



Date : 20191114

Dossier : T-984-18

Référence : 2019 CF 1433

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 14 novembre 2019

En présence de madame la juge McVeigh

ENTRE :

BARRY HOLLAND

demandeur

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Introduction

[1] Il s'agit en l'espèce d'un appel interjeté contre l'ordonnance rendue par une protonotaire.

À la suite d'une requête en radiation présentée par le procureur général du Canada, la protonotaire a radié la demande de contrôle judiciaire déposée par M. Barry Holland (le

demandeur) à l'égard d'une décision de l'Agence du revenu du Canada (l'ARC) selon laquelle le demandeur était résident du Canada à des fins fiscales de 2003 à 2010.

[2] Pour les motifs qui suivent, je rejeterai l'appel.

II. Faits

A. *Contexte*

[3] Le demandeur est citoyen canadien. En 2003, il a déménagé du Canada au Tchad. De novembre 2003 à décembre 2006, d'après ce qu'il affirme, il avait élu domicile en République du Tchad et possédait une carte de résidence délivrée par le gouvernement de ce pays. Pendant cette période, il n'a passé que quelques jours au Canada.

[4] Le demandeur affirme également que, par la suite, de 2007 à janvier 2010, il a vécu en Irak et possédait une carte de résidence délivrée par le gouvernement irakien. Il a travaillé en Irak pour un entrepreneur militaire sud-africain, du printemps 2007 jusqu'en janvier 2010, moment où il est revenu au Canada.

B. *Échanges avec l'Agence du revenu du Canada*

[5] Le 3 juillet 2015, le demandeur a présenté auprès de l'ARC une demande de divulgation volontaire. En octobre 2015, il a produit des déclarations de revenus pour 2004 et pour la période allant de 2010 à 2014. Il a également déposé les formulaires T1161 (Biens possédés par un émigrant du Canada); T1243 (Disposition réputée de biens par un émigrant du Canada);

T2061 (Choix, exercé par un émigrant, de déclarer des dispositions présumées de biens canadiens imposables et les gains ou pertes en capital s’y rapportant); et NR73 (Détermination du statut de résidence (départ du Canada)). Il n’a pas présenté de déclaration de revenus pour les années 2005 à 2009.

[6] Le 3 mars 2016, l’ARC a envoyé une lettre au demandeur pour l’informer qu’il était un [TRADUCTION] « résident de fait du Canada depuis [son] départ le 30 juin 2004 ». Le demandeur a effectué plusieurs suivis auprès de l’ARC afin de contester sa résidence au Canada pendant la période visée. Dans une lettre datée du 25 avril 2018, à laquelle il a joint la lettre du 3 mars 2016, le ministre a confirmé sa position en déclarant que la [TRADUCTION] « situation demeur[ait] inchangée ».

C. *Contrôle judiciaire de la lettre de l’Agence du revenu du Canada*

[7] Le demandeur a sollicité le contrôle judiciaire de cette lettre datée du 25 avril 2018. Dans sa demande, il a fait valoir que la décision énoncée dans la lettre était déraisonnable et manquait à l’obligation d’équité. Il a donc demandé un bref de *mandamus* dans le but d’obliger le ministre à se prononcer sur la question de sa résidence au Canada.

[8] Le 17 août 2018, le défendeur a présenté, en vertu de l’article 221 des *Règles des Cours fédérales*, une requête visant à faire radier la demande, en faisant valoir que la détermination de la résidence relevait de la compétence exclusive de la Cour canadienne de l’impôt.

[9] Puis, le 4 septembre 2018, le demandeur a lui aussi présenté une requête — conditionnelle au rejet de la requête du défendeur — pour que ce dernier produise les documents pertinents dont disposait le tribunal et pour obtenir une prorogation du délai prévu pour la signification de son affidavit à l'appui de sa cause.

[10] Le demandeur n'a pas encore reçu de décision de l'ARC à propos de sa demande de divulgation volontaire du 3 juillet 2015. Il n'a pas non plus produit ses déclarations de revenus pour les années en question, à l'égard desquelles l'ARC n'a donc pas établi de cotisation.

III. Décision faisant l'objet de l'appel (ordonnance de la protonotaire)

[11] Le 4 juin 2019, la protonotaire Milczynski a radié l'avis de demande et rejeté la demande de contrôle judiciaire. Dans ses motifs détaillés, elle a conclu que la demande était prématurée et ne relevait pas de la compétence de la Cour fédérale.

[12] Au sujet du caractère prématuré de la demande, la protonotaire a estimé que la décision du ministre sur la demande de divulgation volontaire, laquelle demande est toujours en suspens, était [TRADUCTION] « intimement liée » à la lettre où il était affirmé que le demandeur n'était pas résident canadien pendant la période en cause. Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire était prématurée, d'autant plus qu'il n'y avait pas encore eu d'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré par le paragraphe 220(3.1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, LRC, 1985, ch 1 (la Loi). De plus, la protonotaire a conclu que le ministre avait tiré une conclusion sur les faits, et non exercé son pouvoir discrétionnaire décrit au paragraphe 220(3.1). Une fois qu'il aurait produit

ses déclarations de revenus, le demandeur pourrait contester la conclusion relative à la résidence en interjetant appel de tout avis de cotisation devant la Cour canadienne de l'impôt.

[13] Pour ce qui est de la question de la compétence, la protonotaire, se fondant sur l'arrêt *Canada c Addison & Leyen Ltd*, 2007 CSC 33, a affirmé que le contrôle judiciaire devrait servir de recours de dernier ressort, et non de moyen de contourner le champ de compétence de la Cour canadienne de l'impôt, l'instance chargée de trancher les questions de résidence au regard de la Loi. La protonotaire a donc conclu que, même à supposer que la demande présentée à la Cour ne soit pas prématurée, elle ne relèverait pas de la compétence de celle-ci.

IV. Question en litige

[14] La question en litige consiste à savoir si la protonotaire a commis une erreur en prononçant la radiation de la demande.

V. Norme de contrôle

[15] Les parties conviennent que la norme de contrôle applicable à la décision de la protonotaire est celle de la décision correcte (*Corporation de soins de la santé Hospira c Kennedy Institute of rheumatology*, 2016 CAF 215, au paragraphe 66). Le critère utilisé par la protonotaire dans la requête en radiation consistait à déterminer si la demande de contrôle judiciaire était « manifestement irréguli[ère] au point de n'avoir aucune chance d'être accueilli[e] » (*David Bull Laboratories (Canada) Inc. c Pharmacia Inc.*, [1995] 1 CF 588, à la p. 600 (CAF)).

VI. Analyse

[16] Même s'il s'agissait d'une simple décision factuelle, a avancé le demandeur, il n'en contestait pas moins la conduite adoptée par l'ARC au cours du processus menant à l'établissement de la cotisation. Il a soutenu que la Cour avait compétence pour examiner cette conduite, contrairement à la Cour canadienne de l'impôt, qui en serait selon lui incapable, si bien que l'instance appropriée pour contester la conduite en cause était sans aucun doute la Cour fédérale. Il a invoqué à cet effet la décision *Safe Workforce Ltd. c Procureur général du Canada*, 2019 CF 645 [*Safe Workforce*], qui énonce, au paragraphe 31, que « la Cour dispose d'une compétence exclusive à l'égard d'une cotisation établie sur la base d'une conduite fautive » de l'ARC.

[17] Le demandeur a ajouté qu'il ne contestait pas le bien-fondé de la conclusion factuelle du ministre, mais souhaitait s'assurer que la décision relative à la résidence avait été prise de façon équitable, suivant un raisonnement approprié. Il a souligné qu'il n'y avait pas eu de cotisation fiscale, et qu'il ne pouvait donc pas en appeler à la Cour canadienne de l'impôt; ainsi, la protonotaire aurait commis une erreur de droit en affirmant qu'il pourrait s'adresser à cette dernière. En effet, la Cour canadienne de l'impôt avait compétence en matière de cotisations et d'appels portant sur celles-ci, mais à ce stade, d'après le demandeur, la détermination de son statut de résident échappait à sa compétence.

[18] Le demandeur a également contesté la conclusion voulant que sa demande soit prématurée. Il a fait valoir que la lettre concernant la résidence constituait une décision

[TRADUCTION] « distincte » d'un « office fédéral » qui devrait être soumise au contrôle judiciaire de la Cour fédérale en vertu de l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC, 1985, ch F-7.

Il a souligné également que toutes les décisions du ministre comportaient des conclusions sur les faits, de sorte que le fait qu'il s'agisse d'une [TRADUCTION] « conclusion factuelle » ne devrait pas rendre sa demande prématurée.

[19] Après avoir présenté des arguments sur la question du caractère prématuré de la demande et sur la question de la compétence, le demandeur a affirmé que le défendeur n'avait pas satisfait aux exigences élevées à respecter pour justifier la radiation de la demande. Comme il a déjà été souligné plus haut, la demande devait être « manifestement irréguli[ère] au point de n'avoir aucune chance d'être accueillie[e] ».

[20] Pour ces motifs, le demandeur sollicite l'annulation de l'ordonnance de la protonotaire. Il demande aussi à la Cour de rendre une ordonnance exigeant la divulgation de documents devant le tribunal, et accordant une prorogation du délai de signification de l'affidavit à l'appui de sa cause, afin de lui permettre d'aller de l'avant avec sa demande de contrôle judiciaire. Il demande aussi les dépens afférents au présent appel et à la requête qu'il avait soumise auparavant.

Demande prématurée

[21] Je suis d'accord avec la protonotaire pour dire que la demande était prématurée, et qu'elle devait par conséquent être radiée.

[22] La « décision » faisant l'objet du contrôle est simplement une lettre de l'ARC informant l'appelant qu'il est considéré comme résident à des fins fiscales, ce qui constitue une conclusion factuelle. Les particuliers qui ne sont pas certains de leur statut de résidence peuvent se reporter au Folio de l'impôt sur le revenu S5-F1-C1 intitulé « Détermination du statut de résidence d'un particulier », qui fournit les renseignements suivants :

1.54 Les contribuables qui envisagent de quitter le Canada ou qui l'ont déjà fait, de manière définitive ou temporaire, devraient songer à remplir le formulaire NR73, Détermination du Statut de Résidence (Départ du Canada) et à examiner les renseignements mentionnés au numéro 1.24. Quant aux contribuables qui sont arrivés au Canada ou y ont séjourné au cours de l'année, ils devraient envisager de remplir le formulaire NR74, Détermination du Statut de Résidence (Entrée au Canada) et d'examiner les renseignements mentionnés au numéro 1.29.

1.55 Une fois rempli, le formulaire NR73 ou NR74, selon le cas, doit être posté à l'adresse indiquée plus haut ou transmis par télécopieur au numéro 705-671-0794. Dans la plupart des cas, l'ARC sera en mesure de donner une opinion touchant le statut de résidence d'un contribuable à partir des renseignements inscrits sur le formulaire. L'opinion fournie se fondera uniquement sur les faits que le contribuable aura communiqués à l'ARC sur l'un ou l'autre de ces formulaires. Ainsi, est-il très important que le contribuable n'omette aucun détail concernant ses liens de résidence avec le Canada et avec l'étranger. L'opinion rendue ne lie pas l'ARC et peut faire l'objet d'un examen plus poussé à une date ultérieure. Ce serait à ce moment que des documents à l'appui pourraient être exigés.

[23] La lettre envoyée à l'appelant au sujet de la résidence n'est qu'un élément d'un processus administratif qui est encore en cours, soit le processus d'évaluation de l'impôt sur le revenu. La notion même d'un résident « aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu* » signifie que la question de la résidence s'inscrit dans un cadre décisionnel plus vaste. Ce processus en cours mènera à d'autres décisions, comme celle sur la demande de divulgation volontaire du demandeur, encore à l'étude à ce jour, ou à une décision discrétionnaire si le demandeur dépose une demande

d'allègement fondée sur le paragraphe 220(3.1) pour éviter des pénalités ou des intérêts. S'il est vrai que pareilles décisions sont susceptibles de contrôle, tel ne devrait pas être le cas d'une lettre relative à la résidence envoyée à un stade initial du processus. En effet, « à défaut de circonstances exceptionnelles, les tribunaux ne peuvent intervenir dans un processus administratif tant que celui-ci n'a pas été mené à terme ou tant que les recours efficaces qui sont ouverts ne sont pas épuisés » (*Canada (Agence des services frontaliers) c C.B. Powell Limited*, 2010 CAF 61, au paragraphe 31).

[24] En guise de jurisprudence, le demandeur cite une seule décision à l'appui de sa contestation du caractère prématuré, soit l'affaire *Safe Workforce*. Cette affaire ne traitait pas de la prématurité d'une demande, mais plutôt d'une « cotisation établie sur la base d'une conduite fautive », car l'ARC avait effectué une vérification fiscale sans attendre qu'une divulgation suffisante ait été effectuée. Et une telle conduite peut, à juste titre, faire l'objet d'un contrôle (paragraphe 31). La décision *Safe Workforce* se distingue donc assez nettement de la lettre sur la résidence dont il s'agit l'espèce.

[25] Par comparaison avec l'affaire *Safe Workforce*, la juge en chef adjointe Gagné, saisie d'une demande de contrôle judiciaire dans l'affaire *Ghazi c Ministre du Revenu national*, 2019 CF 860 [*Ghazi*], où la partialité d'agents de l'ARC avait été invoquée, a radié la demande pour le motif qu'elle constituait une attaque détournée contre la compétence de la Cour canadienne de l'impôt, en ajoutant que le contrôle judiciaire était un moyen de dernier recours. J'estime que son raisonnement dans l'affaire *Ghazi*, à savoir que la demande radiée n'était pas un « recours recevable en droit administratif », s'applique en l'espèce.

[26] De plus, le demandeur présente des arguments au sujet de la compétence qui viennent confirmer que sa demande est prématurée. En effet, dans le but de situer sa demande dans les limites de la compétence la Cour, il affirme que [TRADUCTION] « le ministre n'a pas encore établi de cotisations pour les années d'imposition visées par la décision de l'ARC ». De plus, il fait valoir qu'il [TRADUCTION] « ne conteste pas explicitement le bien-fondé de la décision du ministre selon laquelle il était résident de fait du Canada », mais qu'[TRADUCTION] « il s'agit plutôt de déterminer si le processus ayant mené à la décision de l'ARC — et par extension, à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre — était raisonnable. »

[27] Malgré la créativité de ces arguments, il n'est pas possible de réaliser le contrôle judiciaire du processus fiscal en cause, car il n'existe aucune cotisation ni décision discrétionnaire. Ce sont précisément ces mêmes aspects que la protonotaire a soulignés lorsqu'elle a conclu que la demande était prématurée.

[28] L'appelant n'ayant pas produit ses déclarations d'impôt pour les années en question, il n'est pas étonnant que l'ARC n'ait pas établi de cotisations.

[29] Il faut tout d'abord que l'ARC établisse les cotisations. Ensuite, pour le cas où l'appelant souhaiterait déposer un avis d'opposition ou interjeter appel, la Cour de l'impôt a compétence exclusive pour trancher la question de savoir s'il est résident du Canada ou non.

[30] L'« introduction inappropriée ou prématurée du recours en contrôle judiciaire peut contrecarrer la volonté du législateur au regard des régimes spécialisés qu'il a établis et causer

des retards », comme l'a mis en garde la Cour d'appel fédérale (*Ministre du Revenu national c JP Morgan Asset Management (Canada) Inc.*, 2013 CAF 250, au paragraphe 85). La Cour devrait prévenir les éventuelles situations où « le justiciable a précipitamment introduit devant le juge un recours en contrôle judiciaire alors qu'un recours approprié et efficace était possible ailleurs ou à un autre moment » (paragraphe 86).

[31] La protonotaire a conclu, à juste titre, que la demande de contrôle judiciaire était vouée à l'échec, car elle était prématurée. Elle l'a ensuite radiée. Je fais entièrement mien le raisonnement de la protonotaire Milczynski, et je rejette le présent appel.

VII. Dépens

[32] Après l'audience, les parties ont remis à la Cour une lettre conjointe dans laquelle elles consentaient à ce que les dépens soient accordés sous forme d'une somme forfaitaire de 1 700 \$, comprenant les frais, les taxes et les débours. J'estime qu'il s'agit d'une adjudication de dépens appropriée. Les dépens doivent être payés immédiatement au défendeur par le demandeur.

VIII. Conclusion

[33] La protonotaire a rendu la décision qui s'imposait en déclarant la présente demande de contrôle judiciaire prématurée. Par conséquent, je rejette l'appel.

JUGEMENT dans le dossier T-984-18

LA COUR STATUE que :

1. L'appel est rejeté.
2. Les dépens sous forme d'une somme forfaitaire de 1 700 \$, comprenant les frais, les taxes et les débours, doivent être payés immédiatement au défendeur par le demandeur.

« Glennys L. McVeigh »

Juge

Traduction certifiée conforme

Ce 3^e jour de décembre 2019.

Julie-Marie Bissonnette, traductrice agréée

ANNEXE A : DISPOSITIONS PERTINENTES

Loi de l'impôt sur le revenu

SRC 1985, ch 1 (5^e suppl.)

Renonciation aux pénalités et aux intérêts

220(3.1) Le ministre peut, au plus tard le jour qui suit de dix années civiles la fin de l'année d'imposition d'un contribuable ou de l'exercice d'une société de personnes ou sur demande du contribuable ou de la société de personnes faite au plus tard ce jour-là, renoncer à tout ou partie d'un montant de pénalité ou d'intérêts payable par ailleurs par le contribuable ou la société de personnes en application de la présente loi pour cette année d'imposition ou cet exercice, ou l'annuler en tout ou en partie. Malgré les paragraphes 152(4) à (5), le ministre établit les cotisations voulues concernant les intérêts et pénalités payables par le contribuable ou la société de personnes pour tenir compte de pareille annulation.

Loi sur la Cour canadienne de l'impôt

LRC (1985) ch T-2

Compétence

12 (1) La Cour a compétence exclusive pour entendre les renvois et les appels portés devant elle sur les questions découlant de l'application de la Loi sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien, du Régime de pensions du Canada, de la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels, de la partie V.1 de la Loi sur les douanes, de la Loi sur l'assurance-emploi, de la Loi de 2001 sur l'accise, de la partie IX de la Loi sur la taxe d'accise, de la partie 1 de la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, de la Loi de l'impôt sur le revenu, de la Loi sur la sécurité de la vieillesse, de la Loi de l'impôt sur les revenus pétroliers et de la Loi de 2006 sur les droits d'exportation de produits de bois

Income Tax Act

RSC 1985 c 1 (5th Supp)

Waiver of penalty or interest

220(3.1) The Minister may, on or before the day that is ten calendar years after the end of a taxation year of a taxpayer (or in the case of a partnership, a fiscal period of the partnership) or on application by the taxpayer or partnership on or before that day, waive or cancel all or any portion of any penalty or interest otherwise payable under this Act by the taxpayer or partnership in respect of that taxation year or fiscal period, and notwithstanding subsections 152(4) to (5), any assessment of the interest and penalties payable by the taxpayer or partnership shall be made that is necessary to take into account the cancellation of the penalty or interest.

Tax Court of Canada Act

RSC 1985 c T-2

Jurisdiction

12 (1) The Court has exclusive original jurisdiction to hear and determine references and appeals to the Court on matters arising under the Air Travellers Security Charge Act, the Canada Pension Plan, the Cultural Property Export and Import Act, Part V.1 of the Customs Act, the Employment Insurance Act, the Excise Act, 2001, Part IX of the Excise Tax Act, Part 1 of the Greenhouse Gas Pollution Pricing Act, the Income Tax Act, the Old Age Security Act, the Petroleum and Gas Revenue Tax Act and the Softwood Lumber Products Export Charge Act, 2006 when references or appeals to the Court are provided for in those Acts.

d'œuvre, dans la mesure où ces lois prévoient un droit de renvoi ou d'appel devant elle.

Loi sur les Cours fédérales
LRC (1985) ch F-7

Dérogação aux art. 18 et 18.1

18.5 Par dérogation aux articles 18 et 18.1, lorsqu'une loi fédérale prévoit expressément qu'il peut être interjeté appel, devant la Cour fédérale, la Cour d'appel fédérale, la Cour suprême du Canada, la Cour d'appel de la cour martiale, la Cour canadienne de l'impôt, le gouverneur en conseil ou le Conseil du Trésor, d'une décision ou d'une ordonnance d'un office fédéral, rendue à tout stade des procédures, cette décision ou cette ordonnance ne peut, dans la mesure où elle est susceptible d'un tel appel, faire l'objet de contrôle, de restriction, de prohibition, d'évocation, d'annulation ni d'aucune autre intervention, sauf en conformité avec cette loi.

Règles des Cours fédérales
DORS/98-106

Radiation d'actes de procédure

Requête en radiation

221 (1) À tout moment, la Cour peut, sur requête, ordonner la radiation de tout ou partie d'un acte de procédure, avec ou sans autorisation de le modifier, au motif, selon le cas :

- a) qu'il ne révèle aucune cause d'action ou de défense valable;
- b) qu'il n'est pas pertinent ou qu'il est redondant;
- c) qu'il est scandaleux, frivole ou vexatoire;
- d) qu'il risque de nuire à l'instruction

Federal Courts Act
RSC 1985 c F-7

Exception to sections 18 and 18.1

18.5 Despite sections 18 and 18.1, if an Act of Parliament expressly provides for an appeal to the Federal Court, the Federal Court of Appeal, the Supreme Court of Canada, the Court Martial Appeal Court, the Tax Court of Canada, the Governor in Council or the Treasury Board from a decision or an order of a federal board, commission or other tribunal made by or in the course of proceedings before that board, commission or tribunal, that decision or order is not, to the extent that it may be so appealed, subject to review or to be restrained, prohibited, removed, set aside or otherwise dealt with, except in accordance with that Act.

Federal Courts Rules
SOR/98-106

Striking Out Pleadings

Motion to strike

221 (1) On motion, the Court may, at any time, order that a pleading, or anything contained therein, be struck out, with or without leave to amend, on the ground that it

- (a) discloses no reasonable cause of action or defence, as the case may be,
- (b) is immaterial or redundant,
- (c) is scandalous, frivolous or vexatious,
- (d) may prejudice or delay the fair trial of the action,
- (e) constitutes a departure from a previous

équitable de l'action ou de la retarder;

e) qu'il diverge d'un acte de procédure antérieur;

f) qu'il constitue autrement un abus de procédure.

Elle peut aussi ordonner que l'action soit rejetée ou qu'un jugement soit enregistré en conséquence.

pleading, or

(f) is otherwise an abuse of the process of the Court,

and may order the action be dismissed or judgment entered accordingly.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-984-18

INTITULÉ : BARRY HOLLAND c LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : EDMONTON (ALBERTA)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 16 OCTOBRE 2019

JUGEMENT ET MOTIFS : LA JUGE MCVEIGH

DATE DES MOTIFS ET DU JUGEMENT : LE 14 NOVEMBRE 2019

COMPARUTIONS :

Neil T. Mather POUR LE DEMANDEUR

James Elford POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Neil T. Mather Professional Corporation POUR LE DEMANDEUR
Edmonton (Alberta)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Edmonton (Alberta)