

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20200207

Dossier : A-223-19

Référence : 2020 CAF 41

[TRADUCTION FRANÇAISE]

En présence de monsieur le juge Laskin

ENTRE :

ATHLETES 4 ATHLETES FOUNDATION

appelante

et

LE MINISTRE DU REVENU NATIONAL

intimé

Requête jugée sur dossier sans comparution des parties.

Ordonnance rendue à Ottawa (Ontario), le 7 février 2020.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE :

LE JUGE LASKIN

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20200207

Dossier : A-223-19

Référence : 2020 CAF 41

En présence de monsieur le juge Laskin

ENTRE :

ATHLETES 4 ATHLETES FOUNDATION

appelante

et

LE MINISTRE DU REVENU NATIONAL

intimé

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

LE JUGE LASKIN

I. Introduction

[1] L'appelante, la Fondation, interjette appel devant notre Cour, en vertu de l'alinéa 172(3)a) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5^e suppl.), du refus de l'intimé, le ministre, d'enregistrer la Fondation à titre d'association canadienne de sport amateur (ACSA). Les motifs exposés dans l'avis d'appel comprennent le fait que le ministre n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de manière raisonnable, notamment parce qu'il a tenu compte

de [TRADUCTION] « renseignements non pertinents dans la comparaison de la Fondation avec d'autres demandeurs du statut d'ACSA et des ACSA enregistrées ».

[2] Dans son avis d'appel, la Fondation a demandé, en suivant la procédure prévue aux articles 317, 318 et 350 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, que le ministre lui envoie, ainsi qu'au greffe, [TRADUCTION] « [u]ne copie certifiée conforme de tous les documents produits par le ministre, auxquels il a fait référence, qu'il a consultés ou sur lesquels il s'est fondé de quelque manière que ce soit pour refuser d'enregistrer [la Fondation] à titre d'[ACSA] jusqu'à la date où a été signifié l'avis de refus d'enregistrement [...] ».

[3] La Fondation avait précédemment fait appel devant la Cour du rejet réputé de sa demande d'enregistrement par le ministre et avait également inclus une demande fondée sur l'article 317 des Règles dans cet avis d'appel. Cette demande visait, entre autres, [TRADUCTION] « tous les documents produits par le ministre ou examinés ou invoqués par lui dans sa décision de ne pas enregistrer la [Fondation] à titre d'[ACSA] ». Il s'en est suivi un litige concernant la portée de la demande fondée sur l'article 317 des Règles et le respect par le ministre de cette demande. La Fondation a contesté, entre autres, le caviardage de certains passages des documents fournis. La Fondation a présenté une requête afin d'obtenir une ordonnance au titre du paragraphe 318(4) des Règles pour la divulgation de documents supplémentaires, sur laquelle s'est prononcée la juge Gleason (2016 CAF 108). Cette dernière a déterminé, entre autres, que certains passages avaient été caviardés à juste titre parce que les renseignements caviardés étaient protégés par le secret professionnel de l'avocat. Son ordonnance prévoyait que le ministre devait demander des

instructions à la Cour si une question se posait quant à la divulgation de certains autres documents. Cette ordonnance n'a donné lieu à aucun appel.

[4] Un différend est né concernant le statut de trois autres documents. Le juge de Montigny a ordonné que ces trois documents ne soient pas divulgués, au motif qu'ils ne relevaient pas du paragraphe 241(3.2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (qui autorise que soient fournis à une personne certains renseignements confidentiels concernant un organisme de bienfaisance enregistré ou une association canadienne enregistrée de sport amateur) et que leur divulgation devait donc être considérée comme interdite. Il a également déterminé qu'une partie de l'un des documents contenait des renseignements privilégiés.

[5] La Fondation a abandonné l'appel précédent et a ensuite déposé le présent appel.

[6] Dans sa réponse à la demande fondée sur l'article 317 des Règles dans le présent appel, le ministre a fourni un dossier du tribunal dans lequel certains passages ont été caviardés au motif que les renseignements caviardés étaient protégés par le secret professionnel de l'avocat ou constituaient des renseignements personnels ou des renseignements de tiers confidentiels. Il s'est également opposé à la demande présentée en vertu de l'article 317 des Règles au motif qu'elle était trop générale et s'apparentait à la communication préalable de documents.

[7] Lorsque les parties se sont trouvées dans une impasse concernant les passages caviardés et les oppositions du ministre, la Cour a donné des directives en vertu du paragraphe 318(3) des Règles afin que la demande soit tranchée sur la base d'observations écrites au titre du

paragraphe 318(4) des Règles. La Cour a reçu et examiné les observations écrites et les affidavits à l'appui déposés par les deux parties. Le paragraphe 318(4) des Règles autorise la Cour, sur la base des observations des parties, à ordonner la divulgation, en totalité ou en partie, des documents en cause.

[8] Après le dépôt des observations écrites et des affidavits, et conformément à une autre directive de la Cour, le ministre a déposé une requête en vue d'obtenir une ordonnance de confidentialité concernant les renseignements caviardés. La requête a été entendue par la juge Gleason. Elle a ordonné que certains documents soient déposés de manière confidentielle pour que soit résolu le litige entre les parties à l'égard de l'article 317 des Règles. L'ordonnance précisait également ce qui suit :

[TRADUCTION]

Le juge chargé d'examiner la demande présentée au titre de l'article 317 des Règles déterminera quelle partie, s'il y a lieu, des documents mentionnés précédemment continuera à être traitée confidentiellement, si et à quelles conditions l'avocat de [la Fondation] pourra avoir accès à ces documents, en totalité ou en partie, et quelles copies, le cas échéant, seront conservées par la Cour.

[9] Il y a donc deux questions à trancher : 1) Les renseignements caviardés doivent-ils continuer à être traités confidentiellement? 2) La Cour doit-elle ordonner au titre de l'article 318(4) des Règles la divulgation de documents supplémentaires?

II. Les renseignements caviardés doivent-ils continuer à être traités confidentiellement?

[10] Selon les observations de la Fondation, les passages caviardés des pages suivantes du dossier du Tribunal demeurent en question : pages 389, 400, 401, 408 et 339 à 388. Dans les

quatre premières pages, le caviardage est dû au secret professionnel de l'avocat. Les passages des pages 339 à 388 ont été caviardés au motif qu'ils contiennent des renseignements personnels confidentiels ou des renseignements de tiers.

[11] Le ministre soutient que l'autorité de la chose jugée ou, à titre subsidiaire, la préclusion ou encore le principe de l'abus de procédure empêche la Fondation d'obtenir la divulgation, au titre du paragraphe 318(4) Règles, des renseignements caviardés. Il fait valoir que l'ordonnance de la juge Gleason et la directive du juge de Montigny dans l'appel précédent constituent des décisions contraignantes qui ont établi définitivement si les renseignements avaient été caviardés à juste titre.

[12] La Fondation reconnaît qu'il est satisfait au critère applicable au principe de la chose jugée ou à la préclusion pour les passages caviardés en raison du secret professionnel de l'avocat. Il n'y a donc aucune raison d'ordonner que le caviardage de ces passages ne soit pas maintenu. Quoiqu'il en soit, je les ai examinés et je suis d'avis que les renseignements caviardés sont protégés par le secret professionnel.

[13] Bien que la Fondation ne fasse aucune concession semblable en ce qui concerne les passages caviardés des pages 339 à 388, je considère qu'il est également satisfait au critère relativement à ces documents. Le juge de Montigny a expressément conclu, dans une procédure entre les mêmes parties, que les documents caviardés [TRADUCTION] « ne relèvent pas du paragraphe 241(3.2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et doivent donc être considérés comme confidentiels ». Au minimum, il est abusif d'essayer de remettre en litige cette question. J'ai

néanmoins examiné ces documents aussi, et je ne vois aucune raison de ne pas souscrire à la décision du juge de Montigny.

[14] Je n'ordonnerai donc pas la divulgation des renseignements caviardés visés en l'espèce.

III. Faut-il ordonner la divulgation d'autres renseignements?

[15] En plus de contester le caviardage de certains passages, la Fondation demande une ordonnance au titre des articles 317, 318 et 350 des Règles et exige la divulgation des éléments suivants :

[TRADUCTION]

tous les documents relatifs à la comparaison faite par le ministre entre la [Fondation], Tomorrow's Champions Foundation et l'entité « A », à la page 403 du dossier du tribunal de 2019, y compris le nom de l'entité « A »;

les objectifs figurant dans les statuts ou autres documents constitutifs de toutes les [ACSA enregistrées] lorsque la demande de la [Fondation] a fait l'objet d'une décision;

tous les documents produits par le ministre, auxquels il a fait référence, qu'il a consultés ou sur lesquels il s'est fondé de quelque manière que ce soit pour refuser d'enregistrer [la Fondation] à titre d'[ACSA] jusqu'à la date où a été signifié l'avis de refus d'enregistrement et qui n'ont pas déjà été fournis dans le dossier du tribunal de 2019.

A. *Champ d'application et fonction des articles applicables*

[16] Le paragraphe 317(1) des Règles dispose que toute partie à une demande de contrôle judiciaire peut « demander la transmission des documents ou des éléments matériels pertinents quant à la demande, qu'elle n'a pas mais qui sont en la possession de l'office fédéral dont

l'ordonnance fait l'objet de la demande, en signifiant à l'office une requête à cet effet, puis en la déposant. La requête précise les documents ou les éléments matériels demandés. » Comme je l'ai dit plus haut, en cas de différend quant aux éléments à produire en réponse à une demande fondée sur le paragraphe 317(1) des Règles, le paragraphe 318(4) des Règles autorise la Cour à ordonner la production d'autres éléments. L'article 350 rend ces dispositions également applicables aux appels et aux requêtes en autorisation d'appeler, « avec les adaptations nécessaires ».

[17] Dans l'arrêt *Access Information Agency Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2007 CAF 224, au paragraphe 21, la Cour a décrit l'objet de l'article 317 des Règles comme étant de « limiter la communication de la preuve aux documents qui étaient entre les mains du décideur lors de la prise de décision et qui n'étaient pas en la possession de la personne qui en fait la demande et d'exiger que les documents demandés soient décrits de façon précise ». Elle a ensuite ajouté qu'« [i]l n'est pas question, lorsqu'il s'agit de contrôle judiciaire, de demander la transmission de tout document qui pourrait être pertinent dans l'espoir d'en établir la pertinence par la suite. Une telle démarche est tout à fait à l'encontre du caractère sommaire du contrôle judiciaire. » Cela constituerait une recherche « à l'aveuglette » inacceptable : *Maax Bath Inc. c. Almag Aluminum Inc.*, 2009 CAF 204, au paragraphe 15.

[18] Plus récemment, dans l'arrêt *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Office des transports)*, 2019 CAF 257, au paragraphe 12, la Cour a réitéré la fonction de l'article 317 des Règles dans les termes suivants :

L'article 317 consacre le principe selon lequel le contrôle judiciaire est fondé sur l'examen du dossier dont disposait le tribunal; en outre, le *certiorari* sert à la

production du dossier. Ce texte donne le droit à une partie de recevoir tous les éléments dont disposait le décideur lorsqu'il a rendu sa décision [...] L'exigence voulant qu'un tribunal produise, sans hésitation, le dossier complet a longtemps été au cœur du processus de contrôle judiciaire. Cette exigence est tempérée par le fait, tout pragmatique, qu'il arrive souvent que de grandes parties du dossier du tribunal, particulièrement dans le cas d'instances permanentes et hautement spécialisées, ne soient pas pertinentes pour le règlement des questions soulevées en appel.

[19] La Fondation soutient que l'article 350 des Règles exige que les articles 317 et 318 des Règles soient interprétés plus largement dans les appels que dans les demandes de contrôle judiciaire. À l'appui de cette observation, elle invoque la disposition de l'article 350 des Règles qui prévoit que les articles 317 et 318 des Règles s'appliquent aux appels « avec les adaptations nécessaires ». Elle soutient que l'interprétation des articles 317 et 318 des Règles dans le contexte de demandes de contrôle judiciaire est fondée sur la possibilité, à titre de mesure de protection, que soit rendue une ordonnance en vertu du paragraphe 18.4(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C 1985, ch. F-7, enjoignant que la demande de contrôle judiciaire soit instruite comme s'il s'agissait d'une action. Elle fait valoir qu'appliquer les articles 317 et 318 des Règles aux appels de la même manière qu'aux demandes de contrôle judiciaire mettrait les appelants [TRADUCTION] « à la merci des tribunaux » et nécessiterait des procédures interlocutoires incompatibles avec ce qu'a prévu le législateur à l'article 180 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, selon lequel les appels devant notre Cour doivent être entendus et jugés « selon une procédure sommaire ».

[20] Je ne souscris pas à ces observations. Le sens de l'article 350 des Règles est une question d'interprétation des lois. La « démarche moderne » d'interprétation des lois s'applique. Par conséquent, « les termes d'une loi doivent être lus [TRADUCTION] “dans leur contexte global en

suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur" » : *Bell Canada c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 66, au paragraphe 41.

[21] En ce qui concerne leur sens ordinaire, les mots « avec les adaptations nécessaires » ne commandent pas une application fondamentalement différente des articles 317 et 318 des Règles aux appels. Il serait surprenant que les Règles laissent à la Cour le soin de déterminer le sens fondamental plus large que devraient avoir les articles 317 et 318 des Règles. Quant au contexte législatif, les Règles comptent sept autres dispositions comportant l'expression « avec les adaptations nécessaires » : les articles 100, 170, 283, 315, 415, 419 et 463. Dans tous ces articles, l'intention apparente est de prendre les procédures applicables dans un contexte et de les employer dans un autre contexte, sans apporter de modification quant au fond. En outre, aux termes du paragraphe 18.4(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, les demandes de contrôle judiciaires sont également, par défaut, entendues « selon une procédure sommaire ». Enfin, je note que notre Cour, dans un appel d'une décision du ministre rendue en vertu de la *Loi sur l'impôt sur le revenu*, a appliqué les articles 317 et 318 des Règles tels qu'ils sont interprétés en contrôle judiciaire: *Humane Society of Canada Foundation c. Canada (Revenu national)*, 2018 CAF 66. De même, l'arrêt *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada* était un appel prévu par la loi (bien qu'il n'ait pas été interjeté au titre de la *Loi de l'impôt sur le revenu*), et la Cour, dans cet arrêt, s'est également fondée sur la jurisprudence dans laquelle les articles 317 et 318 des Règles étaient appliqués dans des demandes de contrôle judiciaire.

[22] Je conclus que l'article 350 des Règles n'exige pas l'application d'une norme de divulgation plus rigoureuse lorsque les articles 317 et 318 des Règles sont appliqués aux appels. Toutefois, les articles 317 et 318 des Règles, faute d'exception reconnue, « donne[ent] le droit à une partie de recevoir tous les éléments dont disposait le décideur lorsqu'il a rendu sa décision » : *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, au paragraphe 12.

B. *Application des articles en l'espèce*

[23] Je me pencherai d'abord sur la deuxième des trois demandes de divulgation de la Fondation. Comme je l'ai écrit au paragraphe 15, elle demande la production des « objectifs figurant dans les statuts ou autres documents constitutifs de toutes les [ACSA enregistrées] lorsque la demande de la [Fondation] a fait l'objet d'une décision ».

[24] Il s'agit d'une demande trop générale, qui n'est pas limitée aux éléments dont disposait le ministre lorsqu'il a pris la décision frappée d'appel. Elle équivaut à une recherche à l'aveuglette. Aucune ordonnance exigeant la production de ces documents ne sera rendue.

[25] Les deux autres demandes peuvent facilement être examinées ensemble. Elles sont également trop générales, mais pas dans la même mesure.

[26] Pour l'application des articles 317 et 318 des Règles, la pertinence d'un document est définie par les motifs invoqués dans l'avis de demande de contrôle judiciaire (ou l'avis d'appel) : *Tsleil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 128, au paragraphe 109. En l'espèce, comme je l'ai mentionné précédemment, l'un des motifs d'appel est que le ministre n'a

pas exercé son pouvoir discrétionnaire de manière raisonnable notamment parce qu'il a pris en compte des renseignements non pertinents dans la comparaison de la Fondation avec d'autres demandeurs du statut d'ACSA et des ACSA enregistrées.

[27] L'affidavit de l'employé de l'Agence du revenu du Canada qui a dans les faits pris la décision de refuser l'enregistrement de la Fondation à titre d'ACSA comporte le témoignage suivant :

[TRADUCTION]

J'ai examiné le dossier du tribunal qui a été déposé par le [ministre] [...] en réponse à l'avis d'appel de la [Fondation] [...] Je confirme que tous les documents pertinents sur lesquels l'Agence s'est fondée, y compris ceux dont la juge Gleason a ordonné la divulgation par ordonnance [dans l'appel précédent], ont été produits dans le dossier du tribunal.

[28] Ainsi, bien que l'appel de la Fondation soit en partie fondé sur le fait que le ministre a pris en compte des renseignements non pertinents concernant les autres entités, l'employé de l'Agence déclare que tous les documents pertinents sur lesquels l'Agence s'est fondée ont été produits. La preuve par affidavit n'exclut pas la possibilité que le ministre ait utilisé des éléments non pertinents concernant les autres entités. Au minimum, elle n'exclut pas la possibilité que le ministre disposait de documents non pertinents de ce type lorsque la décision a été prise. La Fondation devrait être autorisée à explorer ces possibilités en ayant accès à tous les documents dont disposait le ministre lorsque la décision en cause a été prise. Dans cette mesure, les première et troisième demandes sont justes.

[29] Il s'ensuit à mon avis que, compte tenu des motifs d'appel et de l'objet des articles 317 et 318 des Règles, le ministre devrait être tenu de produire tous les documents autres que ceux déjà

fournis dont il disposait lorsque la décision a été prise, à l'exception des renseignements caviardés à juste titre. Je rendrai une ordonnance en conséquence. Si, dans les renseignements supplémentaires à produire, il faut procéder à du caviardage, les parties doivent tenter de s'entendre à ce sujet. Les parties doivent également tenter de s'entendre sur le contenu du cahier d'appel.

[30] Je dois préciser que, dans mon examen de la présente affaire, je n'ai accordé aucun poids aux allégations répétées de malhonnêteté formulées dans les documents de la Fondation à l'encontre de l'employé de l'Agence dont le témoignage par affidavit a été produit par le ministre. Il s'agit d'allégations graves qui ne devraient pas être faites à la légère. Elles n'ont pas aidé la Cour à trancher les questions dont elle était saisie.

[31] Les parties ayant chacune obtenu partiellement gain de cause, j'ordonnerai que les dépens suivent l'issue de la cause.

« J.B. Laskin »

j.c.a.

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-223-19

INTITULÉ : ATHLETES 4 ATHLETES FOUNDATION c. LE MINISTRE DU REVENU NATIONAL

REQUÊTE JUGÉE SUR DOSSIER SANS COMPARUTION DES PARTIES

MOTIFS DE L'ORDONNANCE : LE JUGE LASKIN

DATE DES MOTIFS : LE 7 FÉVRIER 2020

OBSERVATIONS ÉCRITES :

Blake Bromley
Josh Vander Vies

POUR L'APPELANTE

Lynn M. Burch
Selena Sit
Anna Walsh

POUR L'INTIMÉ

AVOCAT INSCRIT AU DOSSIER :

Benefic Law Corporation
Vancouver (Colombie-Britannique)

POUR L'APPELANTE

Nathalie G. Drouin
Sous-procureur général du Canada

POUR L'INTIMÉ