

T-1703-96

OTTAWA (ONTARIO), LE MARDI 1^{ER} AVRIL 1997
EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE TEITELBAUM

Entre :

GERALD FUCHS,

requérant,

- et -

SA MAJESTÉ LA REINE,

intimée.

ORDONNANCE

Par les motifs prononcés ce jour, la Cour déboute le requérant de sa demande de contrôle judiciaire.

Signé : Max M. Teitelbaum

Juge

Traduction certifiée conforme

F. Blais, LL. L.

Entre :

GERALD FUCHS,

requérant,

- et -

SA MAJESTÉ LA REINE,

intimée.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

Le juge TEITELBAUM

Le requérant, Gerald Fuchs, a déposé le 16 juillet 1996 une demande de contrôle judiciaire avec affidavit à l'appui. Son avis de requête introductif d'instance conclut au « contrôle judiciaire de la décision du ministre du Revenu national (le ministre), communiquée le 26 juin 1996 au requérant et portant rejet de sa demande en date du 25 juin 1996 que le ministre mette fin à toutes procédures de recouvrement des dettes fiscales du requérant pour ses années d'imposition 1974 à 1978 inclusivement ».

La Cour lui en ayant donné la permission lors de l'audience du 18 février 1997, le requérant a déposé un second affidavit en date du 13 février 1997. De son côté, l'intimée, Sa Majesté la Reine, a déposé l'affidavit établi le 14 août 1996 par Peter Irving, agent de perception sous les ordres du ministre.

LES FAITS DE LA CAUSE

Pour mieux comprendre comment la communication téléphonique du 26 juin 1996 est devenu l'élément central de la demande en instance, il est nécessaire de rappeler les démêlés du requérant avec le fisc. En 1981, le requérant a reçu des avis de cotisation pour ses années

d'imposition 1974 à 1978 inclusivement. Le 25 mars 1982, le ministre a déposé en Cour fédérale un certificat portant dette fiscale de 61 370,91 \$ de la part du requérant (pièce « B » de l'affidavit d'Irving). L'appelant a interjeté appel de cette cotisation devant la Cour canadienne de l'impôt. Le 17 février 1984, les deux parties ont conclu une transaction. Le 7 août 1985, de nouveaux avis de cotisation portant sur la somme de 15 082,31 \$ qui représentait le montant de la transaction, intérêts y compris, ont été envoyés au requérant pour ses années d'imposition 1974 à 1978 inclusivement. Selon le requérant, il n'a jamais fait aucun paiement en exécution de cette transaction pour les années d'imposition 1974 à 1978 (paragraphe 4 et 6, premier affidavit de M. Fuchs).

À compter du 12 août 1991, le ministre a retenu les crédits de taxe sur les produits et services (TPS) du requérant pour compenser la dette résultant de la transaction et qui était toujours en souffrance. Par ailleurs, en octobre 1994 et mars 1996, il a envoyé, en application de l'article 224 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5^e suppl.) ch. 1, une sommation de payer à Ager Holdings Ltd., une entreprise de construction résidentielle dont le requérant est l'unique actionnaire. En octobre 1994 et janvier 1995, une sommation de payer a été également envoyée à la Hongkong Bank of Canada, pour réclamer une partie du compte de régime enregistré d'épargne-retraite (REÉR) du requérant. Ager Holdings Ltd. et la Hongkong Bank of Canada se sont l'une et l'autre conformées aux sommations de payer et ont versé l'argent au ministre.

Les choses atteignent le point critique à l'été 1996. Au cours de nombreuses conversations téléphoniques avec des employés du ministres, le requérant a exprimé son indignation au sujet des sommes saisies en paiement de la dette. Il se disait à court de liquidités à cause de ces retenues. Aux paragraphes 17 et 18 de l'affidavit de M. Irving cependant, certains faits articulés au sujet d'Ager Holdings Ltd. démentent la gêne dont se plaignait M. Fuchs. Voici ce qu'on peut y lire :

[TRADUCTION]

17. Pour autant que je sache, le requérant est l'unique actionnaire d'Ager Holdings Ltd. Les livres de la compagnie indiquent un prêt d'actionnaire de 158 000 \$, que la compagnie doit à l'actionnaire. Ce prêt d'actionnaire ne prévoit aucun échéancier de remboursement.

18. Pour autant que je sache, Ager Holdings Ltd. était propriétaire d'une maison sise au 2171, chemin Deep Cove. Cette maison était mise en vente vers 1995 pour 429 000,00 \$. Les paiements d'hypothèque sur la maison s'élevaient à quelque 273 000,00 \$ en 1995.

Enfin, le 26 juin 1996, l'avocat du requérant a fait savoir à M. Irving de la Direction des recouvrements du ministre, que la dette fiscale avait été en fait prescrite par application de la loi dite *Limitation Act* de la Colombie-Britannique, R.S.B.C. 1979, ch. 236 (la Loi sur la prescription).

Au sujet de cette conversation téléphonique du 26 juin 1996 avec l'avocat du requérant, M. Irving dépose en ces termes au paragraphe 25 de son affidavit :

[TRADUCTION]

25. Le requérant fait savoir dans son avis de requête introductif d'instance qu'il demande le contrôle judiciaire de ma décision du 26 juin 1996. La seule communication que j'aie eue le 26 juin au sujet de la situation fiscale du requérant était avec M. Craig Sturrock, son avocat. Nous avons parlé du délai de prescription légale et de l'arrêt *Montgomery* [*Montgomery et al. c. Ministre du Revenu national* 95 D.T.C. 5032 (C.A.F.)] aux termes duquel le ministre n'a aucun pouvoir discrétionnaire sur l'intérêt avant l'année d'imposition 1984. Ce que j'ai dit à M. Sturrock au cours de cette conversation était dans le droit fil de mes conversations antérieures avec le requérant, savoir que nous ne tenons de la loi aucun pouvoir discrétionnaire pour faire ce qu'ils nous demandaient de faire au sujet du compte fiscal du requérant.

LES POINTS LITIGIEUX

Dans son dossier de la demande, déposé le 12 septembre 1996, le requérant formule en ces termes le point litigieux soumis à la Cour :

[TRADUCTION]

La seule question que pose cette demande de contrôle judiciaire est de savoir si Sa Majesté la Reine (la Couronne) est soumise à l'application du délai de prescription prévu par la loi *Limitation Act* de la Colombie-Britannique, à l'égard des dettes dues à la Couronne sous le régime de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (la Loi).

Je penche cependant pour la liste, plus complète, des points litigieux que soumet l'intimée dans son dossier modifié de la demande en date du 22 novembre 1996, savoir :

[TRADUCTION]

- a) si la demande de contrôle judiciaire du requérant est recevable;
- b) si la réclamation d'une somme due en application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (la Loi) est une cause d'action survenue dans une province, au sens de l'article 32 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), ch. C-50;
- c) si il y a dans la Loi des « dispositions contraires » faisant que l'article 32 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), ch. C-50, ne s'applique pas en l'espèce.

Les autres points litigieux découlent de la première question au sujet de la recevabilité de la demande de contrôle judiciaire. Une assertion faite au téléphone par un agent de

perception du ministre à l'avocat du requérant au sujet de l'applicabilité de la Loi sur la prescription, est-elle une décision ou ordonnance d'un office fédéral, susceptible de contrôle judiciaire? Au paragraphe 25 de son affidavit cité ci-dessus, M. Irving reconnaît qu'il a parlé du « délai de prescription légale ».

L'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, définit « office fédéral » comme suit :

Conseil, bureau, commission ou autre organisme, ou personne ou groupe de personnes, ayant, exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d'une prérogative royale, à l'exclusion d'un organisme constitué sous le régime d'une loi provinciale ou d'une personne ou d'un groupe de personnes nommées aux termes d'une loi provinciale ou de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

J'estime que M. Irving, agent de perception sous les ordres du ministre, peut être considéré comme un « office fédéral ». En sa qualité de représentant du ministre, il peut rendre des décisions qui engagent celui-ci. Cependant, le simple fait que M. Irving tombe dans le champ d'application de la définition de l'article 2 ne signifie pas que tous ses propos sont autant de décisions susceptibles de contrôle judiciaire.

Au sujet des conditions formelles du contrôle judiciaire, l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* prévoit ce qui suit :

18.1 (1) Une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par le procureur général du Canada ou par quiconque est directement touché par l'objet de la demande.

(2) Les demandes de contrôle judiciaire sont à présenter dans les trente jours qui suivent la première communication, par l'office fédéral, de sa décision ou de son ordonnance au bureau du sous-procureur général du Canada ou à la partie concernée, ou dans le délai supplémentaire qu'un juge de la Section de première instance peut, avant ou après l'expiration de ces trente jours, fixer ou accorder.

(3) Sur présentation d'une demande de contrôle judiciaire, la Section de première instance peut :

- a) ordonner à l'office fédéral en cause d'accomplir tout acte qu'il a illégalement omis ou refusé d'accomplir ou dont il a retardé l'exécution de manière déraisonnable;
- b) déclarer nul ou illégal, ou annuler, ou infirmer et renvoyer pour jugement conformément aux instructions qu'elle estime appropriées, ou prohiber ou encore restreindre toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte de l'office fédéral.

(4) Les mesures prévues au paragraphe (3) sont prises par la Section de première instance si elle est convaincue que l'office fédéral, selon le cas :

- a) a agi sans compétence, outrepassé celle-ci ou refusé de l'exercer;
- b) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale ou toute autre procédure qu'il était légalement tenu de respecter;
- c) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que celle-ci soit manifeste ou non au vu du dossier;
- d) a rendu une décision ou une ordonnance fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il dispose;

- e) a agi ou omis d'agir en raison d'une fraude ou de faux témoignages;
- f) a agi de toute autre façon contraire à la loi.

(5) La Section de première instance peut rejeter toute demande de contrôle judiciaire fondée uniquement sur un vice de forme si elle estime qu'en l'occurrence le vice n'entraîne aucune dommage important ni déni de justice et, le cas échéant, valider la décision ou l'ordonnance entachée du vice et donner effet à celle-ci selon les modalités de temps et autres qu'elle estime indiquées.

Plus spécifiquement, le paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur la Cour fédérale* prévoit que la demande de contrôle judiciaire doit être introduite dans les 30 jours de la décision ou de l'ordonnance de l'office fédéral. L'intimée en tire l'argument que la demande de contrôle judiciaire en instance est irrecevable puisqu'elle a été introduite après l'expiration du délai légal. Elle soutient également, si je comprends bien sa conclusion sur ce point, qu'une simple conversation téléphonique ne saurait constituer une décision susceptible de contrôle judiciaire. La question mineure de savoir comment une décision doit être communiquée peut être facilement résolue. Je suis convaincu que la communication par téléphone d'une décision n'en altère pas la nature. Quel que soit le mode de communication de la décision du ministre (ou de son représentant) à une partie, cette décision peut faire l'objet d'un recours en contrôle judiciaire si elle porte sur une question de fond soumise à l'office fédéral; v. *Mahabir c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 C.F. 133 (C.A.F.).

Cependant, je ne pense pas que ce qui était communiqué à l'avocat du requérant le 26 juin 1996 constitue vraiment une « décision ». Ce que le requérant appelle décision dans ce recours en contrôle judiciaire n'est que l'opinion exprimée par un agent de perception au cours d'une conversation téléphonique manifestement générale au sujet du recouvrement de l'argent dû au titre de l'impôt sur le revenu. La décision qui a véritablement entraîné l'action en justice, savoir la retenue des crédits TPS du requérant dès 1991 et la délivrance des sommations de payer en 1994, a eu lieu plus de 30 jours avant la date de la demande de contrôle judiciaire en instance. De fait, le requérant conclut dans son avis de requête introductif d'instance, à l'annulation de ces sommations de payer et à l'invalidation de la retenue des crédits TPS par le ministre.

Le requérant propose un argument inédit mais, en dernière analyse, dénué de fondement au sujet de la recevabilité de sa demande de contrôle judiciaire. À supposer, dit-il, que je conclue, comme je l'ai fait ci-dessus, que la conversation du 26 juin 1996 n'est pas une « décision », cette demande est toujours recevable : aux fins de contrôle judiciaire, il n'est même

pas nécessaire que la conversation du 26 juin 1996 entre M. Irving et l'avocat de l'intimée soit une « décision ou ordonnance ». Il soutient qu'il n'y a pas lieu d'observer le délai de prescription de 30 jours dans le cas où l'office fédéral n'a pas rendu une décision, mais a seulement accompli une « procédure ou acte ». Et que la Cour peut rendre une ordonnance de prohibition contre les procédures ou actes accomplis par le ministre en l'espèce, savoir la délivrance des sommations de payer et la retenue des crédits TPS, peu importe le moment où ces procédures ou actes ont eu lieu. Cet argument peu orthodoxe est fondé sur l'allégation captieuse de bribes de phrase et allusions de la *Loi sur la Cour fédérale*, qui débordent des limites étroites de la « décision ou ordonnance » et atteignent « toute procédure ou autre acte » (alinéa 18.1(3)b)) et « toute autre question » (règle 1602(2)f)). Je ne peux accepter cette interprétation forcée de la loi. Le requérant cherche à démontrer qu'il y a visiblement, outre les « décisions et ordonnances », toute une catégorie distincte de mesures susceptibles de contrôle judiciaire, mais n'a pu citer la moindre jurisprudence ou doctrine dans ce sens. Une autre difficulté tient à ce que, de son aveu même, le contrôle judiciaire de la « procédure » ou de « l'acte » visé à l'alinéa 18.1(3)b) se limite à interdire une procédure ou un acte **éventuel** de l'office fédéral. Or, en l'espèce, le ministre a commencé à « agir » dès 1991 et 1994 en retenant les crédits TPS du requérant et délivrant les sommations de payer en question.

Il incombait au requérant de se pourvoir en justice dans les 30 jours qui suivirent la date à laquelle l'intimée a retenu ses crédits TPS ou délivré les sommations de payer. À ce moment-là, il aurait pu soutenir qu'il ne devait rien puisqu'il y avait prescription légale. Dans *P.P.G. Industries Canada Ltd. c. Canada*, [1976] 2 R.C.S. 739, la Cour a exercé son pouvoir discrétionnaire pour refuser le contrôle judiciaire après que la requérante eut, sans explication, retardé de deux ans le recours contre la décision d'un tribunal administratif. En l'espèce, le ministre a retenu dès 1991 des fonds en paiement de la dette fiscale, sur les autres sources de revenu du requérant.

Au cours des débats, le requérant a fait savoir qu'au cas où je conclurais que son recours n'était pas recevable en raison de l'expiration du délai, il demanderait, en application du paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*, une prorogation de ce délai. J'ai refusé de considérer une telle option. Il n'a pu donner aucune explication valide de la raison pour laquelle il n'a pas introduit sa demande de contrôle judiciaire dans les délais. Ainsi que je l'ai fait savoir à son avocat, la soi-disant ignorance de la loi, le manque de subtilité et le manque de liquidités ne sont pas des raisons valides pour accorder une prorogation de délai. En fait, pareille

prorogation porterait sur une très longue période. Elle serait au moins de deux ans à deux ans et demi si nous considérons le 26 octobre 1994 (date à laquelle le ministre a délivré les sommations de payer) comme la date la plus récente, ou de cinq ans et demi si nous considérons la date du 12 août 1991 (date à laquelle le ministre a commencé à retenir les crédits TPS). De surcroît, je n'ai été saisi d'aucune preuve indiquant que le requérant ait eu à l'époque l'intention de contester la légalité de la décision du ministre par voie de contrôle judiciaire.

Je conclus en conséquence que le requérant a dépassé le délai pour introduire une demande de contrôle judiciaire contre la décision du ministre de défalquer les crédits TPS ou sa décision de délivrer les sommations de payer. La demande de contrôle judiciaire est par conséquent irrecevable. Vu ma décision sur cette question préalable, les deux questions subséquentes, savoir si le recouvrement de la dette fiscale est une cause d'action qui s'est fait jour dans une province et si la *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit un autre délai de prescription légale, ne se posent pas.

Signé : Max M. Teitelbaum

Juge

OTTAWA,
le 1^{er} avril 1997

Traduction certifiée conforme

F. Blais, LL. L.

COUR FÉDÉRALE DU CANADA
SECTION DE PREMIÈRE INSTANCE
AVOCATS ET PROCUREURS INSCRITS AU DOSSIER

NUMÉRO DU GREFFE : T-1703-96

INTITULÉ DE LA CAUSE : Gerald Fuchs

c.

Sa Majesté la Reine

LIEU DE L'AUDIENCE : Vancouver (C.-B.)

DATE DE L'AUDIENCE : 18 février 1997

MOTIFS DE L'ORDONNANCE PRONONCÉS PAR LE JUGE TEITELBAUM

LE : 1^{er} avril 1997

ONT COMPARU :

M. C. Sturrock pour le requérant
M. D. Baxter

M. M. Weder pour l'intimée
M^{me} L. Bell

PROCUREURS INSCRITS AU DOSSIER :

Thorsteinssons pour le requérant
Vancouver (C.-B.)

George Thomson pour l'intimé
Sous-procureur général du Canada