

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20100623

Dossier : T-840-08

Référence : 2010 CF 688

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 23 juin 2010

En présence de monsieur le juge Blanchard

ENTRE :

CARLYLE LEBLANC

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision du ministre du Revenu national (le ministre) en date du 28 avril 2008 concernant des déductions accordées relativement aux revenus de commissions du demandeur pour les années d'imposition 1998 et 1999 conformément au paragraphe 152(4.2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5^e suppl.) (la Loi).

Contexte

[2] Le demandeur, Carlyle Leblanc, était un vendeur immobilier qui avait gagné des revenus de commissions de 1996 à 1999. Il a fait l'objet d'une cotisation arbitraire pour les années d'imposition 1996, 1997, 1998 et 1999 en vertu du paragraphe 152(7) de la Loi. Il a interjeté appel auprès de la Cour canadienne de l'impôt de la cotisation établie relativement à ses années d'imposition 1996 et 1997. À l'audience tenue le 24 octobre 2002 devant la Cour de l'impôt, le ministre et le demandeur ont informé le juge qui présidait l'instance qu'ils étaient parvenus à une entente à l'amiable. Le 31 décembre 2002, l'entente a été parachevée, conformément au paragraphe 169(3) de la Loi, par le consentement écrit du demandeur à la nouvelle cotisation proposée par le ministre (l'entente à l'amiable).

[3] Le demandeur a réclamé à cinq reprises un allègement fiscal en vertu des dispositions d'allègement pour les contribuables prévues par la Loi relativement aux années d'imposition 1998 et 1999. Le ministre a examiné les demandes en vertu du paragraphe 152(4.2) de la Loi. Les décisions du 7 mars 2006 et du 1^{er} décembre 2006, qui se rapportaient à la troisième et à la quatrième demandes d'allègement, ont été annulées par la Cour fédérale et ont été renvoyées au ministre pour qu'il rende une nouvelle décision. Dans les deux cas, le ministre a saisi la Cour d'une requête visant à obtenir une ordonnance autorisant le contrôle judiciaire. Dans le cas de la décision du 7 mars 2006, le motif invoqué au soutien de la requête était qu'un agent de l'Agence du revenu du Canada (l'ARC) était intervenu à plusieurs des paliers de révision, ce qui suscitait une crainte raisonnable de partialité. Pour ce qui est de la décision du 1^{er} décembre 2006, le motif invoqué au soutien de la requête était que l'agente de l'ARC qui avait signé la décision semblait

approuver ses propres recommandations, ce qui donnait l'impression d'un manquement à l'équité procédurale.

[4] La présente demande de contrôle judiciaire concerne la cinquième et plus récente décision relative à l'allègement pour les contribuables, datée du 2 mai 2008. Les déductions supplémentaires et le rajustement de son revenu net de commissions pour les années d'imposition 1998 et 1999 réclamés par le demandeur lui avaient été accordés en partie (la décision en matière d'équité).

[5] Le demandeur invoque plusieurs moyens à l'appui de sa demande de contrôle judiciaire de la décision en matière d'équité. À l'audience, le demandeur a convenu que les deux principaux moyens qui justifiaient un examen de la Cour étaient les suivants. Premièrement, il affirme que la décision en matière d'équité ne respecte par l'entente à l'amiable intervenue le 24 octobre 2002 entre le contribuable et le ministre. Deuxièmement, il soutient que le ministre a, de façon erronée, « recyclé » des éléments tirés des décisions antérieures concernant l'allègement pour les contribuables qui avaient été annulées pour des raisons d'équité procédurale.

[6] Le demandeur sollicite les mesures suivantes : que le ministre respecte l'entente à l'amiable, qu'il accepte les dépenses réclamées par le demandeur pour les années d'imposition 1998 et 1999 et qu'il diminue d'autant le revenu net imposable provenant de commissions du demandeur pour les années en question.

[7] En réponse, le défendeur soutient qu'en ce qui a trait à la décision en matière d'équité, le processus décisionnel respectait les principes d'équité procédurale. Le défendeur affirme également que, dès lors que le ministre avait décidé de permettre la déduction d'autres dépenses au titre des commissions reçues, il existait une vaste gamme d'issues possibles. Le montant accordé par le ministre dans la décision en matière d'équité est, selon le défendeur, à la fois raisonnable et défendable.

Questions à trancher

[8] Les questions en litige dans la présente demande de contrôle judiciaire de la décision prise par le ministre en vertu du paragraphe 152(4.2) de la Loi sont les suivantes :

1. Le ministre a-t-il omis d'observer les principes d'équité procédurale en tenant compte des décisions relatives à l'allègement pour les contribuables qui avaient été annulées par la Cour fédérale?
2. La décision du ministre de refuser d'accorder au demandeur la totalité de l'allègement qu'il réclamait est-elle raisonnable? Plus précisément, le ministre était-il tenu, de par les termes de l'entente à l'amiable, de tenir compte de la demande d'allègement se rapportant aux années d'imposition 1998 et 1999?

Cadre légal

[9] Le paragraphe 152(4.2) de la Loi dispose :

152 (4.2) Malgré les paragraphes (4), (4.1) et (5), pour déterminer, à un moment donné après la fin de la période normale de nouvelle cotisation applicable à un contribuable — particulier, autre qu'une fiducie, ou fiducie testamentaire — pour une année d'imposition le remboursement auquel le contribuable a droit à ce

152 (4.2) Notwithstanding subsections (4), (4.1) and (5), for the purpose of determining, at any time after the end of the normal reassessment period of a taxpayer who is an individual (other than a trust) or a testamentary trust in respect of a taxation year, the amount of any refund to which the taxpayer is entitled at that time for the year, or a reduction of

moment pour l'année ou la réduction d'un montant payable par le contribuable pour l'année en vertu de la présente partie, le ministre peut, si le contribuable demande pareille détermination au plus tard le jour qui suit de dix années civiles la fin de cette année d'imposition, à la fois :

a) établir de nouvelles cotisations concernant l'impôt, les intérêts ou les pénalités payables par le contribuable pour l'année en vertu de la présente partie;

b) déterminer de nouveau l'impôt qui est réputé, par les paragraphes 120(2) ou (2.2), 122.5(3), 122.51(2), 122.7(2) ou (3), 127.1(1), 127.41(3) ou 210.2(3) ou (4), avoir été payé au titre de l'impôt payable par le contribuable en vertu de la présente partie pour l'année ou qui est réputé, par le paragraphe 122.61(1), être un paiement en trop au titre des sommes dont le contribuable est redevable en vertu de la présente partie pour l'année.

an amount payable under this Part by the taxpayer for the year, the Minister may, if the taxpayer makes an application for that determination on or before the day that is ten calendar years after the end of that taxation year,

(a) reassess tax, interest or penalties payable under this Part by the taxpayer in respect of that year; and

(b) redetermine the amount, if any, deemed by subsection 120(2) or (2.2), 122.5(3), 122.51(2), 122.7(2) or (3), 127.1(1), 127.41(3) or 210.2(3) or (4) to be paid on account of the taxpayer's tax payable under this Part for the year or deemed by subsection 122.61(1) to be an overpayment on account of the taxpayer's liability under this Part for the year.

[10] Le paragraphe 152(4.2) de la Loi confère au ministre le pouvoir discrétionnaire d'établir une nouvelle cotisation d'impôt, à la demande du contribuable, une fois expiré le délai normalement prévu pour l'établissement d'une nouvelle cotisation.

1. Le ministre a-t-il omis d'observer les principes d'équité procédurale en tenant compte des décisions relatives à l'allègement pour les contribuables qui avaient été annulées par la Cour fédérale?

Position du demandeur

[11] Le demandeur soutient que le ministre a, de façon erronée, « recyclé » des éléments tirés des décisions antérieures concernant l'allègement pour les contribuables qui avaient été annulées. Dans son plaidoyer, le demandeur a reconnu qu'il ne pouvait y avoir de manquement à l'équité procédurale si l'agente de l'ARC chargée de prendre la décision en matière d'équité « a tenu compte » des conclusions des décisions précédentes. Le demandeur affirme cependant qu'à première vue, il ressort de la décision en matière d'équité que l'agente de l'ARC s'est contentée de reprendre les conclusions des deux décisions précédentes. Le demandeur soutient qu'il s'agit d'un manquement à l'équité procédurale parce que les décisions antérieures en question ont été annulées pour des motifs d'équité procédurale.

Position du défendeur

[12] Le défendeur affirme que la décision en cause reposait sur les éléments suivants : les documents comptables du demandeur, les documents supplémentaires produits par le demandeur, la politique exposée dans la circulaire d'information 07-1, le montant de dépenses alloué au demandeur pour les années d'imposition 1996 et 1997 conformément à l'entente à l'amiable ainsi que le montant de dépenses recommandé à l'appui des décisions déjà annulées. Le défendeur fait valoir qu'il était juste et raisonnable de la part du ministre de tenir compte des conclusions tirées dans les décisions antérieures étant donné qu'elles faisaient partie du dossier factuel. Le défendeur ajoute que rien dans la Loi n'empêche le ministre d'examiner les décisions

antérieures, puisque la Loi elle-même ne prévoit pas de règles de procédure précises dans le cas des demandes prévues au paragraphe 152(4.2).

[13] Le défendeur soutient que le ministre n'a pas entravé son pouvoir discrétionnaire en examinant les décisions déjà annulées en question. Il ajoute qu'à la lecture de la décision en matière d'équité, il ne semble pas que la personne qui a rendu cette décision ait été indûment influencée par les décisions déjà annulées.

Analyse

[14] Comme il s'agit d'une question d'équité procédurale, la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte.

[15] Lorsqu'il exerce le pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 152(4.2) de la Loi, le ministre est tenu d'agir équitablement. Ses pouvoirs doivent être exercés en conformité avec les règles de l'équité procédurale, mais la Loi ne fait mention d'aucune règle précise d'équité procédurale en ce qui concerne les demandes d'allègement soumises en vertu du paragraphe 152(4.2) de la Loi (*Costabile c. Canada (Agence des douanes et du revenu)*, 2008 CF 943, au paragraphe 37).

[16] La décision en matière d'équité en cause a été rédigée au nom du ministre par Ken Slawson, directeur du Bureau des services fiscaux de l'Île de Vancouver. Elle est ainsi libellée :

[TRADUCTION] Après avoir étudié attentivement votre demande, nous acceptons de rajuster vos déclarations de 1998 et de 1999

pour faire droit aux demandes concernant les dépenses supplémentaires dont il est fait état dans la lettre de la décision relative à l'allègement fiscal du 1^{er} décembre 2006 et qui n'ont pas encore été traitées, et d'accorder des montants supplémentaires pour les frais de véhicule automobile prévus par le paragraphe 152(4.2) et par les dispositions d'allègement pour les contribuables. Ces rajustements correspondent aux montants accordés les années précédentes et ils sont considérés comme raisonnables.

[17] La décision en matière d'équité accordait donc au demandeur les mêmes dépenses additionnelles que celles accordées dans la décision précédente du 1^{er} décembre 2006, laquelle a été annulée par la Cour fédérale. Elle accordait également les dépenses supplémentaires pour utilisation d'un véhicule automobile qui n'avaient pas été accordées dans la décision précédente. La décision en matière d'équité était fondée sur les recommandations de l'agente de l'ARC, Gwen Antaya, que l'on trouve dans un rapport daté du 23 avril 2008 (le rapport). Le demandeur ne conteste pas que l'agente de l'ARC pouvait examiner les décisions déjà annulées. La position du demandeur est que l'agente de l'ARC a de façon irrégulière « recyclé » les décisions annulées en se contentant de reprendre les conclusions de ces décisions. Pour les motifs qui suivent, je ne partage pas cet avis.

[18] Dans son rapport, l'agente de l'ARC relate les mesures qu'elle a prises et les documents qu'elle a examinés pour formuler ses recommandations, à savoir :

[TRADUCTION]

Mesures prises :

- a. analysé les inscriptions antérieures au registre des allègements pour les contribuables;
- b. examiné les documents relatifs au transfert de dossiers, la lettre de l'avocat du ministère de la Justice et les observations de l'agent de révision relativement à la décision du 1^{er} décembre 2006 qui a été annulée;

- c. communiqué avec l'avocat du ministère de la Justice pour confirmer que le présent examen est fondé sur la lettre du 26 mars 2006 du contribuable et qu'il ne porte que sur les années d'imposition 1998 et 1999;
- d. inscrit le présent examen au registre des allègements pour les contribuables pour 1998 et 1999;
- e. effectué une récapitulation des dates;
 - o lu les rapports de vérification et d'équité précédents en notant le nom des auteurs des rapports et des signataires des lettres de décision ainsi que les rajustements effectués et les raisons de ces rajustements;
- f. concilié les montants figurant au tableau relatif aux montants comparatifs réclamés et accordés préparé le 1^{er} décembre 2006 par la personne chargée d'examiner les rapports de vérification pour 1996, 1997 et 1998 et les examens précédents fondés sur l'équité pour 1998 et 1999, les déclarations produites par le contribuable et les rajustements traités par le système RAPI; effectué les rajustements requis au tableau;
- g. examiné les copies des documents comptables du contribuable produits avec les déclarations de 1996 à 1999 et comparé les montants réclamés avec les pièces justificatives;
- h. vérifié si les montants réduits ou refusés étaient raisonnables;
- i. préparé des documents de travail pour justifier les rajustements recommandés;
- j. préparé un rapport et une lettre de décision en réponse à la demande d'équité au second palier pour les faire examiner et parapher par mon chef d'équipe et pour les faire examiner et signer par le directeur.

Documents examinés :

- k. observations et pièces de l'agent de révision en vue de la décision en matière d'équité du 1^{er} décembre 2006;
- l. rapports de vérification pour les années 1996 à 1998 dans les déclarations;
- m. documents d'appel pour 1996 et 1997;
- n. rapports d'équité disponibles pour 1998 et 1999;
- o. documents comptables fournis par le contribuable pour 1998 et 1999 :
 - i. liste détaillée journalière des dépenses
 - ii. relevés bancaires
 - iii. relevés de cartes de crédit
 - iv. chèques payés
 - v. relevés de BC Hydro
 - vi. relevés de BC Tel
- p. Circulaire d'information IC07-1 : Dispositions d'allègement pour les contribuables.

[19] L'agente de l'ARC a examiné divers documents ainsi que les cotisations et décisions antérieures, y compris les deux décisions qui ont été annulées par la Cour fédérale. Il est clair

qu'elle connaissait les raisons pour lesquelles ces dernières décisions avaient été annulées, puisqu'elle l'a indiqué dans son rapport. Dans son examen des rapports sur lesquels reposaient les décisions annulées, l'agente de l'ARC a regardé qui avait rédigé les rapports et signé les lettres de décision. En ce qui concerne la décision du 1^{er} décembre 2006, elle a examiné la lettre de l'avocat et les observations de l'agent de révision. À mon avis, ces faits démontrent que l'agente de l'ARC a effectivement examiné les décisions annulées et les rapports sur lesquels elles reposaient avec toute la prudence voulue, eu égard au fait que ces décisions étaient réputées être inéquitables sur le plan procédural.

[20] Par ailleurs, il n'y a rien dans la décision en matière d'équité ou dans les recommandations sur lesquelles elles reposent qui m'amène à conclure que l'agente a appliqué globalement les décisions précédentes ou encore qu'elle s'est fondée exclusivement sur elles. Pour chaque poste de dépenses déductibles réclamé par le demandeur, l'agente de l'ARC a tenu compte de nombreux facteurs et a tiré ses propres conclusions au sujet du montant qu'il convenait d'accorder comme dépenses. Cette conclusion est confirmée par la recommandation formulée par l'agente de l'ARC au sujet des frais de véhicule automobile. Elle a recommandé que ces frais soient accordés en entier, alors que les deux décisions antérieures qui avaient été annulées n'avaient accordé que 68 pour 100 des dépenses d'automobile totales réclamées par le demandeur.

[21] Compte tenu de ce qui précède, je conclus que le ministre n'a pas manqué à son obligation d'agir avec équité dans sa décision en matière d'équité.

2. La décision du ministre de refuser d'accorder au demandeur la totalité de l'allègement qu'il réclamait est-elle raisonnable? Plus précisément, le ministre était-il tenu, de par les termes de l'entente à l'amiable, de tenir compte de la demande d'allègement se rapportant aux années d'imposition 1998 et 1999?

Position du demandeur

[22] Le demandeur soutient que le ministre était tenu de respecter les modalités de l'entente à l'amiable dans la décision en matière d'équité relative aux années d'imposition 1998 et 1999. Il affirme que l'avocat du ministre a englobé les années d'imposition 1998, 1999 et 2000 dans l'entente à l'amiable du 24 octobre 2002 pour faciliter la conclusion de l'entente.

Position du défendeur

[23] Le défendeur affirme qu'à la date où l'entente à l'amiable a été négociée, le demandeur n'avait pas encore interjeté appel relativement à ses années d'imposition 1998 et 1999, de sorte que l'entente à l'amiable ne visait pas ces années. Le défendeur relève que le demandeur a été mis au courant de tous les détails de l'entente à l'amiable, qui ne prévoyait rien en ce qui concerne les années d'imposition 1998 et 1999, et qu'il y a consenti, comme le démontre le fait qu'il a signé l'entente à l'amiable. Le défendeur affirme donc que le ministre n'était pas tenu de reprendre les modalités de l'entente à l'amiable dans la décision en matière d'équité pour ce qui est des années d'imposition 1998 et 1999.

Analyse

[24] En ce qui concerne la norme de contrôle, dans *Lanno c. Canada (ARC)*, 2005 CAF 153, la Cour d'appel fédérale a jugé que la norme de contrôle applicable dans le cas d'une décision en matière d'équité prise par le ministre conformément au paragraphe 152(4.2) de la Loi était la

norme de la décision raisonnable *simpliciter*. Dans *Panchyshyn c. Canada (Agence du revenu)*, 2008 CF 996, et dans des décisions ultérieures, la Cour fédérale a confirmé que la norme de la décision raisonnable demeurerait la norme applicable à la suite de l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9.

[25] La décision prévue au paragraphe 152(4.2) de la Loi est une décision discrétionnaire. Il s'ensuit que le contrôle judiciaire d'une telle décision a une portée assez étroite. Dans *Barron c. Canada (Ministre du Revenu national – M.R.N.)*, [1997] A.C.F. n° 175 (QL), [1997] 2 C.T.C. 198, au paragraphe 5, la Cour d'appel fédérale a expliqué la portée du contrôle de ce genre de décisions :

[...] il est peut-être utile de rappeler que le paragraphe 152(4.2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* confère un pouvoir discrétionnaire au ministre et que, à l'occasion d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision prise en vertu d'un tel pouvoir, le rôle de la cour de révision ne consiste pas à exercer ce pouvoir à la place de son titulaire. La cour pourra intervenir et annuler la décision visée seulement si celle-ci a été prise de mauvaise foi, si l'instance décisionnelle a manifestement omis de tenir compte de faits pertinents ou tenu compte de faits non pertinents, ou si la décision est erronée en droit.

[26] La seule question soulevée par le demandeur au sujet du caractère raisonnable de la décision est celle de savoir si le ministre était tenu de reprendre dans sa décision les modalités de l'entente à l'amiable.

[27] J'ai examiné la transcription de l'audience qui s'est déroulée devant la Cour de l'impôt le 24 octobre 2002, le texte de l'entente à l'amiable ainsi que lettre de Joanne Ralla que le demandeur a soumis. La preuve appuie la position du défendeur selon laquelle l'entente à

l'amiable s'applique aux années d'imposition 1996 et 1997. L'entente à l'amiable, qui a été signée par le demandeur, ne donne des détails qu'en ce qui concerne les dépenses accordées pour les années d'imposition 1996 et 1997. De plus, lorsque l'entente à l'amiable a été conclue le 24 octobre 2002, la question qui était soumise à la Cour de l'impôt portait sur l'appel interjeté par le demandeur des cotisations établies par le ministre pour les années d'imposition 1996 et 1997. Le demandeur n'avait pas encore produit ses déclarations pour les années d'imposition 1998 et 1999. Ces années d'imposition n'étaient donc pas en cause. Le demandeur soutient que le ministre a inclus les années d'imposition 1998, 1999 et 2000 pour faciliter la conclusion d'une entente avec le demandeur le 24 octobre 2002. Hormis son affidavit, le demandeur n'a soumis aucun autre élément de preuve pour appuyer sa prétention. Vu le dossier qui m'a été soumis, je conclus que le ministre n'était pas tenu de se conformer aux modalités de l'entente à l'amiable pour se prononcer sur la demande d'allègement relative aux années d'imposition 1998 et 1999. En tout état de cause, l'agente de l'ARC qui a formulé la recommandation en vue de la décision en matière d'équité visée en l'espèce a tenu compte des montants et des pourcentages des dépenses accordés pour les années d'imposition 1996 et 1997 conformément à l'entente à l'amiable pour décider si les dépenses commerciales en litige étaient raisonnables.

[28] Compte tenu de ce qui précède, je conclus que la décision en matière d'équité est raisonnable. La demande de contrôle judiciaire sera donc rejetée et les dépens seront adjugés au défendeur.

JUGEMENT

LA COUR rejette la demande de contrôle judiciaire et adjuge les dépens au défendeur.

« Edmond P. Blanchard »

Juge

Traduction certifiée conforme
Sandra de Azevedo, LL.B.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-840-08

INTITULÉ : CARLYLE LEBLANC c. PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : Vancouver (C.-B.)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 26 mai 2010

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** LE JUGE BLANCHARD

DATE DES MOTIFS : Le 23 juin 2010

COMPARTUTIONS :

Carlyle LeBlanc
Surrey (C.-B.)

Susan Wong et
Andrew Majawa

LE DEMANDEUR,
agissant pour son propre compte

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Carlyle LeBlanc

Myles J. Kirvan
Sous-procureur général du Canada

LE DEMANDEUR,
agissant pour son propre compte

POUR LE DÉFENDEUR