

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20090219**

**Dossier : T-591-08**

**Référence : 2009 CF 181**

**Vancouver (Colombie-Britannique), le 19 février 2009**

**En présence de madame la juge Heneghan**

**ENTRE :**

**COASTAL RESOURCES LIMITED**

**demanderesse**

**et**

**LE MINISTRE DU REVENU NATIONAL**

**défendeur**

**MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT**

[1] Coastal Resources Limited (la demanderesse) sollicite le contrôle judiciaire de la décision du ministre du Revenu national (le défendeur), en date du 14 décembre 2007, de maintenir sa décision antérieure de lui refuser la communication totale d'une note de service interne.

I. Le contexte

[2] La demanderesse est une contribuable. Par lettre datée du 20 juillet 2007, elle a demandé, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C., 1985 ch. A-1 (la Loi), la communication d'une note de service interne relative à la manière d'aborder les vérifications, après le prononcé de l'arrêt de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Ministre du Revenu national c. Franklin* (2002), 288 N.R. 30 (C.A.).

[3] Par lettre du 18 septembre 2007, adressée par M<sup>me</sup> Danielle Jean-Venne, directrice, Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels de l'Agence du revenu du Canada (l'ARC), la demanderesse s'est vu communiquer une version expurgée du document. On avait expurgé certaines parties du document au motif qu'elles échappaient à l'obligation de communication aux termes des alinéas 16(1)c) et 21(1)b) et du paragraphe 24(1) de la Loi.

[4] La demanderesse a alors exercé, en application de l'alinéa 30(1)a) de la Loi, son droit de porter plainte auprès du Commissaire à l'information.

[5] Par lettre du 14 décembre 2007, de M<sup>me</sup> Nicole Murdock, gestionnaire intérimaire, Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels de l'Agence du revenu du Canada, on a informé la demanderesse que certains extraits précédemment expurgés de la note de service lui seraient maintenant communiqués. La partie pertinente de la lettre est reproduite ci-après :

[TRADUCTION]

Par suite de discussions avec un enquêteur du bureau du Commissaire à l'information, nous procédons maintenant tel qu'il ressort des pages ci-jointes à la communication totale de certains des

renseignements précédemment considérés faire l'objet d'une dispense et exclus. Vous noterez que nous sommes toujours déterminés à exclure de la communication ce qui était expurgé à la page 5 du document.

[6] On expliquait la décision de ne pas communiquer une partie de la page 5 dans une lettre du 28 février 2008 provenant du Commissariat à l'information du Canada et signée par M<sup>me</sup> Andrea Neill, commissaire adjointe, Règlement des plaintes et respect de la loi. M<sup>me</sup> Neill déclarait ce qui suit dans cette lettre :

[TRADUCTION]

Après avoir examiné les renseignements non encore communiqués, j'estime que c'est à juste titre qu'en application de l'alinéa 16(1)c), ils ont été exclus de l'obligation de communication. Cet alinéa prévoit en effet que le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales. Or je suis convaincue que la communication des renseignements expurgés risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Je suis également convaincue que c'est à juste titre que le ministère a exercé son pouvoir discrétionnaire de refus de communication des renseignements.

L'alinéa 16(1)c) étant dûment applicable aux renseignements, je n'ai pas à m'interroger si s'y applique également l'alinéa 21(1)b). Il y a lieu de noter, en outre, que l'ARC ne fait plus valoir le paragraphe 24(1) de la Loi.

[7] La demanderesse a par la suite présenté à la Cour sa demande de contrôle judiciaire de la décision du défendeur de refuser la communication du document demandé.

[8] On a déposé deux affidavits dans le cadre de la présente demande de contrôle judiciaire. La demanderesse a déposé l'affidavit de M<sup>me</sup> Sharon Snapkauskas, signé le 14 mai 2008 et précisant quels documents étaient pertinents aux fins de sa demande de communication de la note de service.

[9] Le défendeur a pour sa part déposé l'affidavit de M<sup>me</sup> Murdock, gestionnaire intérimaire, Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels de l'ARC. M<sup>me</sup> Murdock a décrit dans son affidavit la façon dont elle avait traité la demande de renseignements de la demanderesse. Les étapes qu'elle a suivies sont relatées dans un résumé de cas et un résumé de cas modifié. On a rédigé le résumé de cas dans le cadre de la première réponse de l'ARC à la demanderesse, et le résumé de cas modifié dans le cadre de la seconde décision, celle de ne plus exclure de la communication qu'une partie de la page 5 de la note de service. C'est cette seconde décision qui fait l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire.

[10] On a procédé au contre-interrogatoire de M<sup>me</sup> Murdock relativement à son affidavit, et la transcription en est incluse dans le dossier de demande de la demanderesse. Lors de son contre-interrogatoire, M<sup>me</sup> Murdock a fait référence à deux autres documents. Le premier était un courriel expurgé provenant de M. Bob Naufal, et le second était une feuille d'envoi par fax datée du 11 décembre 2007 et transmise par M<sup>me</sup> Carol Anne O'Connor, une employée de l'ARC, à M<sup>me</sup> Ginette Grenier, du Commissariat à l'information.

[11] Selon ce qu'ont déclaré les avocates du défendeur pendant le contre-interrogatoire de M<sup>me</sup> Murdock, le courriel de M. Naufal destiné à M<sup>me</sup> O'Connor avait été partiellement expurgé pour éviter que soit divulguée une explication de ce dernier quant aux renseignements qui font l'objet même de la présente demande de contrôle judiciaire.

[12] Lors de l'audition de la demande de contrôle judiciaire, les avocates du défendeur ont déclaré que la lettre mentionnée dans la feuille d'envoi par fax, soit la pièce B jointe à la

transcription du contre-interrogatoire de M<sup>me</sup> Murdock, n'avait pas été divulguée pour le même motif, à savoir qu'il en serait résulté la divulgation de renseignements faisant l'objet même de la présente demande de contrôle judiciaire, qui aurait ainsi perdu toute portée pratique.

[13] La demanderesse a sollicité comme réparation, dans le cadre de sa demande de contrôle judiciaire, une ordonnance enjoignant au défendeur de communiquer une copie non expurgée de la note de service en son entier. Lors du plaidoyer, l'avocat de la demanderesse a également demandé la production de copies non expurgées des pièces A et B jointes à la transcription du contre-interrogatoire.

## II. Analyse et décision

[14] La demanderesse a demandé la communication de la note de service en application du paragraphe 4(1) de la Loi. L'objet de la Loi est énoncé comme suit, à son paragraphe 2(1) :

2. (1) La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.

2. (1) The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government.

[15] La demande de contrôle judiciaire a pour sa part été présentée en application de l'article 41 de la Loi, reproduit ci-après :

41. La personne qui s'est vu refuser communication totale ou partielle d'un document demandé en vertu de la présente loi et qui a déposé ou fait déposer une plainte à ce sujet devant le Commissaire à l'information peut, dans un délai de quarante-cinq jours suivant le compte rendu du Commissaire prévu au paragraphe 37(2), exercer un recours en révision de la décision de refus devant la Cour. La Cour peut, avant ou après l'expiration du délai, le proroger ou en autoriser la prorogation.

41. Any person who has been refused access to a record requested under this Act or a part thereof may, if a complaint has been made to the Information Commissioner in respect of the refusal, apply to the Court for a review of the matter within forty-five days after the time the results of an investigation of the complaint by the Information Commissioner are reported to the complainant under subsection 37(2) or within such further time as the Court may, either before or after the expiration of those forty-five days, fix or allow.

[16] Des dispositions de la Loi prévoient que peut être refusée la communication totale d'un document. En l'espèce, c'est sur le fondement de l'alinéa 16(1)c) de la Loi, reproduit ci-après, qu'on a refusé la communication totale de la note de service :

16. (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents :

[...]

c) contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois

16. (1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains

[...]

(c) information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the enforcement of any law of Canada or a province or the

fédérales ou provinciales ou au déroulement d'enquêtes licites, notamment :	conduct of lawful investigations, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information
(i) des renseignements relatifs à l'existence ou à la nature d'une enquête déterminée,	(i) relating to the existence or nature of a particular investigation,
(ii) des renseignements qui permettraient de remonter à une source de renseignements confidentielle,	(ii) that would reveal the identity of a confidential source of information, or
(iii) des renseignements obtenus ou préparés au cours d'une enquête;	(iii) that was obtained or prepared in the course of an investigation; or
[...]	[...]

[17] L'article 50 de la Loi prévoit pour sa part, comme suit, que la norme de contrôle applicable aux décisions s'appuyant sur l'alinéa 16(1)c) est la décision raisonnable :

50. Dans les cas où le refus de communication totale ou partielle du document s'appuyait sur les articles 14 ou 15 ou sur les alinéas 16(1)c) ou d) ou 18d), la Cour, si elle conclut que le refus n'était pas fondé sur des motifs raisonnables, ordonne, aux conditions qu'elle juge indiquées, au responsable de l'institution fédérale dont relève le document en litige d'en donner communication totale ou partielle à la personne qui avait fait la demande; la Cour rend une autre	50. Where the head of a government institution refuses to disclose a record requested under this Act or a part thereof on the basis of section 14 or 15 or paragraph 16(1)(c) or (d) or 18(d), the Court shall, if it determines that the head of the institution did not have reasonable grounds on which to refuse to disclose the record or part thereof, order the head of the institution to disclose the record or part thereof, subject to such conditions as the Court deems appropriate, to the person who requested
--	---

ordonnance si elle l'estime  
indiqué.

access to the record, or shall  
make such other order as the  
Court deems appropriate.

[18] Dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, la Cour suprême du Canada a formulé les commentaires suivants, au paragraphe 62, sur la façon d'arrêter la bonne norme de contrôle :

62. Bref, le processus de contrôle judiciaire se déroule en deux étapes. Premièrement, la cour de révision vérifie si la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier. En second lieu, lorsque cette démarche se révèle infructueuse, elle entreprend l'analyse des éléments qui permettent d'arrêter la bonne norme de contrôle.

[19] La Cour a traité de l'application de l'article 50 de la loi dans la décision *X c. Canada (Ministre de la Défense nationale)* (1992), 58 F.T.R. 93, page 97, et a conclu qu'en vertu de cet article, la Cour ne pouvait ordonner la communication que s'il était conclu que le refus de communication du responsable de l'institution fédérale n'était pas fondé sur des motifs raisonnables.

[20] Dans la décision *Do-Ky c. Canada (Ministre des Affaires étrangères et du Commerce international)*, [1997] 2 C.F. 907 (1<sup>re</sup> inst.), conf. par (1999), 241 N.R. 308 (C.A.), par ailleurs, la Cour a conclu qu'une cour de révision ne pouvait ordonner la communication simplement parce qu'elle en serait arrivée à une conclusion différente de celle du responsable de l'institution fédérale. On peut par ailleurs remarquer que, dans le passé, la jurisprudence a adopté la norme de la décision raisonnable pour le contrôle judiciaire de décisions mettant en cause l'alinéa 16(1)c) de la Loi.



[21] La cour de révision ne peut intervenir que si elle est convaincue qu'aucune personne raisonnable n'aurait pu conclure, sur le fondement de la preuve présentée à la cour, que le document en cause devrait être exclus de l'obligation de communication.

[22] En l'espèce, le défendeur s'appuie sur l'alinéa 16(1)c) pour refuser de procéder à une communication complète. L'affidavit de M<sup>me</sup> Nicole Murdock, ainsi que la transcription de son contre-interrogatoire relatif à l'affidavit, sont présentés comme preuve à l'appui d'une dispense, fondé sur l'alinéa 16(1)c), de se conformer à l'obligation de communication.

[23] Je désire signaler que, pendant l'audition de la demande de contrôle judiciaire, le défendeur a produit des copies de la page 5 non expurgée de la note de service, ainsi que des copies sans ratures des pièces A et B produites lors du contre-interrogatoire de M<sup>me</sup> Murdock. Ces documents ont été soumis en trois copies, sous enveloppes scellées, à la Cour, qui a procédé à leur examen.

[24] La reconnaissance d'une dispense sur le fondement de l'alinéa 16(1)c) de la Loi nécessite l'examen de l'objet de la loi pertinente, en l'espèce la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5<sup>e</sup> suppl.).

[25] La *Loi de l'impôt sur le revenu* régit la perception de l'impôt à verser au Trésor pour être affecté aux fins générales du gouvernement du Canada. Le régime de perception de l'impôt repose sur le principe de la déclaration volontaire. Le ministre dispose de divers moyens en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour contrôler le versement de l'impôt, y compris la procédure de cotisation et celle de vérification.

[26] Le défendeur s'oppose à la communication complète de la note de service interne non expurgée demandée par la demanderesse au motif que l'alinéa 16(1)c) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* le dispense de l'obligation de communication, plus précisément que la divulgation des renseignements en cause « risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ». Toutefois, compte tenu de l'objet de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de la nature du document concerné, je ne suis pas convaincue que la décision de refuser la communication satisfait au critère de la raisonnable tel qu'on en a traité dans les décisions *X c. Canada (Ministre de la Défense nationale)* et *Do-Ky c. Canada (Ministre des Affaires étrangères et du Commerce international)*.

[27] On ne peut induire de la déposition de M<sup>me</sup> Murdock de motif raisonnable pour refuser la communication. Je renvoie à cet égard aux extraits qui suivent de la transcription du contre-interrogatoire de M<sup>me</sup> Murdock :

[TRADUCTION]

Q. Cela voudrait dire les enquêtes menées en application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*?

R. Non. En fait, il est question à l'alinéa 16(1)c) de ce qui nuit aux enquêtes licites tout autant qu'à toute loi fédérale. Je crois que c'est une erreur qui a été faite, parce que dans notre - - notre modèle, cette petite expression s'y trouve.

Q. Alors qu'est-ce qui aurait dû être dit selon vous? Ce qui nuit à toute loi fédérale?

R. Oui.

Q. Et une loi avec un L majuscule, en d'autres mots un texte législatif?

R. C'est la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Q. Et c'est la *Loi de l'impôt sur le revenu*?

R. Oui.

Q. Qu'est-ce que ça veut dire alors, nuire à la *Loi de l'impôt sur le revenu*?

R. Si les renseignements - - dans la présente affaire, si les renseignements devaient être divulgués, cela nuirait quant à l'utilisation de - - peut-être des techniques de vérification ou - -

Q. Nuire à - - peut-être pourrais-je dire à l'administration ou à la mise en œuvre de la *Loi de l'impôt sur le revenu*; serait-ce exact?

R. Je le crois.

Q. Bon, je comprends bien qu'il y a certaines questions auxquelles vous ne voudrez pas répondre parce que cela rendrait sans aucune portée pratique tout le recours en contrôle judiciaire si je vous demandais, eh bien qu'est-ce que c'était? Mais, seulement de manière générale, quel était ici le raisonnement? Pourriez-vous être un peu plus précise? A-t-on pensé que la divulgation de cette partie de la note de service, pas ce qui concerne les faits, mais l'autre partie sur l'effet de Franklin à la page 5 de la note, vous et les gens du bureau du commissaire étiez-vous d'avis après réflexion que cette divulgation à un contribuable, et de là, je suppose, à l'ensemble des citoyens, nuirait d'une manière ou d'une autre à l'administration de la *Loi de l'impôt sur le revenu*? Je ne veux pas parler à votre place, mais est-ce là essentiellement ce que vous dites?

R. J'essaie de comprendre ce que vous dites. Les renseignements expurgés sont des renseignements quant à nos techniques ou stratégies de vérification, et s'ils étaient divulgués, cela pourrait nuire à - - je suppose la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cela pourrait nuire à notre façon de faire les choses. Et c'est - - je crois que c'est ce que c'est.

[28] La demande de contrôle judiciaire est par conséquent accueillie, avec dépens en faveur de la demanderesse. La décision du 14 décembre 2007 est annulée et la version non expurgée de la page 5 de la note de service interne devra être communiquée à la demanderesse à l'expiration du délai d'appel du défendeur ou, si un avis d'appel est déposé, selon ce que prévoira la nouvelle ordonnance d'une Cour.

[29] Il n'y a aucun motif pour ordonner la communication de la version non expurgée des pièces qui étaient jointes à la transcription du contre-interrogatoire de M<sup>me</sup> Murdock et aucune ordonnance ne sera rendue à cet égard.

**JUGEMENT**

**LA COUR STATUE que** la demande de contrôle judiciaire est accueillie, avec dépens en faveur de la demanderesse. La décision du 14 décembre 2007 est annulée et la version non expurgée de la note de service interne devra être communiquée à la demanderesse à l'expiration du délai d'appel pertinent ou, si un avis d'appel est déposé, selon ce que prévoira la nouvelle ordonnance d'une cour.

« E. Heneghan »

---

Juge

Traduction certifiée conforme

Christian Laroche, LL.B.  
Réviseur

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-591-08

**INTITULÉ :** COASTAL RESOURCES LIMITED  
c. LE MINISTRE DU REVENU NATIONAL

**LIEU DE L'AUDIENCE :** VANCOUVER (COLOMBIE-BRITANNIQUE)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 11 DÉCEMBRE 2008

**MOTIFS DU JUGEMENT  
ET JUGEMENT :** LA JUGE HENEGHAN

**DATE DES MOTIFS  
ET DU JUGEMENT :** LE 19 FÉVRIER 2009

**COMPARUTIONS :**

Craig C. Sturrock POUR LA DEMANDERESSE

Susan Wong et Christa Akey POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Thorsteinssons LLP POUR LA DEMANDERESSE  
Vancouver (Colombie-Britannique)

John H. Sims, c.r. POUR LE DÉFENDEUR  
Sous-procureur général du Canada  
Vancouver (Colombie-Britannique)