

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20210426

Dossier : T-25-20

Référence : 2021 CF 364

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 26 avril 2021

En présence de madame la juge Pallotta

ENTRE :

DAVID MICHAEL ALLEN

demandeur

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Aperçu

[1] Le demandeur, David Michael Allen, sollicite le contrôle judiciaire d'une décision rendue au nom du ministre du Revenu national (le ministre) par laquelle sa demande d'allègement pour les contribuables présentée au titre du paragraphe 220(3.1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, LRC 1985, c 1 (5^e supp) [la LIR], et du paragraphe 281.1(1) de la *Loi sur la taxe d'accise*, LRC 1985, c E-15 [la LTA], a été rejetée.

[2] M. Allen a reçu un diagnostic de maladie mentale à la fin des années 1990. Depuis l'an 2000, il a produit la plupart de ses déclarations de revenus en retard. Il a [TRADUCTION] « produit en bloc » certaines d'entre elles en 2004 et en 2008, et les autres entre novembre 2017 et janvier 2018. Le défaut de M. Allen de se conformer à ses obligations fiscales sous le régime de la LIR et de la LTA a donné lieu à l'imposition de pénalités pour production tardive et de pénalités pour défaut de produire ainsi qu'à l'accumulation d'arriérés d'intérêts relativement à ses déclarations de revenus et à ses déclarations de la taxe sur les produits et services/taxe de vente harmonisée (TPS/TVH) de 2009 à 2016.

[3] M. Allen a demandé un allègement des pénalités et des intérêts imposés à l'égard de ces années d'imposition pour des motifs liés à une maladie grave et à une détresse émotionnelle ou mentale. De fait, il a affirmé qu'il était incapable de se conformer à ses obligations fiscales en raison d'une maladie mentale débilite. Un décideur au premier palier a établi que l'allègement n'était pas justifié. M. Allen a demandé le réexamen de la décision rendue au premier palier. Les intérêts et les pénalités imposés s'élevaient alors à un peu moins de 40 000 \$. À la suite d'un examen au deuxième palier, un autre délégué du ministre (le délégué) a conclu qu'il serait inapproprié de renoncer aux pénalités et aux intérêts imposés, car M. Allen n'avait pas fait preuve de diligence raisonnable et n'avait pas agi rapidement pour remédier à sa situation fiscale.

[4] Dans le cadre de la présente demande de contrôle judiciaire, M. Allen cherche à faire infirmer la décision du délégué au deuxième palier au motif qu'elle est déraisonnable. Il soutient que le délégué a commis une erreur dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de renoncer

aux intérêts et aux pénalités en interprétant mal la preuve médicale. De plus, il fait valoir que le raisonnement du délégué n'est ni transparent ni logique et ne justifie pas la conclusion tirée.

[5] Pour les motifs qui suivent, je conclus que la décision du délégué est déraisonnable. Par conséquent, la présente demande de contrôle judiciaire est accueillie.

II. Question préliminaire

[6] Le défendeur fait valoir que le Centre pour l'allègement pour les contribuables de l'Agence du revenu du Canada n'est pas le défendeur approprié dans le contexte de la présente demande, et il demande une ordonnance modifiant l'intitulé de la cause pour nommer le procureur général du Canada à titre de défendeur : *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, art 303. J'estime que la modification est appropriée. L'intitulé est modifié en conséquence.

III. Question en litige et norme de contrôle applicable

[7] Le paragraphe 220(3.1) de la LIR et l'article 281.1 de la LTA confèrent au ministre un large pouvoir discrétionnaire de renoncer à tout ou partie d'un montant de pénalité ou d'intérêts payable par ailleurs en application des dispositions pertinentes de ces lois, ou de l'annuler. La seule question à trancher dans la présente demande de contrôle judiciaire est celle de savoir si la décision du délégué de refuser de renoncer à tout ou partie des pénalités et des intérêts imposés à M. Allen est déraisonnable.

[8] Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable est effectué conformément au cadre d'analyse révisé pour déterminer la norme de contrôle applicable établi dans l'arrêt *Canada*

(*Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*) c *Vavilov*, 2019 CSC 65 [*Vavilov*]. Avant l'arrêt *Vavilov*, la norme de contrôle applicable aux décisions discrétionnaires du ministre, comme celles prises en vertu du paragraphe 220(3.1) de la LIR ou du paragraphe 281.1(1) de la LTA, était également celle de la décision raisonnable : *Easton c Canada (Agence du revenu)*, 2017 CF 113 au para 41; *Carpenter c Canada (Procureur général)*, 2020 CF 753 au para 20; *Agence du revenu du Canada c Telfer*, 2009 CAF 23 au para 24.

[9] Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable est une norme empreinte de déférence mais aussi rigoureuse : *Vavilov*, aux para 12-13, 75 et 85. Il s'intéresse à la décision effectivement rendue par le décideur, notamment au raisonnement suivi et au résultat de la décision : *Vavilov*, aux para 83, 86 et 99. La cour de révision doit déterminer si la décision possède les caractéristiques d'une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l'intelligibilité : *Vavilov*, au para 99. Une décision raisonnable est fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti : *Vavilov*, au para 85. Il incombe à la partie qui conteste la décision d'en démontrer le caractère déraisonnable : *Vavilov*, au para 100.

IV. Analyse

[10] À l'appui de sa demande d'allègement, M. Allen a déposé des lettres de son médecin de famille, de son psychiatre et de son travailleur social, qui ont expliqué que M. Allen avait eu beaucoup de difficulté à produire ses déclarations de revenus en raison de la nature de plus en plus débilante de ses troubles de santé mentale. Toutefois, le décideur au premier palier n'était pas convaincu que les problèmes de santé de M. Allen l'avaient empêché de produire les

déclarations de revenus en question, et il a rejeté la demande de M. Allen pour ce motif. Tout en reconnaissant les difficultés liées à son état, le décideur au premier palier a conclu que, plus de 10 ans après le début de son traitement en 2007, il était raisonnable de s'attendre à ce que M. Allen ait mis en place des mécanismes lui permettant de respecter ses obligations en matière de production de déclarations de revenus. De plus, le décideur au premier palier a déclaré que M. Allen était en mesure de mener des activités commerciales et de gagner un bon revenu, ce qui démontrait sa capacité à fonctionner.

[11] M. Allen a demandé un examen au deuxième palier en se fondant sur les observations suivantes :

- les professionnels de la santé traitants de M. Allen ont mentionné qu'il avait eu beaucoup de difficulté à produire ses déclarations de revenus au fil des ans en raison de la nature souvent débilitante de ses troubles de santé mentale;
- l'état de M. Allen s'est aggravé après le diagnostic initial et est devenu [TRADUCTION] « de plus en plus débilitant », de sorte que la mise en place de mécanismes pour assurer le respect de ses obligations fiscales [TRADUCTION] « n'était même pas envisageable »;
- la déclaration selon laquelle l'entreprise de M. Allen et le revenu qu'il en tirait démontraient sa capacité de fonctionner était loin de la vérité — il a dû abandonner la carrière pour laquelle il a étudié à l'université ainsi qu'une deuxième carrière après avoir été en congé d'invalidité de courte durée, puis congédié de son poste, et il a survécu grâce à la générosité de sa famille et de ses amis qui lui ont confié des travaux de construction domiciliaire;

- à la fin de la quarantaine, M. Allen a finalement atteint un niveau raisonnable de fonctionnement, mais il a reçu un diagnostic de maladie coronarienne et a dû embaucher un employé pour continuer à exploiter son entreprise de construction;
- M. Allen a payé tous les montants d'impôt dus et les seuls montants impayés sont les pénalités et les intérêts se rapportant à une période où il était aux prises avec une maladie mentale débilitante;
- M. Allen a eu recours à sa marge de crédit d'affaires pour effectuer des paiements mensuels afin de rembourser les pénalités et les intérêts impayés, ce qui est une source de stress sur les plans physique et mental et pourrait aussi l'obliger à mettre à pied son employé.

[12] Comme dans le cas de la décision au premier palier, le délégué au deuxième palier n'était pas convaincu que les problèmes de santé de M. Allen l'avaient empêché de produire les déclarations de revenus en question. Tout en reconnaissant que M. Allen était aux prises avec des troubles de santé mentale qui avaient une incidence sur sa capacité de respecter ses obligations, le délégué a conclu que, [TRADUCTION] « en tant que personne qui vit avec ces troubles depuis de nombreuses années », M. Allen aurait pu mettre en place un mécanisme pour assurer le respect de ses obligations fiscales. Le délégué a jugé que M. Allen aurait dû réaliser qu'il avait de la difficulté à produire ses déclarations de revenus à temps lorsqu'il les a produites en bloc en 2004 et en 2008, et qu'il aurait alors été possible pour lui de mettre en place un mécanisme pour s'assurer de respecter ses obligations fiscales futures. De même, il aurait été possible pour lui de mettre en place un tel mécanisme lorsqu'il a ouvert un compte de TPS/TVH en 2008 afin de commencer à produire des déclarations de TPS/TVH pour son entreprise de construction.

Compte tenu des longs antécédents de non-conformité de M. Allen depuis l'an 2000, le délégué a conclu que M. Allen n'avait pas fait preuve de diligence raisonnable ou n'avait pas agi rapidement pour remédier à la situation.

[13] M. Allen soutient que le délégué a commis une erreur en concluant qu'il aurait été raisonnable de mettre en place un mécanisme lui permettant de respecter ses obligations fiscales sans tenir dûment compte de la preuve médicale. Il fait valoir que la décision du délégué ne démontre pas une compréhension de la nature, de la gravité ou du degré de sa maladie, ou de ce qui pourrait être considéré comme un acte raisonnable pour une personne souffrant de troubles de santé mentale débilissants. M. Allen soutient que le délégué aurait dû faire un suivi auprès des professionnels de la santé pour obtenir des renseignements supplémentaires, comme ceux-ci l'avaient invité à le faire dans leurs lettres.

[14] De plus, M. Allen affirme que le raisonnement du délégué n'est ni logique ni transparent. Après avoir accepté le fait que les troubles de santé mentale qui affligent M. Allen depuis de nombreuses années ont eu une incidence sur sa capacité de s'acquitter de diverses obligations dans sa vie, le délégué a sauté de façon illogique à la conclusion selon laquelle M. Allen aurait pu mettre en place un mécanisme pour assurer le respect de ses obligations fiscales puisqu'il vivait avec ces troubles depuis de nombreuses années. M. Allen soutient que la décision du délégué n'explique pas pourquoi cela aurait été raisonnable. De plus, M. Allen fait valoir que le fait que le délégué se soit fondé sur ses antécédents en matière de conformité était déraisonnable, car la non-conformité de M. Allen coïncidait avec son diagnostic, et que sa maladie était la

raison même pour laquelle il avait été incapable de respecter ses obligations pendant de nombreuses années.

[15] Le défendeur soutient que le délégué a dûment tenu compte des observations de M. Allen et des documents à l'appui. Le défendeur fait également valoir que le délégué a compris la nature des troubles de santé mentale avec lesquels M. Allen vit depuis longtemps et a soupesé les défis qui en ont résulté par rapport à ses antécédents en matière de conformité, à l'exercice d'une diligence raisonnable et à toute mesure visant à remédier à sa situation fiscale. Selon le défendeur, il était loisible au délégué de conclure que, 20 ans après le diagnostic, M. Allen aurait pu mettre en place un mécanisme pour assurer le respect de ses obligations fiscales futures, et il a eu l'occasion de le faire lorsqu'il a produit des déclarations de revenus en bloc en 2004 et en 2008.

[16] Le défendeur soutient également que le délégué n'a pas commis d'erreur en omettant de communiquer directement avec les professionnels de la santé traitant M. Allen. Il incombait à M. Allen de démontrer que sa situation justifiait un allègement et de démontrer comment ses troubles de santé mentale l'avaient empêché de produire ses déclarations de revenus et de payer ses impôts à temps : *Williamson c Canada (Procureur général)*, 2011 CF 383 au para 29.

[17] Bien que je sois d'accord avec le défendeur pour dire que le délégué n'a pas commis d'erreur en omettant de communiquer directement avec les professionnels de la santé en question, à mon avis, M. Allen a établi que la décision du délégué est déraisonnable, puisque les

motifs du refus d'accorder un allègement ne sont pas suffisamment transparents, intelligibles ou justifiés à la lumière du dossier.

[18] La lettre du délégué résume les observations de M. Allen, mais ne les aborde pas de façon significative : *Vavilov*, au para 128. L'argument central de M. Allen était que la maladie mentale l'avait rendu incapable de respecter ses obligations fiscales pendant la période pertinente. Le délégué a reconnu que la maladie de M. Allen avait eu une incidence sur sa capacité de se conformer à ses obligations, mais il a conclu que M. Allen aurait pu mettre en place un mécanisme pour assurer le respect de ses obligations fiscales étant donné qu'il est aux prises avec des troubles de santé mentale depuis de nombreuses années. Le délégué s'est ensuite appuyé sur des événements qui se sont produits avant ou peu après le début du traitement de la maladie mentale de M. Allen en 2007 — à savoir la production de déclarations en bloc en 2004, puis en 2008, ainsi que l'ouverture par M. Allen d'un compte de TPS/TVH en 2008 — à titre d'exemples d'occasions où M. Allen aurait pu mettre en place un mécanisme pour assurer le respect de ses obligations fiscales futures. En l'absence d'explication, la façon dont ces événements auraient présenté des occasions pour M. Allen à l'époque n'est pas claire.

[19] De plus, le délégué a conclu que M. Allen n'avait pas fait preuve de diligence raisonnable en omettant de respecter ses obligations de production pendant de nombreuses années, sans tenir compte des observations de M. Allen selon lesquelles il avait manqué à ses obligations justement à cause de la nature longue et débilitante de sa maladie. M. Allen a déclaré que son état s'était aggravé après son diagnostic initial et qu'il avait été instable pendant longtemps. Il a affirmé qu'il était parvenu à atteindre un niveau raisonnable de fonctionnement seulement [TRADUCTION]

« à la fin de la quarantaine ». M. Allen a présenté des lettres rédigées en 2018, dans lesquelles les professionnels de la santé qui le traitent ont indiqué que M. Allen avait eu beaucoup de difficulté à produire ses déclarations de revenus au fil des ans et ont décrit son état comme étant [TRADUCTION] « de plus en plus débilitant » ou [TRADUCTION] « souvent débilitant ».

[20] Je ne prétends pas qu'il était déraisonnable pour le délégué de tenir compte des antécédents de non-conformité de M. Allen dans le cadre de l'examen. Toutefois, le délégué n'a pas bien expliqué les raisons pour lesquelles il s'attendait à ce que M. Allen ait mis en place un mécanisme pour assurer le respect de ses obligations avant les années d'imposition pertinentes de 2009 à 2016, et il a conclu, en raison de longs antécédents de non-conformité, que M. Allen n'avait pas fait preuve d'une diligence raisonnable, sans expliquer cette conclusion dans le contexte de la preuve et des observations de M. Allen sur les raisons expliquant ses années de non-conformité.

[21] M. Allen soutient également que le délégué a commis une erreur en omettant de tenir compte des difficultés financières et émotionnelles que les pénalités et les intérêts lui causaient, ainsi qu'à son entreprise et à son employé. M. Allen fait valoir que le décideur au premier palier a eu tort de conclure qu'il était en mesure de mener des activités commerciales et de gagner un bon revenu, ce qui démontrait sa capacité de fonctionner. M. Allen affirme qu'il devrait avoir la possibilité de répondre à cette hypothèse erronée par des éléments de preuve démontrant la précarité de sa situation financière. Il cherche à présenter des renseignements sur sa situation financière dans le cadre de la présente demande de contrôle judiciaire.

[22] À mon avis, le délégué n'a pas commis d'erreur susceptible de contrôle en omettant de tenir compte des difficultés financières. Je suis d'accord avec le défendeur pour dire que M. Allen n'a pas soulevé l'existence de difficultés financières comme motif à l'appui de sa demande d'allègement, et que le délégué n'était pas en mesure d'examiner ses préoccupations financières futures au moment de la décision. De plus, le décideur ne disposait pas des renseignements nouvellement présentés, et la Cour ne devrait pas en tenir compte dans le cadre du contrôle judiciaire : *Association des universités et collèges du Canada c Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 CAF 22 au para 19; *PSPC Enterprises Limited c Canada (Revenu national)*, 2007 CAF 784 au para 16. Bien qu'il aurait pu être utile pour le délégué d'aborder l'argument de M. Allen au sujet de la conclusion tirée au premier palier, le délégué ne s'est pas fondé sur l'entreprise ou le revenu de M. Allen, et la situation financière de M. Allen n'est pas pertinente quant au caractère raisonnable de la décision du délégué.

V. **Conclusion**

[23] Pour les motifs qui précèdent, la décision du délégué de rejeter la demande d'allègement de M. Allen est déraisonnable. La présente demande de contrôle judiciaire est accueillie.

[24] M. Allen n'a pas réclamé de dépens, et aucuns dépens ne sont adjugés.

JUGEMENT dans le dossier T-25-20

LA COUR ORDONNE :

1. La décision du délégué est annulée et l'affaire est renvoyée à un autre délégué du ministre pour nouvel examen.
2. L'intitulé de la cause est modifié afin de désigner le procureur général du Canada à titre de défendeur.
3. Aucuns dépens ne sont adjugés.

« Christine M. Pallotta »

jugé

Traduction certifiée conforme
Julie Blain McIntosh

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-25-20

INTITULÉ : DAVID MICHAEL ALLEN c PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : AUDIENCE TENUE PAR VIDÉOCONFÉRENCE À
TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 14 JANVIER 2021

JUGEMENT ET MOTIFS : LA JUGE PALLOTTA

DATE DES MOTIFS : LE 26 AVRIL 2021

COMPARUTIONS :

David Michael Allen
Acinkoj Magok

POUR LE DEMANDEUR
(POUR SON PROPRE COMPTE)

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Procureur général du Canada
Toronto (Ontario)

POUR LE DÉFENDEUR