

**Date : 20081222**

**Dossier : T-339-08**

**Référence : 2008 CF 1403**

**Ottawa (Ontario), ce 22<sup>e</sup> jour de décembre 2008**

**En présence de l'honorable Orville Frenette**

**ENTRE :**

**CÉLYNE LAFLAMME**

**Demanderesse**

**et**

**MINISTRE DU REVENU NATIONAL**

**Défendeur**

**MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT**

[1] Cette demande de contrôle judiciaire a été logée par la demanderesse à l'encontre d'une décision rendue le 28 janvier 2008 par madame Lucie Bergevin, Directrice, Bureau des services fiscaux d'Ottawa de l'Agence du revenu du Canada. Par cette décision, le défendeur refusait d'annuler les pénalités imposées et les intérêts sur arriérés suite à la production tardive des déclarations de revenu de la demanderesse pour les années 2003, 2004 et 2005.

Contexte factuel

[2] La demanderesse, infirmière de profession, était mariée et mère de famille. Elle résidait avec son époux à St-Albert, province de l'Ontario.

[3] À l'époque, selon une entente intervenue entre les époux, la demanderesse s'occupait de la maison et des enfants, alors que son époux travaillait à l'extérieur et s'occupait des affaires de la maison, les affaires bancaires et les déclarations d'impôt.

[4] En 2002, une série d'événements catastrophiques survinrent. Premièrement, l'époux de la demanderesse décéda soudainement; la mère et le beau-père de la demanderesse décédèrent la même année. Le plus jeune fils du couple devint dépressif et à tendance suicidaire. La comptable qui s'occupait des déclarations fiscales antérieures tomba malade d'un cancer et décéda en 2005.

[5] En 2003, le sous-sol de la maison du couple subit des inondations et fut contaminé par des rongeurs qui se sont infiltrés à cet endroit. Après 2002, n'ayant aucun revenu pour subsister, la demanderesse a dû se trouver un emploi et elle a dû changer d'emploi à trois reprises entre 2002 et 2005. Tous ces événements et ces malheurs engendrèrent chez la demanderesse un état de profonde dépression et, depuis 2002, elle est traitée par un psychiatre et doit consommer des médicaments.

[6] L'état dépressif de la demanderesse, son inhabilité à prendre les décisions qui s'imposaient et la perte de son comptable l'ont empêché de produire les déclarations fiscales pour les années

2003, 2004 et 2005. De plus, elle croyait que, parce qu'elle n'avait pas gagné de revenus taxables, elle n'était pas obligée de produire de déclarations fiscales.

[7] Après le décès de son mari, sur les instances de l'exécuteur testamentaire de la succession de son époux et avec l'aide de celui-ci, elle réussit à faire préparer les déclarations fiscales des années 1999 à 2002 respectivement.

[8] Ce n'est qu'en 2007, lorsque sa sœur France Laflamme vint lui aider, qu'elle a pu récupérer les documents nécessaires et avec l'aide d'un nouveau comptable, elle a réussi à fournir les déclarations d'impôt pour les années 2003 à 2006 et à acquitter les sommes dues qui totalisaient à ce moment-là 33 000 \$. Elle reçut par la suite une cotisation totale de 13 005,02 \$ en pénalités et arriérés.

[9] Depuis le mois de novembre 2007, elle bénéficie de prestations d'assurance emploi de maladie vu son état psychologique et son incapacité à travailler à l'extérieur du foyer.

[10] Elle a présenté une demande d'allègement de ladite cotisation fondée sur ces circonstances extraordinaires et son état de profonde dépression. Elle invoqua à l'appui de sa demande d'allègement de ladite cotisation les « Dispositions d'allègement pour les contribuables » de l'Agence du revenu du Canada. En résumé, cette circulaire stipule que si un contribuable est victime de circonstances exceptionnelles qui l'ont empêché de s'acquitter de ses obligations fiscales, le ministre peut lui accorder un allègement. Malgré les lettres de la demanderesse expliquant son état et demandant cet allègement, le ministre, par son délégué madame Lucie

Bergevin, rejeta la demande dans sa décision du 28 janvier 2008, formulée dans les termes suivants :

. . . Mon examen a permis de constater que vous n'avez pas agi rapidement afin de remédier à tout retard, ni rempli toutes vos obligations fiscales dans le passé. Aussi, il n'y a pas eu d'erreur ou de retard de notre part, ni de circonstances indépendantes de votre volonté qui auraient pu vous empêcher de faire votre comptabilité à temps et de la façon prévue. La pénalité pour production tardive et les intérêts sur arrières sont donc maintenus.

[11] La demanderesse conteste cette décision.

#### La norme de contrôle

[12] La discrétion ministérielle en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985), ch. 1 (5<sup>e</sup> Suppl.), (la Loi) en matière de pénalités et d'intérêts sur les arriérés, est assujettie à une norme de contrôle de raisonabilité simple puisqu'il s'agit d'une question de faits ou d'une question mixte de faits et de droit (voir, entre autres, *Lanno c. L'Agence des douanes et du revenu du Canada*, 2005 CAF 153, 334 N.R. 348; *Kreklewich c. L'Agence du revenu du Canada*, 2007 CF 892, [2007] 5 C.T.C. 145; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190).

#### Le régime législatif applicable

[13] Le paragraphe 220(3.1) de la Loi se lit comme suit :

**220.** (3.1) Le ministre peut, à tout moment, renoncer à tout ou partie de quelque pénalité ou intérêt payable par ailleurs par un contribuable ou une société de personne en application de la présente loi ou l'annuler en tout ou en partie. Malgré les paragraphes 152(4) à (5), le ministre établit les cotisations voulues concernant les intérêts et pénalités payables par

**220.** (3.1) The Minister may at any time waive or cancel all or any portion of any penalty or interest otherwise payable under this Act by a taxpayer or partnership and, notwithstanding subsections 152(5) to 152(5), such assessment of the interest and penalties payable by the taxpayer or partnership shall be made as is necessary to take into account the

le contribuable ou la société de personnes pour cancellation of the penalty or interest.  
tenir compte de pareille annulation.

[14] L'Agence du revenu du Canada a adopté et publié la circulaire d'information intitulée « Dispositions d'allègement pour les contribuables », n° IC07-1, en date du 31 mai 2007. Les articles 23 à 34 de cette circulaire énoncent les conditions dans lesquelles une demande peut être faite et les facteurs utilisés pour arriver à une décision. Les articles pertinents sont les suivants :

¶23. Le ministre peut accorder un allègement de l'application des pénalités et des intérêts lorsque les situations suivantes sont présentes et qu'elles justifient l'incapacité du contribuable à s'acquitter de l'obligation ou de l'exigence fiscale en cause :

- a) circonstances exceptionnelles;
- b) actions de l'ARC;
- c) incapacité de payer ou difficultés financières.

¶24. Le ministre peut également accorder un allègement même si la situation du contribuable ne se trouve pas parmi les situations mentionnées au paragraphe 23.

¶25. Les pénalités et les intérêts peuvent faire l'objet d'une renonciation ou d'une annulation, en tout ou en partie, lorsqu'ils découlent de circonstances indépendantes de la volonté du contribuable. Les circonstances exceptionnelles qui peuvent avoir empêché un contribuable d'effectuer un paiement lorsqu'il était dû, de produire une déclaration à temps ou de s'acquitter de toute autre obligation que lui impose la Loi sont les suivantes, sans être exhaustives :

- a) une catastrophe naturelle ou causée par l'homme, telle qu'une inondation ou un incendie;
- b) des troubles publics ou l'interruption de services, tels qu'une grève des postes;
- c) une maladie grave ou un accident grave;
- d) des troubles émotifs sévères ou une souffrance morale grave, tels qu'un décès dans la famille immédiate.

[. . .]

¶34. Lorsqu'un événement exceptionnel (p. ex. catastrophe naturelle) a empêché un grand nombre de contribuables de s'acquitter de leurs obligations fiscales, le ministre peut émettre un

communiqué de presse afin d'annoncer que la possibilité d'accorder un allègement sera prise en considération, sous la forme de renonciation ou d'annulation aux pénalités et aux intérêts découlant de paiements d'impôt tardifs ou de production tardive d'une déclaration. Dans de tels cas, le contribuable doit faire une demande pour obtenir l'allègement. Les communiqués de presse de l'ARC concernant les événements exceptionnels qui pourraient donner droit à un allègement peuvent être consultés à l'adresse suivante : [www.cra-arc.gc.ca/newsroom/releases/menu-f.html](http://www.cra-arc.gc.ca/newsroom/releases/menu-f.html).

[15] L'article 23 stipule que les circonstances exceptionnelles sont la base sur laquelle le ministre doit se fonder pour exercer sa discrétion. L'article 25 énumère les situations considérées comme des circonstances exceptionnelles, tels une catastrophe naturelle (une inondation), une maladie grave et des troubles émotifs sévères ou une souffrance morale grave (tel un décès dans la famille immédiate). L'article 34 élabore la notion d'événement exceptionnel (par exemple, une catastrophe naturelle).

### Analyse

[16] Les faits établis par la demanderesse n'ont pas été contestés. Ils ont d'ailleurs été corroborés dans la lettre du D<sup>f</sup> Francine Pagé, psychiatre, en date du 19 septembre 2007, laquelle soigne la demanderesse depuis 2002. Elle affirme que cette dernière a vécu des circonstances exceptionnelles, familiales et autres depuis 2002, indépendantes de sa volonté, soit la perte d'êtres très chers et des événements stressants majeurs qui se sont ajoutés entre 2002 et 2007.

[17] Les directives contenues dans ladite circulaire ne font pas partie de la Loi et ne lient pas nécessairement le ministre (*Lee c. ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*, 2005 CF 413). Toutefois, elles émanent du ministre afin de guider le ministre ou ses délégués. Elles ont

été formulées par ce ministère pour le diriger dans l'exercice de sa discrétion et lui permettre de gérer plus équitablement le régime fiscal en donnant place au sens commun en faveur des contribuables qui ont été victimes d'infortunes ou de circonstances indépendantes de leur volonté. Les contribuables dans cette situation ont le droit de bénéficier de ces directives (*Kaiser c. Le ministre du Revenu national* (1995), 93 F.T.R. 66; *Jim's Pizza (1980) Ltd. c. L'Agence du revenu du Canada*, 2007 CF 782, [2007] 5 C.T.C. 43; *Construction & Rénovation M. Dubeau Inc. c. Agence des douanes et du revenu du Canada*, 2001 CFPI 1139, 213 F.T.R. 94 [Dubeau]).

[18] La demanderesse soutient qu'elle a le droit de bénéficier des dispositions d'allègement précitées en vertu tant de la Loi qu'en vertu des principes d'équité ainsi que des droits énoncés dans la Charte des droits du contribuable. Elle plaide qu'elle n'était pas dans un état psychologique normal et capable de prendre les décisions appropriées en temps voulu vu sa dépression majeure causée par une série de circonstances exceptionnelles. Ces circonstances multiples incluent trois décès de proches membres de sa famille, la dépression et la tendance suicidaire de son fils, des problèmes de revenus et des dégâts causés à sa maison par des infiltrations d'eau.

[19] Le défendeur prétend que sa décision est bien fondée et raisonnable parce que :

- la demanderesse n'a pas agi rapidement pour remédier à tout retard;
- la demanderesse n'a pas rempli toutes ses obligations fiscales dans le passé;
- il n'y a pas eu de circonstances indépendantes de la volonté de la demanderesse qui auraient pu l'empêcher de faire sa comptabilité en temps utile.

[20] La demanderesse répond :

- dans le passé c'était son époux qui s'occupait de produire les déclarations fiscales;
- elle ne pouvait pas agir avant d'avoir l'aide de sa sœur, vu son état de profonde dépression;
- les circonstances expliquées antérieurement et non contestées constituent des circonstances exceptionnelles selon les directives mêmes du ministère et elle aurait dû en bénéficier.

[21] La question fondamentale à laquelle il faut répondre ici est celle de déterminer si la décision rendue est raisonnable dans les circonstances de cette espèce. Tombe t'elle dans le rayon des décisions qui pouvaient raisonnablement se justifier de la preuve factuelle (voir *Dunsmuir*, ci-dessus).

[22] Pour solutionner ce dilemme, je crois qu'il est utile d'adopter le raisonnement du juge Pinard dans une affaire soulevant le même genre de problèmes, soit *Dubeau*, ci-dessus. Dans cet arrêt, au paragraphe 14, le juge Pinard écrivait qu'en interprétant les articles 220 et 227 de la Loi, il fallait considérer les directives ou les politiques ministérielles en matière d'annulation de pénalités et d'intérêts, et les facteurs suivants :

- a) les liens qui existent entre les parties;
- b) la date du décès;
- c) les dates et la nature de la maladie ou de l'accident;
- d) l'explication de la manière dont l'événement a empêché le client de se conformer aux exigences;
- e) le fait que le client a manqué ou non à d'autres obligations d'affaires et pourquoi.

[23] Dans ce même paragraphe, le juge Pinard ajoutait, quant à la politique ministérielle,

. . . on prévoit des exemples de cas où l'annulation de pénalités et intérêts pourrait être justifiée, y compris « des troubles émotifs sérieux ou une souffrance morale grave comme un décès dans la famille immédiate ».

(Je souligne.)

[24] Dans l'arrêt *Dubeau*, ci-dessus, le contribuable avait invoqué des absences prolongées du travail en raison de sa maladie et du décès subséquent de son fils ainsi que de la maladie de sa propre épouse. Le juge Pinard a rejeté la demande de contrôle judiciaire parce que, selon la norme de contrôle de l'époque (*i.e.* en 2001), qui était celle de la décision manifestement déraisonnable, il ne pouvait intervenir et écrivait alors ceci :

[21] Dans tout ce contexte, malgré toute la sympathie suscitée par les malheurs de monsieur Marc Dubeau et de sa famille, la norme sévère de contrôle judiciaire réaffirmée dans l'arrêt *Baker c. Canada (M.C.I.)*, [1999] 2 R.C.S. 817, m'empêche d'intervenir. . .

[25] Je me permets de penser, et même de spéculer, que si la norme de raisonnable en vigueur depuis l'arrêt *Dunsmuir*, avait été celle à appliquer, la décision n'aurait possiblement pas été la même.

[26] Dans *Case c. Procureur général*, 2004 CF 825, [2004] 4 C.T.C. 71, la demande de contrôle judiciaire d'une décision négative du ministre quant aux intérêts et pénalités fut rejetée parce que la demanderesse n'avait pas déchargé le fardeau de preuve établissant qu'elle avait été incapable, au plan médical, de démontrer qu'elle n'avait pu produire sa déclaration fiscale en temps opportun.

[27] Une demande de contrôle judiciaire fut rejetée dans *Grundy c. L'Agence des douanes et du revenu du Canada*, 2005 CF 1312, [2005] D.T.C. 5574, parce que l'omission de soumettre la déclaration fiscale impliquée, ne résultait pas d'un fait indépendant de la volonté du demandeur.

[28] Dans la décision *PPSC Entreprises Ltd. c. Le ministre du Revenu national*, 2007 CF 784, [2007] 5 C.T.C. 79, le juge a refusé la demande de contrôle judiciaire parce que l'erreur du demandeur ne résultait pas de circonstances indépendantes de sa volonté.

[29] Madame la juge Judith Snider, dans *Laframboise c. L'Agence du revenu du Canada*, 2008 CF 196, [2008] D.T.C. 6178, a accueilli la demande de contrôle judiciaire à l'encontre d'une décision ministérielle négative parce que le retard à fournir une déclaration fiscale avait été causé par la destruction de la maison du contribuable par un incendie où tous les documents nécessaires, avaient été détruits.

[30] Concernant *Nixon c. Le ministre du Revenu national*, 2008 CF 917, [2008] A.C.F. n° 1146 (1<sup>re</sup> inst.) (QL), le juge Douglas R. Campbell a accueilli la demande de contrôle judiciaire parce que le décideur n'avait pas tenu compte du fait que les omissions de déclarer des revenus additionnels avaient été faites involontairement.

[31] Dans le présent dossier, la preuve non contredite révèle que la demanderesse fut affligée de nombreux événements perturbateurs entre 2002 et 2007 : son époux est décédé subitement en 2002, sa mère et son beau-père sont décédés la même année. Le fils de la demanderesse était dépressif au point qu'il a tenté de se suicider. La demanderesse a subi une infiltration d'eau dans

sa maison. La comptable qui s'était occupée de ses affaires et des déclarations d'impôt antérieures est décédée de cancer.

[32] Tous ces événements catastrophiques ont engendré une profonde dépression chez la demanderesse, dépression accentuée par l'obligation d'aller quérir un emploi rémunérateur; emploi qu'elle a dû changer à trois reprises. Selon la demanderesse et sa psychiatre, elle subit encore aujourd'hui les effets de cette dépression. Cela a entraîné comme conséquence l'incapacité de la demanderesse de bien gérer ses affaires et de prendre les décisions exigées en temps opportun quant à ses obligations fiscales.

[33] À mon avis, le concours de tels événements et circonstances et l'état psychologique de la demanderesse constituent amplement les circonstances exceptionnelles auxquelles les lignes directrices réfèrent et justifient le retard qui l'a empêché de produire ses déclarations d'impôt annuelles entre 2002 et 2005.

[34] Cette situation repose carrément dans le cadre des circonstances exceptionnelles indépendantes de la volonté de la demanderesse mentionnées aux articles 23, 24 et 25 des dispositions précitées.

[35] L'article 25 énumère de telles circonstances exceptionnelles, sans être exhaustives :

- a) une catastrophe naturelle ou causée par l'homme, telle qu'une inondation ou un incendie;
- b) des troubles publics ou l'interruption de services, tels qu'une grève des postes;
- c) une maladie grave ou un accident grave;

- d) des troubles émotifs sévères ou une souffrance morale grave, tels qu'un décès dans la famille immédiate.  
(C'est moi qui souligne.)

[36] L'article 34 ajoute une considération particulière en raison d'événements exceptionnels.

[37] À mon avis, la situation de la demanderesse s'applique exactement dans toutes ces considérations. Le seul élément négatif soulevé par le décideur est qu'elle avait déjà fourni des déclarations exigées en retard et qu'elle s'était organisée pour produire celles-ci uniquement pour régler la succession de son mari. Or, cette situation était plus qu'exceptionnelle en ce que ce fut l'exécuteur testamentaire qui a incité ou exigé de la demanderesse de faire ces rapports et qui l'a motivé même si la demanderesse était encore dans un état de profonde dépression. Je considère que ce fait n'aurait pas dû être invoqué contre la demanderesse.

[38] Avec déférence pour celle qui a rendu la décision du 28 janvier 2008, cette décision est déraisonnable dans les circonstances exceptionnelles survenues et l'état psychologique de la demanderesse.

[39] Une analyse de la jurisprudence précitée démontre que, s'il y a eu une situation qui méritait un allègement fiscal, c'était bien celle de la demanderesse dans le présent dossier et ce selon les critères mêmes élaborés par le ministère du Revenu.

[40] Force m'est donc de conclure que la demande de la demanderesse est bien fondée en faits et en droit. La demande de contrôle judiciaire sera donc accueillie.

**JUGEMENT**

La demande de contrôle judiciaire est accueillie et la décision rendue le 28 janvier 2008 par madame Lucie Bergevin est annulée.

La demande est renvoyée devant un autre représentant autorisé du ministre du Revenu national afin de la considérer selon les motifs du présent jugement.

Chaque partie assumant ses propres dépens.

---

« Orville Frenette »  
Juge suppléant

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-339-08

**INTITULÉ :** CÉLYNE LAFLAMME c. MINISTRE DU REVENU NATIONAL

**LIEU DE L'AUDIENCE :** Ottawa (Ontario)

**DATE DE L'AUDIENCE :** Le 10 décembre 2008

**MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT :** L'honorable Orville Frenette

**DATE DES MOTIFS :** Le 22 décembre 2008

**COMPARUTIONS :**

M<sup>me</sup> Célyne Laflamme LA DEMANDERESSE, EN SON PROPRE NOM

M<sup>c</sup> Sara Chaudhary POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

John H. Sims, c.r.  
Sous-procureur général du Canada

POUR LE DÉFENDEUR