

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20180706

Dossier : T-587-16

Référence : 2018 CF 699

Montréal (Québec), le 6 juillet 2018

En présence de monsieur le juge Shore

ENTRE :

YVES DESHAIES

demandeur

et

MINISTRE DU REVENU NATIONAL

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Nature de l'affaire

[1] La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire visant la décision datée du 7 mars 2016 par laquelle le sous-commissaire de la Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires [sous-commissaire] de l'Agence du Revenu du Canada [ARC] a refusé de recommander au Gouverneur en conseil la remise d'un montant représentant les impôts, pénalités et intérêts dus par le demandeur pour les années d'imposition 2000 à 2003.

II. Faits

[2] Le demandeur est consultant en urbanisme.

[3] Le demandeur réalise divers mandats auprès de nombreuses municipalités. Il travaille à son compte et a comme rôle de réviser des plans et des règlements d'urbanisme pour les villes.

[4] En janvier 2003, l'ARC a débuté un processus de vérification de la déclaration de revenus du demandeur pour l'année d'imposition 2000, parce que l'une des municipalités avec laquelle le demandeur faisait affaire avait émis un feuillet de revenus T4A pour un montant de 20 244 \$. L'ARC voulait vérifier si ce montant avait été inclus dans les revenus de profession libérale bruts du demandeur lorsqu'il a produit sa déclaration de revenus. L'ARC a écrit au demandeur pour lui demander de ventiler ses revenus de profession libérale. Cependant, le demandeur n'a pas répondu à cette demande.

[5] En mars 2003, l'ARC a alors fait parvenir une lettre au demandeur l'informant que des revenus de l'ordre de 20 244 \$ seraient ajoutés à sa déclaration. Encore une fois, le demandeur n'a pas répondu à la lettre. La nouvelle cotisation pour l'année d'imposition 2000 a été émise en mai 2003.

[6] En avril 2003, une cotisation a été émise tel que permis en vertu du paragraphe 152(7) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, LRC (1985), ch 1 (5e suppl).

[7] En 2004, l'ARC a débuté un second processus de vérification, cette fois, pour les années d'imposition 2001 à 2003. Le demandeur n'a pas été en mesure de fournir les explications et la documentation demandées par l'ARC.

[8] En mars 2005, l'ARC a émis une lettre pour informer le demandeur des modifications qui seraient apportées à ses revenus de profession libérale pour les trois années d'imposition en question pour ajouter des revenus non déclarés. En mai 2005, les nouvelles cotisations pour les années 2001 à 2003 ont donc été émises.

[9] En juillet 2005, le demandeur a présenté un avis d'opposition pour les années d'imposition 2000 à 2003. Cependant, l'ARC l'a informé que son opposition pour l'année 2000 ne pouvait être acceptée étant donné qu'il l'avait produite en dehors des délais prescrits.

[10] Le demandeur s'est entendu avec l'ARC pour accepter les cotisations des années 2001 à 2003 et il a acquiescé à la proposition de l'ARC d'ajouter des revenus pour 2002 et 2003. En mai 2006, les nouvelles cotisations pour les années d'imposition 2002 et 2003 ont donc été émises et le demandeur ne s'est toujours pas opposé à ces rajustements.

[11] Le 24 septembre 2006, le demandeur a versé 9 775 \$ pour régler sa dette concernant l'année d'imposition 2000. En avril 2007, grâce à des paiements volontaires et à des saisies, le solde d'environ 25 000 \$ a été réglé en totalité par le demandeur.

[12] Le demandeur a présenté trois demandes de modification (en 2008, 2010 et 2012) pour ses déclarations de 2000 à 2003. Cependant, l'ARC n'a pas accepté d'apporter des modifications aux cotisations. Le demandeur a également été informé que sa demande ne pouvait pas être considérée en vertu des dispositions d'allègement pour les contribuables.

[13] Le 22 janvier 2014, une note de service a été acheminée à la Section des remises et des délégations de l'ARC de la part du demandeur. Le demandeur demande une remise des impôts, pénalités et intérêts relativement à des revenus ajoutés aux années d'imposition 2000 à 2003 à la suite de vérifications effectuées par l'ARC.

[14] Le demandeur a expliqué dans sa demande que l'ARC a imposé des revenus en double en raison des montants retrouvés sur des feuillets T4A émis par des municipalités qui étaient déjà inclus dans ses revenus de profession libérale. Le demandeur allègue de plus qu'il a été dans l'impossibilité de modifier ses déclarations dans les délais prescrits en raison de sa santé psychologique.

[15] Le 30 octobre 2015, la note de service a été adressée au Comité des remises de l'Administration centrale [Comité des remises] dans laquelle il a été recommandé de refuser la demande de remise du demandeur. Lors d'une réunion tenue le 5 novembre 2015, le Comité des remises a évalué la demande de remise du demandeur et a convenu (à l'unanimité) que la remise requise par le demandeur n'était pas recommandée. Une lettre faisant état de la décision a ensuite été envoyée à l'attention du sous-commissaire de la Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires de l'ARC.

III. Décision

[16] Le 7 mars 2016, le sous-commissaire a, à son tour, refusé de recommander la remise au demandeur pour les années d'imposition 2000 à 2003.

[17] Le sous-commissaire a d'abord donné un aperçu du contexte du dossier et les différentes vérifications effectuées par l'ARC. Il a ensuite fourni ses explications de ne pas recommander la remise. La décision repose essentiellement sur ce qui suit :

Cette lettre est pour informer que j'ai conclu qu'une remise ne pouvait pas être recommandée dans votre cas.

En janvier 2012, vous avez présenté une troisième demande de modification de vos déclarations de 2000 à 2003, cette fois en vertu des dispositions d'allègement pour les contribuables. Cependant pour les mêmes raisons que celles exposées en 2008 et 2010, aucune modification n'a pu être apportée aux cotisations. Dans le but d'évaluer si vous auriez pu profiter d'un allègement d'intérêts et des pénalités sur la base d'une situation financière difficile, les agents de l'ARC vous ont demandé des informations financières. Puisque vous n'avez pas répondu à cette demande, aucun allègement n'a été accordé.

De plus, j'ai considéré tous les facteurs pertinents pour établir s'il serait juste, raisonnable ou dans l'intérêt public de recommander une remise.

Cependant, vous n'avez pas pu fournir, tel que demandé à quelques reprises, de documentation soutenant votre référence à une santé mentale si précaire qu'elle vous aurait empêché de demander des modifications à vos déclarations dans les délais prescrits.

Selon les informations à votre dossier, vous avez eu de nombreuses opportunités de fournir les pièces justificatives pour appuyer vos demandes de modification pour les années d'imposition 2000 à 2003 lors des vérifications ou lors du traitement de vos oppositions. Il est important à noter que, lors du traitement de vos oppositions, vous avez indiqué votre accord avec le maintien des cotisations émises en mai 2005 ainsi que la proposition d'ajouter des revenus pour les années d'imposition 2002 et 2003.

Il est raisonnable de conclure que le défaut de fournir à l'ARC les informations demandées et d'entreprendre les démarches pour s'opposer aux cotisations dans les délais prescrits n'était pas causé par des circonstances hors de votre contrôle.

Ma décision de ne pas recommander une remise dans votre cas a été prise après que j'eus passé en revue les circonstances de votre cas, les informations connexes et l'évaluation du Comité des remises.

[18] C'est cette décision qui fait l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire.

IV. Question en litige

[19] La présente cause soulève une seule question en litige : la décision du sous-commissaire est-elle raisonnable?

[20] La norme de contrôle applicable à la décision discrétionnaire du sous-commissaire portant sur la remise d'impôts est celle de la décision raisonnable (*Première Nation Waycobah c Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 191 au para 12 [*Première Nation Waycobah (CAF)*]). Il s'agit d'une question mixte de droit et de fait envers laquelle il faut faire preuve d'une très grande retenue (*Axa Canada inc. c Canada (Ministre du Revenu national)*, 2006 CF 17 aux para 24-25). Le pouvoir du Gouverneur général en conseil en vertu du paragraphe 23(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, LRC (1985), ch F-11 [LGFP] est de nature discrétionnaire et une remise de taxe constitue clairement une mesure exceptionnelle (*Première nation Waycobah c Canada (Procureur général)*, 2010 CF 1188 au para 47 [*Première nation Waycobah (CF)*]).

V. Dispositions pertinentes

[21] Le paragraphe 23(2) de la LGFP est pertinent en l'espèce :

Remise de taxes ou de pénalités

23 (2) Sur recommandation du ministre compétent, le gouverneur en conseil peut faire remise de toutes taxes ou pénalités, ainsi que des intérêts afférents, s'il estime que leur perception ou leur exécution forcée est déraisonnable ou injuste ou que, d'une façon générale, l'intérêt public justifie la remise.

Remission of taxes and penalties

23 (2) The Governor in Council may, on the recommendation of the appropriate Minister, remit any tax or penalty, including any interest paid or payable thereon, where the Governor in Council considers that the collection of the tax or the enforcement of the penalty is unreasonable or unjust or that it is otherwise in the public interest to remit the tax or penalty.

VI. Observations des parties

A. *Prétentions du demandeur*

[22] Le demandeur allègue avoir eu des difficultés professionnelles et financières entre 1995 et 2005, ce qui expliquerait pourquoi il fait affaire avec l'ARC depuis 2003, période de commencement des vérifications de l'ARC. D'après le demandeur, l'ARC traite son dossier de manière désengagée et désintéressée. Le demandeur soumet de plus que depuis qu'il a des mandats avec les municipalités, ces dernières ne lui produisent pas toujours un relevé T4A et il déclare néanmoins la totalité de ses revenus d'entreprise dans ses déclarations de revenus. Le demandeur soumet que les cotisations établies par l'ARC doivent être annulées. L'ARC a fait

défaut de respecter ses lignes directrices qui indiquent clairement qu'en plus des quatre facteurs, d'autres motifs pourraient être tout aussi valables pour étayer une recommandation positive.

[23] L'ARC a refusé de rencontrer le demandeur, malgré les demandes de ce dernier. L'ARC ne l'a rencontré qu'une seule fois depuis 2003, ce qui aurait violé le principe de justice naturelle. Le demandeur a donc présenté une demande au Bureau de l'Ombudsman des contribuables. Cependant, l'ARC n'a toujours pas rencontré le demandeur suite à l'intervention de l'Ombudsman. En somme, le demandeur soutient que les agissements de l'ARC violent la Charte des droits du contribuable, RC17, notamment quant à son droit de recevoir les montants qui lui reviennent et de ne payer que ce qui est exigé par la loi.

B. *Prétentions du défendeur*

[24] Le défendeur, quant à lui, soutient que la décision du sous-commissaire est raisonnable. D'après le ministre, le demandeur aurait pu éviter de payer de l'impôt en double s'il n'avait pas été négligent dans l'exercice de ses droits. Contrairement à ce que le demandeur allègue, le défendeur argumente que la double imposition ne découle pas de résultats imprévus de la législation. La Cour d'appel fédérale a déjà conclu que le sous-commissaire avait la discrétion de refuser de recommander le décret de remise après les délais prescrits même en cas de paiement de taxes par erreur (*Twentieth Century Fox Home Entertainment Canada Ltd. v Canada (Attorney General)*, 2013 FCA 25 aux para 11-12).

[25] Le défendeur argumente de plus que les cotisations du demandeur pour les années d'imposition 2000 à 2003 ont été établies suite aux avis envoyés par l'ARC au demandeur, sans

que ce dernier ne réponde. Le défendeur soutient que le demandeur a même eu la possibilité de contester ces cotisations par avis d'opposition et par recours en appel devant la Cour canadienne de l'impôt. L'avis d'opposition du demandeur pour l'année d'imposition 2000 a été envoyé hors délai. L'avis d'opposition du demandeur pour les années d'imposition 2001 à 2003 ne mentionnait aucunement les demandes d'explication et de renseignements formulées par l'ARC. Le demandeur a également acquiescé aux cotisations du 19 mai 2005 et à l'ajout de revenus pour les années 2002-2003. Le défendeur soutient qu'une cotisation est considérée valide et exécutoire, à moins d'être modifiée ou annulée par voie d'opposition ou d'appel devant la Cour canadienne de l'impôt, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

[26] Enfin, il est argumenté que le demandeur ne se trouve pas dans une situation financière extrêmement difficile, tel qu'il est établi par les lignes directrices de l'ARC. Le demandeur ne subit pas de difficultés financières associées à des circonstances atténuantes. Le demandeur n'a pas démontré avoir de problème de santé psychologique l'ayant placé dans une situation qui soit hors de son contrôle pour pouvoir modifier ses déclarations de revenus dans les délais prescrits.

VII. Analyse

[27] Pour les motifs qui suivent, la présente demande de contrôle judiciaire est rejetée.

[28] La Cour n'est pas d'accord avec les allégations du demandeur selon lesquelles les fonctionnaires de l'ARC auraient manqué à leur obligation d'équité procédurale. « *La Loi sur la gestion des finances publiques* ne précise pas la procédure que doit suivre le ministre pour arriver

à une recommandation, lui permettant ainsi de choisir la procédure à suivre » (*Première nation Waycobah (CF)*, ci-dessus, au para 52).

[54] De plus, la décision de recommander ou non une remise est très différente d'une décision judiciaire, puisqu'elle laisse une grande place à l'exercice du pouvoir discrétionnaire et exige l'examen de plusieurs facteurs. En outre, la remise de taxes constitue une exception aux principes généraux du droit fiscal et ne constitue clairement pas un droit de la personne concernée, même si elle peut manifestement avoir une grande incidence sur la situation de cette personne. Pris dans leur ensemble, ces facteurs commandent une obligation d'équité procédurale minimale.

(*Première nation Waycobah (CF)*, ci-dessus.)

[29] La Cour conclut que la décision du sous-commissaire est raisonnable. Ce dernier a considéré les lignes directrices de l'ARC concernant les remises de façon appropriée, en plus d'avoir évalué d'autres facteurs pertinents, tels que les antécédents de non-conformité du demandeur quant aux exigences de production de ses déclarations de revenus.

[30] Le guide de l'ARC prévoit quatre cas où une remise peut être recommandée :

- Situation extrêmement difficile;
- Difficultés financières associées à des circonstances atténuantes;
- Mesure incorrecte ou conseil erroné des fonctionnaires de l'ARC;
- Résultats non voulus découlant des dispositions législatives.

(Guide de l'ARC sur les remises, à la p 10.)

[31] Dans le cas présent, les lignes directrices ont été examinées par les fonctionnaires de l'ARC et le sous-commissaire n'a pas erré en appliquant les lignes directrices dans sa décision de ne pas recommander la remise. Le sous-commissaire n'a pas non plus entravé son pouvoir

discrétionnaire en se basant sur la politique de l'ARC étant donné qu'il a considéré avec diligence d'autres circonstances pertinentes reliées au dossier du demandeur telles que les antécédents d'une personne en matière d'observation de la loi, sa crédibilité, sa situation, son âge, son état de santé (Guide de l'ARC sur les remises, à la p 10).

[28] Il n'est pas illégitime pour le décideur administratif de fonder sa décision sur des lignes directrices valides et non exhaustives, formulées de manière à constituer un cadre pour la prise de décisions afin d'assurer une certaine cohérence dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Cependant, il ne peut considérer les lignes directrices comme des règles de droit, énonçant de manière exhaustive les facteurs à prendre en compte dans l'exercice du large pouvoir discrétionnaire que la loi lui confère. J'estime que ce n'est pas ce que le sous-commissaire a fait.

(Première nation Waycobah (CAF), ci-dessus.)

[32] Le sous-commissaire n'a pas erré en tenant compte de la recommandation du Comité des remises de refuser la remise du demandeur en concluant que le demandeur ne présentait pas une situation financière extrêmement difficile. D'après la documentation au dossier, il a été déterminé que le demandeur a réglé sa dette concernant l'année d'imposition 2000 en septembre 2006. En avril 2007, le solde relié aux années 2001 à 2003 a également été réglé en totalité par le demandeur.

[33] La preuve au dossier indiquait de plus que le demandeur « a produit toutes ses déclarations de revenus depuis 1999 en retard à l'exception de 2014. Des mesures pour lui demander de produire des déclarations ont été prises par l'ARC pour 10 de ces années. En outre, il a payé une pénalité pour production tardive pour la plupart des années » (Dossier du défendeur, note de service rédigée par la Direction de la politique législative de l'ARC et

transmise au Comité des remises le 30 octobre 2015, à la p 154). Le demandeur a alors été dans l'obligation de payer des pénalités pour négligence et pour production tardive depuis 1995, et le sous-commissaire n'a pas erré en tenant compte des antécédents du demandeur quant à une observation de la loi. Les lignes directrices de l'ARC concernant les remises prévoient clairement qu'il s'agit d'un facteur légitime à prendre en considération (*Première nation Waycobah (CF)*, ci-dessus, au para 36).

5. Demandes refusées

Les circonstances dans lesquelles une remise ne serait probablement pas recommandée comprennent, entre autres :

- il est raisonnable de conclure que le contribuable a fait preuve de négligence ou d'imprudence en ce qui concerne l'observation de la loi, ou qu'il a simplement pris une décision imprudente.

(Guide de l'ARC sur les remises, à la p 15.)

[34] La Cour est convaincue que la décision a été rendue « sur le fondement des faits spécifiques » du dossier du demandeur (*Première nation Waycobah (CF)*, ci-dessus, au para 47).

Les faits suivants tirés du dossier du demandeur ont aussi été considérés pour refuser de recommander la remise :

1. Le demandeur s'est mis d'accord avec les cotisations émises par l'ARC en mai 2005 et il a accepté la proposition d'ajouter des revenus à sa déclaration pour 2002 et 2003;
2. Il ne s'est pas opposé aux nouvelles cotisations émises en mai 2006;
3. Malgré les demandes formulées par l'ARC, le demandeur ne répondait pas, encore moins dans les délais prescrits;
4. Il a présenté des demandes de modification de ses déclarations de revenus hors délai;
5. Même avec l'ajout d'un délai supplémentaire dans une lettre acheminée le 20 décembre 2004, le demandeur n'a pas été en

mesure de fournir les explications et la documentation demandées par l'ARC;

6. Pourtant, le demandeur profite des services d'un professionnel de la fiscalité depuis 1997;

7. Le demandeur n'a pu fournir (malgré les demandes de l'ARC) aucune documentation pour soutenir sa référence à une santé mentale si précaire qu'elle l'aurait empêché de demander des modifications à ses déclarations dans les délais prescrits;

8. Le demandeur n'a pas fourni de rapport médical complet, suite à la demande de l'ARC. Il a par contre fourni des reçus pour des consultations en psychologie en 2010 et 2011.

[35] Malgré qu'il y ait eu de la documentation établissant les problèmes de santé de la demanderesse dans *Sutherland* (ci-dessous), la Cour a dès lors déterminé qu'il était raisonnable pour le ministre du Revenu national de conclure que la demanderesse « avait laissé s'écouler une période de temps exceptionnellement longue avant d'agir pour corriger sa situation fiscale et, par conséquent, n'était pas admissible à une renonciation pour motif d'équité » (*Sutherland c Canada (Agence des douanes et du revenu)*, 2006 CF 154 au para 21 [*Sutherland*]).

[36] « Une remise de taxe constitue clairement une mesure exceptionnelle que le gouverneur en conseil peut accorder, s'il estime que la perception de cette taxe est déraisonnable ou injuste, ou que, d'une façon générale, l'intérêt public justifie la remise » (*Première nation Waycobah (CF)*, ci-dessus, au para 30). D'après l'ensemble de la preuve au dossier, le sous-commissaire n'est pas arrivé à cette conclusion dans le cas présent.

VIII. Conclusion

[37] Pour tous ces motifs, la décision du sous-commissaire est raisonnable, et il n'est pas justifié que la Cour intervienne dans la présente demande. La décision fait partie des « issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9 au para 47).

JUGEMENT dans le dossier T-587-16

LA COUR STATUE que la demande de contrôle judiciaire soit rejetée. Il n'y a aucune question d'importance à certifier.

Obiter

Considérant que le demandeur a en toute probabilité payé ses impôts en double pour les années d'imposition 2000 à 2003, et considérant la santé mentale du demandeur durant cette période, la Cour suggère que l'ARC essaie d'alléger la situation de ce contribuable dans la mesure du possible.

« Michel M.J. Shore »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-587-16

INTITULÉ : YVES DESHAIES c MINISTRE DU REVENU NATIONAL

LIEU DE L'AUDIENCE : MONTRÉAL (QUÉBEC)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 12 JUIN 2018

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE SHORE

DATE DES MOTIFS : LE 6 JUILLET 2018

COMPARUTIONS :

Yves Deshaies

POUR LE DEMANDEUR
(POUR SON PROPRE COMPTE)

Emmanuel Jilwan

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Procureur général du Canada
Montréal (Québec)

POUR LE DÉFENDEUR