

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20171129

Dossier : T-2049-16

Référence : 2017 CF 1075

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Toronto (Ontario), le 29 novembre 2017

En présence de monsieur le juge Diner

ENTRE :

DOUGAL & CO INC

demanderesse

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Introduction

[1] La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire (demande) en application de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC, 1985, c F-7, d'un refus (décision) par le ministre du Revenu national (ministre) de réduire ou d'annuler les intérêts et les pénalités en application de l'article 281.1 de la *Loi sur la taxe d'accise*, LRC, 1985, c E-15 (LTA). Par voie

d'ordonnance, datée du 1^{er} février 2017, le protonotaire Milczynski a accordé à la demanderesse une autorisation de se faire représenter en l'espèce par son unique administrateur et actionnaire, Dougal Bichan.

[2] La demanderesse sollicite maintenant un allègement du paiement des intérêts et des pénalités imposés contre elle par l'Agence du revenu du Canada (Agence) entre 2004 et 2011; elle soutient que la décision ne tient pas compte de tous les faits, notamment l'échec du mariage de M. Bichan et la détresse psychologique qui s'ensuit.

[3] Je suis conscient que l'entreprise demanderesse se représente essentiellement elle-même par l'entremise de son mandataire, M. Bichan. De ce fait, il ne connaît pas très bien le rôle de la Cour en ce qui concerne une demande de contrôle judiciaire. Néanmoins, la demanderesse ne peut pas faire valoir dans la présente demande une thèse liée à l'échec du mariage ou à l'état mental de M. Bichan parce qu'il lui était possible d'invoquer cet argument, mais elle ne l'a pas fait dans ses demandes à l'Agence.

[4] Pour les motifs qui suivent, et selon le dossier dont la Cour est valablement saisie, je conclus que la décision était raisonnable. La demande est en conséquence rejetée. Toutefois, j'ai refusé d'adjuger les dépens demandés par le défendeur.

II. Résumé des faits

[5] Au moyen d'une demande datée du 10 février 2014, la demanderesse a sollicité un allègement des pénalités et des intérêts à l'égard de son compte de TPS/TVH imposés entre 2004

et 2011 [première demande]. La première demande était fondée uniquement sur [TRADUCTION] « des difficultés financières ou l'incapacité de payer ». Au moyen d'une lettre de suivi que l'Agence a reçue le 4 mars 2015, la demanderesse a envoyé d'autres pièces justificatives à la demande d'un agent des allègements pour les contribuables qui examinait le dossier, y compris des relevés bancaires, des factures, des états des résultats et des bilans. L'agent des allègements pour les contribuables a recommandé de refuser la première demande. Cette recommandation a été acceptée par un agent principal des allègements pour les contribuables et chef d'équipe. Le chef d'équipe a alors refusé la première demande (premier refus) au nom du ministre au moyen d'une lettre datée du 30 mars 2015.

[6] Le premier refus était fondé sur les motifs suivants : la demanderesse i) avait des antécédents en matière d'inobservation de ses obligations fiscales, ii) avait, en connaissance de cause, laissé subsister un solde en souffrance qui a engendré des intérêts, iii) n'avait pas fait preuve de diligence raisonnable et iv) n'avait pas agi rapidement pour remédier aux retards ou aux omissions. Dans le premier refus, le chef d'équipe a également mentionné la définition de l'Agence selon laquelle elle entend de difficultés financières une situation où la continuité des activités commerciales de la société serait compromise sans l'allègement demandé.

[7] Le ou vers le 4 mai 2015, la demanderesse a sollicité un examen administratif du premier refus (deuxième demande), faisant valoir que le premier refus ne mentionnait aucunement des éléments de preuve et n'indiquait pas non plus les éléments pour étayer les conclusions.

[8] Un autre agent principal des allègements pour les contribuables a examiné la deuxième demande et en a également recommandé le refus. Cette recommandation a été acceptée par un agent principal des allègements pour les contribuables et un autre chef d'équipe, qui ont alors refusé la deuxième demande au nom du ministre (deuxième refus) au moyen d'une lettre datée du 29 octobre 2015.

[9] Dans le deuxième refus, le chef d'équipe a indiqué que pour déterminer les difficultés financières, la « continuité des activités » de la demanderesse a été prise en compte et, plus précisément, la question de savoir si elle pouvait continuer de faire travailler ses employés. Le chef d'équipe a conclu que la demanderesse était encore opérationnelle et qu'elle n'avait jamais eu d'employés, ce qui signifiait qu'elle n'éprouvait pas de « difficultés financières » selon la définition de l'Agence. On a également précisé que les états financiers de la demanderesse indiquaient un excédent en 2014, ce qui indiquait une capacité de payer les pénalités et les intérêts dus.

[10] La demanderesse a sollicité un contrôle judiciaire du deuxième refus, que les parties ont réglé au moyen d'une entente consistant à renvoyer l'affaire pour nouvel examen (troisième demande). Un agent principal des allègements pour les contribuables a effectué le nouvel examen et a recommandé le refus. Un autre agent principal des allègements pour les contribuables et chef d'équipe a souscrit à la recommandation.

[11] La décision de refuser la troisième demande a ultimement été communiquée à la demanderesse au moyen d'une lettre datée du 31 octobre 2016 rédigée par le chef régional des

appels pour la région de l'Atlantique de l'Agence. La décision défavorable (qui fait l'objet de la présente demande) indiquait que l'allègement pour les contribuables en application de l'article 281.1 de la LTA était discrétionnaire et n'est pas habituellement accordé en l'absence de circonstances indépendantes de la volonté de l'inscrit ou de circonstances liées aux actions de l'Agence, à l'incapacité de payer ou aux difficultés financières de l'inscrit. Il est dit dans la décision que les explications fournies par la demanderesse dans les demandes d'allègement antérieures, les renseignements financiers et les antécédents de la demanderesse en matière d'observation, avaient tous été pris en compte.

[12] Même s'il a été reconnu que la demanderesse a connu une baisse de recettes à compter de l'année d'imposition se terminant en mars 2003 jusqu'au mois de mars 2004, il est dit dans la décision que les problèmes liés à l'observation ont commencé avant 2004 et se sont poursuivis jusqu'en 2011 (y compris la production tardive de déclarations). Il a été estimé que la demanderesse n'avait donné aucune raison qui permettrait de conclure qu'elle avait été dans l'impossibilité de produire ses déclarations aux dates requises. Par conséquent, un allègement des pénalités liées aux versements tardifs de la demanderesse n'a pas été accordé.

[13] La décision indiquait en outre que, même si aucun des montants que la demanderesse avait perçus auprès de ses clients n'était réputé avoir été détenu en fiducie avant qu'ils ne soient versés au receveur général, la demanderesse avait reconnu avoir utilisé certaines sommes en fiducie pour financer ses activités commerciales. Par ailleurs, la demanderesse avait versé des paiements à l'Agence depuis 2012 en vertu d'une « demande formelle de paiement » (un mécanisme de recouvrement envoyé à un des débiteurs de la demanderesse, ce qui correspond à

peu près à une saisie-arrêt), et les activités commerciales de la demanderesse n'ont pas été compromises. Au contraire, la demanderesse a réalisé un profit en 2013, en 2014 et en 2015.

III. Questions en litige et norme de contrôle

[14] La norme de contrôle d'une décision discrétionnaire rendue en application de l'article 281.1 de la LTA est celle de la décision raisonnable (*Price c Canada (Revenu national)*, 2016 CF 906, au paragraphe 11). La Cour devrait intervenir uniquement si la décision était déraisonnable, de sorte qu'elle n'était pas justifiée, intelligible ou transparente ou n'appartenait pas aux « issues possibles acceptables » (*Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au paragraphe 47).

[15] En outre, tel qu'on l'a expliqué à M. Bichan pendant l'audience, la Cour ne peut pas se mettre à la place du ministre et examiner à nouveau la demande de la demanderesse (*North Vancouver Airlines Ltd c Canada (Ministre du Revenu national)*, 2006 CF 531, au paragraphe 41 [*North Vancouver*]). La demanderesse doit démontrer que la décision comporte une erreur susceptible de révision qui justifie l'intervention de la Cour.

IV. Analyse

[16] Dans *Gordon c Canada (Procureur général)*, 2016 CF 643, la juge Mactavish a résumé le pouvoir discrétionnaire du ministre conféré par l'article 281.1 de la LTA comme suit :

[14] Le paragraphe 280(1) de la *Loi sur la taxe d'accise* impose une responsabilité eu égard aux pénalités et à l'intérêt sur les montants dus au receveur général conformément à la Loi. Le paragraphe 281.1(1) de la Loi accorde cependant au ministre et à

ses fonctionnaires un grand pouvoir discrétionnaire d'annuler l'intérêt dû par un contribuable, ou d'y renoncer : *Guerra c Canada Agence du revenu*, 2009 CF 459, au paragraphe 17, 348 FTR 1.

[15] Toutefois, la Loi est muette quant à la manière selon laquelle le ministre devrait prendre cette décision, de même qu'à l'égard des critères appropriés qu'il devrait appliquer pour en venir à celle-ci. Par conséquent, l'Agence a élaboré des lignes directrices pour aider le ministre lors de son examen d'une demande d'allègement présentée par un contribuable.

[17] Pendant toute la période visée par la présente affaire, la circulaire d'information IC07-1 offrait des lignes directrices au ministre en ce qui concerne l'article 281.1 de la LTA. Par exemple, la circulaire d'information indique que des difficultés financières, l'incapacité de payer ou des circonstances exceptionnelles indépendantes de la volonté d'un demandeur peuvent justifier un allègement pour les contribuables. Lorsqu'ils rendent une telle décision, les fonctionnaires délégués du ministre peuvent tenir compte des antécédents du contribuable en matière d'inobservation, de la question de savoir si le contribuable a, en connaissance de cause, laissé subsister un solde en souffrance, si le contribuable a fait preuve de négligence dans l'exercice de ses activités et si le contribuable a agi rapidement pour remédier aux retards ou aux omissions.

[18] Le défendeur invoque également l'affidavit de l'agent principal des allègements pour les contribuables qui a examiné la troisième demande et qui a recommandé son refus. Habituellement, un décideur n'est pas autorisé à déposer un affidavit à l'appui d'une partie ou de l'autre un contrôle judiciaire. Toutefois, il existe des exceptions à cette règle générale, notamment l'éclaircissement des aspects procéduraux (*Girard c Canada (Procureur général)*, 2007 CF 966, aux paragraphes 10 et 11). En l'espèce, je conclus que l'affidavit de l'agent

principal des allègements pour les contribuables est recevable uniquement dans la mesure où il clarifie les aspects procéduraux de la décision faisant l'objet du contrôle (voir *Coley c Canada (Revenu national)*, 2017 CF 210 [*Coley*], au paragraphe 7).

[19] La demanderesse, à son tour, invoque deux affidavits signés par M. Bichan et les pièces y afférentes. Toutefois, les fonctionnaires délégués du ministre ne disposaient pas de la grande partie des renseignements figurant dans ces affidavits au moment de la décision. Par exemple, M. Bichan présente une lettre rédigée après que la demanderesse eut reçu la décision, ainsi que des documents et des arguments portant sur l'échec du mariage de M. Bichan.

[20] Les demandes d'allègement pour les contribuables de la demanderesse étaient fondées uniquement sur les difficultés financières et l'incapacité de payer. La demanderesse a soulevé pour la première fois les circonstances liées à l'échec du mariage de M. Bichan dans sa lettre au chef des appels, une fois la décision rendue. Elle continue de faire valoir ces arguments dans la présente demande et M. Bichan les mentionne dans sa plaidoirie devant la Cour.

[21] Je conclus que les éléments de preuve déposés par la demanderesse relativement aux soi-disant « circonstances exceptionnelles » liées à l'échec du mariage de M. Bichan sont irrecevables. Les délégués du ministre ne disposaient tout simplement pas des renseignements au moment de la décision – ni au moment du premier et du deuxième refus (*Coley*, au paragraphe 11). Les éléments de preuve n'ont pas trait non plus à un manquement à l'équité procédurale (*Gauthier c Canada (Procureur général)*, 2017 CF 697, au paragraphe 13).

[22] M. Dougal a effectivement reconnu la divulgation tardive de ce qu'il estime constituer des faits importants lorsqu'il a affirmé aux fins de la présente demande qu'il n'a que récemment constaté que l'échec de son mariage et sa détresse mentale constituaient les véritables causes de son inobservation de ses obligations fiscales.

[23] Je suis d'accord avec le défendeur pour dire qu'il incombe à la demanderesse de fournir au ministre, dans le cadre de demandes d'allègement pour les contribuables, tous les éléments de preuve nécessaires avant qu'il rende une décision (*3651541 Canada Inc c Canada (Procureur général)*, 2007 CF 1255, au paragraphe 20; *Coley*, au paragraphe 37).

[24] La demanderesse ne peut pas maintenant, lors du contrôle judiciaire, faire valoir ces arguments et déposer des éléments de preuve liés à l'échec du mariage de M. Bichan ou à ses problèmes de santé mentale, parce que la demanderesse disposait de ces arguments, mais elle ne les a pas fait valoir devant les délégués du ministre (*Formosi c Agence du revenu du Canada*, 2010 CF 326, au paragraphe 3).

[25] Vu ce qui précède, la principale question et, en fait la seule question juridique dont je suis saisi maintenant, consiste à savoir si la décision faisant l'objet du contrôle était raisonnable, fondée sur les éléments de preuve dont étaient saisis les délégués du ministre au moment où la décision a été rendue.

[26] À cet égard, la demanderesse soutient que les délégués du ministre se sont prononcés, de manière déraisonnable, sur sa situation financière en fonction des mêmes critères que le ministre aurait appliqués à l'égard d'une grande société, ce qu'il soutient être irréaliste et inéquitable.

[27] En outre, M. Bichan affirme qu'un représentant de l'Agence lui avait dit que la situation financière d'un administrateur d'une entreprise n'est pas prise en compte dans l'évaluation de la santé financière d'une entreprise. La demanderesse soutient que ce n'est pas logique en ce qui concerne une société fermée ayant un seul actionnaire et employé. La demanderesse attaque également la conclusion tirée par les délégués du ministre selon laquelle une entreprise qui exerce des activités ne peut par conséquent pas éprouver de difficultés financières. Elle soutient que la capacité d'une petite entreprise de réaliser des bénéfices peut varier considérablement d'une année à l'autre.

[28] Je ne peux pas souscrire à la thèse de la demanderesse. La Cour a reconnu que les paragraphes 281.1(1) et (2) de la LTA confèrent un vaste pouvoir discrétionnaire au ministre pour ce qui est d'annuler des intérêts ou d'y renoncer, et que la portée d'une intervention judiciaire est limitée (*North Vancouver*, au paragraphe 42). J'estime que la décision n'était pas déraisonnable à l'égard d'un seul des motifs que la demanderesse a fait valoir.

[29] Au contraire, je conclus que la décision a été rendue à la suite d'un examen complet des circonstances de la demanderesse (*Coley*, au paragraphe 37). Je conclus qu'il était raisonnable que les délégués du ministre fassent une distinction entre les difficultés financières personnelles de M. Bichan et celles de la demanderesse (*North Vancouver*, au paragraphe 59).

[30] Un tribunal doit respecter les rapports juridiques créés par un contrôle judiciaire et ne doit pas poser de questions liées aux « réalités économiques » sous-jacentes (*Meredith c Canada (Procureur général)*, 2002 CAF 258, au paragraphe 12, cité dans *Caine c Agence du revenu du Canada*, 2011 CF 11, au paragraphe 67 [*Caine*]). *Caine* a également invoqué l'arrêt *Wishing Star Fishing Co c B.C. Baron* (1987), 45 DLR (4th) 321 (CAF) comme suit :

14 [i]l pourrait être tentant [...] de faire abstraction de l'existence indépendante de la société pour considérer uniquement l'individu. Cette manière de procéder peut ne soulever aucune difficulté dans l'exercice courant des activités de la société; la situation est cependant tout autre en droit strict. L'individu et la société ont des personnalités juridiques distinctes (*Salomon v. Salomon & Co.*, [1897] A.C. 22 (H.L.)), et tout défaut de tenir compte d'une telle distinction ne peut qu'engendrer la confusion et entraîner des conséquences juridiques imprévues.

[Extrait cité dans *Caine*, au paragraphe 68]

[31] Même si, dans la décision *Caine*, la Cour a examiné une décision de l'Agence rendue en application d'autres dispositions d'allègement pour les contribuables (en application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, LRC, 1985, c 1 (5^e suppl.)), je conclus que le raisonnement du juge Russell s'applique également aux arguments que la demanderesse a fait valoir dans la présente demande :

70 En l'espèce, le demandeur a constitué une société pour les avantages qu'il pourrait en tirer. Quand plus tard les inconvénients l'ont emporté sur les avantages, il a choisi de faire abstraction de la structure de cette société tout en croyant, vu la réalité économique à laquelle il était confronté, que ses actions étaient justifiées. Le demandeur demande à la Cour de reconnaître l'existence de cette réalité et de conclure en sa faveur. [...] Le demandeur n'a fait valoir aucune jurisprudence permettant à la Cour d'agir en ce sens. Il doit accepter les inconvénients tout autant que les avantages. Selon mon analyse de la jurisprudence, la décision de l'Agence appartient aux issues possibles acceptables au sens où l'entend l'arrêt *Dunsmuir*.

[32] Je ne suis pas convaincu non plus par l'argument de la demanderesse selon lequel la décision comportait une évaluation déraisonnable de sa situation financière en fonction des mêmes critères applicables à une grande société. Les délégués du ministre ont conclu, de manière raisonnable, que la demanderesse a continué d'exercer ses activités pendant toute une période durant laquelle elle a éprouvé des difficultés financières et après cette période, et même lorsque la « demande formelle de paiement » a été faite. D'après ces renseignements, les délégués du ministre ont tiré une conclusion raisonnable selon laquelle la demanderesse n'éprouvait pas le type de « difficultés financières » qui permettraient de justifier un allègement pour les contribuables. En fait, la première demande de la demanderesse présentée à l'Agence ne portait que sur [TRADUCTION] « tout allègement [qui était] possible », précisant que la demanderesse [TRADUCTION] « continuerait de déployer tous les efforts pour régler » tout solde dû.

[33] Tel qu'il a été indiqué clairement à la demanderesse dans sa correspondance avec les délégués du ministre, l'Agence estime que les « difficultés financières » constituent un état où les activités commerciales seront compromises sans un allègement pour les contribuables. La demanderesse a continué d'exercer ses activités pendant la période visée et jusqu'au moment de la décision, période pendant laquelle elle a réduit sa dette. Il était donc raisonnable pour les délégués du ministre de conclure qu'un état de « difficultés financières », dans son sens juridique, n'existait pas, que ce soit entre 2004 et 2011 ou au moment où la décision a été rendue.

[34] Le refus des délégués du ministre d'accorder un allègement en ce qui concerne les pénalités découlant des déclarations tardives de la demanderesse est également raisonnable. Les

délégués du ministre ne disposaient d'aucune explication quant à la raison pour laquelle les déclarations n'avaient pas été produites à temps. C'est une chose de ne pas joindre de paiements à des déclarations. C'en est une autre de ne pas produire les déclarations à temps. M. Bichan a affirmé que les problèmes de la demanderesse en ce qui concerne l'observation étaient liés plus directement à ses troubles émotionnels et sa détresse psychologique plutôt qu'aux difficultés financières de la demanderesse. Toutefois, puisque je ne suis pas valablement saisi de ces éléments de preuve, le supposé état psychologique de M. Bichan n'est d'aucun secours non plus pour la demanderesse en ce qui concerne cet argument.

V. Conclusion

[35] Malgré les difficultés financières que la demanderesse a évidemment éprouvées et malgré les efforts louables de M. Bichan pour défendre la demanderesse, je conclus néanmoins que la décision est raisonnable. La demande est en conséquence rejetée.

[36] Le défendeur sollicite des dépens. Après avoir examiné les observations de M. Bichan concernant les dépens, je tiens compte, cette fois-ci, de toutes les circonstances et je n'adjuge aucuns dépens. Toutefois, comme je l'ai expliqué à M. Bichan pendant l'audience, cela ne signifie pas que des dépens ne seront pas adjugés contre la demanderesse dans une instance future.

[37] Enfin, je fais droit à la demande du défendeur présentée en application du paragraphe 303(2) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, et à l'égard de laquelle la

demanderesse n'a fait valoir aucune thèse, de modifier l'intitulé afin que le défendeur soit le procureur général du Canada.

JUGEMENT DANS LE DOSSIER T-2049-16

LA COUR ORDONNE QUE :

1. La demande est rejetée.
2. Aucuns dépens ne sont accordés.
3. L'intitulé est par la présente modifié, avec effet immédiat, de façon à y substituer le
« procureur général du Canada » à titre de défendeur.

« Alan S. Diner »

Juge

Traduction certifiée conforme
Ce 23^e jour d'octobre 2019

Lionbridge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-2049-16

INTITULÉ : DOUGAL & CO INC c LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 8 NOVEMBRE 2017

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE DINER

DATE DES MOTIFS : LE 29 NOVEMBRE 2017

COMPARUTIONS :

Dougal Bichan POUR LE DEMANDEUR

Stephanie Hodge POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Toronto (Ontario)