

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20221115

Dossier : T-888-22

Référence : 2022 CF 1544

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 15 novembre 2022

En présence de monsieur le juge Southcott

ENTRE :

MA. MARIBEL ACEVEDO VIRGEN

demanderesse

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Aperçu

[1] La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire de la décision [la décision], communiquée à la demanderesse dans une lettre datée du 31 mars 2022, sous le nom du chef des appels du Bureau des services fiscaux de Toronto-Nord [le chef des appels], au nom du ministre du Revenu national [le ministre]. La décision confirmait une décision antérieure, prise au titre du

paragraphe 150.1(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, LRC 1985, c 1 (5^e supp) [la Loi], de suspendre la participation de la demanderesse au système de transmission électronique des déclarations [TED] de l'Agence du revenu du Canada [l'ARC].

[2] Comme il est expliqué plus en détail ci-dessous, la présente demande sera accueillie, parce que la décision n'est pas intelligible et transparente, en raison du fait qu'elle est fondée sur une conclusion selon laquelle la demanderesse a été l'auteure de fraude, d'abus de confiance, ou d'autres conduites malhonnêtes et déshonorantes.

II. Le contexte

[3] Le programme de la TED de l'ARC permet aux participants de transmettre par voie électronique certaines déclarations de revenus. La demanderesse, Maribel Acevedo Virgen, a participé au programme de la TED et s'est vu initialement attribuer le compte de la TED n° Q9080.

[4] Dans le cadre du programme de la TED, l'ARC mène un processus de surveillance pour s'assurer que les participants au programme respectent les conditions de celui-ci. Ce processus de surveillance peut comprendre la demande que les participants fournissent des copies du document, identifié en tant que formulaire T183, que les participants utilisent lorsqu'ils transmettent une déclaration de revenus au nom d'une autre personne.

[5] Dans une lettre datée du 19 novembre 2019, l'ARC a avisé la demanderesse qu'elle surveillait son compte et lui a demandé de fournir des copies de formulaires T183 particuliers. Le

18 décembre 2019, la demanderesse a fourni les formulaires demandés. Le 8 janvier 2020, l'ARC a envoyé à la demanderesse un courriel lui demandant d'expliquer des erreurs qui avaient été relevées dans les formulaires T183. Dans une lettre datée du 5 février 2020, l'ARC a fait remarquer que la demanderesse n'avait pas répondu à cette demande et a indiqué qu'elle avait suspendu ses privilèges liés à la transmission électronique. La demanderesse a par la suite répondu à la demande de l'ARC le 25 février 2020.

[6] Le 11 mars 2020, l'ARC a envoyé à la demanderesse une autre lettre — qui renvoyait à sa lettre antérieure datée du 19 novembre 2019 — concernant les erreurs relevées dans les formulaires T183 et la réponse de la demanderesse à une demande d'explication, et a demandé que la demanderesse examine ses pratiques actuelles et futures quant à un élément décrit ainsi :

[TRADUCTION]

L'adresse du contribuable indiquée dans la partie A du formulaire T183 correspond à celle du déclarant par voie électronique. L'adresse indiquée dans la partie A du formulaire T183 doit être celle du contribuable.

[7] Le 11 mars 2020, l'ARC a également envoyé à la demanderesse une deuxième lettre, qui indiquait un nouveau numéro de compte de la TED, V7197, et expliquait que l'ARC avait accepté, sous certaines conditions, la demande de participation au programme de la TED faite par la demanderesse, malgré le fait que cette dernière n'avait fourni aucune explication (ni aucune explication en temps opportun) pour les erreurs relevées dans les formulaires T183 que l'ARC avait examinés [la lettre V7197]. Cette lettre mentionnait également ce qui suit :

[TRADUCTION]

Veillez également prendre note des renseignements concernant les « Exclusions de la transmission électronique (TED) ». Bien que la plupart des contribuables se qualifient pour transmettre leurs déclarations au moyen de la TED, certaines situations peuvent

exclure un contribuable de la TED. Pour obtenir la liste de ces exclusions, veuillez vous rendre sur le site Web de la TED à l'adresse canada.ca/ted, cliquez sur les liens « Aperçu », puis « Produire des déclarations », et sélectionnez « Exclusions » pour obtenir la liste complète des exclusions. Veuillez prêter une attention particulière aux deux premières exclusions de la liste, comme il est indiqué ci-dessous :

– Les travailleurs étrangers embauchés au Canada dans le cadre du Programme des travailleurs agricoles saisonniers qui sont des non-résidents ou des non-résidents réputés. Veuillez vous référer au guide RC4004 — Programme des travailleurs agricoles saisonniers.

– Le contribuable est un résident réputé (non assujéti à l'impôt d'une province ou d'un territoire).

[8] Le dossier certifié du tribunal contient également des mentions d'une conversation téléphonique du 9 mars 2020, dans le cadre de laquelle un représentant de l'ARC a informé la demanderesse que la transmission de déclarations de personnes exclues du programme de la TED entraînerait une suspension de l'admissibilité au programme pendant au moins cinq ans. Cette conversation semble se rapporter à la conclusion tirée par l'ARC lors de son examen selon laquelle la demanderesse avait transmis des déclarations de revenus pour des non-résidents ou des non-résidents réputés du Canada qui participaient au Programme des travailleurs agricoles saisonniers [le PTAS].

[9] Dans une lettre datée du 6 mai 2021, l'ARC a informé la demanderesse qu'elle effectuait un examen plus approfondi des formulaires T183 produits par la demanderesse et a demandé des copies de ces formulaires pour certaines personnes. La correspondance interne par courriel signale que, dans le cadre de cet examen, l'ARC a conclu que la demanderesse avait continué de

transmettre des déclarations pour des non-résidents du Canada qui participaient au PTAS en utilisant l'option d'adresse [TRADUCTION] « au soin de » dans le logiciel de la TED.

[10] Dans une lettre datée du 27 octobre 2021 [la lettre de suspension], l'ARC a informé la demanderesse que ses privilèges liés à la TED étaient suspendus depuis le 25 octobre 2021. La lettre de suspension faisait mention de la lettre V7179, y compris les exclusions au programme de la TED qui y étaient expliquées, ainsi qu'à la conversation téléphonique du 9 mars 2020 entre elle et l'ARC.

[11] Dans une lettre datée du 25 janvier 2022 (et reçue par l'ARC le 28 janvier 2022), la demanderesse a demandé la révision administrative de la lettre de suspension. Entre le 17 et le 28 mars 2022, l'ARC a tenté de téléphoner à la demanderesse cinq fois au sujet de sa demande de révision administrative. À trois de ces occasions, l'ARC a laissé un message sur la boîte vocale de la demanderesse, lui demandant de la rappeler. N'ayant reçu aucune réponse, l'ARC a terminé la révision administrative et, le 31 mars 2022, une lettre a été envoyée à la demanderesse pour lui communiquer la décision visée par la présente demande de contrôle judiciaire.

III. La décision faisant l'objet du contrôle

[12] La décision a confirmé la lettre de suspension ainsi que la suspension de la participation de la demanderesse au programme de la TED.

[13] Comme il a été mentionné ci-dessus, la décision a été communiquée à la demanderesse dans une lettre datée du 31 mars 2022, délivrée au nom du chef des appels [la lettre de décision].

Dans la lettre de décision, il est noté que le privilège d'utiliser le programme de la TED est assujéti à une vérification et à une surveillance de l'admissibilité de la part du Bureau d'aide de la TED, au nom du ministre. Il y est également souligné que l'autorisation d'effectuer une vérification et une surveillance est prévue au paragraphe 150.1(2) de la Loi. Il est mentionné dans la lettre de décision qu'un demandeur doit remplir et continuer de remplir certains critères pour participer au programme de la TED, et que les demandeurs ne remplissent pas les critères s'ils transmettent par voie électronique une déclaration de personnes exclues.

[14] La lettre de décision mentionnait que les travailleurs étrangers embauchés au Canada dans le cadre du PTAS qui étaient des non-résidents ou des non-résidents réputés étaient des personnes exclues et que l'examen de l'ARC a indiqué que la demanderesse avait continué de transmettre des déclarations de contribuables exclus, après avoir été avertie oralement et par écrit des exclusions en mars 2020. Compte tenu de cela, la lettre de décision a confirmé la suspension de la demanderesse du programme de la TED.

IV. **Les questions en litige et la norme de contrôle**

[15] En me fondant sur les observations des parties, j'identifierais les trois questions préliminaires suivantes, ainsi qu'une question de fond qu'il revient à la Cour de trancher :

- A. Qui est le bon défendeur?
- B. Quel est le dossier approprié dont doit tenir compte la Cour?

C. La Cour devrait-elle permettre le dépôt d'un *addenda* daté du 31 octobre 2022 et préparé par la demanderesse?

D. La décision est-elle raisonnable?

[16] Comme le donne à entendre la formulation ci-dessus de la question de fond, les parties conviennent (et je suis d'accord) que la décision est susceptible de contrôle selon la norme de la décision raisonnable (voir la décision *Paterson c Canada (Agence du revenu)*, 2010 CF 644 [*Paterson*] au para 12, conf par 2011 CAF 12). Lorsqu'elle effectue un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, la cour de révision doit tenir compte du résultat de la décision administrative eu égard au raisonnement sous-jacent à celle-ci afin de s'assurer que la décision dans son ensemble est transparente, intelligible et justifiée (voir l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 [*Vavilov*] au para 15).

V. Analyse

A. *Qui est le bon défendeur?*

[17] À titre de question préliminaire de procédure, qui n'est pas contestée, l'avocat du défendeur soutient que, bien que la demanderesse ait désigné l'ARC comme défenderesse dans la présente demande, le bon défendeur est le procureur général du Canada [le PGC]. La demanderesse ne s'est pas prononcée à cet égard.

[18] Je suis d'accord avec la position du défendeur. L'article 303 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, prévoit que, dans une demande de contrôle judiciaire, si aucune

personne n'est directement touchée par l'ordonnance recherchée, autre que l'office fédéral visé par la demande, le demandeur doit désigner le PGC comme défendeur. La présente instance constitue une telle situation, et mon jugement prévoira donc la modification du nom du défendeur.

[19] Lors de l'audition de la présente demande, l'avocat du défendeur a utilement confirmé qu'il agissait à titre d'avocat à la fois de l'ARC et du PGC.

B. *Quel est le dossier approprié dont doit tenir compte la Cour?*

[20] Plus fondamentalement, le défendeur adopte également la position selon laquelle, lors de l'examen du caractère raisonnable de la décision, la Cour ne devrait pas prendre en compte les pièces jointes à l'affidavit de la demanderesse dont ne disposait pas le décideur au moment de prendre la décision. Le défendeur s'appuie sur le principe expliqué dans l'arrêt *Association des universités et collèges du Canada c Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 CAF 22 [*Access Copyright*] au para 19, selon lequel le dossier de preuve qui est soumis à une cour lorsqu'elle est saisie d'une demande de contrôle judiciaire se limite à celui dont disposait le tribunal dont la décision fait l'objet du contrôle. Comme il est mentionné dans l'arrêt *Access Copyright*, il y a quelques exceptions reconnues à cette règle générale, y compris des informations générales qui sont susceptibles d'aider la cour à comprendre les questions qui se rapportent au contrôle judiciaire (au para 20).

[21] À l'audience, l'avocat du défendeur a identifié deux pièces jointes à l'affidavit de la demanderesse qui, comme il l'a reconnu, correspondait à l'exception liée aux informations

générales. Il s'agit d'un guide intitulé [TRADUCTION] « Programme des travailleurs agricoles saisonniers » et portant le numéro de référence « RC 4004(E) Rev 2 » [le guide du PTAS], joint à titre de pièce 11, et d'extraits d'une politique de l'ARC (apparemment publiée sur le site Web de l'ARC), joints à titre de pièce 27, qui renvoient à la surveillance par l'ARC des activités des déclarants par voie électronique et aux circonstances dans lesquelles l'ARC peut révoquer l'autorisation d'un déclarant de participer au programme de la TED [la politique de surveillance].

[22] Le défendeur n'a pas demandé que des éléments de preuve soient officiellement radiés du dossier, mais il prend la position selon laquelle la Cour ne devrait pas prendre en compte les pièces déposées par la demanderesse, autres que les deux mentionnées ci-dessus, parce qu'elles contreviennent au principe décrit dans l'arrêt *Access Copyright*. La demanderesse ne s'est pas prononcée à l'égard de cette demande. Je suis d'accord avec la position du défendeur selon laquelle il ne semble y avoir aucune raison de conclure que le décideur disposait des pièces contestées ou que ces pièces correspondent à une exception reconnue au principe énoncé dans l'arrêt *Access Copyright*. Je ne prendrai donc pas en compte ces pièces dans l'analyse du bien-fondé de la présente demande de contrôle judiciaire.

C. *La Cour devrait-elle permettre le dépôt d'un addenda daté du 31 octobre 2022 et préparé par la demanderesse?*

[23] Cette dernière question préliminaire concerne un document intitulé [TRADUCTION] « *Addenda* » et daté du 31 octobre 2022, dont la demanderesse a sollicité le dépôt environ une semaine avant l'audition de la présente demande. Il s'agit d'un document de deux pages, que j'interprète comme un effort visant à compléter le mémoire des arguments de la demanderesse

daté du 29 août 2022. L'*addenda* cite de la jurisprudence additionnelle et cherche à présenter des arguments relatifs aux articles 7, 11, 15, 24 et 36 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [la Charte].

[24] Le défendeur s'oppose au dépôt de l'*addenda* et à la présentation, par la demanderesse, d'arguments fondés sur cet *addenda*, parce que ces arguments n'étaient pas énoncés dans l'avis de demande délivré le 2 mai 2022. Le défendeur soutient qu'il a été lésé, parce qu'il a été privé de la possibilité de produire des éléments de preuve pertinents quant aux arguments relatifs à la Charte, faisant remarquer que des arguments relatifs à la Charte ne doivent pas être présentés dans un vide factuel (voir l'arrêt *MacKay c Manitoba*, [1989] 2 RCS 357 aux p 361, 362). Le défendeur soutient en outre que les arguments relatifs à la Charte sont sans fondement, tant parce qu'ils n'ont pas été soulevés devant le décideur que parce qu'ils ne s'appliquent pas à la décision administrative (plutôt que criminelle) en cause en l'espèce.

[25] La demanderesse n'a pas fourni de réponse convaincante à ces observations. J'accepte la position du défendeur et refuse d'accepter la production de l'*addenda* ou d'examiner les arguments qui y sont présentés.

D. *La décision est-elle raisonnable?*

[26] En examinant maintenant le bien-fondé de la présente demande, je note que la demanderesse, qui a agi pour son propre compte, a soulevé un certain nombre d'arguments liés aux interactions entre l'ARC et elle, lesquels n'aident pas particulièrement la Cour à apprécier le caractère raisonnable de la décision. Toutefois, je n'ai pas à examiner tous ces arguments en

détail, puisque je juge déterminant l'argument de la demanderesse concernant la transparence et l'intelligibilité de la décision qui repose sur une conclusion selon laquelle elle a été l'auteure de fraude, d'abus de confiance, ou d'autres conduites malhonnêtes et déshonorantes. Pour expliquer ma conclusion, il est utile d'examiner les étapes qui ont mené à la décision faisant l'objet du contrôle.

[27] La décision représente l'étape administrative finale d'un processus qui a commencé avec l'ouverture par l'ARC d'un examen des pratiques de transmission électronique de la demanderesse au moyen d'une lettre datée du 6 mai 2021. Cette lettre informait la demanderesse que l'ARC examinait les formulaires T183 qu'elle avait remplis pour l'année d'imposition 2019, et lui demandait de fournir des copies de ces formulaires pour chaque personne dont le nom figurait sur une liste jointe.

[28] Cet examen a mené, le 27 octobre 2021, à la délivrance par l'ARC de la lettre de suspension, qui a informé la demanderesse que ses privilèges liés à la TED étaient suspendus. La lettre mentionnait que la demanderesse avait déjà été avisée, tant dans la lettre V7197 du 11 mars 2022 que lors de la conversation téléphonique du 9 mars 2020, que certaines catégories de contribuables étaient exclues de la transmission électronique. Ces catégories comprennent :

- a) les travailleurs étrangers embauchés au Canada dans le cadre du PTAS qui étaient des non-résidents ou des non-résidents réputés; b) les contribuables qui étaient des résidents réputés (non assujettis à l'impôt d'une province ou d'un territoire) [collectivement, les contribuables exclus].

[29] Bien que cela ne soit pas explicitement mentionné dans la lettre de suspension, j'interprète la lettre comme communiquant le fait que les privilèges de la demanderesse liés à la TED ont été suspendus parce que, malgré les conseils qu'elle avait reçus antérieurement, elle avait continué de transmettre par voie électronique des déclarations de revenus de contribuables exclus.

[30] La demanderesse a entrepris, dans une lettre du 25 janvier 2022, un recours en révision administrative de la lettre de suspension. En particulier, elle a contesté l'affirmation de l'ARC selon laquelle elle avait déjà été avertie en mars 2020, tant par lettre que par téléphone, au sujet des exclusions de la TED qui s'appliquaient aux contribuables exclus.

[31] Le dossier dont est saisie la Cour démontre que le processus de révision administrative en l'espèce a commencé avec le travail d'un agent des appels. Celui-ci a souscrit un affidavit expliquant les étapes du processus de révision et a joint en tant que pièce une note pour le dossier indiquant ces étapes [la note]. Ces étapes comprenaient la préparation, par l'agent des appels, d'un document intitulé [TRADUCTION] « Rapport sur la révision administrative », daté du 28 mars 2022 [le rapport], également joint en tant que pièce à l'affidavit. L'agent de l'ARC qui était chargé de prendre la décision définitive concernant la révision, dont le titre était chef d'équipe, a examiné le rapport et d'autres documents compilés par l'agent des appels. Bien que le chef d'équipe ait pris la décision définitive, celle-ci a été communiquée à la demanderesse dans la lettre de décision datée du 31 mars 2022 et délivrée au nom du chef des appels.

[32] Le rapport n'est signé par aucune des personnes ayant participé au processus, mais la date du 28 mars 2022 figure à côté des noms de l'agent des appels, du chef d'équipe et du chef des appels. La note indique également que le dossier était terminé et a été envoyé au chef d'équipe pour examen le 28 mars 2022, et que le chef d'équipe l'a approuvé à la même date.

[33] La note et le rapport donnent tous deux un aperçu du raisonnement qui a mené à la suspension délivrée au moyen de la lettre de suspension. En fait, cette décision est attribuable au fait que la demanderesse a continué de transmettre par voie électronique des déclarations de revenus de contribuables exclus, malgré le fait qu'elle avait été avisée oralement et par écrit en mars 2020 qu'elle ne devait pas le faire. Ces documents indiquent également que la décision concernant la suspension était fondée sur ce que la note appelle le [TRADUCTION] « critère no 13 », qui se rapportent au fait d'être l'auteur de fraude, d'abus de confiance, ou d'autres conduites malhonnêtes et déshonorantes. De même, en expliquant les motifs de la suspension initiale, le rapport cite ainsi ce critère [le critère 13] :

[TRADUCTION]

Selon les critères — 4032.(12)74 :

*Un demandeur **doit remplir et continuer de remplir** les critères de participation au programme de la TED.*

*Les demandeurs **ne remplissent pas** les critères s'ils :*

[...]

13. sont les auteurs de fraude, d'abus de confiance, ou d'autres conduites malhonnêtes et déshonorantes.

[En italique et en caractères gras dans l'original.]

[34] L'avocat a confirmé à l'audience que le document d'où provient cette citation ne fait pas partie du dossier dont est saisie la Cour. Toutefois, il semble que ce document et le critère 13 aient fait l'objet de la décision de la Cour dans l'affaire *Paterson*, où le juge Martineau a expliqué ce qui suit (aux para 3, 4) :

3. Avant d'examiner les faits en l'espèce, je précise que l'article 150.1 de la Loi établit clairement qu'il n'existe aucun droit quant à la transmission électronique des déclarations. Le paragraphe 150.1(2) précise plutôt que la « personne qui remplit les critères que le ministre établit par écrit peut transmettre par voie électronique une déclaration de revenus pour une année d'imposition » [Non souligné dans l'original.]. Selon le libellé de la disposition, le ministre jouit manifestement d'un pouvoir discrétionnaire complet en matière d'octroi et de révocation du privilège lié à la transmission électronique. Le formulaire « Vérification de l'admissibilité » qui figure sur le site Web de l'ARC énonce une liste des facteurs pertinents qui régissent l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre.

4. Les facteurs pertinents à prendre en compte sont notamment : un participant actuel ou éventuel au programme de la TED ne doit pas avoir été condamné en vertu de la Loi ou d'une loi de l'impôt sur le revenu d'une province ou d'un territoire, ne doit pas avoir omis d'observer l'obligation de payer, de percevoir et de remettre l'impôt et les taxes prévus par la Loi (entre autres lois), ne doit pas avoir fait de fausses déclarations dans sa demande d'adhésion ou de renouvellement et, ce qui est encore plus important en l'espèce, le participant actuel ou éventuel « n'a pas été l'auteur de fraude, d'abus de confiance, ni d'autres conduites malhonnêtes et déshonorantes » [...]

[Souligné dans l'original.]

[35] Après avoir indiqué les motifs de la suspension de la demanderesse, le rapport précise la position de la demanderesse, comme elle était définie dans sa lettre du 25 janvier 2022, selon laquelle il n'y avait aucune mention des contribuables exclus dans la lettre qui lui avait été envoyée le 11 mars 2020. Le rapport mentionne ensuite les efforts infructueux pour joindre la demanderesse par téléphone afin de discuter de sa demande de révision administrative.

[36] Enfin, le rapport expose l'analyse qui sous-tend sa conclusion selon laquelle la suspension de la demanderesse devrait être confirmée. Le rapport souligne que l'agent des appels avait confirmé que la lettre envoyée à la demanderesse le 11 mars 2020 l'avait bel et bien informée des catégories de contribuables exclus. L'agent des appels déclare que les observations du 25 janvier 2022 de la demanderesse, dans le cadre de l'appel, ne comprenaient que deux pages d'une lettre de quatre pages. Plus précisément, il ressort clairement du dossier que la demanderesse a reçu deux lettres différentes de deux pages chacune le 11 mars 2020 et que ses observations en appel ne comprenaient qu'une seule de ces lettres. Toutefois, je suis d'accord avec l'argument du défendeur selon lequel cette distinction n'est pas déterminante.

[37] En se fondant sur cette correspondance, la conversation orale de mars 2020 entre l'ARC et la demanderesse et le fait que la liste des contribuables exclus était disponible en ligne, l'agent des appels a conclu que la demanderesse était au courant ou aurait dû être au courant des exclusions. L'agent des appels a également souligné les moyens par lesquels la demanderesse avait continué de transmettre par voie électronique des déclarations pour les contribuables exclus, c'est-à-dire à l'aide de ce qui est décrit comme l'option [TRADUCTION] « au soin de » dans le logiciel de TED pour contourner l'identité des contribuables. Dans le rapport, il est déclaré que la décision confirme la suspension de la demanderesse, parce qu'elle était au courant de la liste des exclusions, mais qu'elle a continué de transmettre par voie électronique des déclarations pour ces contribuables. Le rapport conclut en mentionnant de nouveau le critère 13 et en le citant, y compris un passage selon lequel la suspension habituelle au titre de ce critère est d'au moins cinq ans.

[38] Le document final produit dans le cadre de ce processus était la lettre de décision. En raison de son importance pour la préoccupation quant à l'intelligibilité qui sous-tend mes conclusions, je citerai en entier la partie de la lettre portant sur le fond :

[TRADUCTION]

La présente lettre fait suite à la vôtre datée du 25 janvier 2022.

Dans la lettre du Bureau d'aide de la transmission électronique des déclarations (la TED), datée du 27 octobre 2021, vous avez été informée que votre demande de participation au programme de la transmission électronique avait été suspendue, parce que vous avez continué de transmettre par voie électronique des déclarations de revenus de personnes exclues.

Le privilège d'utiliser la TED et le Système électronique de notification de débits (le SEND) pour transmettre les déclarations de revenus de particuliers T1 est assujéti à une vérification et à une surveillance de l'admissibilité, qui sont effectuées par le Bureau d'aide de la TED, au nom du ministre. L'objectif de la vérification et de la surveillance est de protéger le système de la TED, de maintenir un niveau élevé de confiance du public dans la TED et de veiller à ce que tous les participants au programme respectent les normes professionnelles et éthiques les plus élevées. L'autorisation d'effectuer la vérification et la surveillance est prévue au paragraphe 150.1(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (la LIR), sous réserve d'une révision administrative par le chef des appels.

Nous avons traité votre demande de révision administrative pour la TED.

Un demandeur doit remplir et continuer de remplir les critères de participation au programme de la TED. Les demandeurs ne remplissent pas les critères s'ils transmettent par voie électronique des déclarations de personnes exclues. Les demandeurs ne peuvent pas transmettre par voie électronique les déclarations :

- des travailleurs étrangers embauchés au Canada dans le cadre du Programme des travailleurs agricoles saisonniers qui sont des non-résidents ou des non-résidents réputés;
- des contribuables qui sont des résidents réputés (non assujétiés à l'impôt d'une province ou d'un territoire).

Notre vérification indique que vous avez continué à transmettre par voie électronique des documents de contribuables exclus après avoir été avisée, par le Bureau d'aide de la TED, de ces exclusions, oralement et par écrit, au cours du mois de mars 2020. Cette liste d'exclusions est également disponible en ligne sur les pages « TED pour les déclarants par voie électronique » et « RC4018 Manuel des déclarants par voie électronique ».

Compte tenu des motifs mentionnés ci-dessus, nous avons le regret de vous informer que nous confirmons la décision du Bureau d'aide de la TED de suspendre votre participation aux programmes de transmission électronique de l'ARC.

[39] Il ressort clairement de la lettre de décision et du dossier sous-jacent que, dans les faits, la décision est fondée sur le fait que la demanderesse a continué de transmettre par voie électronique des déclarations de contribuables exclus, et ce, alors que l'ARC l'avait déjà informée des exclusions. La demanderesse conteste le caractère raisonnable de cet aspect de la décision, notamment en faisant valoir que l'ARC lui a causé de la confusion en envoyant deux lettres datées du 11 mars 2022 et en lui attribuant différents numéros de participant dans le système de la TED. Je conclus que cet argument est sans fondement, puisque rien dans le dossier ne contredit la conclusion, compte tenu en particulier de la lettre V7197, selon laquelle la demanderesse a été clairement informée des exclusions.

[40] La demanderesse conteste également le fait que les contribuables dont les déclarations de revenus ont entraîné sa suspension, qui, si j'ai bien compris, sont des travailleurs agricoles saisonniers qui résident normalement au Mexique, appartiennent aux catégories des contribuables exclus. La demanderesse a renvoyé la Cour à des parties du guide du PTAS, qui précisent les circonstances dans lesquelles un travailleur saisonnier est considéré comme un résident, un non-résident ou un non-résident réputé du Canada pour les besoins de l'impôt. Les

parties conviennent qu'il existe une convention fiscale entre le Canada et le Mexique, ce qui se reflète également dans le guide du PTAS. Il ressort clairement du guide du PTAS que, peu importe le nombre de jours qu'un travailleur saisonnier d'un pays signataire d'une convention a passé au Canada, il est un non-résident ou un non-résident réputé et fait donc partie des catégories de contribuables exclus. Une fois de plus, je ne vois rien dans le dossier qui permet de conclure que cet aspect du raisonnement sous-tendant la décision est déraisonnable.

[41] Toutefois, l'arrêt *Vavilov* explique que le contrôle selon la norme de la décision raisonnable consiste à déterminer s'il y a une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle qui est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti (au para 85). C'est dans les contraintes juridiques auxquelles le décideur était assujéti que je conclus au manque d'intelligibilité et de transparence dans la décision.

[42] Les contraintes juridiques découlent du paragraphe 150.1(2) de la Loi qui, comme il est expliqué dans la décision *Paterson* (au para 3), prévoit qu'une personne qui remplit les critères que le ministre établit par écrit peut transmettre par voie électronique une déclaration de revenus. La décision *Paterson* explique également que le critère 13 est l'un de ces critères que le ministre a établis par écrit et qui se trouvent dans une partie du site Web de l'ARC appelée « Vérification de l'admissibilité ». Comme il ressort de la décision *Paterson*, le critère 13 n'est qu'un des critères qui ont un effet juridique par application du paragraphe 150.1(2). Toutefois, la préoccupation quant à l'intelligibilité qui découle de la décision en l'espèce concerne l'incertitude quant à savoir si le critère 13 figure dans le raisonnement qui sous-tend la décision et, dans l'affirmative, de quelle façon.

[43] Dans ses observations écrites et orales, le défendeur adopte la position selon laquelle la décision ne dépend pas de l'application du critère 13. Il souligne que la lettre de décision ne mentionne pas ce critère. Selon les observations du défendeur, le contenu juridique de la décision découle de la liste des contribuables exclus qui est publiée sur le site Web de l'ARC. En d'autres termes, le défendeur fait valoir que les exclusions représentent des critères que le ministre a établis par écrit pour les besoins du paragraphe 150.1(2).

[44] Le défendeur soutient que les mentions du critère 13 dans le rapport et d'autres parties du dossier qui ont mené à la décision concernent la façon dont la demanderesse a pu effectuer les transmissions électroniques contestées, c'est-à-dire à l'aide de l'option [TRADUCTION] « au soin de » dans le programme de la TED, mais qu'ils sont accessoires au raisonnement qui sous-tend la décision.

[45] Lors de l'audition de la présente demande, j'ai demandé à l'avocat du défendeur s'il était sensé de considérer la liste d'exclusions publiée comme des critères au titre du paragraphe 150.1(2). L'avocat a souligné que, si la demanderesse avait une telle préoccupation, il lui incombait de la soulever lorsqu'elle avait demandé la révision administrative de la décision. La décision aurait alors pu aborder ce point, et les parties ainsi que la Cour auraient bénéficié du raisonnement du décideur administratif dans le cadre du contrôle judiciaire. Je prends acte de ce point, et je ne ferai donc aucun autre commentaire sur cette question.

[46] Je conclus plutôt que la décision est déraisonnable, parce que je ne peux pas accepter l'observation du défendeur selon laquelle la décision ne dépend pas de l'application du

critère 13. Comme il est expliqué au paragraphe 23 de la décision *Saber & Sone Group c Canada (Revenu national)*, 2014 CF 1119, le rapport ou la recommandation ayant mené à une décision administrative peut être considéré comme éclairant les motifs de la décision lorsque la décision même ne contient aucun motif ou seulement de brefs motifs (voir aussi l'arrêt *Canada (Procureur général) c Sketchley*, 2005 CAF 404 aux para 37, 38). En l'espèce, la lettre de décision expose effectivement un certain raisonnement, et on pourrait se demander si ces motifs sont suffisamment exhaustifs pour s'écarter de ce principe. En fin de compte, il s'agit d'un exercice au cas par cas qui doit être effectué en fonction des faits propres à chaque cas. Conformément aux observations de l'avocat du défendeur dans sa plaidoirie, la lettre de décision et le rapport doivent être analysés de façon holistique, conjointement avec le dossier dont est saisie la Cour, comme un tout.

[47] À mon avis, le dossier qui a mené à la lettre de décision, en particulier le rapport, éclaire considérablement la compréhension du raisonnement qui sous-tend la décision. L'analyse qui sous-tend la lettre de suspension reposait clairement sur le critère 13 et, par conséquent, sur une conclusion selon laquelle, en continuant de transmettre par voie électronique des déclarations de contribuables exclus, la demanderesse avait été l'auteure de fraude, d'abus de confiance, ou d'autres conduites malhonnêtes et déshonorantes. Tant en raison de ce contexte que du fait que la conclusion du rapport cite encore une fois le critère 13 et mentionne la période de suspension par défaut de cinq ans qui semble liée à ce critère, il m'apparaît également évident que l'analyse figurant dans le rapport était fondée sur le critère 13.

[48] Tout comme le rapport, la lettre de décision était fondée sur les mêmes faits, ceux entourant la transmission par voie électronique, de la part de la demanderesse, des déclarations de contribuables exclus. Il est donc difficile d'interpréter la lettre de décision comme étant fondée sur une analyse différente de celle se trouvant dans le rapport. De plus, la lettre de décision renvoie au privilège d'utiliser le système de la TED comme étant assujetti à une vérification et à une surveillance de l'admissibilité.

[49] Il aurait été préférable que les parties incluent dans le dossier de la présente demande une copie du document publié par l'ARC qui comprend le critère 13. La politique de surveillance incluse dans le dossier de la demanderesse mentionne que l'ARC se réserve le droit de révoquer l'autorisation de participation au programme de transmission électronique si l'une ou l'autre des conditions énumérées dans une liste existe. Cette liste comprend le non-respect des critères de vérification de l'admissibilité et semble comprendre un lien électronique vers ces critères. Les critères mêmes ne sont pas inclus. Toutefois, comme il a été mentionné précédemment dans les présents motifs, la décision *Paterson* explique que le critère 13 est l'un des critères que le ministre a établis par écrit et qui se trouvent sur une partie du site Web de l'ARC intitulée « Vérification de l'admissibilité ». À mon avis, le renvoi dans la lettre de décision à la vérification de l'admissibilité justifie le fait de conclure que l'analyse sous-tendant la décision s'appuyait notamment sur le critère 13.

[50] Le fait que le défendeur adopte la position selon laquelle la décision devrait être interprétée différemment soulève en soi des préoccupations quant à l'intelligibilité et à la transparence de la décision. Plus important encore, la décision ne divulgue aucune analyse de la

façon dont le décideur est arrivé à la conclusion portant que la transmission par voie électronique de déclarations de contribuables exclus par la demanderesse constituait de la fraude, de l'abus de confiance, ou d'autres conduites malhonnêtes et déshonorantes. Les catégories de comportement énoncées dans le critère 13 peuvent avoir différentes significations, et il n'est pas clair sur lesquelles le décideur s'est appuyé pour conclure que les exigences du critère 13 étaient respectées. La décision n'a pas la clarté qui transpirait de celle qui a été jugée raisonnable dans la décision *Paterson*, où la lettre du chef des appels énonçait explicitement une conclusion selon laquelle le demandeur s'était conduit de façon déshonorante et expliquait les motifs pour lesquels il caractérisait ainsi le comportement du demandeur (au para 11).

[51] Pour les motifs qui précèdent, je conclus que la décision ne divulgue pas la justification requise par l'arrêt *Vavilov* et que la demande de contrôle judiciaire de la demanderesse devrait être accueillie.

VI. Les réparations

[52] La demanderesse demande un certain nombre de réparations, y compris le rétablissement de ses privilèges liés à la TED et une ordonnance lui accordant des dommages-intérêts pour la suspension de ces privilèges.

[53] L'octroi de dommages-intérêts n'est pas une forme de réparation pouvant être accordée dans le cadre d'un contrôle judiciaire. En ce qui concerne la demande de rétablissement des privilèges, l'arrêt *Vavilov* explique que la réparation appropriée lorsqu'un contrôle judiciaire est accueilli consiste habituellement à renvoyer l'affaire au décideur pour qu'il revoie la décision, à

la lumière des motifs donnés par la Cour. Il y a des situations limitées dans lesquelles le renvoi de l'affaire pour nouvel examen ferait échec au souci de résolution rapide et efficace ou ne servirait à rien, parce qu'un résultat donné est inévitable (aux para 141, 142). En l'espèce, il ne s'agit pas d'une telle situation. La réparation appropriée est la réparation habituelle, à savoir l'annulation de la décision et le renvoi de l'affaire à un autre décideur dans une situation semblable, mais différente, pour nouvelle décision. Mon jugement sera rendu en ce sens.

VII. Les dépens

[54] Aucune des parties n'a présenté d'observations sur les dépens lors de l'audition de la présente demande. Conformément au raisonnement énoncé dans la récente décision de la juge Go dans l'affaire *Virani v Canada (Attorney General)*, 2022 FC 1480 au para 23, la demanderesse n'a pas démontré qu'elle avait engagé un coût de renonciation en renonçant à une activité rémunératrice pour préparer la présente affaire. En effet, ses arguments sur le bien-fondé de la demande mettaient l'accent sur la réduction du volume de travail qui lui était offert, en raison de la suspension de sa participation au système de la TED. Mon jugement n'adjugera aucuns dépens.

JUGEMENT DANS LE DOSSIER T-888-22

LA COUR STATUE :

1. L'intitulé de la présente instance est modifié comme il est énoncé ci-dessus, le procureur général du Canada étant désigné comme défendeur;
2. La présente demande de contrôle judiciaire est accueillie, la décision est annulée, et l'affaire est renvoyée à un autre décideur dans une situation semblable, mais différente, pour nouvelle décision;
3. Aucuns dépens ne sont adjugés.

« Richard F. Southcott »

Juge

Traduction certifiée conforme
C. Laroche

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-888-22

INTITULÉ : MA. MARIBEL ACEVEDO VIRGEN c PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : TENUE PAR VIDÉOCONFÉRENCE

DATE DE L'AUDIENCE : LE 8 NOVEMBRE 2022

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE SOUTHCOTT

**DATE DU JUGEMENT
ET DES MOTIFS :** LE 15 NOVEMBRE 2022

COMPARUTIONS :

Ma. Maribel Acevedo Virgen POUR LA DEMANDERESSE

Jesse Epp-Fransen POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Demanderesse agissant pour son
propre compte
Toronto (Ontario) POUR LA DEMANDERESSE

Procureur général du Canada
Toronto (Ontario) POUR LE DÉFENDEUR