

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20180629

Dossier : T-1990-17

Référence : 2018 CF 677

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 29 juin 2018

En présence de monsieur le juge Ahmed

ENTRE :

SULOCHANA SHANTAKUMAR

demanderesse

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Aperçu

[1] La présente instance porte sur une décision discrétionnaire du ministre du Revenu national (le ministre) de rejeter la demande d'allègement pour les contribuables de M^{me} Sulochana Shantakumar (la demanderesse). La demanderesse demande au ministre de renoncer aux pénalités pour production tardive et omission de revenus qui lui ont été imposées à

l'égard de sa déclaration de revenus de 2012. La demanderesse affirme qu'elle a produit sa déclaration en retard et omis certains revenus en raison d'un changement apporté dans la façon dont son fournisseur de régime de retraite produit le feuillet T4A (auparavant sur papier, maintenant par voie électronique). Toutefois, à la suite d'un examen des antécédents fiscaux de la demanderesse, le ministre a déterminé que les circonstances de la demanderesse ne justifiaient pas un allègement aux termes des dispositions d'allègement pour les contribuables énoncées dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, LRC 1985, c 1 (5^e suppl.) (la Loi). La demanderesse se présente maintenant devant notre Cour pour demander le contrôle judiciaire de la décision du ministre.

II. Question préliminaire

[2] La demanderesse n'est pas représentée par un avocat. À l'audition du cas en l'espèce, l'époux de la demanderesse a tenté de présenter des observations orales en son nom et en sa présence. L'avocat du défendeur a souligné que la demanderesse ne pouvait être représentée par une autre personne qu'un avocat. Cette objection a été présentée à l'époux de la demanderesse, qui a répondu que son épouse avait des problèmes de mémoire et qu'il avait déjà informé la Cour de son intention de parler en son nom.

[3] Cette question de la représentation découle des articles 119 et 121 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, qui se lisent comme suit :

119. Sous réserve de la règle 121, une personne physique peut agir seule ou se faire représenter par un avocat dans toute instance.

[...]

119. Subject to rule 121, an individual may act in person or be represented by a solicitor in a proceeding.

[...]

121. La partie qui n'a pas la capacité d'ester en justice ou qui agit ou demande à agir en qualité de représentant, notamment dans une instance par représentation ou dans un recours collectif, se fait représenter par un avocat à moins que la Cour, en raison de circonstances particulières, n'en ordonne autrement.

121. Unless the Court in special circumstances orders otherwise, a party who is under a legal disability or who acts or seeks to act in a representative capacity, including in a representative proceeding or a class proceeding, shall be represented by a solicitor.

[4] La règle est claire : normalement, une partie comparissant devant la Cour fédérale doit se représenter elle-même ou être représentée par un avocat. Cependant, dans la décision *Kennedy c. Canada*, 2012 CF 1050, aux paragraphes 12 à 15, le juge Martineau a examiné la jurisprudence de la Cour d'appel fédérale pour déterminer quand un époux est autorisé à parler au nom d'un plaideur se représentant lui-même. Rappelant que son analyse ne doit pas être interprétée comme créant une nouvelle exception permettant aux époux d'agir au nom d'un plaideur se représentant lui-même, le juge Martineau a expliqué que, « lorsque l'intérêt de la justice et les circonstances particulières l'exigent, la Cour peut, en vertu de son pouvoir discrétionnaire résiduel, autoriser quelqu'un à s'exprimer à l'audience pour le compte d'un individu qui se représente lui-même [...]. » Exerçant le pouvoir discrétionnaire résiduel de la Cour et tenant compte de l'ensemble des circonstances en l'espèce, y compris la nature de l'affaire dont je suis saisi, l'âge avancé de la demanderesse, sa présence et son consentement à ce que son époux parle en son nom et sa mémoire soi-disant défaillante – je conclus qu'il est dans l'intérêt de la justice que l'époux de la demanderesse présente des observations en son nom.

III. Faits

[5] La demanderesse est une femme âgée et une infirmière autorisée de profession. Elle est citoyenne canadienne et s'occupe de son époux et de sa fille, qui sont tous deux des personnes handicapées. Elle reçoit une pension du Healthcare of Ontario Pension Plan (HOOPP).

[6] La demanderesse a l'habitude de produire ses déclarations à temps et, pour ce faire, elle fait appel à un service de préparation de déclarations de revenus. Cependant, pour l'année d'imposition 2012, elle a produit sa déclaration de revenus en retard. Elle a rempli sa déclaration le 14 juin 2013, mais n'a pas inclus le feuillet « T4A – État du revenu de pension, de retraite, de rente ou d'autres sources » au moment de la produire. La demanderesse déclare qu'elle n'a omis ce revenu que parce qu'elle n'avait pas reçu le feuillet T4A par la poste, moyen par lequel elle a l'habitude de le recevoir. La demanderesse a produit sa déclaration de revenus en l'absence du feuillet T4A, après avoir été informée par son service de préparation de déclarations de revenus qu'elle pouvait toujours modifier sa déclaration plus tard.

[7] Le 20 janvier 2014, l'Agence du revenu du Canada a établi une nouvelle cotisation à l'égard de la déclaration de revenus de 2012 de la demanderesse afin d'inclure le revenu non déclaré sur le feuillet T4A pour cette année d'imposition. L'Agence lui a donc imposé une pénalité provinciale pour omission de 4 813,10 \$, une pénalité fédérale pour omission de 4 813,10 \$ et une pénalité pour production tardive de 258,48 \$ pour l'année d'imposition 2012.

[8] Dans une lettre datée du 6 février 2014, la demanderesse a présenté une demande d'annulation des pénalités à l'Agence. La demanderesse affirme qu'elle n'a obtenu le feuillet T4A que le 6 février 2012, lorsqu'elle s'est présentée en personne aux bureaux du HOOPP. Dans sa demande, elle a joint les coordonnées du HOOPP, ainsi que le nom et le numéro de téléphone d'une personne-ressource. Sa lettre demande également qu'une nouvelle cotisation révisée soit envoyée à la demanderesse afin qu'elle puisse s'acquitter de ses obligations fiscales [TRADUCTION] « le plus tôt possible ».

[9] En mai et en juillet 2014, l'Agence a avisé la demanderesse qu'il y avait un solde dû sur son compte et l'a prévenue qu'une action en justice pourrait être intentée pour recouvrer ce solde. En fin de compte, son salaire a été saisi afin de recouvrer la dette.

[10] La demande de la demanderesse a été envoyée à [TRADUCTION] « l'examen de premier niveau » de l'Agence. Par souci de concision, je ne décrirai pas en détail l'examen de premier niveau puisque ce n'est pas la décision dont la Cour est saisie. Il suffira de noter que le délégué du ministre a recommandé que la demande soit rejetée parce que les revenus non déclarés de la demanderesse représentaient une partie importante de son revenu total et que le HOOPP avait remis un feuillet T4A à la demanderesse en 2011. Ainsi, le ministre a estimé que la demanderesse aurait dû être au courant des revenus non déclarés et qu'elle aurait pu en estimer le montant et joindre une note explicative à sa déclaration. Le ministre a informé la demanderesse de sa décision de rejeter la demande d'allègement pour les contribuables au moyen d'une lettre datée du 8 octobre 2014.

[11] La demanderesse prétend qu'elle n'a pas reçu la décision issue de l'examen de premier niveau. Elle a donc appelé l'Agence à ce sujet, et la décision lui a été envoyée de nouveau le 5 octobre 2017. À ce moment-là, l'Agence a également avisé la demanderesse qu'elle pouvait présenter une nouvelle demande d'allègement pour les contribuables. Elle l'a fait au moyen d'une lettre datée du 14 octobre 2017. Dans cette lettre, la demanderesse explique encore une fois qu'elle n'a pas soumis le feuillet T4A parce que le HOOPP n'a pas envoyé les feuillets par la poste, les ayant plutôt mis en ligne. La demanderesse affirme en outre qu'elle est une citoyenne respectueuse de la loi et une infirmière autorisée, et qu'elle a toujours produit ses déclarations de revenus et payé ses impôts. Elle affirme avoir été embarrassée et déshonorée par la saisie de son salaire, et a donc payé en totalité le solde de 13 962,02 \$ dû sur son compte en empruntant des fonds à quelqu'un d'autre. Par conséquent, elle a demandé que la saisie-arrêt soit suspendue et que sa demande d'allègement fiscal soit réexaminée.

[12] Le 23 novembre 2017, un fonctionnaire de l'Agence a rédigé un rapport rejetant [TRADUCTION] « l'examen de deuxième niveau » de la demande d'allègement pour les contribuables présentée par la demanderesse. Le rapport a été examiné par un autre représentant de l'Agence et une chef d'équipe le même jour. Le rapport passe en revue l'historique des déclarations fiscales de la demanderesse pour les années d'imposition 2007 à 2016, soulignant qu'elle a produit une déclaration tardive, qu'elle a omis des revenus sur une période de trois ans et remis des montants en retard dans six de ces dix années (dont deux découlaient de nouvelles cotisations). Le rapport conclut que la demanderesse a laissé des intérêts s'accumuler sur ses soldes dus et que des mesures de recouvrement (appels téléphoniques, lettres d'avertissement, salaires saisis, etc.) se sont avérées nécessaires pour recouvrer ses dettes fiscales. Le rapport

indique également que la dette découlant de la déclaration de revenus de 2012 a été intégralement remboursée le 18 juillet 2017 au moyen d'une saisie-arrêt. Enfin, le rapport précise que la contribuable n'a pas soumis le revenu supplémentaire du feuillet T4A de son propre chef; c'est plutôt l'Agence qui a amorcé l'établissement de la nouvelle cotisation en janvier 2014.

[13] Le rapport recommande ultimement que la demande de la demanderesse soit rejetée. Il indique que le [TRADUCTION] « Guide général d'impôt et de prestations » explique quel revenu doit être inclus dans une déclaration, et ce qui devrait être fait si le contribuable n'a pas toute l'information dont il a besoin – en l'occurrence estimer le revenu aussi précisément que possible et joindre une note explicative. L'auteur du rapport conclut en outre qu'un [TRADUCTION] « examen de ce dossier n'a pas permis de démontrer que [la contribuable] n'a pas été en mesure de respecter ses exigences de production et de versement en raison de circonstances indépendantes de sa volonté » (Dossier du défendeur, p. 33).

[14] La chef d'équipe a communiqué la décision à la demanderesse au moyen d'une lettre datée du 29 novembre 2017. Elle rappelle les explications de la demanderesse concernant son dépôt tardif, souligne que le revenu de pension aurait dû être estimé et note que des pénalités n'ont pas été imposées à l'égard de la déclaration de revenus de la demanderesse de 2011 malgré le fait qu'elle n'avait pas déclaré certains revenus. Elle ajoute que, généralement, une demande d'allègement est accordée lorsqu'il existe un [TRADUCTION] « lien entre une circonstance hors du contrôle d'un contribuable et l'impossibilité de produire une déclaration complète et exacte et de payer tout montant dû à la date d'échéance établie » (Dossier du défendeur, p. 37). Elle conclut néanmoins qu'un examen du cas de la demanderesse n'a pas révélé de telles circonstances.

IV. Question en litige

[15] Une seule question est soulevée dans la présente demande de contrôle judiciaire : le caractère raisonnable de la décision du ministre de rejeter la demande d'allègement pour les contribuables de la demanderesse.

V. Norme de contrôle

[16] Dans l'arrêt *Dunsmuir c. New Brunswick*, 2008 CSC 9, au paragraphe 62, la Cour suprême du Canada a conclu que lorsque la bonne norme de contrôle est établie dans la jurisprudence, il est inutile de se livrer à une analyse exhaustive pour arrêter la bonne norme de contrôle. Notre Cour a conclu, et la Cour d'appel fédérale a confirmé, que la norme de contrôle applicable à la décision du ministre en application du paragraphe 220(3.1) de la Loi est celle de la décision raisonnable : *Stemijon Investments Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 299, au paragraphe 20; *Canada Agence du revenu c. Telfer*, 2009 CAF 23, aux paragraphes 24 à 28.

VI. Analyse

[17] Les arguments de la demanderesse dans la demande de contrôle judiciaire sont sensiblement similaires à ceux qu'elle a invoqués dans ses demandes d'allègement pour les contribuables soumises par écrit à l'Agence. Devant notre Cour, la demanderesse précise qu'elle prépare ses impôts avec l'aide d'un service fiscal. Elle précise également que ce service lui a conseillé de produire les feuillets d'impôt qu'elle avait en main pour sa déclaration de 2012 et de

modifier sa déclaration une fois qu'elle aurait obtenu son feuillet T4A du HOOPP. Elle affirme également qu'elle a sincèrement tenté d'expliquer à l'Agence qu'elle tentait résolument, mais sans succès, d'obtenir le feuillet T4A du HOOPP, et qu'elle ne pouvait pas accéder au feuillet en ligne parce qu'elle ne savait pas trop comment utiliser un ordinateur.

[18] Le défendeur soutient que la décision du ministre était raisonnable, soulignant que le pouvoir d'accorder un allègement pour les contribuables est discrétionnaire, et que cette décision implique l'établissement des faits et la prise en compte de la politique d'administration fiscale. Le défendeur souligne également que notre Cour ne doit ni réévaluer la preuve ni substituer sa propre décision à celle du ministre, et que la Cour ne doit intervenir que sur des questions de fait qui ont été tranchées de façon abusive et arbitraire, ou encore au mépris des éléments de preuve dont elle disposait.

[19] Le défendeur soutient que le ministre a tenu compte des circonstances de la demanderesse, y compris son historique d'observation fiscale, et a rendu une décision qui est justifiable, transparente et intelligible. Le défendeur affirme que cette affaire est similaire à la décision *Northview Apartments Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2009 CF 74. Dans cette affaire, le juge Martineau a conclu que les contribuables sont seuls responsables de l'autocotisation et de l'autodéclaration envers l'Agence, et que l'intention et la proportionnalité sont sans importance dans les appels relatifs à l'allègement pour les contribuables. Comme dans cette affaire, où il a été jugé qu'une grande partie du revenu non déclaré aurait dû être remarquée par la contribuable, le défendeur soutient que la demanderesse en l'espèce aurait dû savoir qu'une partie importante de son revenu manquait dans sa déclaration de revenus. Enfin, le

défendeur conteste l'allégation de la demanderesse selon laquelle elle n'aurait pas reçu un feuillet T4A de son employeur, avançant que cette allégation est fausse puisque ce feuillet était accessible par voie électronique.

[20] À titre d'observation initiale, je trouve extraordinaire que trois employés de l'Agence aient pu examiner le rapport d'examen de deuxième niveau et souscrire à ses conclusions à la même date, d'autant plus que ce niveau d'examen englobait dix années d'antécédents fiscaux de la demanderesse, et supposait un examen détaillé de la documentation qui appuierait les faits ayant permis d'établir ses antécédents fiscaux. En dépit de ce processus d'examen à plusieurs niveaux, des erreurs mineures et plus graves apparaissent dans le rapport de deuxième niveau. Par exemple, à la [TRADUCTION] « Section II – Section de la date de réception » le rapport est daté du 10 octobre 2017, alors que la lettre de la demanderesse demandant l'examen de deuxième niveau est datée du 14 octobre 2017. Bien que cela ne constitue pas en soi une erreur susceptible d'examen, il s'agit d'une erreur manifeste : la décision ne peut logiquement être antérieure à la demande d'allègement pour les contribuables présentée par la demanderesse. Malheureusement, cela semble avoir échappé aux trois employés de l'Agence qui ont participé à l'examen de deuxième niveau.

[21] Ce qui est plus inquiétant, c'est mon impression que l'examen du ministre était sélectif et a été fait sans tenir compte de certains des renseignements dont il disposait. Le rapport de deuxième niveau indique que la dette fiscale impayée de la demanderesse en 2012 a été réglée au moyen d'un [TRADUCTION] « paiement saisi » reçu le 18 juillet 2017, mais ne semble pas tenir compte du fait que la demanderesse a remboursé la totalité de sa dette à l'Agence en

versant 13 962,02 \$ le 27 septembre 2017. Dans la section du rapport de deuxième niveau qui examine les [TRADUCTION] « circonstances qui ont empêché la contribuable de respecter ses obligations fiscales » et où l'on se demande si ces circonstances étaient [TRADUCTION] « hors du contrôle de la contribuable », il est fait mention de l'explication de la demanderesse selon laquelle elle n'avait pas reçu le feuillet T4A, mais il n'y a aucune information quant aux difficultés alléguées de la demanderesse, à savoir qu'elle a soixante-dix ans, qu'elle subvient aux besoins d'un mari et d'une fille handicapés et qu'elle est seule responsable du paiement des factures. À cet égard, la présente affaire rappelle la décision *Takenaka c. Canada (Procureur général)*, 2018 CF 347, dans laquelle le juge Mosely a conclu que le défaut de prendre en considération les difficultés financières de la demanderesse constituait une erreur susceptible de révision. J'ai soulevé la question des difficultés auprès de l'avocat du défendeur pendant l'audience; il a répondu que l'argumentation de la demanderesse était axée sur la non-réception du feuillet T4A et que la demanderesse n'avait fourni aucun élément de preuve quant à d'éventuelles difficultés financières. Bien qu'il soit vrai que le principal élément de l'argumentation de la demanderesse porte sur la non-réception du feuillet T4A, ce fait ne permet pas au ministre de ne pas tenir compte d'autres motifs possibles d'allègement lorsqu'il exerce son pouvoir discrétionnaire. À mon avis, la demanderesse a soulevé la question des difficultés et, s'il y avait un manque d'éléments de preuve sur ce point ou si le ministre n'en était pas convaincu, il lui incombait de le dire.

[22] De même, l'explication de la demanderesse quant à son défaut de produire ses déclarations de revenus à temps et quant à son omission du revenu figurant sur le feuillet T4A ne semble pas être contestée dans le rapport ni dans la lettre de décision, et pourtant la décision

semble porter exclusivement sur les aspects négatifs limités des antécédents fiscaux de la demanderesse. De plus, le ministre ne semble pas s'inquiéter du fait qu'il existe deux versions très différentes des tentatives de la contribuable de résoudre l'affaire : alors que la demanderesse affirme qu'elle a tenté de régler le problème par l'entremise du tiers qui l'aide à produire ses déclarations de revenus, et plus tard par l'entremise de l'Agence, le ministre affirme que la demanderesse a délibérément évité les agents de recouvrement de l'Agence.

[23] Je suis d'avis que, si le ministre avait pris en considération tous les nouveaux éléments de preuve de la demanderesse, la conclusion aurait pu être différente. Ainsi, le ministre a commis une erreur susceptible de révision qui devra être rectifiée lors du réexamen.

JUGEMENT DANS LE DOSSIER T-1990-17

LA COUR REND LE JUGEMENT SUIVANT :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie et l'affaire est renvoyée au ministre afin qu'elle soit réexaminée par un autre délégué conformément aux motifs fournis.
2. Aucuns dépens ne sont accordés.

« Shirzad Ahmed »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1990-17

INTITULÉ : SULOCHANA SHANTAKUMAR c. LE PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 19 JUIN 2018

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE AHMED

DATE DES MOTIFS : LE 29 JUIN 2018

COMPARUTIONS :

M. Shantakumar

POUR LA DEMANDERESSE
(AU NOM DE LA DEMANDERESSE)

Hasan Junaid

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Procureur général du Canada
Toronto (Ontario)

POUR LE DÉFENDEUR