

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20220419

Dossier : T-575-21

Référence : 2022 CF 543

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 19 avril 2022

En présence de monsieur le juge Manson

ENTRE :

JESSE WILLMS

demandeur

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Introduction

[1] La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire visant la décision du 23 mars 2021 rendue au second palier par laquelle le gestionnaire de la Division de la vérification de l'Agence du revenu du Canada (le délégué du ministre) a rejeté la demande du demandeur. Ce dernier sollicitait l'examen par un tiers de tous les documents relatifs à une

vérification de ses années d'imposition 2008 à 2011 qui sont en la possession et sous le contrôle de l'Agence du revenu du Canada (l'ARC) afin de vérifier s'ils sont protégés par le secret professionnel de l'avocat (la décision rendue au second palier).

II. Contexte

[2] Entre 2008 et 2011 (inclusivement), le demandeur a exploité diverses entreprises de commerce électronique par l'entremise d'un partenariat en Alberta. Pendant ces années, ses activités commerciales ont fait l'objet de multiples enquêtes et d'une vérification aux États-Unis et au Canada :

- i. En 2009, la Commission fédérale du commerce des États-Unis (la Commission fédérale des É-U) a ouvert une enquête sur le demandeur et les sociétés à numéro qui lui sont associées. Le demandeur et la Commission fédérale des É-U sont parvenus à un règlement en 2012.
- ii. Le Bureau de la concurrence Canada et la Gendarmerie royale du Canada (la GRC) ont mené une enquête dans le cadre de laquelle ils ont effectué une perquisition et saisi des documents papiers et électroniques au bureau du demandeur, à son domicile (en vertu de mandats de perquisition), ainsi que dans des poubelles commerciales situées à l'extérieur de son bureau (sans mandat de perquisition) aux mois d'avril et de mai 2011.

En réponse aux préoccupations soulevées par le demandeur, un arbitre a examiné les documents saisis dont le Bureau de la concurrence était en possession. Cet examen a permis de déterminer que 90 % des documents et renseignements saisis

par le Bureau de la concurrence et la GRC étaient protégés par le secret professionnel de l'avocat. Le 20 juillet 2018, le Bureau de la concurrence a décidé de ne pas porter d'accusations contre le demandeur ou les sociétés à numéro qui lui sont associées.

iii. Au début 2013, l'ARC a entamé une vérification des années d'imposition 2008 à 2011 du demandeur. Cette vérification est toujours en cours. L'ARC procède simultanément à la vérification de la mère du demandeur et des deux sociétés à numéro qui sont associées à celui-ci. Cette vérification et cette enquête font l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire.

[3] Dans une lettre du 7 mars 2019, le Bureau de la concurrence a avisé le demandeur :

- i. qu'il avait communiqué des documents à deux organismes d'application de la loi étrangers, lesquels n'avaient pas été transmis à d'autres parties et ont été détruits;
- ii. qu'il avait communiqué deux documents (dont le demandeur a été informé) à un [TRADUCTION] « organisme canadien d'application de la loi ».

[4] Le demandeur allègue que l'« organisme canadien d'application de la loi » est l'ARC.

[5] Entre 2019 et 2020, le demandeur a envoyé de nombreuses lettres à l'ARC dans lesquelles il invoquait le secret professionnel relativement aux documents que celle-ci pourrait utiliser dans sa vérification ou sollicitait un examen par un tiers. En fin de compte, le demandeur

a sollicité l'examen par un tiers de tous les documents et renseignements qui se trouvaient en la possession de l'ARC et qui concernaient sa personne, sa mère, ainsi que ses deux sociétés à numéro.

[6] En réponse aux demandes du demandeur en vue de faire examiner les documents par un tiers, l'ARC a présenté deux lettres de refus distinctes : la lettre du 11 février 2021 concernant la décision rendue au premier palier et la lettre du 23 mars 2021 concernant la décision rendue au second palier.

[7] Le 6 avril 2021, le demandeur a déposé la présente demande de contrôle judiciaire en vue d'obtenir une ordonnance :

- i. accueillant la présente demande;
- ii. de la nature d'un *mandamus*, annulant la décision au motif que l'ARC a contrevenu à l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, constituant la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, c 11 (R-U) (la *Charte*), ou que la décision est erronée, et enjoignant au ministre du Revenu national (le ministre) de réexaminer sa demande d'examen par un tiers;
- iii. de la nature d'un *certiorari*, annulant la décision au motif que l'ARC a contrevenu à l'article 8 de la *Charte* ou que la décision est erronée, et enjoignant au ministre de réexaminer sa demande d'examen par un tiers;
- iv. adjugeant les dépens relatifs à la présente demande;

- v. accordant toute autre mesure de réparation que la Cour estime juste, notamment permettre au demandeur de réaliser son propre examen des documents qui se trouvent en la possession de l'ARC et qui le concernent, ou nommer un *amicus curiae* qui examinerait les documents pour le compte des parties.

III. Décision faisant l'objet du contrôle

[8] Dans la décision rendue au second palier, le délégué du ministre a rejeté la demande du demandeur en vue d'obtenir l'examen des documents par un tiers pour les motifs suivants :

- i. Le demandeur n'a pas précisé les documents protégés par le secret professionnel de l'avocat qui sont en la possession de l'ARC selon lui, et a plutôt simplement affirmé qu'il serait raisonnable de conclure que l'ARC a eu accès à de tels documents et renseignements ou qu'elle s'est fondée sur ceux-ci dans sa vérification.
- ii. L'allégation du demandeur est fondée sur sa croyance erronée selon laquelle l'ARC possédait des documents obtenus auprès de la Commission fédérale des É-U, du Bureau de la concurrence ou du Service des enquêtes criminelles, ou qu'elle s'est fondée sur de tels documents.
- iii. Les documents qui se trouvent en la possession de l'ARC sont [TRADUCTION] « homogènes et simples » et comprennent notamment des documents bancaires et des factures. Des copies de ces documents ont été transmises au demandeur et celui-ci n'a pas fait valoir qu'ils étaient protégés par le secret professionnel de l'avocat.

[9] Le délégué du ministre a rappelé au demandeur que sa demande avait été présentée dans le contexte d'une nouvelle cotisation proposée en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, LRC 1985, c 1 (5^e suppl) (la Loi) – la nouvelle cotisation n'avait pas encore été établie. L'ARC a expliqué le fondement de la nouvelle cotisation proposée et a récemment transmis des copies électroniques des documents sur lesquels la nouvelle cotisation pourrait être fondée. Le demandeur disposerait d'un délai raisonnable pour examiner les documents et pourrait présenter des observations supplémentaires afin de soulever ses préoccupations relatives au secret professionnel de l'avocat.

[10] De plus, le délégué du ministre a avisé le demandeur que, s'il est toujours d'avis que la nouvelle cotisation (si elle est établie) est étayée par des documents obtenus en contravention de l'article 8 de la *Charte*, il pourra signifier un avis d'opposition au ministre ou interjeter appel auprès de la Cour canadienne de l'impôt ou de la Cour d'appel fédérale conformément aux articles 165 et 169 de la Loi.

[11] Après avoir examiné les documents et renseignements en sa possession, l'ARC a conclu que ceux-ci n'étaient pas protégés par le secret professionnel de l'avocat et qu'elle n'avait aucune obligation de se soumettre à un examen. Ainsi, le délégué du ministre a rejeté la demande du demandeur en vue d'obtenir un examen par un tiers.

IV. Questions en litige

[12] Les questions en litige sont les suivantes :

- 1) À titre de question préliminaire, la présente demande devrait-elle être rejetée au motif qu'un bref de *mandamus* (ou une ordonnance de cette nature) n'est pas une réparation qui peut être accordée en l'espèce?
- 2) À titre de question préliminaire, la présente demande devrait-elle être rejetée parce qu'elle est prématurée?
- 3) À titre de question préliminaire, la Cour devrait-elle exercer son pouvoir discrétionnaire de refuser de procéder au présent contrôle judiciaire parce qu'un autre recours est possible auprès de la Cour canadienne de l'impôt?
- 4) La décision était-elle raisonnable?

V. Norme de contrôle

[13] Les questions préliminaires dont la Cour est saisie ne font pas intervenir de norme de contrôle.

[14] La norme de contrôle applicable aux décisions administratives qui auraient une incidence sur les droits garantis par la *Charte* est celle de la décision raisonnable telle qu'elle est énoncée dans l'arrêt *Doré c Barreau du Québec*, 2012 CSC 12 [*Doré*] (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 [*Vavilov*] au para 57).

VI. Analyse

A. *Question préliminaire : la présente demande devrait-elle être rejetée au motif qu'un bref de mandamus (ou une ordonnance de cette nature) n'est pas une réparation qui peut être accordée en l'espèce?*

[15] L'ordonnance de *mandamus* est un pouvoir découlant du bref de prérogative reconnu par la common law, qui permet à une cour supérieure d'ordonner à une cour de juridiction inférieure ou à un agent du gouvernement de s'acquitter correctement d'une obligation; le fait qu'une ordonnance de *mandamus* fasse intervenir une obligation légale à caractère public est un principe fondamental (*Canada c Arsenault*, 2009 CAF 300 au para 32, citant la décision *Apotex Inc. c Canada (Procureur général)*, [1994] 1 CF 742 (CA) confirmée par *Apotex Inc. c Canada (Procureur général)*, [1994] 3 RCS 1100).

[16] Le demandeur soutient que l'ARC a l'obligation légale à caractère public d'effectuer un examen par un tiers puisque ses politiques et directives administratives traitent de l'importance de respecter le secret professionnel de l'avocat, en particulier le manuel de vérification de l'ARC et le communiqué AD-10-01.

[17] Le manuel de vérification de l'ARC établit un processus à suivre par le vérificateur dans le cas où le contribuable soulève la question du secret professionnel de l'avocat. Dans le cadre de ce processus, le vérificateur doit obtenir des directives auprès du ministère de la Justice – il n'est pas question d'un examen par un tiers. Le communiqué de l'ARC prévoit que les revendications relatives au secret professionnel de l'avocat peuvent être tranchées devant les tribunaux (c.-à-d. l'article 231.7 de la Loi ou l'article 289.1 de la *Loi sur la taxe d'accise*, LRC 1985, c E-15) ou au

moyen d'autres procédures de résolution des litiges (c.-à-d. faire appel à un avocat du ministère de la Justice d'un autre bureau ou d'une autre section pour qu'il examine les documents contestés).

[18] Comme l'a affirmé le délégué du ministre dans la décision rendue au second palier, l'ARC ne semble pas avoir d'obligation impérative ou discrétionnaire de procéder à un examen par un tiers. Les politiques et directives administratives de l'ARC ne sont que ce que leur nom indique; elles ne constituent pas une obligation légale ni une exigence législative. Par conséquent, les ordonnances de *mandamus* sollicitées par le demandeur ne sauraient être rendues.

[19] Il n'existe aucune obligation semblable concernant les ordonnances de *certiorari*. Ces dernières peuvent uniquement être rendues lorsque le décideur a outrepassé sa compétence ou y a manqué, ou qu'il a contrevenu aux règles de justice naturelle. Ce n'est pas le cas en l'espèce. Par conséquent, il ne convient pas non plus de rendre une ordonnance de *certiorari*.

[20] Le demandeur n'a pas droit aux mesures de réparation sollicitées en l'espèce.

B. *Question préliminaire : la présente demande devrait-elle être rejetée parce qu'elle est prématurée?*

[21] Comme la Cour d'appel fédérale l'a conclu au paragraphe 31 de l'arrêt *Canada (Agence des services frontaliers) c C.B. Powell Limited*, 2010 CAF 61, « à défaut de circonstances exceptionnelles, les parties ne peuvent s'adresser aux tribunaux tant que le processus

administratif suit son cours ». Ce principe [TRADUCTION] « s'applique à l'ensemble des questions soulevées au cours du processus administratif » (*Herbert v Canada Attorney General*), 2022 FCA 11 au para 8).

[22] Comme je l'ai déjà mentionné, le demandeur a déposé la présente demande dans le contexte d'une vérification par l'ARC et d'une nouvelle cotisation proposée par celle-ci. L'ARC n'a pas délivré d'avis de nouvelle cotisation au demandeur.

[23] En outre, le délégué du ministre a affirmé, dans la décision rendue au second palier, que les documents examinés par l'ARC dans le cadre de sa vérification ont été transmis au demandeur pour qu'il les examine, et qu'il aurait l'occasion de présenter des observations s'il a des préoccupations relatives au secret professionnel de l'avocat. D'après le dossier certifié du tribunal, il semble que le demandeur a eu l'occasion d'examiner les documents dont l'ARC disposait à la suite du dépôt de la présente demande puisqu'il a invoqué le secret professionnel de l'avocat à l'égard de certains documents, qui n'ont pas été divulgués à la Cour.

[24] En outre, *si* une nouvelle cotisation est établie, le demandeur pourra s'y opposer ou interjeter appel en vertu des articles 165 et 169 de la Loi.

[25] La présente demande est prématurée. Il n'est pas nécessaire qu'un tiers examine les documents. Les deux parties ont vu l'ensemble des documents utilisés dans le cadre de la vérification et le demandeur a pu invoquer le secret professionnel de l'avocat à l'égard de certains d'entre eux.

C. *Question préliminaire : la Cour devrait-elle exercer son pouvoir discrétionnaire de refuser de procéder au présent contrôle judiciaire parce qu'un autre recours est possible auprès de la Cour canadienne de l'impôt?*

[26] À l'audience, l'avocat a convenu que la Cour canadienne de l'impôt n'a pas compétence pour ordonner l'examen des documents par un tiers.

[27] Comme je l'ai déjà mentionné, si l'ARC établit une nouvelle cotisation, le demandeur pourra s'y opposer ou interjeter appel en vertu des articles 165 et 169 de la Loi. De plus, la Cour canadienne de l'impôt a compétence pour déterminer s'il y a eu manquement à l'article 8 de la *Charte* et, le cas échéant, la réparation appropriée (voir par exemple *SPE Valeur Assurable Inc. c La Reine*, 2019 CCI 174; *Brown c La Reine*, 2012 CCI 251).

[28] Le refus de la Cour de procéder au présent contrôle judiciaire, que ce soit parce qu'il est prématuré ou qu'elle décide d'exercer son pouvoir discrétionnaire, n'empêchera pas le demandeur de s'opposer à une nouvelle cotisation, advenant qu'elle soit établie, ou d'interjeter appel à l'encontre de celle-ci, et de se prévaloir des recours fondés sur la *Charte*. Le recours dont peut se prévaloir le demandeur, le cas échéant, consiste à intenter une action auprès de la Cour canadienne de l'impôt.

D. *La décision était-elle raisonnable?*

[29] Comme je l'ai déjà affirmé, la norme de contrôle applicable à une décision administrative qui aurait une incidence sur les droits consacrés par la *Charte* est celle de la décision raisonnable telle qu'elle est énoncée dans l'arrêt *Doré (Vavilov)*, au para 57).

[30] Selon le cadre établi dans l'arrêt *Doré*, une décision administrative qui fait intervenir un droit consacré par la *Charte* sera raisonnable si elle est le fruit d'une mise en balance proportionnée des droits en cause protégés par la *Charte* et du mandat légal du décideur. La cour de révision doit se demander s'il existait d'autres possibilités raisonnables qui donneraient davantage effet aux protections conférées par la *Charte* eu égard aux objectifs applicables, tout en se posant la question de savoir si la décision se situe à l'intérieur d'une gamme d'issues raisonnables. La cour de révision doit aussi se pencher sur l'importance de la restriction de la protection conférée par la *Charte* par rapport aux avantages qu'il y a à favoriser la réalisation des objectifs de la loi dans ce contexte (*Doré*, aux para 56 à 57; *École secondaire Loyola c Québec (Procureur général)*, 2015 CSC 12 aux para 37 à 42 et 68; *Trinity Western University c Barreau du Haut-Canada*, 2018 CSC 33 aux para 35-36).

[31] Le demandeur soutient que la décision du délégué du ministre de rejeter sa demande en vue d'obtenir un examen contrevient à ses droits conférés par l'article 8, qu'elle est déraisonnable et qu'elle restreint indûment son droit d'être protégé contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives.

[32] L'article 8 de la *Charte* prévoit une protection contre les fouilles, perquisitions et saisies abusives. Au paragraphe 27 de l'arrêt *Canada (Procureur général) c Chambre des notaires du Québec*, 2016 CSC 20, la Cour suprême du Canada précise qu'afin de déterminer si une action gouvernementale est contraire à l'article 8 de la *Charte*, le tribunal doit établir i) si l'action gouvernementale empiète sur une attente raisonnable au respect de la vie privée d'un particulier

et si cette action constitue une saisie au sens de l'article 8; ii) si la saisie représente une atteinte abusive à ce droit à la vie privée.

[33] Il y a « saisie » au sens de l'article 8 lorsque « les autorités prennent quelque chose appartenant à une personne sans son consentement ».

[34] Comme je l'ai déjà mentionné, la Loi ne semble contenir aucune obligation ou disposition, en dépit des lignes directrices de l'ARC relatives aux vérifications, qui permettent à cette dernière d'effectuer un examen par un tiers comme le demande le demandeur, ou qui requièrent qu'elle le fasse.

[35] L'ARC a avisé le demandeur à de nombreuses reprises, y compris dans la décision rendue au second palier, qu'elle ne s'appuyait sur aucun document qui semblait protégé par le secret professionnel de l'avocat dans le cadre de sa vérification. Même s'il connaissait la nature des deux documents que le Bureau de la concurrence avait communiqué à un « organisme canadien d'application de la loi », le demandeur n'a pas indiqué à l'ARC quels étaient les deux documents qui le préoccupaient. Si le demandeur était préoccupé par des documents en particulier, il lui incombait de les identifier et de demander qu'ils lui soient retournés et que leurs copies soient détruites.

[36] En l'espèce, les détails relatifs à ces documents n'ont pas été divulgués à l'ARC. Le défendeur a uniquement pris connaissance de l'existence de ces documents au moment où le demandeur a déposé des documents dans le cadre de la présente demande.

[37] Les actions de l'ARC ne constituent pas une saisie. Tous les documents dont dispose l'ARC aux fins de la vérification ont été transmis au demandeur, et celui-ci a eu l'occasion de présenter des observations et de revendiquer le secret professionnel de l'avocat à l'égard de certains documents.

[38] Par conséquent, le fait que l'ARC ait refusé d'effectuer l'examen par un tiers ne contrevenait pas à l'article 8 de la *Charte*. Rien n'indique qu'un tel examen est nécessaire ou que cela fournirait un aperçu ou une protection supplémentaires qui n'auraient pas déjà été accordés en ce qui concerne les droits du demandeur. Comme je l'ai déjà affirmé, si l'ARC établissait une nouvelle cotisation, le demandeur pourrait s'y opposer ou interjeter appel en vertu des articles 165 et 169 de la Loi

[39] Par conséquent, la décision rendue au second palier est raisonnable. Elle est le fruit d'une mise en balance proportionnée des droits en cause protégés par la *Charte* et du mandat légal du décideur. L'ARC a retenu d'autres possibilités raisonnables qui donneraient davantage effet aux protections conférées par la *Charte* eu égard aux objectifs de sa vérification de confirmer que le demandeur s'acquittait de ses obligations fiscales, qu'il respectait dûment les lois fiscales et qu'il recevait les avantages sociaux et remboursements auxquels il avait droit. La décision rendue au second palier se situe à l'intérieur d'une gamme d'issues raisonnables.

E. *Conclusion*

[40] La présente demande est rejetée. Les dépens sont adjugés au défendeur.

JUGEMENT dans le dossier T-575-21

LA COUR STATUE :

1. La demande est rejetée.
2. Les dépens sont adjugés au défendeur

« Michael D. Manson »

Juge

Traduction certifiée conforme
Jean-François Malo

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-575-21

INTITULÉ : JESSE WILLMS c PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : AUDIENCE TENUE PAR VIDÉOCONFÉRENCE

DATE DE L'AUDIENCE : LE 12 AVRIL 2022

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE MANSON

DATE DU JUGEMENT ET DES MOTIFS : LE 19 AVRIL 2022

COMPARUTIONS :

NEIL MATHER POUR LE DEMANDEUR

ALEXANDER MILLMAN POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

NEIL T. MATHER PROFESSIONAL CORPORATION POUR LE DEMANDEUR
EDMONTON (ALBERTA)

MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA POUR LE DÉFENDEUR
EDMONTON (ALBERTA)