

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20161122

Dossier : T-1400-16

Référence : 2016 CF 1292

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 22 novembre 2016

En présence de madame la juge Gagné

ENTRE :

JONATHAN N. GARBUTT

demandeur

et

SA MAJESTÉ LA REINE

défenderesse

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Nature de l'affaire

[1] La présente instance a commencé par le dépôt d'un avis de demande de contrôle judiciaire par M. Jonathan N. Garbutt contestant la décision par laquelle l'Agence du revenu du Canada [l'ARC] a délivré deux avis de cotisation totalisant environ 22 000 \$ pour ses exercices financiers 2015 et 2016. Le demandeur a ensuite déposé un avis de requête demandant à notre

Cour de confirmer sa compétence sur l'affaire. Finalement, le demandeur a demandé que notre Cour ordonne à la défenderesse de déposer le dossier certifié du tribunal [le DCT] de l'ARC et d'établir un calendrier du litige rapide. La défenderesse a contesté cette requête et a déposé une requête en radiation de la demande de contrôle judiciaire au motif que notre Cour n'a pas compétence en la matière et que la question en litige relève de la compétence exclusive de la Cour canadienne de l'impôt.

[2] Pour les motifs exposés ci-dessous, la requête en radiation de la défenderesse sera accueillie. Par conséquent, la requête du demandeur demandant à notre Cour de confirmer sa compétence en la matière est théorique et sa demande de contrôle judiciaire est radiée.

II. Les faits

[3] Le demandeur est un avocat fiscaliste exerçant ses activités dans la province de l'Alberta.

[4] Dans le cadre d'une vérification des affaires du demandeur, c'est-à-dire un compte de retenues sur la paie aux fins de l'exploitation d'une entreprise individuelle, l'ARC s'est intéressée aux retenues d'impôt de l'employé du demandeur, à ses retenues au titre du Régime de pensions du Canada (RPC) et de l'assurance-emploi (AE), ainsi qu'aux cotisations de l'employeur à l'égard de l'année d'imposition 2015 et des quatre premiers mois de l'année d'imposition 2016.

[5] Le 12 mai 2016, un agent des comptes en fiducie de l'ARC a envoyé une lettre au demandeur l'informant que le 25 mai 2016, il se présenterait à ses locaux en vue de procéder à

un examen de ses livres et registres de paie. L'agent a de plus demandé que le demandeur lui fournisse les livres et registres qui suivent :

- i) le grand livre et les livres auxiliaires;
- ii) les registres de la paie comprenant les salaires, les rémunérations et les commissions pour la période en question;
- iii) le journal des encaissements et des décaissements;
- iv) les relevés bancaires et les chèques oblitérés;
- v) la liste actuelle des comptes clients (comprenant les numéros de carte de crédit de commerçant) et les comptes créditeurs;
- vi) les relevés T4 pour l'année 2015 et les sommaires T4 pour l'année 2015.

[Les documents requis]

[6] Par lettre datée du 11 juillet 2016, le demandeur a répondu à l'agent qu'il ne serait pas en ville le 25 mai 2016 et que l'adresse mentionnée sur la lettre du 12 mai était son adresse personnelle et non celle de son entreprise.

[7] Il a de plus invoqué le secret professionnel liant l'avocat à son client en ce qui concerne les points i), iii), iv) et v) des documents requis. Il a fourni les relevés T4 pour l'année 2015 et son sommaire T4 pour l'année 2015, et il a déclaré qu'il était disposé à fournir les documents pertinents supplémentaires concernant son unique employé.

[8] Le 25 juillet 2016, l'agent a décidé d'établir les deux avis de cotisation à l'égard des retenues et des cotisations de l'employeur du demandeur à raison de 9 220,26 \$ pour l'année 2015 et de 12 790,94 \$ pour l'année 2016.

[9] Le demandeur a déposé une demande de contrôle judiciaire relative à la décision de l'agent d'établir les cotisations. Le demandeur demande à notre Cour d'annuler la décision ou, à titre subsidiaire, que le dossier soit renvoyé à l'ARC pour un nouvel examen par un autre agent.

[10] La défenderesse a tout d'abord refusé de déposer le DCT de l'ARC au motif que notre Cour n'avait pas compétence pour entendre l'affaire, car la Cour canadienne de l'impôt a la compétence exclusive en ce qui a trait aux questions concernant les avis de cotisation en vertu du paragraphe 12(1) de la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt*, L.R.C. (1985), ch. T-2.

[11] Le demandeur a ensuite déposé une requête aux fins d'obtenir :

- i) une ordonnance de la Cour enjoignant à la défenderesse de produire le DCT;
- ii) une ordonnance de la Cour affirmant sa compétence en la matière; et
- iii) une ordonnance de la Cour établissant un calendrier du litige rapide et une date d'audience accélérée pour cette affaire.

[12] La défenderesse a ensuite déposé une requête en vue d'obtenir une ordonnance en radiation de la demande de contrôle judiciaire du demandeur au motif que la Cour fédérale n'a pas compétence sur l'objet de la demande.

[13] Entre-temps, le demandeur a contesté les avis de cotisation conformément à la procédure prescrite dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985), ch. 1 (5^e suppl.), [la LIR]. Il a déposé des avis d'opposition en vertu de l'article 165 de la LIR, et il attend à présent d'interjeter appel auprès de la Cour canadienne de l'impôt en vertu de l'article 169 de la LIR.

III. Les questions en litige

[14] Les présentes requêtes soulèvent les questions suivantes :

A. *L'avis de demande de contrôle judiciaire devrait-il être radié pour cause d'absence de compétence?*

[15] Si la réponse à la première question est négative :

B. *La Cour fédérale a-t-elle compétence pour examiner le caractère raisonnable d'un avis de cotisation délivré par l'ARC au nom du ministre du Revenu national?*

C. *Est-ce qu'il devrait être ordonné à la défenderesse de fournir le DCT?*

D. *L'affaire devrait-elle instruite de façon expéditive?*

IV. L'analyse

A. *L'avis de demande de contrôle judiciaire devrait-il être radié pour cause d'absence de compétence?*

[16] Le critère qui s'applique à la radiation d'une demande de contrôle judiciaire, dans l'hypothèse où les faits allégués seraient avérés, est qu'il est évident et manifeste qu'elle ne peut avoir gain de cause ou qu'elle n'a aucune possibilité raisonnable d'être accueillie (*R. c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2011 CSC 42, au paragraphe 17). La défenderesse fait valoir que la demande de contrôle judiciaire ne peut être accueillie, car i) la Cour canadienne de l'impôt a la compétence exclusive d'accorder la mesure de redressement recherchée par le demandeur en vertu de l'article 18.5 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, et ii) la Cour

fédérale ne peut pas empêcher le ministre d'administrer et de voir à l'application de la LIR. Par conséquent, la défenderesse soumet qu'il est évident et manifeste que la demande n'a aucune chance de succès.

[17] De l'autre côté, le demandeur soumet que sa demande de contrôle judiciaire ne constitue pas une contestation indirecte de la compétence de la Cour canadienne de l'impôt. La Cour canadienne de l'impôt n'a pas le pouvoir conféré par la loi d'examiner le caractère raisonnable d'un avis de cotisation; elle a uniquement la compétence d'établir la justesse du montant d'une cotisation.

[18] Il fait en outre valoir qu'en ce qui concerne la justesse du montant d'une cotisation, le fardeau de la preuve incombe au contribuable. Parce qu'une partie importante des documents requis est protégée par le secret professionnel, le demandeur est d'avis qu'il ne pourrait soumettre qu'une preuve limitée devant la Cour canadienne de l'impôt. Puisque, dans des circonstances appropriées, le contrôle judiciaire de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ministériel est accessible (*Canada c. Addison & Leyen Ltd.*, 2007 CSC 33, aux paragraphes 8 et 11), la Cour d'appel fédérale a énuméré les circonstances dans lesquelles il est accessible et approprié dans *Canada (Revenu national) c. JP Morgan Asset Management (Canada) Inc.*, 2013 CAF 250. Le demandeur énonce que deux de ces circonstances sont présentes en l'occurrence : i) le cas de la décision *ultra vires*, et ii) le cas de la décision irrecevable quant au fond.

[19] En ce qui concerne l'absence de compétence, le tribunal a énoncé dans *JP Morgan* qu'une mesure administrative ne peut être avalisée par une loi inconstitutionnelle (*JP Morgan*, précité, au paragraphe 70). Le demandeur allègue que du propre aveu de la défenderesse, l'agent a fondé sa décision en établissant les avis de cotisation sur le refus du demandeur de fournir tous les documents requis. Dans la mesure où des dispositions de la LIR (Production de documents ou fourniture de renseignements) ont récemment été déclarées inconstitutionnelles et sans effet lorsqu'elles sont utilisées à l'encontre des notaires ou des conseillers juridiques (*Canada (Revenu national) c. Thompson*, 2016 CSC 21, et *Canada (Procureur général) c. Chambre des notaires du Québec*, 2016 CSC 20), la décision de l'agent d'établir les cotisations était *ultra vires* de l'ARC. Il existe en tant que tel une question d'absence de compétence que seule notre Cour peut examiner.

[20] Le demandeur fait également valoir que la décision est irrecevable quant au fond. Dans *JP Morgan*, la Cour d'appel fédérale a jugé que la mesure administrative doit être bien fondée ou appartenir aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit (*JP Morgan*, précité, au paragraphe 70). Dans *Canada (Procureur général) c. Abraham*, 2012 CAF 266, elle a en outre estimé que, « lorsque le décideur doit exercer son pouvoir discrétionnaire pour se prononcer sur une question qui comporte un aspect juridique plus important, il se peut que les issues possibles acceptables auxquelles le décideur pourra recourir soient moins nombreuses. Les questions d'ordre juridique, par opposition aux questions de fait ou de politique, permettent moins d'issues possibles acceptables » (*Abraham*, précité, au paragraphe 44). Étant donné le statut quasi constitutionnel du secret professionnel liant l'avocat à son client, déclare le demandeur, la décision ne constitue pas une issue acceptable.

[21] Je suis d'accord avec la défenderesse quant à la question de savoir si la compétence de la Cour fédérale pour examiner la question et accorder le redressement demandé dépend de la caractérisation de la nature essentielle de la demande. La nature de la demande indique dès lors si la Cour fédérale ou la Cour canadienne de l'impôt a compétence.

[22] Ayant examiné tous les arguments du demandeur, je suis d'avis que la présente demande de contrôle judiciaire devrait être radiée.

[23] Le demandeur fait une distinction artificielle entre la décision du ministre d'établir des cotisations et les cotisations elles-mêmes. Les cotisations découlent du processus de cotisation (*Bowater Mersey Paper Co v R*, [1987] FCJ n° 427 (Q.L.), 87 DTC 5382, au paragraphe 10) et il n'y a pas de décision distincte dans le cadre du processus ci-dessus pouvant faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

[24] La Cour radiera un avis de demande de contrôle judiciaire uniquement dans les cas où la demande est « manifestement irréguli[ère] au point de n'avoir aucune chance d'être accueillie[e] » (*David Bull Laboratories (Canada) Inc. c. Pharmacia Inc.*, [1994] ACF n° 1629, [1995] 1 CF 588, au paragraphe 15; *JP Morgan*, précité, au paragraphe 47). Elle exige un vice fondamental et manifeste qui infirmerait à la base sa capacité à instruire la demande (*Rahman c. Commission des relations de travail dans la fonction publique*, 2013 CAF 117, au paragraphe 7; *JP Morgan*, précité, au paragraphe 47).

[25] Les éléments suivants ont été considérés comme constituant un vice fondamental et manifeste qui appelle la radiation de l'avis de demande dans l'arrêt *JP Morgan* :

- i) l'avis de demande ne révèle aucune action recevable en droit administratif qui peut être introduite devant la Cour fédérale;
- ii) l'article 18.5 de la *Loi sur les Cours fédérales* ou quelque autre principe juridique interdit à la Cour fédérale de se prononcer sur le recours en droit administratif;
- iii) la Cour fédérale ne peut accorder la mesure demandée.

(*JP Morgan*, précité, au paragraphe 66)

[26] Chacun de ces reproches constitue en lui-même un motif de radier la demande s'il est soulevé. Je suis d'avis que ces trois reproches sont présents en l'espèce.

[27] Premièrement, l'avis de demande ne révèle aucune action recevable en droit administratif pouvant être introduite devant la Cour fédérale. Pour démontrer une action recevable en droit administratif, la procédure en contrôle judiciaire doit être possible sous le régime de la *Loi sur les Cours fédérales* et elle doit énoncer un motif de contrôle connu en droit administratif (*JP Morgan*, précité, aux paragraphes 67, 68 et 70).

[28] Contrairement à l'avis exprimé par le demandeur, la cotisation est fondée sur le paragraphe 152(7) de la LIR, la disposition qui permet au ministre d'établir des cotisations qu'un contribuable ait fourni ou déclaré des renseignements ou pas. Cette disposition n'est pas inconstitutionnelle et le fondement de la décision n'est par conséquent pas *ultra vires*.

[29] Je ne suis également pas du même avis que le demandeur en ce qui concerne l'irrecevabilité des cotisations quant au fond. Le libellé de la loi permet au ministre d'établir une cotisation indépendamment du fait qu'une déclaration ou des renseignements ou des documents aient été fournis ou pas (LIR, précitée, au paragraphe 152(7)). En raison de l'obligation du ministre d'établir une cotisation lorsqu'il doit y avoir assujettissement à l'impôt (*JP Morgan*, précité, au paragraphe 77), le ministre n'a aucun pouvoir discrétionnaire dont il puisse abuser. Par conséquent, le demandeur a omis d'énoncer une action recevable en droit administratif.

[30] Je conclus que le demandeur attaque en fait la validité des cotisations, sur le plan juridique, ce qui ne constitue pas un motif administratif dont peut être saisie notre Cour.

[31] Deuxièmement, l'article 18.5 de la *Loi sur les Cours fédérales* interdit à la Cour fédérale de se prononcer sur la prétention du demandeur. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, l'article 18.5 énonce que lorsqu'une loi fédérale prévoit expressément qu'il peut être interjeté appel devant la Cour canadienne de l'impôt, la décision ne peut faire l'objet de contrôle, de restriction, de prohibition, d'évocation, d'annulation ni d'aucune autre intervention. Le législateur a déclaré que la Cour canadienne de l'impôt avait compétence exclusive concernant les cotisations au paragraphe 12(1) la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt*.

[32] Le demandeur demande à notre Cour d'examiner une contestation des cotisations établies par l'ARC en vertu du paragraphe 152(7) de la LIR qui permet au ministre de fixer l'impôt à payer. Toutefois, dans l'arrêt *JP Morgan*, la Cour d'appel fédérale a déclaré qu'un appel devant la Cour canadienne de l'impôt est possible, approprié et efficace et permet au contribuable

d'obtenir la mesure demandée; le recours en contrôle judiciaire devant la Cour fédérale n'est donc pas possible lorsqu'il est demandé d'examiner la validité d'une cotisation ou l'admissibilité d'un élément de preuve justifiant une cotisation (*JP Morgan*, précité, au paragraphe 82).

[33] Il s'agit précisément de ce que le demandeur allègue dans sa demande de contrôle judiciaire. Il allègue qu'en ne tenant pas compte du secret professionnel liant l'avocat à son client couvrant, selon lui, une partie des documents requis et en ne prenant donc pas en considération la décision de la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Thompson* et *Chambre des notaires*, la décision de l'ARC de néanmoins établir des cotisations n'est pas valide. Cela relève entièrement de la compétence de la Cour canadienne de l'impôt, car cette dernière offre une procédure d'appel exhaustive qui permet aux contribuables de soulever toutes les questions relatives à la justesse d'une cotisation, c.-à-d. si la cotisation est fondée sur les faits et conforme à la loi applicable (*JP Morgan*, précité, au paragraphe 82).

[34] En outre, lors d'un appel, la Cour canadienne de l'impôt peut examiner l'admissibilité d'un élément de preuve dont elle est saisie (*JP Morgan*, précité, au paragraphe 82). Dans la mesure où la conduite du ministre aurait nui à l'admissibilité d'un élément de preuve, cette admissibilité doit être débattue devant la Cour canadienne de l'impôt (*JP Morgan*, précité). Plus particulièrement, lorsqu'un contribuable craint que certains éléments de preuve soient utilisés contre lui pour l'établissement d'une nouvelle cotisation, il doit s'adresser à la Cour canadienne de l'impôt pour en contester l'admissibilité (*Redeemer Foundation c. Canada (Revenu national)*, 2008 CSC 46, au paragraphe 28). Par conséquent, la préoccupation du demandeur en ce qui concerne sa revendication du secret professionnel liant l'avocat à son client couvrant des

documents requis, y compris la contestation de la constitutionnalité, constitue une question qui doit être débattue auprès de la Cour canadienne de l'impôt. En outre, en ce qui concerne la préoccupation du demandeur à savoir qu'il ne pourra pas satisfaire le fardeau de la preuve qui est imposé au contribuable afin d'établir le bien-fondé de sa cause devant la Cour canadienne de l'impôt, cette dernière est elle-même mieux placée pour se pencher sur cette question que notre Cour dans le cadre d'un contrôle judiciaire.

[35] Par conséquent, je suis d'accord avec la défenderesse sur le fait que la Cour fédérale n'a pas compétence pour entendre les contestations portant sur des cotisations fiscales (*Optical Recording Corp. c. Canada*, [1991] 1 CF 309, au paragraphe 22).

[36] Troisièmement, la Cour fédérale n'est pas habilitée à accorder la mesure demandée par le demandeur. Il s'agit du troisième motif mentionné par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *JP Morgan* pouvant donner lieu à la radiation d'un avis de demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale. Les pouvoirs de la Cour fédérale se limitent aux recours prévus au paragraphe 18.1(3) de la *Loi sur les Cours fédérales* et aux recours associés à son pouvoir absolu (*JP Morgan*, précité, au paragraphe 92). Essentiellement, la mesure doit aussi être de celles qui ne sont pas irrecevables par application de la loi ou non conformes à celle-ci. Si l'avis de demande ne sollicite que des mesures qui ne peuvent être accordées, il doit être radié (*JP Morgan*, précité, au paragraphe 92).

[37] La LIR énonce clairement, aux termes du paragraphe 152(8), qu'une cotisation est réputée être valide sous réserve d'une nouvelle cotisation ou des modifications qui peuvent y être

apportées lors d'une opposition ou d'un appel interjeté devant la Cour canadienne de l'impôt. Par conséquent, les cotisations sont maintenues jusqu'à ce qu'elles soient modifiées ou annulées par la Cour canadienne de l'impôt (*Optical Recording Corp.*, précité, au paragraphe 22; *JP Morgan*, précité, au paragraphe 93). Compte tenu de ce qui précède, la Cour d'appel fédérale a conclu dans l'arrêt *JP Morgan* que la demande doit être radiée si la « nature essentielle » de la mesure demandée est l'annulation de la cotisation (*JP Morgan*, précité, au paragraphe 93).

[38] Eu égard à ma conclusion que la demande de contrôle judiciaire doit être radiée, il n'est pas nécessaire de se pencher sur les autres questions soulevées par le demandeur.

V. Conclusion

[39] L'avis de demande de contrôle judiciaire n'a aucune chance d'être accueilli vu la présence des trois vices fondamentaux soulignés dans l'arrêt *JP Morgan*. Par conséquent, il doit être radié. Les dépens sont adjugés en faveur de la défenderesse.

JUGEMENT

LA COUR REND LE JUGEMENT SUIVANT :

1. La requête de la défenderesse en radiation de la demande de contrôle judiciaire présentée par le demandeur est accueillie.
2. La demande de contrôle judiciaire du demandeur est rejetée.
3. Les dépens sont adjugés à la défenderesse.

« Jocelyne Gagné »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1400-16

INTITULÉ : JONATHAN N. GARBUTT c. SA MAJESTÉ LA REINE

LIEU DE L'AUDIENCE : CALGARY (ALBERTA)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 11 OCTOBRE 2016

JUGEMENT ET MOTIFS : LA JUGE GAGNÉ

DATE DES MOTIFS : LE 22 NOVEMBRE 2016

COMPARUTIONS :

Jonathan N. Garbutt

POUR LE DEMANDEUR
(POUR SON PROPRE COMPTE)

Margaret McCabe

POUR LA DÉFENDERESSE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

William F. Pentney
Sous-procureur général du Canada
Edmonton (Alberta)

POUR LA DÉFENDERESSE