

Date: 20091117

Dossier : T-1208-08

Référence: 2009 CF 1161

Ottawa (Ontario), le 17 novembre 2009

En présence de monsieur le juge Simon Noël

ENTRE :

JACQUES COOKE

Demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

Introduction

[1] Le 4 août 2008, Jacques Cooke (le demandeur) introduit une demande de contrôle judiciaire à l'encontre d'une décision datée du 3 juillet 2008 de la directrice adjointe intérimaire, recouvrement des recettes, du Bureau des Services fiscaux (BSF) de Montréal de l'Agence du Revenu du Canada (ARC) eu égard à une demande d'annulation des intérêts et des pénalités en vertu des dispositions du paragraphe 220 (3.1) de la *Loi de l'impôt sur le Revenu*, L.R.Q. 1985, c.1 (5^e suppl.) (L.I.R.), pour les motifs que l'ARC n'a pas exercé correctement son pouvoir discrétionnaire et n'a pas tenu compte des faits pertinents de sa demande.

Les faits

[2] Le demandeur fait l'objet de réclamations de la part de l'ARC pour les années d'imposition 1989, 1993 et 1996 à 2002. Selon les avis de cotisation pour ces années, l'ARC réclame au demandeur des droits s'élevant à 34 622,88 \$ ainsi que des pénalités de 2 647,40 \$. En date du 1^{er} août 2008, la dette fiscale du demandeur s'élevait à plus de 110 000 \$. Les intérêts de la dette fiscale correspondent donc à environ deux fois le total des droits et des pénalités cotisées.

[3] Selon le demandeur, celui-ci n'a pas été en mesure de payer les droits, pénalités et intérêts réclamés en raison de circonstances indépendantes de sa volonté: des difficultés financières majeures et son état de santé. Le demandeur et son associé, André Lesage (T-1209-08), exploitaient des entreprises dans le domaine immobilier. En raison de la période désastreuse que l'industrie de l'immeuble a connu au Québec entre les années 1990 et 1998, le demandeur a perdu l'équité de plusieurs millions de dollars, les ventes de terrains sont devenues pratiquement nulles et le demandeur a fait l'objet de plusieurs jugements en faveur de créanciers hypothécaires contre lui personnellement. En raison de cette situation, le demandeur vit sa santé déclinée de façon importante.

[4] En raison de ces circonstances, le 21 mai 2004, le demandeur fit une demande d'annulation des intérêts et des pénalités à l'ARC en vertu des dispositions du paragraphe 220(3.1) de la L.I.R. Selon le demandeur, sa situation rencontrait les « Lignes directrices et exemples de cas où l'annulation des intérêts et des pénalités ou la renonciation à ceux-ci peuvent être autorisées » (« Lignes directrices ») prévues dans la Circulaire d'information IC 92-2 publiée par l'ARC (maintenant les « Dispositions d'allègement pour les contribuables », Circulaire d'information IC 07-1).

[5] Suite à l'échange de certaines informations en novembre 2004, la gestionnaire des recouvrements des recettes de l'ARC rendait le 2 décembre 2004 une décision refusant la demande. Selon la lettre de refus, le demandeur n'aurait pas réussi à démontrer qu'il avait des difficultés financières, soit qu'il ne pouvait pas subvenir à ses besoins essentiels et de se procurer d'autres biens non essentiels dans les limites du raisonnable.

[6] Le 20 janvier 2005, tel que mentionné au paragraphe 13 de la Circulaire d'information IC 92-2, le demandeur fit une demande de révision de la décision du 2 décembre 2004 au directeur du Bureau des Services fiscaux de la Montérégie.

[7] Le demandeur reçut une lettre du défendeur, datée du 4 février 2005, lui mentionnant que la demande de révision serait soumise au « comité responsable du dossier d'équité ». Une décision de la directrice adjointe du recouvrement des recettes (et non de la directrice du BSF de la Montérégie tel que prévu au para. 14 de la Circulaire) datée du 11 avril 2005 confirma la décision de l'ARC du 2 décembre 2004.

[8] Le demandeur logea une demande de contrôle judiciaire de cette décision devant cette Cour le 9 mai 2005. Suite à une entente hors Cour, le demandeur s'est désisté de la demande de contrôle judiciaire en contrepartie de l'engagement de l'ARC de procéder à une nouvelle étude de la demande d'équité, et ce, par une personne n'ayant pas pris part au processus lors de la première demande d'allègement ou à sa révision.

[9] Le 20 novembre 2007, le demandeur proposait que sa conjointe se porte caution de la dette si l'ARC renonçait aux intérêts et complétait le traitement du dossier avant le 31 décembre 2007. Le 23 novembre 2007, le demandeur, par l'entremise de son avocat, confirme et complète sa demande de révision et fournit à l'ARC divers bilans portant sur les années 1990 à 2006. Le 3 juillet 2008, la directrice adjointe intérimaire au recouvrement des recettes rendait une décision défavorable à l'encontre du demandeur. Cette décision fait l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire.

[10] Selon les prétentions du demandeur, cette décision ne comporte que peu de détails. C'est pourquoi une demande fut faite à l'ARC pour obtenir un rapport détaillant les motifs de la décision rendue. Cette demande fut rejetée puisque le fonctionnaire responsable du dossier n'avait pas le pouvoir de fournir les informations. Il fut mentionné au demandeur que celui-ci pouvait faire une demande formelle en vertu des règles régissant l'accès à l'information.

Question en litige

(1) Le Ministre a-t-il exercé correctement son pouvoir discrétionnaire et a-t-il tenu compte des facteurs pertinents concernant le dossier du demandeur dans sa décision du 3 juillet 2008?

Législation applicable

[11] Le paragraphe 220 (3.1) de la L.I.R. se lit comme suit :

(3.1) Le ministre peut, au plus tard le jour qui suit de dix années civiles la fin de l'année d'imposition d'un contribuable ou de l'exercice d'une société de personnes ou sur demande du contribuable ou de la société de personnes faite au plus tard ce jour-là, renoncer à tout ou partie d'un montant de pénalité ou d'intérêts payable par ailleurs par le contribuable ou la société de personnes en application de la présente loi pour cette année d'imposition ou cet exercice, 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 le contribuable ou la société de personnes pour tenir compte de pareille annulation.

(3.1) The Minister may, on or before the day that is ten calendar years after the end of a taxation year of a taxpayer (or in the case of a partnership, a fiscal period of the partnership) or on application by the taxpayer or partnership on or before that day, waive or cancel all or any portion of any penalty or interest otherwise payable under this Act by the taxpayer or partnership in respect of that taxation year or fiscal period, and notwithstanding subsections 152(4) to (5), any assessment of the interest and penalties payable by the taxpayer or partnership shall be made that is necessary to take into account the cancellation of the penalty or interest.

[Je souligne]

[12] Les articles pertinents des “Lignes directrices” prévues dans la Circulaire d’information IC 92-2 publiée par l’ARC se lisent comme suit :

5. Il sera convenable d’annuler la totalité ou une partie des intérêts ou des pénalités, ou de renoncer à ceux-ci, si ces intérêts ou ces pénalités découlent de situations indépendantes de la volonté du contribuable ou de l’employeur. Voici des exemples de situations extraordinaires qui pourraient empêcher un contribuable, un agent d’un contribuable, l’exécuteur d’une succession ou un employeur de faire un paiement dans les délais exigés ou de se conformer à d’autres exigences de la *Loi de l’impôt sur le revenu* :

- a) une calamité naturelle ou une catastrophe provoquée par l’homme comme une inondation ou un incendie ;
- b) des troubles civils ou l’interruption de services comme une grève des postes ;
- c) une maladie grave ou un accident grave ;
- d) des troubles émotifs sérieux ou une souffrance morale grave comme un décès dans la famille immédiate.

6. L’annulation des intérêts ou des pénalités ou la renonciation à ceux-ci peuvent également être justifiées si ces intérêts ou pénalités découlent principalement d’actions attribuables au Ministère comme dans les cas suivants :

- a) des retards de traitement, ce qui a eu pour effet que le contribuable n’a pas été informé, dans un délai raisonnable, de l’existence d’une somme en souffrance ;
- b) des erreurs dans la documentation mise à la disposition du public, ce qui a amené des contribuables à soumettre des déclarations ou à faire des paiements en se fondant sur des renseignements erronés ;
- c) une réponse erronée qu’un contribuable ou un employeur a reçue concernant une demande de renseignements comme dans le cas où le Ministère a informé par erreur un contribuable qu’aucun acompte provisionnel n’est nécessaire pour l’année en cours ;
- d) des erreurs de traitement ;
- e) des renseignements fournis en retard comme dans le cas où un contribuable n’a pu faire les paiements voulus d’acomptes

5. Penalties and interest may be waived or cancelled in whole or in part where they result in circumstances beyond a taxpayer’s or employer’s control. For example, one of the following extraordinary circumstances may have prevented a taxpayer, a taxpayer’s agent, the executor of an estate, or an employer from making a payment when due, or otherwise complying with the *Income Tax Act*:

- (a) natural or human-made disasters such as, flood or fire;
- (b) civil disturbances or disruptions in services such as, a postal strike;
- (c) a serious illness or accident; or
- (d) serious emotional or mental distress such as, death in the immediate family.

6. Cancelling or waiving interest or penalties may also be appropriate if the interest or penalty arose primarily because of actions of the Department, such as:

- (a) processing delays which result in the taxpayer not being informed, within a reasonable time, that an amount was owing;
- (b) material available to the public contained errors which led taxpayers to file returns or make payments based on incorrect information;
- (c) a taxpayer or employer receives incorrect advice such as in the case where the Department wrongly advises a taxpayer that no instalment payments will be required for the current year;
- (d) errors in processing; or
- (e) delays in providing information such as the case where the taxpayer could not make the appropriate instalment or arrears payments because the necessary information was not available.

provisionnels ou d'arriérés parce qu'il n'avait pas les renseignements nécessaires.

[Je souligne]

La norme de contrôle

[13] La norme de contrôle applicable en matière d'allègement des pénalités et des intérêts est celle de la décision raisonnable. Le paragraphe 220 (3.1) de la L.I.R. démontre l'étendue du pouvoir du ministre en ce qui a trait à la renonciation aux pénalités et aux intérêts. La décision rendue en matière d'allègement des pénalités et des intérêts implique donc l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire du ministre, en tenant compte des lignes directrices. Il a été démontré à maintes reprises que la liberté d'action de l'ARC est très large et qu'en principe, la Cour n'interviendra que rarement dans son exercice: Voir *Jenkins c. Canada (Revenu national)*, [2007] 3 C.T.C. 104 ; 2007 CF 295.

[14] Selon l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, 2008 CSC 9 au paragraphe 53, « en présence d'une question touchant aux faits, au pouvoir discrétionnaire ou à la politique, la retenue s'impose habituellement d'emblée ». Plus précisément, l'arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339 s'applique à l'interprétation de la norme de contrôle de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*. Au paragraphe 43, le juge Binnie mentionne que:

(...) il ressort clairement de l'al. 18.1(4)d) que le législateur voulait qu'une conclusion de fait tirée par un organisme administratif appelle un degré élevé de déférence. Ce qui est tout à fait compatible avec l'arrêt *Dunsmuir*. Cette disposition législative précise la norme de contrôle de la raisonnable applicable aux questions de fait dans les affaires régies par la *Loi sur les Cours fédérales*.

L'arrêt *Dunsmuir* s'applique donc aussi aux demandes de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale.

Analyse

(1) *Le Ministre a-t-il exercé correctement son pouvoir discrétionnaire et a-t-il tenu compte des facteurs pertinents concernant le dossier du demandeur dans sa décision du 3 juillet 2008?*

[15] Selon l'arrêt *Dunsmuir* au para. 47:

« Le caractère raisonnable tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit. »

[16] Ceci étant dit, je ne crois pas que la décision contestée en l'espèce soit déraisonnable.

Comme il l'a été mentionné précédemment, l'ARC possède un pouvoir discrétionnaire important quant à une décision d'annuler des intérêts et des pénalités en vertu des dispositions du paragraphe 220 (3.1) de la L.I.R. Elle exercera ce pouvoir que dans des circonstances exceptionnelles, en se basant sur les Lignes directrices.

[17] Dans l'arrêt *Kaiser c. Canada (ministre du Revenu national – M.R.N.)*, [1995] A.C.F. 349, la Cour conclut au paragraphe 11 que:

« Chaque cas doit être décidé selon son bien-fondé, de sorte qu'il puisse être tenu compte des circonstances propres à chaque contribuable. (...) le ministre, dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 220 (3.1), doit tenir compte de considérations pertinentes propres au contribuable visé. »

Le demandeur affirme que le défendeur fut négligeant en ne considérant pas les facteurs spécifiques soulevés dans la demande. Cet argument doit être rejeté. Comme il le sera démontré, l'ARC a tenu compte des éléments importants propres au contribuable pour prendre sa décision.

[18] Le demandeur soutient que la crise immobilière des années 1990 s'apparente à des circonstances exceptionnelles telles qu'énoncées dans les Lignes directrices, puisqu'il s'agit d'un événement ayant eu lieu indépendamment de sa volonté. La Cour note qu'il ne s'agit pas ici d'un événement pouvant s'apparenter aux exemples mentionnés aux paragraphes 5a) et b) des Lignes directrices, tels qu'une inondation, un incendie, des troubles civils ou l'interruption de services. La crise immobilière a été causée par un ensemble de décisions faites par des gens d'affaire. Elle ne provenait pas d'une situation exceptionnelle telle qu'exemplifiée dans les Lignes directrices. Certes, cette situation n'était pas voulue par ceux-ci, mais suite aux décisions prises, elle devenait une possibilité. La même situation pourrait s'appliquer à la crise dans le secteur des hautes-technologies à la fin des années 1990 et au début des années 2000.

[19] Aussi, le défendeur a tenu compte de plusieurs éléments en plus de la crise immobilière pour prendre sa décision. Selon l'affidavit de Monsieur Timothéos Coshiantis, agent au programme d'allègement à l'ARC en charge de la demande du contribuable, celui-ci dans son analyse a tenu compte des éléments suivants:

- a) la dette fiscale du demandeur découlant des nouvelles cotisations pour les années d'imposition 1989, 1993 et 1996 à 2002, ainsi que des intérêts courus sur la dette et des pénalités pour négligence imposées pour les années d'imposition 1996 et 1997;
- b) la crise immobilière des années 1990;
- c) les difficultés financières, soit les différents bilans soumis par le demandeur, les poursuites judiciaires intentées contre lui ou contre les sociétés dont il était actionnaire, les revenus personnellement tirés de ses activités, la capacité financière du demandeur et de sa conjointe en tant que couple, les bénéfices non répartis des entreprises dont il est actionnaire unique ainsi que les montants qu'il a reçus en remboursement des avances qu'il avait consenties à certaines d'entre elles;
- d) du fait que l'ARC a régulièrement communiqué au demandeur le solde de sa dette, et qu'il a suspendu les mesures de recouvrement à l'égard du demandeur à plusieurs reprises soit en raison de la promesse du demandeur de présenter une offre de règlement (à laquelle il ne donnait pas toujours suite), soit parce que l'ARC n'arrivait pas à les appliquer de toute façon. L'ARC n'a jamais considéré que le demandeur était insolvable;
- e) de l'état de santé du demandeur, décrite dans une note de son médecin traitant.

[20] En ce qui concerne l'état dépressif du demandeur découlant des conséquences de la crise immobilière, les Lignes directrices précisent aux paragraphes 5)c) et d) que la situation extraordinaire peut s'appliquer si le demandeur démontre « une maladie grave » ou « des troubles émotifs sérieux ». Le dossier du demandeur révèle que lors de la période à l'étude, et malgré la note de son médecin traitant, celui-ci vaguait à ses occupations, faisant les représentations appropriées.

[21] Le dossier préparé par l'agent au programme d'allègement à l'ARC révèle que lors de la période à l'étude, des montants très importants circulaient tant sur le plan personnel du demandeur que par l'entremise de compagnies dont il était actionnaire. Par ailleurs, les montants cotisés à travers les années varient entre 800 \$ et 13 000 \$. Pendant cette période, le demandeur a donc établi des priorités de paiements à l'égard de certains créanciers, et ce, au détriment de l'ARC. En agissant ainsi, il faisait croître des montants (droits réclamés et pénalités) à des taux d'intérêt très élevés, créant ainsi une dette additionnelle de plus de 75 000 \$.

[22] Le Ministre, par l'entremise de ses fonctionnaires, a exercé son pouvoir discrétionnaire. Le demandeur a été entendu à plusieurs reprises et toutes ses demandes ont été examinées par les représentants de l'ARC. Le dossier du défendeur révèle le travail consacré à la demande du contribuable. Chacun des éléments des demandes ont été prises en considération par l'analyste dans sa revue. Il les commente un par un et conclut dans chaque cas que les Lignes directrices ne s'appliquent pas à la situation du demandeur. Cette analyse fut approuvée par la directrice adjointe intérimaire avant qu'elle signe la lettre de refus du 3 juillet 2008.

[23] Le demandeur mentionne également que la décision comporte peu de détails et demande les motifs précis de la décision. Cependant, la décision du 3 juillet 2008 relate sommairement la revue de l'analyste et se prononce à l'égard de chacun des éléments soulevés par le demandeur pour conclure que la demande est rejetée. Il s'agit d'une décision motivée qui rencontre la norme de raisonnabilité.

[24] Enfin, le demandeur soulève le fait que les intérêts découlent d'actions prises par l'ARC, notamment en raison de retards dans le traitement du dossier. Il importe de noter que les intérêts continuent de s'accumuler pour le demandeur. Néanmoins, ces délais sont autant attribuables aux agissements du demandeur qu'aux agissements de l'ARC. À titre d'exemple, environ 6 mois se sont écoulés entre l'entente hors Cour suite à la première demande de contrôle judiciaire et l'envoi de représentations additionnelles par le demandeur pour le réexamen de son dossier par un agent de l'ARC. Un écart important se dénote entre la première demande de contrôle judiciaire et le désistement du demandeur, mais cet écart résulte de l'entente hors-Cour entre le demandeur et le défendeur. Le dossier ne révèle pas un manquement de l'ARC à cet égard justifiant l'intervention de la Cour.

Conclusion

[25] Pour les motifs qui précèdent, la Cour rejette la demande de contrôle judiciaire.

Dépens

[26] Malgré la demande par le défendeur d'adjuger les dépens contre le demandeur, j'exerce mon pouvoir discrétionnaire tel que stipulé à la règle 400(1) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, et je conclus que le tout sera sans frais.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE CE QUI SUIT :

- La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
- Le tout, sans dépens.

« Simon Noël »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1208-08

INTITULÉ : Jacques Cooke c. Le Procureur Général du Canada

LIEU DE L'AUDIENCE : MONTRÉAL, QUÉBEC

DATE DE L'AUDIENCE : Le 3 novembre 2009

**MOTIFS DU JUGEMENT ET
JUGEMENT:** L'Honorable Juge Simon Noël

DATE DES MOTIFS : Le 17 novembre 2009

COMPARUTIONS :

Me Emmanuelle Campeau POUR LE DEMANDEUR

Me Ian Demers POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Ravinsky, Ryan, Lemoine POUR LE DEMANDEUR
1010, rue de la Gauchetière ouest,
Bureau 1200
Montréal (Québec) H3B 2N2

Ministère fédéral de la Justice POUR LE DÉFENDEUR
Complexe Guy-Favreau
200, boul. René-Lévesque Ouest
Tour Est, 9e étage
Montréal (Québec)
H2Z 1X4