

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20210804

Dossier : T-11-20

Référence : 2021 CF 814

Ottawa (Ontario), le 4 août 2021

En présence de madame la juge St-Louis

ENTRE :

YVES MAYRAND

demandeur

et

MINISTRE DU REVENU NATIONAL

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Introduction

[1] La Cour est saisie d'une demande de révision présentée au titre de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information*, LRC 1985, c A-1 [la Loi]. La présente demande porte, plus particulièrement, sur le refus de l'Agence du revenu du Canada [l'Agence] de communiquer certains documents, ou parties de documents, à M. Yves Mayrand, le demandeur.

[2] M. Mayrand cherche, par son recours, à obtenir l'information caviardée dans les documents qui lui ont été transmis.

[3] Devant la Cour, les paragraphes 19(1) et 24(1) et l'alinéa 21(1)(b) de la Loi sont invoqués pour justifier la non-divulgence d'informations à M. Mayrand.

[4] En bref, la Cour a examiné, tel que le requiert la Loi, les informations caviardées, et conclut que l'Agence a correctement appliqué les exceptions prévues par la Loi et qu'elle a raisonnablement exercé sa discrétion de ne pas divulguer les informations lorsqu'une telle discrétion est prévue.

II. Contexte

[5] Le 4 juillet 2014, M. Mayrand présente une première demande d'accès à l'information, demandant des copies de tout document ayant trait à quatre griefs concernant son travail comme vérificateur au sein de l'Agence.

[6] Le 6 janvier 2015, l'Agence communique les documents à M. Mayrand [la Communication no. 1]; certains de ces documents sont alors caviardés, certains au complet et d'autres en partie. L'Agence invoque alors les alinéas 16(1)(c) et 21(1)(a) et (b) de la Loi et ses alinéas 19(1) et 24(1). M. Mayrand tente de déposer une plainte auprès du Commissaire à l'information, mais étant hors délai, cette plainte n'est pas acceptée.

[7] Le 16 avril 2015, M. Mayrand présente une demande d'accès de suivi. Il demande alors que lui soient transmis, selon les articles 8 et 12 de la Loi, les passages supprimés.

[8] Le 29 septembre 2015, l'Agence lui retransmet les mêmes documents que ceux qu'elle lui avait transmis le 6 janvier précédent [la Communication no. 2].

[9] Le 1er octobre 2015, M. Mayrand dépose une plainte auprès du Commissaire à l'information du Canada [le Commissaire ou le Commissariat] et dont l'objet vise, essentiellement, à obtenir l'information demandée. M. Mayrand y indique déposer une plainte pour traitement tardif de sa requête et il demande accès aux informations exemptées. Le Commissariat ouvre une enquête.

[10] Le 20 septembre 2017, l'Agence reçoit du Commissariat une grille d'analyse détaillée qui comprend des commentaires portant sur cette Communication no. 2. Le 11 décembre 2017, l'Agence transmet à M. Mayrand une nouvelle version, moins caviardée, de 36 des pages qu'elle lui avait déjà transmises [la Communication no. 3]. Le 12 mars 2019, le Commissariat écrit à l'Agence; cette missive étant confidentielle, la Cour ne peut en dévoiler le contenu.

[11] Suite aux commentaires du Commissariat et à des discussions avec ce dernier, le 21 juin 2019, l'Agence transmet à M. Mayrand des documents dans lesquels des informations additionnelles sont divulguées puisque l'Agence n'invoque plus sur les alinéas 16(1)(c) et 21(1)(a) de la Loi. Au surplus, l'Agence y diminue le caviardage effectué en vertu de l'alinéa 21(1)(b)) de la Loi. Cependant, le caviardage effectué en vertu des paragraphes 19(1) et 24(1) de la Loi demeure le même [la Communication no. 4].

[12] Cette Communication no. 4 est celle devant la Cour. Tel que le décrit la Ministre dans son mémoire, la version publique de la Communication no. 4, transmise à M. Mayrand avec caviardage opaque, est la pièce « H » annexée à l'affidavit de Mme Stefanie Thaverne., gestionnaire au sein de la Direction de l'accès à l'information au sein de l'Agence, témoignant pour la Ministre. La version confidentielle de la Communication no. 4, avec caviardage transparent, est la pièce « J » annexée à l'affidavit de Mme Thaverne.

[13] Tel que le souligne aussi la Ministre, l'ensemble de documents contient 3449 pages. De ces 3449 pages, 1565 pages sont caviardées, en tout ou en partie, 1879 pages ont été communiquées à M. Mayrand sans caviardage et 5 sont des doublons de pages transmises à M. Mayrand sans caviardage. Mme Thaverne explique avoir conclu, en révisant les documents aux fins de son affidavit, que deux pages caviardés en vertu du paragraphe 19(1) – les pages 0827 et 0828 en suivant la numérotation originale ont depuis été communiquées à M. Mayrand sans caviardage. Par conséquent, la Cour doit, en l'espèce, trancher par rapport à un total de 1563 pages caviardées en partie ou en totalité.

[14] En outre, Mme Thaverne indique que des informations caviardées en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi auraient dû également être caviardées en vertu du paragraphe 24(1) de la Loi (paragraphe 39, 42-43 de l'affidavit de Mme Thaverne).

[15] Considérant l'ampleur des documents, pour faciliter la révision de la Cour, les pièces « L », « M », « N » et « O » ont été annexées à l'affidavit de Mme Thaverne. Il s'agit d'extraits de la pièce « J », contenant seulement les documents incluant du caviardage en vertu des dispositions

suivantes: paragraphe, 19(1) et 24(1), pièce « L » ; paragraphe 19(1), pièce « M » ; paragraphe 24(1), pièce « N » ; alinéa 21(1)(b), pièce « O ». Ainsi, la Cour a revu ces documents aux fins de rendre la présente décision.

[16] Le 22 août 2019, le Commissariat communique les résultats de son enquête à M. Mayrand par le biais de son rapport. Le Commissariat y note que l'Agence a procédé à deux relâches additionnelles en date du 11 décembre 2017 et du 21 juin 2019, qu'elle a cherché à obtenir les observations de M. Mayrand, mais que la lettre qu'elle lui a adressée a été retournée avec la mention « non réclamée ». Le Commissariat indique conséquemment ne pas avoir été en mesure de confirmer l'intérêt de M. Mayrand à ce que l'enquête soit poursuivie et n'avoir pas procédé à l'analyse de l'information qui demeure soustraite de communication.

[17] Ainsi, selon le rapport, le Commissariat a mis fin à son enquête sans toutefois la terminer. Le Commissaire a indiqué que plainte était bien fondée, mais cette conclusion est basée sur la Communication no. 2 qui contient plus de caviardage que la Communication no. 4, qui est en fait, la dernière transmise à M. Mayrand.

[18] Tel que le soumet la Ministre, le rapport du Commissariat du 22 août 2019 n'indique pas quel caviardage en vertu des exceptions pose problème, ne contient pas l'équivalent de l'énoncé du 12 mars 2019 demandant des justifications supplémentaires et ne fait aucune recommandation à l'Agence.

III. Arguments des parties

A. *M. Mayrand*

[19] En décembre 2019, M. Mayrand initie la présente demande. Le 14 janvier 2020, il dépose un affidavit et des documents, et le 21 septembre 2020 il dépose son Dossier du demandeur contenant son Mémoire des faits et du droit.

[20] Lors de l'audience, M. Mayrand a attaqué la validité de l'affidavit de Mme Thaverne. Cependant, M. Mayrand n'a pas soulevé cet argument précédemment et, conformément à la jurisprudence sur le sujet, la Cour ne le considèrera pas et n'invalidera pas ledit affidavit.

[21] Dans sa demande en révision, M. Mayrand soulève d'abord que la nouvelle demande d'exception de l'Agence, en lien avec le paragraphe 24(1) de la Loi, est tardive. Il ajoute que l'Agence n'est pas justifiée d'invoquer l'application des paragraphes 16(1), 19(1) et 24(1) sur l'information demandée et d'utiliser les alinéas 21(1)(a) et (b) de la Loi pour soustraire une certaine partie des renseignements demandés.

[22] Il soumet que la norme de la décision correcte doit être utilisée pour analyser les exceptions de la Loi invoquées et que la norme de contrôle à appliquer pour évaluer l'exercice du pouvoir discrétionnaire est celle énoncée dans *Maple Lodge Farms LTD c Gouvernement du Canada*, [1982] 2 RCS 2 aux pages 7 et 8.

A. *La Ministre*

[23] La Ministre soumet que l'applicabilité des exceptions prévues par la Loi est révisée selon la norme de la décision correcte, tandis que la norme de la décision raisonnable s'applique pour revoir l'exercice d'une discrétion en lien avec ces exceptions.

[24] La Ministre souligne que les exceptions plaidées comme incorrectes par M. Mayrand ne sont pas toutes en jeu puisque, dans la dernière communication à M. Mayrand, ie: la Communication no. 4, l'Agence a renoncé aux exceptions des alinéas 16(1)(c) et 21(1)(a) et a divulgué l'information qui étaient jusqu'alors caviardée en invoquant ces dispositions. Ainsi, les exceptions en jeu devant la Cour sont celles prévues aux paragraphes 24(1) et 19(1) de la Loi et celle prévue à l'alinéa 21(1)(b) de la Loi.

[25] La Ministre soumet essentiellement que l'Agence a correctement appliqué les exceptions prévues à la Loi et que l'Agence a raisonnablement exercé sa discrétion lorsque la Loi lui en confère une.

IV. Analyse

A. *Norme de contrôle*

[26] Je suis d'accord avec les parties quant à la norme de contrôle. Tel que le précise la Ministre, dans le cadre d'une demande de révision d'un refus de communiquer des documents ou informations, la question de savoir si une exception invoquée pour justifier le refus s'applique

est révisée selon la norme de la décision correcte. C'est-à-dire que, « la Cour doit déterminer, en appliquant la norme de la décision correcte, si le document demandé est visé par une exception ». Les décisions de nature discrétionnaire rendues par l'institution fédérale, pour leur part, sont révisées selon la norme de la décision raisonnable (*Husky Oil Operations Limited c. Office Canada-Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtiers*, 2018 CAF 10, au paragraphe 15). L'article 44.1 de la Loi, en vigueur depuis le 21 juin 2019, vient confirmer cette approche, développée dans la jurisprudence. Cet article prévoit qu'« [i]l est entendu que les recours prévus aux articles 41 et 44 sont entendus et jugés comme une nouvelle affaire », et ce sous le sous-titre « Révision *de novo* ».

[27] Ainsi, si la Cour conclut que l'Agence a commis une erreur, selon la norme de la décision correcte, l'article 49 de la Loi habilite la Cour à substituer sa décision à celle de l'Agence et à ordonner la communication du document ou du passage. Cependant, ce pouvoir de réparation est épuisé dès que la Cour conclut que l'Agence a bien interprété ces critères (*Canada (Commissaire à l'information) c Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, 2003 CSC 8; *Yeager c Canada (Commission nationale des libérations conditionnelles)*, 2008 CF 113).

[28] Les exceptions plaidées par M. Mayrand ne sont effectivement pas toutes en jeu puisque les informations en lien avec les exceptions prévues aux alinéas 16(1)(c) et 21(1)(a) de la Loi, initialement invoquées, ont été divulguées par l'Agence dans la Communication no. 4. Ainsi, tel que mentionné plus haut, les exceptions en jeu devant la Cour sont celles prévues aux paragraphes 24(1) et 19(1) de la Loi et celle prévue à l'alinéa 21(1)(b) de la Loi.

B. *Les informations caviardées sous le paragraphe 24(1) de la Loi*

[29] Le paragraphe 24(1) de la Loi prévoit les interdictions fondées sur d'autres lois, et précise que « Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II. ». Cette interdiction n'est assortie d'aucun pouvoir discrétionnaire résiduel de communiquer les documents. L'annexe II liste notamment l'article 295 de la *Loi sur la taxe d'accise* (LRC (1985), ch E-15) et l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LRC (1985), ch 1 (5^e suppl)).

[30] Ainsi en vertu du paragraphe 24(1) de la Loi, certaines divulgations sont interdites selon l'article 295 de la *Loi sur la taxe d'accise* et l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

[31] Selon le paragraphe 295(1) de la *Loi sur la taxe d'accise*, un « renseignement confidentiel » est un « [r]enseignement de toute nature et sous toute forme concernant une ou plusieurs personnes et qui » (a) « est obtenu par le ministre ou en son nom pour l'application de la Partie IX de la Loi sur la taxe d'accise (Taxe sur les produits et services) », ou (b) « est tiré d'un tel renseignement ». Le paragraphe 295(2) interdit, par rapport aux renseignements confidentiels, de les fournir sciemment; de permettre sciemment leur fourniture; de permettre sciemment à quiconque d'y avoir accès; et de les utiliser sciemment en dehors du cadre de l'application ou de l'exécution de la Partie IX de la *Loi sur la taxe d'accise*.

[32] Le paragraphe 241(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit quant à lui une interdiction très semblable à celle prévue au paragraphe 295(2) de la *Loi sur la taxe d'accise*. Le terme « renseignement confidentiel » est défini au paragraphe 241(10) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et cette définition est presque identique à celle prévue au paragraphe 295(1) de la *Loi sur la taxe d'accise*. Cette disposition a été interprétée dans l'arrêt *Slattery (Syndic de) c Slattery*, [1993] 3 RCS 430, p 443-444, interprétation qui peut être appliquée à l'article 295 de la *Loi sur la taxe d'accise* (*Bradwick Property Management c Canada (Revenu national)*; 2019 CF 289; *Canada (Revenu national) c Bradwick Property Management Services Inc*, 2020 CAF 147).

[33] La très grande majorité des documents et t informations protégés par l'Agence le sont sous cette exception du paragraphe 24(1) de la Loi, soit 1254 pages sur les 1565 pages caviardées. Ils ont été regroupés sous la pièce « N » de l'affidavit de Mme Thaverne. La Cour a revu les informations caviardées des documents invoquant l'exception du paragraphe 24(1) de la Loi et est convaincue, tel que le soumet la Ministre, que les informations caviardées tombent sous l'égide de cette disposition. Tel que le soumet la Ministre, il s'agit d'une part de documents soumis à l'Agence par les inscrits à la taxe/contribuables, de correspondances entre l'Agence et ces personnes, ainsi que de documents ayant trait à la vérification effectuée par l'Agence basée sur ces documents. Les renseignements contenus dans ces documents sont des « renseignements confidentiels » au sens du paragraphe 295(1) de la *Loi sur la taxe d'accise*. De plus, la Cour est convaincue aussi que les autorisations limitées de fournir des renseignements confidentiels prévues à l'article 295 ne trouvent pas application en l'espèce. D'autre part, les renseignements confidentiels protégés par le paragraphe 241(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont, entre

autres, des renseignements de contribuables associés à des inscrits à la taxe, dont les numéros d'assurance sociale des individus.

[34] La Cour n'a trouvé aucune erreur dans le traitement de l'information par l'Agence sous l'égide du paragraphe 24(1) de la Loi. L'Agence a correctement appliqué cette exemption.

C. *Les informations caviardées sous le paragraphe 19(1) de la Loi et le pouvoir discrétionnaire du paragraphe 19(2)*

[35] L'article 19 de la Loi prévoit que :

19(1) Sous réserve du paragraphe (2), le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements personnels.

Cas où la divulgation est autorisée

(2) Le responsable d'une institution fédérale peut donner communication de documents contenant des renseignements personnels dans les cas où :

a) l'individu qu'ils concernent y consent;

b) le public y a accès;

c) la communication est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*

[36] L'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (LRC (1985), ch P-21 [Loi sur les renseignements personnels] prévoit quant à lui une liste de renseignements qui sont, notamment, des renseignements personnels.

[37] Cet article 3 prévoit aussi que certains renseignements ne sont pas des renseignements personnels au sens de cette loi, et l'alinéa 3(j)(v) nomme les renseignements concernant un cadre ou employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions, notamment « les idées et opinions personnelles qu'il a exprimées au cours de son emploi ». Je suis convaincue que cet élément n'est pas en jeu en l'instance puisque les informations caviardées sous le paragraphe 19(1) de la Loi ne sont pas de telles idées ou opinions.

[38] Les informations caviardées sous le paragraphe 19(1) de la Loi sont contenues à la pièce « M » de l'affidavit de Mme Thaverne, et la Cour est convaincue que l'exception a été correctement appliquée.

[39] La Cour souscrit à la position de la Ministre en lien avec l'argument d'invocation tardive soulevé par M. Mayrand.

[40] Enfin, rien n'indique que l'Agence a agi de façon déraisonnable en n'exerçant pas le pouvoir discrétionnaire qui lui est accordé au paragraphe 19(2) de la Loi. En effet, la preuve ne révèle pas que l'une des situations qui aurait permis à l'Agence de communiquer les documents s'appliquait en l'espèce.

D. *Les informations caviardées sous l'alinéa 21(1)(b) de la Loi*

[41] L'alinéa 21(1)(b) de la Loi prévoit que :

21 (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents datés de moins de vingt ans lors de la demande et contenant :

a) des avis ou recommandations élaborés par ou pour une institution fédérale ou un ministre;

b) des comptes rendus de consultations ou délibérations auxquelles ont participé des administrateurs, dirigeants ou employés d'une institution fédérale, un ministre ou son personnel;

c) des projets préparés ou des renseignements portant sur des positions envisagées dans le cadre de négociations menées ou à mener par le gouvernement du Canada ou en son nom, ainsi que des renseignements portant sur les considérations qui y sont liées;

d) des projets relatifs à la gestion du personnel ou à l'administration d'une institution fédérale et qui n'ont pas encore été mis en œuvre.

(notre emphase)

[42] La Ministre a exposé les principes qui se dégagent de la jurisprudence aux paragraphes 45 à 50 de son mémoire. Ainsi, pour les fins de la présente, nous pouvons retenir que « [...] Cependant, la plupart des documents internes qui analysent un problème, en commençant par identifier celui-ci, et qui proposent ensuite un certain nombre de solutions avant de terminer sur des recommandations précises au niveau des changements sont susceptibles de tomber sous le coup des alinéas 21(1)(a) ou (b) » (*Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes c Canada (Ministre des Finances)* [1999] 4 CF 245 (CA), paragraphes 39-40).

[43] En l'espèce, après avoir examiné les informations caviardées en vertu de l'alinéa 21(1)(b) de la Loi, et contenues à la pièce « O » de l'affidavit de Mme Thaverne, j'arrive à la même conclusion que cette dernière. En effet, les documents caviardés dataient de moins de vingt ans lors de la demande d'accès, une institution fédérale était impliquée et les pages caviardées contiennent des comptes rendus de consultations ou délibérations. Les documents contiennent des

comptes rendus de consultations ou délibérations parmi des fonctionnaires membres de la gestion de l'Agence et du groupe des relations de travail au sein de l'Agence. L'examen révèle que ces consultations et délibérations portent effectivement sur des options possibles, ouvertes à la gestion, concernant des décisions à prendre et la conduite de griefs en cours, incluant en ce qui concernait M. Mayrand. Ces informations, compte tenu de la législation et de la jurisprudence, sont correctement caviardées et l'Agence a correctement appliqué l'exemption.

[44] Par ailleurs, tel que le juge Evans l'a constaté dans l'affaire *Conseil des œuvres de charité*, « [l]e rôle de la Cour au niveau du contrôle de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire est très limité ». Ainsi, selon le processus suivi par Mme Thaverne et compte tenu des circonstances, je conclus que l'Agence a agi de façon raisonnable en refusant de communiquer des documents et passages susceptibles d'être protégés par l'alinéa 21(1)(b) de la Loi.

JUGEMENT dans T-11-20

LA COUR STATUE que :

- La demande de M. Mayrand est rejetée.
- L'accès aux informations exemptées est refusé.
- Les dépens sont accordés en faveur de la Ministre.

« Martine St-Louis »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-11-20

INTITULÉ : YVES MAYRAND c MINISTRE DU REVENU
NATIONAL

LIEU DE L'AUDIENCE : MONTRÉAL (QUÉBEC) PAR
VIDÉOCONFÉRENCE

DATE DE L'AUDIENCE : LE 1 MARS 2021

JUGEMENT ET MOTIFS : LA JUGE ST-LOUIS

DATE DES MOTIFS : LE 4 AOÛT 2021

COMPARUTIONS :

M. Yves Mayrand POUR LE DEMANDEUR
(SE REPRÉSENTANT SEUL)

Me Jean-Pierre Hachey POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

M. Yves Mayrand POUR LE DEMANDEUR
(SE REPRÉSENTANT SEUL)
Kingston (Ontario)

Procureur general du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Ottawa (Ontario)