

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20180601

**Dossiers : T-1953-16
T-1955-16**

Référence : 2018 CF 574

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 1^{er} juin 2018

En présence de madame la juge Heneghan

Dossier : T-1953-16

ENTRE :

MOHAMMAD AL-QUQ

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

Dossier : T-1955-16

ET ENTRE :

ARWA SAYYED

demanderesse

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. INTRODUCTION

[1] M. Mohammad Al-Quq (le « demandeur ») demande un contrôle judiciaire de la décision rendue le 7 octobre 2016 par Francine Gard, chef d'équipe du programme d'allègement pour les contribuables, de l'Agence du revenu du Canada (l'« ARC »). Dans sa décision, M^{me} Gard a refusé d'exercer son pouvoir discrétionnaire et d'exempter ainsi le demandeur des pénalités et des intérêts, conformément au paragraphe 220 (3.1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, LRC, 1985, c 1 (5^e suppl.) (la « Loi »).

[2] La femme du demandeur, M^{me} Arwa Sayyed, demande également un contrôle judiciaire d'une décision semblable rendue dans le dossier T-1955-16. Les faits et les questions étant semblables dans les deux demandes, ils seront abordés dans les motifs du jugement et une copie de ces derniers sera versée au dossier T-1955-16.

[3] Aux termes des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 (les Règles), le procureur général du Canada représente le ministre du Revenu national à titre de défendeur (le défendeur) en l'espèce.

II. RÉSUMÉ DES FAITS

[4] Les faits qui suivent sont issus des affidavits que le demandeur et M^{me} Sayyed ont déposés au nom du demandeur, et de l'affidavit que M^{me} Jennifer O'Connor a déposé au nom du défendeur dans la présente demande de contrôle judiciaire.

[5] Le demandeur est l'unique propriétaire de Kamal Distribution. En 2008, l'ARC a audité les impôts personnel et professionnel du demandeur pour les années 2004, 2005, 2006 et 2007. M^{me} Sayyed a aussi été auditée pour cette même période. Une analyse de la valeur nette a été effectuée et il a été établi que le demandeur et sa femme avaient omis de déclarer tous leurs revenus. Par conséquent, une nouvelle cotisation a été établie pour ces années et des pénalités ont été imposées en application de la Loi, pour avoir omis de déclarer des revenus.

[6] Le demandeur et M^{me} Sayyed ont déposé des avis d'opposition à la nouvelle cotisation et ont fourni des renseignements supplémentaires à l'ARC. La direction des oppositions a partiellement rajusté les montants dus pour 2004, a confirmé le montant dû pour 2005 et a rajusté les montants dus pour 2006 et 2007 en partie. Conformément au paragraphe 163 (2) de la Loi, des pénalités pour faute lourde ont été imposées pour les années d'imposition 2005, 2006 et 2007.

[7] Le demandeur et M^{me} Sayyed n'ont pas interjeté appel des nouvelles cotisations ni des montants confirmés de la Cour de l'impôt.

[8] Le demandeur et M^{me} Sayyed ont répondu à la nouvelle cotisation le 23 avril 2012 en soumettant une « demande d'équité », c'est-à-dire qu'ils ont demandé que la Cour exerce son pouvoir discrétionnaire et qu'elle leur accorde un allègement des intérêts et des pénalités. Ils ont fait cette demande sur la base d'une erreur et d'un retard de la part de l'ARC. Ils ont également invoqué des difficultés financières et leur incapacité à payer les intérêts et les pénalités exigés. Leur demande a mené à un examen au premier palier, et une décision a été rendue le 8 avril 2014.

[9] Aux termes de cette décision, les demandes d'allègement des pénalités imposées pour déclaration tardive, fausses déclarations ou omissions et intérêts débiteurs pour les années d'imposition 2005 à 2007, ont été rejetées. Un rajustement mineur a été fait à l'intérêt couru pour la période s'échelonnant du 6 janvier au 21 juillet 2011 sur la base d'un retard de la part de l'ARC.

[10] La même décision a été prise à l'égard de M^{me} Sayyed.

[11] La chef d'équipe, M^{me} Jacinthe Roy, a expliqué que la demande d'allègement déposée sur la base d'une erreur de l'ARC avait été rejetée parce qu'il s'agit d'une question devant être tranchée par la Cour canadienne de l'impôt, ce dont le demandeur et M^{me} Sayyed avaient été informés. Elle a également rejeté la demande concernant la nouvelle cotisation déposée sur la base de difficultés financières, estimant que le fait de payer leur impôt n'empêcherait pas le demandeur et sa famille de subvenir à leurs besoins de base.

[12] La demande d'annulation des pénalités pour faute lourde a aussi été rejetée, du fait que pour accorder un tel allègement, il fallait démontrer l'existence de circonstances exceptionnelles. M^{me} Roy a estimé que le demandeur et M^{me} Sayyed avaient fait preuve de négligence à l'égard de leurs obligations fiscales et qu'il n'existait aucune circonstance exceptionnelle.

[13] Le demandeur et M^{me} Sayyed ont ensuite demandé un examen de deuxième palier, invoquant les mêmes motifs que ceux invoqués à l'appui du premier examen, à savoir l'erreur et le retard de la part de l'ARC et les difficultés financières. Ils ont alors invoqué leur incapacité de payer à cause de l'état de santé du demandeur. C'est la première fois qu'ils invoquaient la maladie comme motif d'allègement. La femme du demandeur a produit des remarques d'un médecin concernant les problèmes cardiaques dont le demandeur souffre depuis 2014.

[14] La décision à l'égard de l'examen de deuxième palier a été rendue par M^{me} Gard et c'est cette décision qui fait l'objet d'une demande de contrôle judiciaire.

[15] Dans l'affidavit qu'elle a déposé à l'appui de la présente instance, M^{me} O'Connor décrit les critères que l'ARC examine avant d'accorder à un contribuable un allègement des pénalités et des intérêts. Elle renvoie aux « lignes directrices concernant l'allègement », qui établissent dans quelles situations un allègement est accordé. M^{me} O'Connor a témoigné que l'ARC menait un examen mixte lorsqu'un contribuable demandait un allègement des pénalités imposées pour faute lourde sur la base notamment de difficultés financières. Cet examen a été mené avec le Centre d'expertise d'allègement pour les contribuables. Elle a indiqué qu'elle avait examiné les dossiers du demandeur et de M^{me} Sayyed. M^{me} O'Connor a préparé un « document d'information sur

l'allègement pour les contribuables », qu'elle a transmis au bureau de l'ARC de Kitchener/Waterloo, dans lequel elle recommande de ne pas annuler les pénalités.

[16] Lorsque M^{me} O'Connor a eu terminé son examen, le dossier a été transmis à M^{me} Jessica Lang, une agente du Centre fiscal de Summerside, qui a examiné la question des difficultés financières. Selon l'affidavit de M^{me} O'Connor, M^{me} Lang a vérifié les antécédents de conformité ainsi que la situation financière du demandeur et de M^{me} Sayyed, et a conclu qu'ils n'étaient pas admissibles à l'allègement sur la base de difficultés financières.

[17] M^{me} Lang a transmis ses recommandations à M^{me} Gard, qui était la chef d'équipe responsable de rendre la décision définitive. M^{me} Gard a maintenu les recommandations et rejeté la demande du demandeur qui souhaitait que la Cour exerce son pouvoir discrétionnaire, conformément au paragraphe 230 (3.1) de la Loi.

[18] Dans les décisions transmises au demandeur et à M^{me} Sayyed, il était indiqué une fois de plus que s'ils n'étaient pas d'accord avec la nouvelle cotisation, ils auraient dû s'adresser à la Cour canadienne de l'impôt.

III. QUESTIONS EN LITIGE

[19] Les demandeurs, qui se sont représentés eux-mêmes, ont ciblé neuf questions dans leur mémoire des faits et du droit respectif, notamment l'équité de l'audit et le fait que l'ARC n'avait pas tenu compte de tous les éléments de preuve qu'ils lui avaient soumis. La majorité des questions soulevées semblait remettre en cause le bien-fondé de l'audit original.

[20] La question ne relève pas de cette Cour; elle concerne plutôt la Cour canadienne de l'impôt. L'unique question soulevée par les demandeurs qui peut être tranchée par cette Cour est celle du caractère raisonnable des décisions.

[21] Le défendeur a soulevé une objection préliminaire, faisant valoir que certaines pièces jointes à l'affidavit du demandeur n'avaient pas été soumises au décideur, en particulier les pièces 1 à 4, 6 à 21, 24 à 26, 30 à 33, et 39 à 44.

IV. ANALYSE

A. *Objection préliminaire*

[22] Le défendeur s'est opposé à l'inclusion de certaines pièces jointes à l'affidavit du demandeur. Il a soulevé la même objection concernant certaines pièces jointes à l'affidavit de M^{me} Sayyed.

[23] Je conclus que l'objection était fondée.

[24] Selon les décisions de cette Cour, la règle générale veut que le cas d'une demande de contrôle judiciaire, la Cour n'examinera que les documents qui ont été présentés au décideur.

[25] De « nouveaux » renseignements peuvent être produits dans le cas d'une demande de contrôle judiciaire lorsque la compétence d'un tribunal est contestée. Voir la décision rendue dans l'affaire *Gitxsan Treaty Society c. Hospital Employees' Union et al*, [2000] 1 CF 135.

[26] À mon avis, les « nouveaux » renseignements soumis par le demandeur ne respectent pas ce critère. Les pièces qui n'avaient pas été présentées au décideur ne seront pas prises en compte pour déterminer si la demande de contrôle judiciaire doit être acceptée.

[27] Tout d'abord, j'examinerai les pouvoirs dont dispose la Cour en ce qui concerne les demandes de contrôle judiciaire. Ces pouvoirs sont décrits comme suit au paragraphe 18.1 (3) de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC (1985), c F-7 :

| Pouvoirs de la Cour fédérale | Powers of Federal Court |
|---|---|
| <p>(3) Sur présentation d'une demande de contrôle judiciaire, la Cour fédérale peut:</p> <p>a) ordonner à l'office fédéral en cause d'accomplir tout acte qu'il a illégalement omis ou refusé d'accomplir ou dont il a retardé l'exécution de manière déraisonnable;</p> <p>b) déclarer nul ou illégal, ou annuler, ou infirmer et renvoyer pour jugement conformément aux instructions qu'elle estime appropriées, ou prohiber ou encore restreindre toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte de l'office fédéral.</p> | <p>(3) On an application for judicial review, the Federal Court may</p> <p>(a) order a federal board, commission or other tribunal to do any act or thing it has unlawfully failed or refused to do or has unreasonably delayed in doing; or</p> <p>(b) declare invalid or unlawful, or quash, set aside or set aside and refer back for determination in accordance with such directions as it considers to be appropriate, prohibit or restrain, a decision, order, act or proceeding of a federal board, commission or other tribunal.</p> |

[28] La Cour peut examiner le processus ayant mené à la décision contestée, mais ne peut pas rendre une « nouvelle » décision indépendante.

[29] Les motifs pour lesquels une personne peut présenter une demande de contrôle judiciaire sont exposés comme suit au paragraphe 18.1 (4) de la *Loi sur les Cours fédérales* susmentionnée :

Motifs

(4) Les mesures prévues au paragraphe (3) sont prises si la Cour fédérale est convaincue que l'office fédéral, selon le cas:

a) a agi sans compétence, outrepassé celle-ci ou refusé de l'exercer;

b) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale ou toute autre procédure qu'il était légalement tenu de respecter;

c) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que celle-ci soit manifeste ou non au vu du dossier;

d) a rendu une décision ou une ordonnance fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il dispose;

e) a agi ou omis d'agir en raison d'une fraude ou de faux témoignages;

f) a agi de toute autre façon contraire à la loi.

Grounds of review

(4) The Federal Court may grant relief under subsection (3) if it is satisfied that the federal board, commission or other tribunal

(a) acted without jurisdiction, acted beyond its jurisdiction or refused to exercise its jurisdiction;

(b) failed to observe a principle of natural justice, procedural fairness or other procedure that it was required by law to observe;

(c) erred in law in making a decision or an order, whether or not the error appears on the face of the record;

(d) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it;

(e) acted, or failed to act, by reason of fraud or perjured evidence; or

(f) acted in any other way that was contrary to law

[30] Étant donné que les demandeurs contestent le bien-fondé des cotisations et le processus d'audit, y compris l'analyse de la valeur nette, les questions ne peuvent être tranchées par la Cour fédérale. Elles relèvent plutôt de la Cour canadienne de l'impôt.

[31] Dans la décision *Just d'Or c. Canada (Agence des douanes et du revenu)*, 2007 CF 754, au paragraphe 8, la Cour fédérale a dit qu'elle n'avait pas la compétence pour annuler ou réformer des cotisations fiscales.

[32] Rien n'indique que le demandeur ou M^{me} Sayyed ont interjeté appel devant la Cour canadienne de l'impôt. Or, la Cour fédérale n'a pas la compétence pour réformer ou annuler des cotisations. On ne peut pas demander un allègement des intérêts et des pénalités pour s'opposer indirectement à une cotisation.

[33] Le demandeur et M^{me} Sayyed ont toutefois clairement fait savoir qu'ils n'étaient pas d'accord avec la décision rendue au deuxième palier, à savoir le rejet de leur demande d'allègement des intérêts et des pénalités. À cet égard, les arguments qu'ils ont présentés soulèvent une question que peut trancher cette Cour.

[34] La question suivante à examiner est la norme de contrôle applicable.

[35] La décision rendue à l'issue de l'examen de deuxième palier était de nature discrétionnaire. Selon l'arrêt *Lanno c. Canada (Agence des douanes et du revenu)*,

2005 CAF 153, une telle décision est susceptible de révision selon la norme du caractère raisonnable.

[36] Dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, (2008) 1 CSC 190, la Cour suprême du Canada a déclaré, au paragraphe 47, que le caractère raisonnable « tient 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. »

[37] Le demandeur et M^{me} Sayyed font valoir que le défendeur aurait dû annuler les intérêts et les pénalités en raison d'erreurs commises dans les cotisations et ailleurs, et que l'état de santé ainsi que la situation financière du demandeur n'ont pas été pris en compte.

[38] Pour sa part, le défendeur soutient que les lignes directrices concernant l'exercice du pouvoir discrétionnaire sont accessibles au public. Elle ajoute que le pouvoir discrétionnaire d'accorder l'allègement ne peut être exercé que dans des circonstances exceptionnelles et à condition que le contribuable n'ait commis aucune faute. Parmi ces circonstances, mentionnons une catastrophe naturelle, une maladie grave ou une erreur de l'ARC.

[39] J'ai examiné la décision de deuxième palier, ainsi que les documents joints à l'affidavit de M^{me} O'Connor. Tous les employés de l'ARC ayant examiné la demande d'équité ont vu ces documents. Dans cette décision, M^{me} Gard a rejeté la demande d'allègement.

[40] À titre de décideur, M^{me} Gard a conclu que l'ARC n'avait commis aucune erreur dans l'établissement de la nouvelle cotisation, qu'il n'y avait eu aucun retard de la part de l'ARC, qu'il n'y avait aucun lien entre l'état de santé du demandeur et sa capacité à produire sa déclaration d'impôt ou de payer ses impôts à temps, et qu'il n'existait aucune circonstance exceptionnelle justifiant l'annulation des pénalités pour faute lourde.

[41] M^{me} Gard en est venue à la même conclusion concernant M^{me} Sayyed, reconnaissant néanmoins le stress émotionnel que cette dernière subissait. Ces conclusions sont conformes à la norme du caractère raisonnable décrit dans l'arrêt *Dunsmuir* susmentionné.

[42] M^{me} Gard a expliqué ses conclusions de manière claire et intelligible. Ses conclusions sont transparentes et justifiables au regard des éléments de preuve qui lui avaient été présentés.

[43] Dans le cas d'une demande de contrôle judiciaire, la Cour peut examiner la preuve présentée au décideur.

[44] En revanche, ce n'est pas son rôle d'évaluer cette preuve.

[45] C'est plutôt le rôle du décideur, à savoir la personne autorisée en application de la Loi à déterminer si le pouvoir discrétionnaire peut être exercé en faveur du demandeur et de M^{me} Sayyed.

[46] Dans leurs observations orales, le demandeur et M^{me} Sayyed ont insisté sur les difficultés financières que leur causait la nouvelle cotisation établie par l'ARC et l'imposition de pénalités pour faute lourde.

[47] Malgré la sympathie que j'éprouve à l'égard du demandeur et de M^{me} Sayyed, le rôle de la Cour à l'égard d'une demande de contrôle judiciaire est d'examiner la décision et de déterminer si le rejet de la demande d'allègement des pénalités était « raisonnable » et s'il répondait au critère juridique applicable.

[48] À mon avis, c'est le cas.

[49] M^{me} Lang, qui a fait les recommandations concernant les difficultés financières qu'invoquait le demandeur dans sa demande d'allègement, a suivi les critères établis dans les lignes directrices. Parmi les critères, mentionnons les antécédents de conformité du contribuable, le fait que le contribuable ait sciemment ou non omis de payer son impôt, le fait que le contribuable a exercé ou non une diligence raisonnable dans le contexte d'un système d'autocotisation, et le fait que le contribuable a agi ou non avec diligence pour remédier à tout retard ou à toute omission.

[50] M^{me} Lang a examiné ces facteurs, sur la base des éléments de preuve et des observations du demandeur et de M^{me} Sayyed.

[51] Je ne peux pas conclure que les recommandations de M^{me} Lang n'étaient pas raisonnables ou qu'elles étaient fondées sur des facteurs erronés ou étrangers.

[52] Il était donc raisonnable de suivre les recommandations de M^{me} Gard.

[53] Le demandeur et M^{me} Sayyed n'ont pas su démontrer que la décision faisant l'objet d'un contrôle est déraisonnable ou qu'une erreur de droit avait été commise.

[54] Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire est rejetée.

[55] Dans l'exercice de mon pouvoir discrétionnaire conformément aux Règles, je n'émet aucune ordonnance d'adjudication des dépens. Les motifs seront versés au dossier T-1953-16 et une copie sera versée au dossier T-1955-16.

JUGEMENT DANS LES DOSSIERS T-1953-16 ET T-1955-16

LA COUR rejette les demandes de contrôle judiciaire sans dépens.

« E. Heneghan »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1953-16

INTITULÉ : MOHAMMAD AL-QUQ c. LE PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA

ET DOSSIER : T-1955-16

INTITULÉ : ARWA SAYYED c. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 24 OCTOBRE 2017

JUGEMENT ET MOTIFS : LA JUGE HENEGHAN

DATE DES MOTIFS : LE 1^{ER} JUIN 2018

COMPARUTIONS :

| | |
|-----------------|--|
| Mohammad Al-Quq | POUR LE DEMANDEUR (POUR SON PROPRE COMPTE) |
| Arwa Sayyed | POUR LA DEMANDERESSE (T-1955-16) (POUR SON PROPRE COMPTE) |
| Leonard Elias | POUR LE DÉFENDEUR |

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

| | |
|--|-------------------|
| Procureur général du Canada Toronto (Ontario) | POUR LE DÉFENDEUR |
|--|-------------------|