

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20200511

Dossier : A-184-19

Référence : 2020 CAF 85

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LE JUGE WEBB  
LE JUGE RENNIE  
LA JUGE MACTAVISH**

**ENTRE :**

**ROOFMART ONTARIO INC.**

**appelante**

**et**

**LE MINISTRE DU REVENU NATIONAL**

**intimé**

Audience tenue à Toronto (Ontario), le 2 mars 2020.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 11 mai 2020.

**MOTIFS DU JUGEMENT :**

**LE JUGE RENNIE**

**Y ONT SOUSCRIT :**

**LE JUGE WEBB  
LA JUGE MACTAVISH**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20200511

Dossier : A-184-19

Référence : 2020 CAF 85

**CORAM : LE JUGE WEBB  
LE JUGE RENNIE  
LA JUGE MACTAVISH**

**ENTRE :**

**ROOFMART ONTARIO INC.**

**appelante**

**et**

**MINISTRE DU REVENU NATIONAL**

**intimé**

**MOTIFS DU JUGEMENT**

**LE JUGE RENNIE**

**I. Résumé des faits**

[1] Roofmart Ontario Inc. interjette appel d'une ordonnance rendue par la Cour fédérale (2019 CF 506, sous la plume du juge Campbell) accueillant une demande présentée par le ministre du Revenu national aux termes du paragraphe 231.2(3) de la *Loi de l'impôt sur le*

*revenu*, LRC 1985, ch. 1 (5<sup>e</sup> suppl.) (la LIR) et du paragraphe 289(3) équivalent de la *Loi sur la taxe d'accise*, LRC 1985, ch. E-15 (la LTA). Bien que je ne fasse référence qu'à la LIR, les présents motifs s'appliquent également aux dispositions de la LTA.

[2] Communément appelées une exigence relative à des personnes non désignées nommément, ces dispositions permettent au ministre de saisir la Cour fédérale d'une demande sollicitant qu'une personne (un tiers) fournisse des renseignements relatifs à une ou à plusieurs personnes non désignées nommément. Pour accueillir la demande, la Cour doit conclure que certaines conditions préalables à l'autorisation judiciaire prévues par la loi, comme indiqué au paragraphe 231.2(3), sont satisfaites. Le paragraphe 231.2(3) est rédigé ainsi :

#### **Autorisation judiciaire**

(3) Sur requête du ministre, un juge de la Cour fédérale peut, aux conditions qu'il estime indiquées, autoriser le ministre à exiger d'un tiers la fourniture de renseignements ou la production de documents prévues au paragraphe (1) concernant une personne non désignée nommément ou plus d'une personne non désignée nommément — appelée « groupe » au présent article —, s'il est convaincu, sur dénonciation sous serment, de ce qui suit :

- a) cette personne ou ce groupe est identifiable;
- b) la fourniture ou la production est exigée pour vérifier si cette personne ou les personnes de ce groupe ont respecté quelque devoir ou obligation prévu par la présente loi;

#### **Judicial authorization**

(3) A judge of the Federal Court may, on application by the Minister and subject to any conditions that the judge considers appropriate, authorize the Minister to impose on a third party a requirement under subsection (1) relating to an unnamed person or more than one unnamed person (in this section referred to as the "group") if the judge is satisfied by information on oath that

- (a) the person or group is ascertainable; and
- (b) the requirement is made to verify compliance by the person or persons in the group with any duty or obligation under this Act.
- (c) and (d) [Repealed, 1996, c. 21, s. 58(1)]

c) et d) [Abrogés, 1996, ch. 21, art. 58(1)]

(4) to (6) [Repealed, 2013, c. 33, s. 21]

(4) à (6) [Abrogés, 2013, ch. 33, art. 21]

[3] Les éléments de preuve présentés à la Cour fédérale indiquaient que le respect de la LIR constituait un problème important dans le secteur de la construction résidentielle de l'économie canadienne. Une étude réalisée par Statistique Canada a révélé que le secteur de la construction faisait partie du [TRADUCTION] « secteur caché », et dans un rapport préparé par le ministère du Travail de l'Ontario, on estimait que 28 % des activités économiques du secteur de la construction n'étaient pas déclarées ou étaient sous-déclarées et que jusqu'à un cinquième des activités du secteur de la construction résidentielle n'étaient pas déclarées. Roofmart, laquelle vend des matériaux aux entrepreneurs en construction commerciale et résidentielle, est l'un des plus importants fournisseurs de matériaux de toiture et de construction en Ontario. Pour régler la question du respect des obligations fiscales dans le secteur, l'Agence du revenu du Canada (Agence) a déterminé que Roofmart devait faire l'objet de l'exigence relative à des personnes non désignées nommément, compte tenu de la taille de son entreprise, de sa clientèle et de sa situation géographique.

[4] Le ministre, au moyen d'un affidavit provenant du fonctionnaire de l'Agence responsable de traiter la question, M. Blackmore, a saisi la Cour fédérale d'une demande. La demande visait les clients de Roofmart dont le total des achats annuels ou du montant facturé annuellement s'élevait à au moins 20 000 \$ (pour la période entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et le 31 décembre 2017); et les clients dont le total des achats annuels ou du montant facturé annuellement s'élevait à au

moins 10 000 \$ (pour la période entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 30 juin 2018). Roofmart elle-même ne faisait pas l'objet d'une vérification fiscale au moment où le ministre a présenté la demande.

[5] Le ministre cherchait à obtenir les renseignements suivants concernant le groupe de personnes décrites ci-dessus :

- a) la dénomination sociale, le nom commercial ou d'exploitation, le nom de la personne-ressource, l'adresse commerciale, le code postal et tous les numéros de téléphone au dossier des clients;
- b) le numéro d'entreprise des clients, si Roofmart les connaissait;
- c) des renseignements détaillés sur les opérations des clients, notamment les dates des factures, les numéros de factures, les montants de vente totaux, les modes de paiement et les adresses de livraison;
- d) tous les renseignements bancaires des clients (notamment les numéros d'identification, d'institution financière et de compte) tirés de demandes de crédit ou autrement conservés par Roofmart dans ses dossiers.

[6] À la lecture des éléments de preuve, le juge a conclu que les personnes visées par la demande étaient identifiables. À son avis, l'exigence relative aux achats annuels totaux était suffisante pour établir le groupe cible d'entrepreneurs en construction résidentielle et commerciale et leur identité.

[7] Quant à la seconde condition selon laquelle la demande est « exigée pour vérifier si cette personne ou les personnes de ce groupe ont respecté quelque devoir ou obligation » aux termes de la LIR, le juge a conclu, selon les éléments de preuve, que le ministre cherchait à obtenir les renseignements pour vérifier le respect de la LIR par les personnes non désignées nommément. Le juge a rejeté l'argument de l'appelante portant que le ministre doit, à ce moment, être en train d'effectuer une vérification du groupe cible de personnes non désignées nommément pour que

l'autorisation judiciaire soit accordée. Pour ce faire, le juge a invoqué la décision de notre Cour dans l'arrêt *Canada (Revenu national) c. Chambre immobilière du Grand Montréal*, 2007 CAF 346, [2008] 3 R.C.F. 366, l'autorisation d'interjeter appel à la Cour suprême du Canada ayant été refusée, 32404 (24 avril 2008) (arrêt *CIGM*), dans lequel il a été conclu que l'exigence relative à la vérification prescrite à l'alinéa 231.2(3)*b*) pouvait comprendre un « projet de vérification » et n'exigeait pas que les contribuables en particulier fassent l'objet d'une vérification en cours (arrêt *CIGM*, aux paragraphes 19, 42 et 43).

[8] Lors de son examen de la demande, le juge de la Cour fédérale a rejeté ce qu'il a présenté comme des conditions supplémentaires auxquelles le ministre doit satisfaire, selon l'appelante, pour que le tribunal lui accorde l'autorisation judiciaire. Le juge a noté que, dans l'arrêt *CIGM*, notre Cour a indiqué qu'il fallait éviter d'interpréter le paragraphe 231.2(3) de manière à ajouter des exigences supplémentaires à celles énoncées dans la LIR (arrêt *CIGM*, au paragraphe 38).

[9] Le juge a également rejeté l'argument de l'appelante selon lequel la demande n'avait pas été présentée par une personne détenant le pouvoir délégué du ministre, comme l'exige la loi. L'appelante a invoqué la décision *Murphy c. Canada (Revenu national)*, 2009 CF 1226, pour appuyer son argument, mais le juge a établi que l'espèce se distinguait de la décision *Murphy* en notant que la Cour y avait été saisie d'une demande de contrôle judiciaire concernant une disposition différente de la LIR que celle en question dans la demande dont il était saisi (paragraphe 7 des motifs de la Cour fédérale).

[10] Le juge a conclu que les conditions préalables prévues par la loi avaient été satisfaites et il a accueilli la demande du ministre.

## **II. Questions portées en appel**

[11] L'appelante soulève trois objections principales à l'ordonnance.

[12] Premièrement, l'appelante prétend que la demande est *ultra vires*, parce qu'elle n'a pas été présentée par une personne autorisée par la loi à déposer une telle demande. Deuxièmement, l'appelante affirme que la Cour fédérale a commis une erreur dans son application des conditions prévues par la loi. Plus précisément, elle a commis une erreur en concluant que les personnes non désignées nommément étaient « identifiables » au sens de l'alinéa 231.2(3)a) de la LIR et que les renseignements étaient exigés pour « vérifier si [...] les personnes de ce groupe ont respecté quelque devoir ou obligation » au sens de l'alinéa 231.2(3)b) de la LIR. Troisièmement, l'appelante affirme que la Cour fédérale a appliqué le mauvais fardeau de la preuve lors de son examen de la demande présentée par le ministre.

[13] Je suis d'avis que ces arguments ne sont pas fondés et que l'appel devrait être rejeté.

## **III. Observations préliminaires**

[14] Avant d'examiner les arguments qui nous ont été présentés, je formulerai trois observations préliminaires. Elles portent sur la norme de contrôle, les principes de base

concernant l'interprétation d'une mesure législative fiscale et l'historique législatif de l'article 231.2 et de son équivalent dans la LTA.

[15] J'aborderai d'abord la norme de contrôle.

[16] L'appelante affirme que notre Cour devrait examiner la décision de la Cour fédérale portant sur chacune des conditions préalables prévues par la loi selon la norme de la décision correcte.

[17] Je ne suis pas de cet avis. Il s'agit de questions de droit et de fait susceptibles de révision selon la norme de l'erreur manifeste et dominante. Les questions mixtes de droit et de fait portant sur la question de savoir si les faits satisfont au critère juridique (*Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, au paragraphe 35). Elles supposent l'application d'une norme juridique appropriée, en l'espèce les conditions prévues par la loi, à un ensemble de faits, (*Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235, au paragraphe 26).

[18] La seconde observation préliminaire concerne les principes régissant l'interprétation d'une mesure législative fiscale.

[19] L'appelante affirme que l'objectif d'une demande d'autorisation judiciaire visant l'exigence relative à des personnes non désignées nommément est de permettre l'arbitrage entre le devoir du ministre d'appliquer la LIR et le droit à la protection des renseignements personnels du contribuable, ainsi que de protéger ce dernier contre les recherches à l'aveuglette

déraisonnables. L'appelante a insisté sur la nécessité d'une norme de preuve objective rigoureuse, afin de protéger les personnes non désignées nommément contre les violations de la vie privée indues. L'appelante affirme que la LIR impose des exigences plus lourdes au juge qui accorde l'autorisation que celles reconnues par la Cour fédérale. Elle prétend que le ministre doit présenter tous les éléments de preuve pertinents relatifs à l'exigence, notamment l'objectif de la collecte de renseignements et l'utilisation à laquelle ils sont destinés.

[20] Lorsque le libellé d'une disposition est clair et non équivoque, comme c'est le cas en l'espèce, il doit simplement être appliqué (*Shell Canada Ltée c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 622, au paragraphe 40). Lorsque le législateur précise les conditions à remplir pour obtenir un résultat donné, on peut raisonnablement supposer qu'il a voulu que le contribuable et le ministre s'appuient sur ces dispositions (*Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, au paragraphe 11). Il n'est pas possible de voir dans la loi des conditions supplémentaires par interprétation large. Un objectif supposé « ne peut pas servir à créer une exception tacite à ce qui est clairement prescrit » ni mettre de côté le texte clair d'une disposition (*Placer Dome Canada Ltd. c. Ontario (Ministre des Finances)*, 2006 CSC 20, [2006] 1 R.C.S. 715, au paragraphe 23).

[21] Comme je le décrirai, l'argument de l'appelante veut que nous fassions ce que ces principes de base interdisent. Elle demande que le libellé clair de l'article 231.2 soit interprété d'après des concepts plus généraux, notamment la nécessité de concilier les droits à la vie privée et l'exigence de fournir au ministre les outils requis pour appliquer la Loi. Le législateur a déjà procédé à cette conciliation et il a pris une décision. Il a laissé à la Cour fédérale le soin de

s'assurer que les éléments de preuve établissent deux conditions factuelles préalables selon la prépondérance des probabilités. Interpréter la loi de façon à y voir des limitations, comme l'appelante nous le demande, minerait l'uniformité, la prévisibilité et l'équité dans l'application de la celle-ci (*Canada c. Lehigh Cement Limited*, 2014 CAF 103, [2015] 3 R.C.F. 117, aux paragraphes 41 et 42).

[22] La dernière observation préliminaire concerne l'historique législatif du paragraphe 231.2(3). Comme je l'ai indiqué, l'argument de l'appelante selon lequel le juge a commis une erreur dans son examen du paragraphe 231.2(3) va à l'encontre de l'historique législatif de la disposition.

[23] Lorsque le législateur a initialement adopté l'article 231.2, cette disposition exigeait du ministre qu'il satisfasse à plusieurs conditions préalables prévues par la loi pour être en mesure d'exercer le pouvoir qu'elle confère. Des modifications législatives ont réduit ces conditions préalables. En 1996, le législateur a abrogé les alinéas 231.2(3)c) et d), éliminant ainsi deux conditions préalables : celle d'avoir des motifs raisonnables de croire que la personne visée par l'exigence relative à des personnes non désignées nommément ne s'était pas conformée à la LIR et celle voulant qu'il n'existe pas de moyens plus faciles d'obtenir les renseignements ou les documents requis.

[24] L'appelante invoque la décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *James Richardson & Sons, Ltd. c. Ministre du Revenu National et autres*, [1984] 1 R.C.S. 614, pour soutenir qu'une exigence relative à des personnes non désignées nommément ne peut être

utilisée pour collecter des renseignements. Dans cet arrêt, la Cour suprême du Canada a précisé que le ministre ne peut pas se servir du paragraphe 231(3) (une disposition antérieure analogue à l'article 231.2) pour vérifier la conformité générale d'une catégorie entière de contribuables; au lieu de cela, pour que le ministre puisse obtenir des renseignements, l'assujettissement à l'impôt de telles personnes doit faire l'objet d'une « enquête véritable et sérieuse » (arrêt *Richardson*, aux pages 624 et 625).

[25] L'arrêt *Richardson* n'est d'aucun secours pour l'appelante. Le législateur a adopté l'article 231.2 (la disposition en question en l'espèce) pour répondre à la décision rendue dans l'arrêt *Richardson* (voir l'arrêt *Ebay Canada Limited c. Canada (Revenu national)*, 2008 CAF 348, [2010] 1 R.C.F. 145, au paragraphe 62 [arrêt *eBay I*]). L'article 231.2 confère au ministre le pouvoir exprès de demander des renseignements concernant des personnes non désignées nommément – pouvoir que la disposition en cause dans l'arrêt *Richardson* n'accordait pas.

[26] Dans l'arrêt *CIGM*, notre Cour a précisé qu'il fallait lire avec prudence la décision de la Cour suprême dans l'arrêt *Richardson* (arrêt *CIGM*, au paragraphe 26), une mise en garde qui mérite d'être répétée et renforcée. Dans l'arrêt *CIGM*, notre Cour a conclu que les modifications législatives démontraient l'intention du législateur d'alléger le fardeau de la preuve du ministre pour obtenir l'autorisation d'imposer l'exigence relative à des personnes non désignées nommément; la preuve d'une « enquête véritable et sérieuse » n'était plus nécessaire (arrêt *CIGM*, aux paragraphes 36 à 38). Dans l'arrêt *eBay I*, notre Cour a confirmé les principes découlant de l'arrêt *CIGM* (arrêt *eBay I*, aux paragraphes 62 et 68).

[27] On ne peut réinstaurer les dispositions que le législateur a abrogées ou les invoquer de manière détournée sous le couvert d'arguments de principe relatifs à l'exercice du pouvoir du juge de rendre ou non l'ordonnance. Je réitère la conclusion de notre Cour dans l'arrêt *CIGM* voulant qu'aucun autre critère ne doive être satisfait avant que la Cour puisse accorder une autorisation (arrêt *CIGM*, au paragraphe 38). Maintenant que j'ai formulé ces observations, j'aborderai les contestations particulières de l'appelante.

#### **IV. L'argument du caractère *ultra vires* de la demande**

[28] Le paragraphe 231.2(3) de la LIR déclare que la demande d'autorisation judiciaire doit être présentée par le ministre. L'appelante affirme que ce n'est pas le ministre qui a présenté la demande, mais plutôt M. Blackmore, le fonctionnaire de l'Agence ayant souscrit l'affidavit pour appuyer la demande.

[29] Le paragraphe 220(2.01) de la LIR confère au ministre le pouvoir de déléguer l'exercice de ses pouvoirs à un fonctionnaire ou à une catégorie de fonctionnaires. En application de ce pouvoir, les titulaires de certains postes énumérés peuvent présenter une demande à un juge. M. Blackmore ne détenait pas le pouvoir délégué de présenter la demande. Selon l'appelante, cette absence de pouvoir est fatale; le régime de délégation explicite décrit ci-dessus empêche toute autre sous-délégation (décision *Bancheri c. M.R.N.*, [1999] A.C.I. n° 22 (CCI), au paragraphe 45).

[30] Pour appuyer sa prétention portant que c'est M. Blackmore qui a réellement présenté la demande, l'appelante souligne la correspondance entre M. Blackmore et Roofmart sur la possibilité que la demande soit présentée par consentement. M. Blackmore a écrit ce qui suit : [TRADUCTION] « nous » avons l'intention de présenter une demande, quelle que soit la position adoptée par Roofmart. Lors du contre-interrogatoire de M. Blackmore sur son affidavit, il a aussi indiqué qu'il [TRADUCTION] « avait décidé d'imposer à Roofmart l'exigence relative à des personnes non désignées nommément [...] » (contre-interrogatoire de M. Blackmore, dossier d'appel, onglet 6, à la ligne 8 de la page 145).

[31] Cet élément de preuve n'a aucune incidence. L'avis de demande a été présenté par le ministre du Revenu national, et non par M. Blackmore. L'avis de demande énonce, dans plusieurs paragraphes, les motifs pour lesquels le ministre veut obtenir l'ordonnance. On y lit, aux alinéas e) et f), que le ministre veut obtenir les renseignements pour vérifier que certains clients de Roofmart ont respecté leurs devoirs et obligations aux termes de la LIR et de la LTA. Comme le ministre ne connaît pas l'identité des clients de Roofmart, il demande l'autorisation judiciaire d'imposer des exigences à cette dernière. L'avis de demande est signé par l'avocat du procureur général, qui y est désigné comme [TRADUCTION] « avocat du demandeur », et il y est clairement indiqué que le ministre est le demandeur.

[32] L'argument de Roofmart démontre qu'elle confond le pouvoir de présenter la demande, qui revient au ministre ou à ses délégués, avec le rôle de la personne qui a souscrit l'affidavit déposé à l'appui de la demande du ministre. Dans son affidavit, M. Blackmore témoigne du raisonnement qui sous-tend la demande d'imposer une exigence relative à des personnes non

désignées nommément et répond aux conditions prévues par la loi. Il n'a toutefois pas présenté la demande. Que l'affidavit de M. Blackmore ait été déposé pour appuyer la demande du ministre ne change rien au fait que c'est le ministre, et non le déposant, qui a présenté la demande d'autorisation (voir, par exemple, l'arrêt *CIGM*, au paragraphe 49). Les deux sont des personnalités juridiques distinctes, du moins à ces fins. Toutefois, ces observations ne tranchent pas entièrement l'argument de l'appelante selon lequel la demande n'a pas été dûment présentée.

[33] La seconde partie de l'argument de l'appelante quant à la nature *ultra vires* de la demande porte qu'aucun élément de preuve n'a été présenté à la Cour pour démontrer que le ministre avait autorisé son avocat à présenter la demande ou lui avait donné des instructions en ce sens. Cet argument a changé lors de l'audition de l'affaire. D'autres éléments de preuve sont nécessaires, a-t-on soutenu, pour démontrer que le ministre, lui-même, a demandé le dépôt de l'avis de demande. Ces éléments de preuve peuvent prendre la forme d'un mandat de représentation en justice ou d'instructions provenant du ministre. Lorsque la Cour a demandé à l'avocat de l'appelante d'indiquer si sa cliente faisait valoir que l'avocate du ministre n'avait pas le pouvoir de présenter la demande, il a répondu que l'avocate du ministre ne s'était pas acquittée de son fardeau d'établir qu'elle avait été autorisée à présenter la demande.

[34] Cet argument ne peut pas être retenu. Une fois ses services retenus, un avocat est entièrement mandaté – de manière apparente, manifeste et implicite – pour prendre toutes les mesures et intenter tous les recours nécessaires au nom de son client (arrêt *Sourani c. Canada*, 2001 CAF 185, au paragraphe 4; décision *Bandag Inc. c. Vulcan Equipment Co Ltd.*, [1977] 2 C.F. 397 (1<sup>re</sup> inst.), au paragraphe 8).

[35] Bien qu'il soit exact que, lorsqu'une partie opposée conteste le mandat d'un avocat, le fardeau de la preuve incombe à la personne qui allègue avoir l'autorisation d'agir (voir, par exemple, l'arrêt *Sasko-Wainwright Oil & Gas Ltd. v. Old Settlers' Oils Ltd.*, [1957] 7 D.L.R. (2d) 393 [C.A. Alta.], à la page 395; la décision *Ashburton Oil Ltd. v. Sharp*, 1992 CarswellBC 2591 [C.S.C.-B.], au paragraphe 1), mais une telle objection à l'autorisation d'agir doit être soulevée par voie de requête en suspension des procédures, et non à l'occasion d'une demande ou d'un appel. Le tribunal n'est pas tenu d'examiner une telle objection comme s'il s'agissait d'un moyen de défense et il ne devrait généralement pas le faire (arrêt *Sasko*, précité, à la page 396). Il existe une exception lorsqu'il est manifeste qu'il y a absence d'autorisation dans une instance donnée. En l'espèce, rien dans le dossier ne justifie, même de loin, l'argument selon lequel l'avocate de l'intimé n'a pas agi suivant les instructions reçues.

## **V. L'exigence relative au groupe identifiable**

[36] L'appelante invoque la décision de la Cour fédérale dans l'affaire *Canada (Revenu national) c. Hydro-Québec*, 2018 CF 622 (sous la plume du juge Roy). Dans cette décision, la Cour fédérale a conclu que « [l]orsque le groupe est générique et sans lien avec la LIR, et que l'on peut demander des renseignements sans lien avec la LIR (soit de savoir qui sont les clients commerciaux d'une utilité publique), il n'y a plus de limite à la recherche à l'aveuglette » (au paragraphe 78). L'appelante fait référence à ces commentaires dans la décision *Hydro-Québec* comme constituant le [TRADUCTION] « critère juridique », et elle affirme que la Cour fédérale, en l'espèce, a commis une erreur de droit en omettant d'appliquer le critère tel qu'il est formulé dans la décision *Hydro-Québec* et en ne tenant pas compte de la déposition de M. Blackmore lors

de l'examen du critère. Ce défaut, soutient l'appelante, entraînera une atteinte à la vie privée de milliers de contribuables en ce qui a trait à leurs renseignements personnels détaillés.

[37] Je ne suis pas d'avis que la décision récente de la Cour fédérale dans l'affaire *Hydro-Québec* énonce le critère juridique applicable. Le passage précité ne constitue pas un critère juridique, mais plutôt une analyse, selon les faits de l'affaire, de l'existence ou non d'un « groupe identifiable » et de la nécessité d'obtenir les renseignements demandés afin de vérifier le respect des obligations fiscales. Il s'agit, sans plus, de l'appréciation par le juge des éléments de preuve présentés à la Cour. En outre, comme on le verra, la suggestion dans les motifs selon laquelle les renseignements demandés pouvaient être obtenus par d'autres moyens et, par conséquent, ne pouvaient être obtenus au moyen d'une exigence relative à des personnes non désignées nommément va à l'encontre de la jurisprudence de notre Cour et elle ne doit pas être suivie.

[38] En l'espèce, la Cour fédérale a conclu que les personnes non désignées nommément visées par la demande constituaient un groupe identifiable (au paragraphe 11 des motifs de la Cour fédérale). De nombreux éléments de preuve justifiaient sa conclusion que le groupe était identifiable. La Cour fédérale était d'avis que l'exigence relative au total des achats annuels était suffisante pour établir le groupe cible d'entrepreneurs en construction résidentielle et commerciale parmi les clients de Roofmart (au paragraphe 11 des motifs de la Cour fédérale). Je ne constate aucune erreur susceptible de révision dans cette conclusion.

[39] Le fait que l'exigence relative à des personnes non désignées nommément puisse cibler un nombre indéterminé ou important de comptes ou qu'un grand nombre de renseignements financiers puissent être recueillis n'a pas d'effet sur sa validité. Les conditions prévues par la loi restent les mêmes, quelle que soit la portée de la demande. La question est la même : le groupe est-il identifiable?

[40] Le fait que l'exigence relative à des personnes non désignées nommément puisse englober certains clients de Roofmart qui ne sont pas des entrepreneurs en construction commerciale ou résidentielle, mais qui achètent néanmoins des volumes importants de matériaux de toiture, n'a pas d'effet non plus. L'existence de certains clients ne présentant aucun intérêt pour le ministre aux fins de la vérification du respect des obligations fiscales ne peut servir à déterminer si une ordonnance devrait être rendue ou non. Cet argument, s'il était retenu, aurait pour effet de neutraliser la capacité du ministre de procéder à des évaluations du respect des obligations fiscales à l'échelle d'un secteur ou de manière horizontale.

[41] Dans la décision *Ministre du Revenu national c. Rona Inc.*, 2016 CarswellNat 5372, conf. par 2017 CAF 118, la Cour fédérale a autorisé le ministre à imposer une exigence relative à des personnes non désignées nommément ciblant les clients commerciaux de 57 magasins Rona. Dans cette affaire, le ministre voulait obtenir le nom, l'adresse et le montant total des opérations annuelles de chaque compte commercial pour une période de trois ans. Comme les décisions de notre Cour dans l'arrêt *eBay I* – où l'exigence relative à des personnes non désignées nommément ciblait environ 10 000 particuliers – et dans l'arrêt *Rona* le démontrent, la question

de savoir si le groupe est identifiable n'est pas déterminée par la portée de la demande (arrêt *eBay I*, au paragraphe 11).

[42] En l'espèce, la question de savoir si le groupe est identifiable est une conclusion de droit et de fait, et l'appelante n'a démontré aucune erreur qui justifierait une intervention. Ce motif d'appel n'est pas admissible.

## **VI. Vérification du respect des obligations fiscales**

[43] L'appelante affirme ensuite que le ministre n'a pas démontré que les renseignements qu'il cherche à obtenir permettront de vérifier le respect des obligations imposées par la LIR. Selon l'appelante, les mots « vérifier si cette personne ou les personnes de ce groupe ont respecté quelque devoir ou obligation prévu par la présente loi », à l'alinéa 231.2(3)*b* de la LIR, exigent que le ministre démontre qu'une vérification fiscale est en cours et menée de bonne foi (arrêt *CIGM*, au paragraphe 48). Dans l'arrêt *Hydro-Québec*, la Cour a conclu que le critère doit être strictement satisfait. L'appelante fait valoir que l'intimé n'a pas démontré, selon ce critère strict, qu'il demandait les renseignements à l'occasion d'une vérification fiscale menée de bonne foi.

[44] Cet argument va à l'encontre de la jurisprudence de notre Cour.

[45] L'arrêt *CIGM* établit qu'une vérification fiscale en cours ou existante concernant un particulier n'est pas une condition préalable à l'exercice du pouvoir aux termes du paragraphe 231.2(3) (arrêt *CIGM*, aux paragraphes 19, 42 et 43). La Cour a conclu qu'aux

termes du paragraphe 231.2(3), le législateur avait l'intention de permettre une vaste enquête, sous réserve du respect des conditions. La juge Trudel a noté ce qui suit (au paragraphe 45) :

Quoi qu'en dise la CIGM, il me semble qu'en abolissant les alinéas c) et d) du paragraphe 231.2(3), le législateur a permis une certaine forme de recherche à l'aveuglette, avec l'autorisation du Tribunal et aux conditions prescrites par la Loi, le tout dans le but de rendre l'accès aux renseignements plus facile au MRN. Il me semble que le point de vue restrictif adopté par la juge, en l'instance, ne convient pas à la disposition sous étude. Ce point de vue, emprunté à *Richardson*, était justifié par l'ampleur de l'ancienne disposition qui, interprétée trop libéralement, aurait ouvert la porte à des abus de la part du fisc (*Sand Exploration*, précité).

[Non souligné dans l'original.]

[46] Lors de son contre-interrogatoire, M. Blackmore n'a pas été en mesure d'expliquer précisément de quelle manière les renseignements obtenus grâce à l'autorisation serviraient effectivement à des fins de vérification. M. Blackmore, qui n'est pas un vérificateur, a donné une description générale des fins auxquelles les renseignements serviraient (contre-interrogatoire de M. Blackmore, dossier d'appel, onglet 6, de la ligne 6 de la page 190 à la ligne 7 de la page 199). La Cour fédérale a conclu que son témoignage était suffisant pour établir que les renseignements demandés contribueraient à déterminer si les personnes non désignées nommément avaient dûment produit leurs déclarations de revenus, avaient effectué leurs versements des retenues à la source, avaient versé la TPS/TVH, avaient déclaré la totalité du revenu provenant de la vente ou de la fourniture de matériaux de toiture ou avaient déclaré les montants des achats comme frais professionnels (au paragraphe 13 des motifs de la Cour fédérale).

[47] Les éléments de preuve présentés à la Cour fédérale sont suffisants pour établir le lien entre la demande et les objectifs de vérification du respect des obligations fiscales.

[48] En résumé, les arguments de l'appelante visent à réinstaurer des conditions au critère juridique qui ne figurent plus dans la loi. Les arguments visent également à convertir la demande d'ordonnance en une demande de contrôle judiciaire du caractère raisonnable de la décision du ministre de demander des renseignements, ce que la demande n'est manifestement pas. Pour ces motifs, je conclurais que la Cour fédérale n'a commis aucune erreur manifeste et dominante et je rejetterais ce motif de l'appel.

## VII. Norme de preuve

[49] J'examinerai maintenant le dernier argument de l'appelante selon lequel le juge n'a pas appliqué la bonne norme de preuve lors de son examen de la demande du ministre. Elle affirme qu'une obligation plus lourde – une obligation de franchise absolue et de communication intégrale – est requise, et que, dans sa demande d'autorisation aux termes du paragraphe 231.2(3), le ministre ne peut laisser « un juge [...] dans le noir » sur des faits pertinents à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, même si ces faits nuisent à la cause du ministre (*Canada (Revenu national) c. Derakhshani*, 2009 CAF 190, au paragraphe 29). L'appelante affirme également que le ministre doit satisfaire à une « norme élevée de bonne foi » et procéder à une « communication franche et entière », afin de « justifier pleinement » une ordonnance aux termes du paragraphe 231.2(3) (décision *Canada (Ministre du Revenu national) c. National Foundation for Christian Leadership*, 2004 CF 1753, conf. par 2005 CAF 246, aux paragraphes 15 et 16; voir aussi l'arrêt *Canada (Revenu national) c. Compagnie d'assurance vie RBC*, 2013 CAF 50, au paragraphe 26).

[50] Selon l'appelante, le ministre n'a pas satisfait à cette norme élevée dans l'affaire en instance.

[51] La jurisprudence invoquée par l'appelante appartient à une autre époque, alors que les demandes d'autorisation d'imposer une exigence relative à des personnes non désignées nommément étaient faites *ex parte*. Cette époque a pris fin en 2013, lorsque le législateur a modifié la LIR et la LTA pour retirer l'étape *ex parte* du processus d'autorisation.

[52] Il est bien établi que les demandes *ex parte* imposent une norme de communication plus élevée. Les injonctions de type Mareva et les ordonnances Anton Piller nous viennent facilement à l'esprit (*Eli Lilly Canada Inc. c. Novopharm Limited*, 2010 CF 241, au paragraphe 10; *Celanese Canada Inc. c. Murray Demolition Corp.*, 2006 CSC 36, [2006] 2 R.C.S. 189, au paragraphe 37). Dans la décision *M.R.N. c. Sand Exploration Ltd.*, [1995] 3 C.F. 44 (1<sup>re</sup> inst.), une affaire tranchée aux termes des anciennes dispositions sur les demandes *ex parte*, le juge Rothstein a fait l'observation suivante : « [L]e fait que le ministre puisse obtenir une autorisation du tribunal sur requête *ex parte* l'oblige à agir avec le maximum de bonne foi et à s'assurer qu'il y a communication franche et entière des renseignements » (au paragraphe 16). Cette jurisprudence a cessé d'être pertinente compte tenu des modifications de 2013.

[53] Roofmart a reçu un préavis de l'intention du ministre de demander une ordonnance, elle a eu la possibilité de formuler des commentaires sur le projet d'ordonnance visant l'imposition de l'exigence relative à des personnes non désignées nommément et elle était représentée par un avocat lors du renvoi de la demande à la Cour fédérale.

[54] L'appelante affirme qu'étant donné que les ordonnances visant l'imposition de l'exigence relative à des personnes non désignées nommément constituent une intrusion dans les affaires commerciales privées des particuliers et peuvent nécessiter qu'une partie, comme l'appelante, manque à son obligation de protéger la confidentialité des renseignements de ses clients, la norme de communication relative aux demandes *ex parte* devrait tout de même s'appliquer.

[55] Je ne peux retenir cette limitation au pouvoir discrétionnaire de la Cour d'accorder une autorisation d'imposer une exigence relative à des personnes non désignées nommément. Le Canada est doté d'un système d'autocotisation et d'autodéclaration du revenu. Son équité et son efficacité dépendent de l'intégrité et de l'honnêteté des contribuables (*R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627, à la page 636). Le législateur a accordé au ministre des pouvoirs correspondants, afin de lui permettre de vérifier et d'évaluer le respect des obligations fiscales. Ces pouvoirs sont au cœur de la capacité du ministre à assurer le respect des lois fiscales. L'aspect de l'intérêt public au sens large en ce qui concerne le caractère exécutoire de notre système fiscal l'emporte sur les intérêts privés et commerciaux de l'appelante de ne pas divulguer les renseignements personnels de ses clients (*eBay Canada Limited c. Canada (Revenu national)*, 2008 CAF 141, au paragraphe 39 [arrêt *eBay II*]). La réponse de notre Cour, dans l'arrêt *eBay I*, à des arguments de principe concernant la protection de la vie privée des contribuables mérite d'être répétée en l'espèce (arrêt *eBay I*, au paragraphe 67) :

Sous un régime fiscal fondé sur l'autodéclaration, « [l]es attentes des contribuables en matière de protection de la vie privée demeurent très faibles en ce qui a trait à leurs registres commerciaux utiles à la détermination de leur assujettissement à l'impôt » [*Redeemer Foundation c. Canada (Ministre du Revenu national)*, 2008 CSC 46, au paragraphe 25], et la mise en demeure de fournir des renseignements ou de produire des documents est « la méthode la moins envahissante pour contrôler efficacement le respect de la Loi » (*R. c. McKinlay Transport Ltd.*, précité, à la page 649).

[56] Finalement, il reste la question du pouvoir discrétionnaire supérieur du tribunal. Même si les critères énoncés dans la LIR sont respectés, le juge a le pouvoir discrétionnaire de remédier aux abus (arrêt *Rona*, 2017 CAF 118, au paragraphe 7; arrêt *Compagnie d'assurance vie RBC*, au paragraphe 23; voir aussi l'arrêt *Derakhshani*, au paragraphe 19). Le pouvoir discrétionnaire du juge demeure un élément du paragraphe 231.2(3), mais ce pouvoir ne constitue pas un moyen par lequel les choix politiques du législateur, comme énoncé dans le paragraphe, peuvent être réexaminés.

[57] En l'espèce, la Cour fédérale a exercé son pouvoir discrétionnaire en faveur du ministre. Dans l'arrêt *Rona*, notre Cour a répété que, lorsqu'une cour d'appel est confrontée à l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'un juge, elle doit « faire preuve d'un haut degré de déférence et n'intervenir qu'avec circonspection, lorsqu'il est établi que le pouvoir a été exercé de manière abusive, déraisonnable ou non judiciaire » (arrêt *Rona*, au paragraphe 7, citant l'arrêt *Québec (Directeur des poursuites criminelles et pénales) c. Jodoin*, 2017 CSC 26, [2017] 1 R.C.S. 478, au paragraphe 52). En l'espèce, je ne constate aucune erreur dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire du juge.

[58] Pour les motifs qui précèdent, je rejeterais l'appel.

« Donald J. Rennie »

---

j.c.a.

« Je suis d'accord.  
Wyman W. Webb, j.c.a. »

« Je suis d'accord.  
Anne L. Mactavish, j.c.a. »

**COUR D'APPEL FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**(APPEL D'UNE ORDONNANCE DE LA COUR FÉDÉRALE DATÉE DU  
24 AVRIL 2019, MODIFIÉE LE 1<sup>ER</sup> AOÛT 2019, DOSSIER N<sup>O</sup> T-1587-18)**

**DOSSIER :** A-184-19

**INTITULÉ :** ROOFMART ONTARIO INC. c.  
LE MINISTRE DU REVENU  
NATIONAL

**LIEU DE L'AUDIENCE :** TORONTO (ONTARIO)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 2 MARS 2020

**MOTIFS DU JUGEMENT :** LE JUGE RENNIE

**Y ONT SOUSCRIT :** LE JUGE WEBB  
LA JUGE MACTAVISH

**DATE DES MOTIFS :** LE 11 MAI 2020

**COMPARUTIONS :**

Bobby J. Sood POUR L'APPELANTE

Alisa Apostle POUR L'INTIMÉ

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Davies Ward Phillips & Vineberg S.E.N.C.R.L., s.r.l. POUR L'APPELANTE  
Toronto (Ontario)

Nathalie G. Drouin POUR L'INTIMÉ  
Sous-procureure générale du Canada