

Cour fédérale



Federal Court

**Date: 20120618**

**Dossier : T-982-11**

**Référence : 2012 CF 768**

**Ottawa (Ontario), le 18 juin 2012**

**En présence de monsieur le juge Scott**

**ENTRE :**

**LINA GERMAIN**

**demanderesse**

**et**

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**défendeur**

**MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT**

**I. Introduction**

[1] Il s'agit d'une demande de révision judiciaire d'une décision prise par le ministre du Revenu national (le ministre), le 9 mai 2011, aux termes du paragraphe 23(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, LRC (1985), c F-11 [la *Loi*], refusant de recommander au Gouverneur en conseil la remise d'un montant représentant les intérêts et les pénalités dus par Mme Lina Germain (Mme Germain), pour l'année d'imposition 1990.

[2] Pour les raisons qui suivent, la Cour rejette cette demande de révision judiciaire de Mme Germain.

## **II. Faits**

[3] Le 20 décembre 1991, l'Agence du revenu du Canada [ARC] cotise Mme Germain d'un montant de 1 200,60\$ pour l'année fiscale 1990. La cotisation se compose de 1 011,29 \$ en impôt, 88,28 \$ en intérêts et 101,12\$ en pénalité pour production tardive de sa déclaration fiscale.

[4] Le 3 février 1992, l'ARC fait parvenir à Mme Germain un état de compte indiquant un cumul d'intérêts pour un montant supplémentaire de 16,36 \$, portant ainsi le solde dû par Mme Germain à 1 217,05 \$ pour l'année d'imposition 1990.

[5] Le 28 avril 1992, l'ARC envoie un deuxième état de compte à Mme Germain afin de l'informer d'un cumul d'intérêts supplémentaires de 30,54 \$ et portant ainsi le solde dû pour l'année d'imposition 1990 à 1 264,40 \$.

[6] Le 16 juin 1992, l'ARC établit la cotisation à l'égard de Mme Germain pour l'année 1991. L'avis indique un solde impayé de 1 264,40 \$ pour l'année d'imposition 1990 et aucun impôt payable pour l'année 1991.

[7] Le 14 décembre 1992, l'ARC retire le dossier de Mme Germain des dossiers actifs et suspend la prise de mesures de recouvrement jusqu'à ce que sa situation financière s'améliore.

[8] Mme Germain ne produit aucune déclaration fiscale au cours de la période s'échelonnant entre 1992 et 2006. Elle ne verse aucune somme à l'ARC pour son compte de 1 264,40 \$ qui demeure en souffrance.

[9] Le 13 juillet 2006, Mme Germain produit sa déclaration fiscale pour l'année 2004, et ce, suite à une demande de l'ARC. Elle produit également ses déclarations fiscales pour les années 1997 à 2008 (voir la page 108 du Dossier du défendeur). À ce jour, Mme Germain n'a toujours pas produit de déclarations fiscales pour les années 1992 à 1996.

[10] Le 22 septembre 2008, l'ARC fait parvenir à Mme Germain un relevé de compte qui détaille le cumul des intérêts exigibles pour la période s'échelonnant entre le 16 juin 1992 et le 17 septembre 2008, soit un montant de 3 640,84 \$ sur la dette toujours en souffrance de 1 264,40 \$ afférente à l'année d'imposition 1990. Le relevé de compte précise également que des remboursements d'impôts auxquels Mme Germain avait droit ont été appliqués sur le solde de la dette. De ce fait, le solde de la dette de Mme Germain s'élève alors à 2 649,05 \$.

[11] Le 25 octobre 2008, Mme Germain dépose une première demande d'allègement à l'ARC afin d'obtenir l'annulation des intérêts et pénalités à l'égard de sa dette fiscale.

[12] Le 6 novembre 2008, l'ARC informe Mme Germain qu'elle ne peut traiter cette demande puisque suite à des modifications apportées à la politique fiscale, seules les 10 dernières années fiscales précédentes peuvent faire l'objet d'une demande d'allègement. L'année 1990 se trouve donc exclue de la période visée par la demande de Mme Germain.

[13] Le 19 janvier 2009, Mme Germain dépose une plainte au bureau de l'Ombudsman des contribuables. Elle y déplore le traitement de son dossier par l'ARC et réitère sa demande d'annulation des intérêts sur arriérés. Elle précise par ailleurs qu'elle consent à payer le capital sur la dette impayée afférente l'année d'imposition 1990.

[14] Le 23 janvier 2009, l'Ombudsman des contribuables informe Mme Germain qu'il ne possède pas l'autorité pour répondre à sa demande puisque toute demande d'allègement relève de l'ARC.

[15] Le 22 mars 2009, Mme Germain dépose une seconde demande d'allègement auprès de l'ARC. Elle y reconnaît l'existence d'une dette impayée pour l'année d'imposition 1990 de 1 264,40 \$, montant qu'elle offre de payer conditionnellement à l'annulation des intérêts sur arriérés et des pénalités.

[16] Le 8 mai 2009, l'ARC réitère à Mme Germain qu'elle ne peut traiter sa demande d'allègement compte tenu des modifications apportées à la politique fiscale. Des créances exigibles pour l'année 1990 ne peuvent faire l'objet d'allègement puisque plus de dix ans se sont écoulés.

[17] Le 24 mai 2009, Mme Germain écrit au ministre. Elle sollicite son intervention dans le dossier.

[18] Le 10 juin 2009, Mme Germain doit toujours un montant de 1 951,27 \$ en impôt et intérêts impayés pour l'année d'imposition 1990.

[19] Le 12 juin 2009, l'ARC informe Mme Germain de l'addition d'intérêts pour la période s'échelonnant entre le 16 juin 1992 et le 10 juin 2010 sur le capital de sa dette impayée pour l'année d'imposition 1990. L'ARC opère compensation au moyen des remboursements d'impôts dus à Mme Germain (voir la page 109 du dossier du défendeur).

[20] Le 3 juillet 2009, Mme Germain fait parvenir un chèque de 1 951,31 \$ payable au Receveur général du Canada, afin d'acquitter l'entièreté du solde de sa dette fiscale pour l'année 1990.

[21] Le 4 septembre 2009, le ministre répond à la demande de Mme Germain. Il reconnaît que son dossier a été suspendu en 1992, mais que cette décision n'entraîne pas l'annulation des obligations fiscales du contribuable pour autant. Il réitère la position de l'ARC sur la demande d'allègement, mais indique toutefois qu'un fonctionnaire de la Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires évaluera son dossier.

[22] Le 29 octobre 2009, l'ARC écrit à Mme Germain. On y indique que sa dette pour l'année 1990 est payée. Le relevé de compte mentionne également que deux remboursements de TPS de 94,50 \$ seront remis à Mme Germain.

[23] Le 30 décembre 2009, le bureau des services fiscaux de Montréal (bureau local) recommande de refuser la remise des intérêts et pénalités demandée par Mme Germain.

[24] Le 27 avril 2010, le dossier de Mme Germain est confié à Mme Lynne Laplante de la section des remises et délégations de la Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires, afin qu'elle procède à un examen approfondi de la demande de remise.

[25] Le 9 mai 2011, M. Brian McCauley, sous-commissaire de la Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires, refuse de recommander la remise des intérêts et pénalités imposées à Mme Germain pour l'année d'imposition 1990.

### III. Législation

[26] Le paragraphe 23(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, LRC (1985), c F-11, ainsi que les paragraphes 222(5) et 222(6) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, LRC (1985), c 1 (5<sup>e</sup> suppl)

[LIR], précisent ce qui suit :

23(2) Sur recommandation du ministre compétent, le gouverneur en conseil peut faire remise de toutes taxes ou pénalités, ainsi que des intérêts afférents, s'il estime que leur perception ou leur exécution forcée est déraisonnable ou injuste ou que, d'une façon générale, l'intérêt public justifie la remise.

23(2) The Governor in Council may, on the recommendation of the appropriate Minister, remit any tax or penalty, including any interest paid or payable thereon, where the Governor in Council considers that the collection of the tax or the enforcement of the penalty is unreasonable or unjust or that it is otherwise in the public interest to remit the tax or penalty.

<p>222(5) Le délai de prescription pour le recouvrement d'une dette fiscale d'un contribuable recommence à courir — et prend fin, sous réserve du paragraphe (8), dix ans plus tard — le jour, antérieur à celui où il prendrait fin par ailleurs, où, selon le cas :</p>	<p>222(5) The limitation period described in subsection (4) for the collection of a tax debt of a taxpayer restarts (and ends, subject to subsection (8), on the day that is 10 years after the day on which it restarts) on any day, before it would otherwise end, on which</p>
<p><i>a)</i> le contribuable reconnaît la dette conformément au paragraphe (6);</p>	<p><i>(a)</i> the taxpayer acknowledges the tax debt in accordance with subsection (6);</p>
<p><i>b)</i> le ministre entreprend une action en recouvrement de la dette;</p>	<p><i>(b)</i> the Minister commences an action to collect the tax debt; or</p>
<p><i>c)</i> le ministre établit, en vertu des paragraphes 159(3) ou 160(2) ou de l'alinéa 227(10)<i>a)</i>, une cotisation à l'égard d'une personne concernant la dette.</p>	<p><i>(c)</i> the Minister, under subsection 159(3) or 160(2) or paragraph 227(10)<i>(a)</i>, assesses any person in respect of the tax debt.</p>
<p>222(6) Se reconnaît débiteur d'une dette fiscale le contribuable qui, selon le cas :</p>	<p>222(6) A taxpayer acknowledges a tax debt if the taxpayer</p>
<p><i>a)</i> promet, par écrit, de régler la dette;</p>	<p><i>(a)</i> promises, in writing, to pay the tax debt;</p>
<p><i>b)</i> reconnaît la dette par écrit, que cette reconnaissance soit ou non rédigée en des termes qui permettent de déduire une promesse de règlement et renferme ou non un refus de payer;</p>	<p><i>(b)</i> makes a written acknowledgement of the tax debt, whether or not a promise to pay can be inferred from the acknowledgement and whether or not it contains a refusal to pay; or</p>
<p><i>c)</i> fait un paiement au titre de la dette, y compris un prétendu paiement fait au moyen d'un titre négociable qui fait l'objet d'un refus de</p>	<p><i>(c)</i> makes a payment, including a purported payment by way of a negotiable instrument that is dishonoured, on account</p>

paiement.

of the tax debt.

#### IV. Question en litige et norme de contrôle

##### A. Question en litige

- *Est-ce que l'ARC a erré en refusant la demande de remise de Mme Germain?*

##### B. Norme de contrôle

[27] Dans l'affaire *Première nation Waycobah c Canada (Procureur général)*, 2010 CF 1188 aux paras 20 à 23 [*Waycobah*], le juge de Montigny écrit ce qui suit :

[20] La Cour suprême du Canada a indiqué que, pour déterminer la norme de contrôle applicable, le processus se déroule en deux étapes. Premièrement, la cour examine la jurisprudence pour vérifier si celle-ci a déjà établi la norme de contrôle. Dans la négative, la cour doit entreprendre une analyse relative à la norme de contrôle : voir *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au para 63.

[21] La seule décision concernant le refus de recommander une remise demandée en vertu du paragraphe 23(2) de la Loi est celle du juge Noël, *Axa Canada Inc. c Canada (Ministre du Revenu national)*, 2006 CF 17. Dans cette décision, la Cour a suivi l'approche pragmatique et fonctionnelle (appelée maintenant l'"analyse relative à la norme de contrôle") et a établi qu'il fallait faire preuve d'une très grande retenue à l'égard de la décision de ne pas recommander une remise. Dans le cadre de cette analyse, la Cour a fait observer ce qui suit :

- 1) Il n'y a aucune clause privative dans la Loi;
- 2) L'expertise relative du décideur constitue un facteur très important, qui commande une grande retenue à l'égard de la décision de l'ARC. La Cour a dit que l'ARC avait une expertise certaine dans l'application des "Lignes directrices de l'ARC



concernant les remises d'impôt sur le revenu, de TPS/TVH, de taxe d'accise, de droits d'accise ou de TVF en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*" (lignes directrices de l'ARC concernant les remises). Les membres du Comité, en particulier, sont des fonctionnaires de l'ARC provenant de différents secteurs du Ministère; ils ont une expérience et une connaissance pointue des faits, du droit applicable en semblable matière tout en tenant compte de l'intérêt public;

3) La question en litige est une question mixte de fait et de droit, qui requiert une connaissance approfondie des faits de dossiers très complexes. La Cour a fait remarquer que l'ARC doit appliquer les lignes directrices aux faits tout en tenant compte d'un ensemble de facteurs reliés à l'intérêt public;

4) La loi en question autorise le gouverneur général en conseil à faire remise de taxes ou pénalités, ou des intérêts afférents, s'il estime que leur perception est déraisonnable ou injuste, ou qu'elle n'est pas "d'intérêt public". La Cour a estimé que l'intention du législateur (c'est-à-dire l'objet de la loi) commande également une grande retenue. Bien que la décision attaquée soit de nature administrative, la Cour a conclu que le paragraphe 23(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* visait à conférer au gouverneur général en conseil un large pouvoir discrétionnaire pour décider si un montant payé doit ou non être remis. Le gouverneur général en conseil doit évaluer divers facteurs et doit donc jouir d'un large pouvoir discrétionnaire.

[22] La Cour a établi ensuite que la norme de contrôle était celle de la décision manifestement déraisonnable. L'arrêt *Dunsmuir*, précité, établit qu'il n'existe plus maintenant que deux normes de contrôle : celle de la décision correcte et celle de la raisonabilité. En présence d'une question touchant aux faits, au pouvoir discrétionnaire ou à la politique, ou lorsque le droit et les faits s'entrelacent et ne peuvent aisément être dissociés, la norme de contrôle est celle de la raisonabilité.

[23] L'argument fondé sur l'entrave au pouvoir discrétionnaire, soulève, par contre, une question de droit. Essentiellement, la demanderesse soutient que le sous-commissaire de l'ARC n'a pas appliqué correctement le critère relatif à la remise énoncé dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* et a omis de tenir compte de l'intérêt public, choisissant plutôt d'attribuer un caractère législatif aux lignes directrices de l'ARC. Une telle entrave au pouvoir discrétionnaire équivaut à une erreur de droit susceptible d'examen voir, par ex. *SRC c Canada (Commission d'appel du droit d'auteur)*; 30 CPR (3d) 269, [1990] ACF no 500 (CAF). Cela dit, il ne s'agit pas d'une question de

droit qui revêt "une importance capitale pour le système juridique [et qui est] étrangère au domaine d'expertise" du décideur administratif : *Dunsmuir*, précité, au para 55. La décision contestée commande donc l'application de la norme de la raisonnable.

[28] Puisque la question en litige en est une mixte de faits et de droit et que le gouverneur en conseil détient un pouvoir discrétionnaire d'accorder ou pas une remise aux termes du paragraphe 23(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la Cour conclut que la norme de contrôle applicable en l'instance est celle de la décision raisonnable.

[29] La Cour Suprême du Canada, au paragraphe 47 de l'arrêt *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] ACS no 9, nous précise que la norme de la décision raisonnable « tient principalement 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 ».

## **V. La position des parties**

### **A. Position de Mme Germain**

[30] Mme Germain soutient que le sous-commissaire a exercé son pouvoir discrétionnaire erronément. Mme Germain allègue ce qui suit concernant la décision du sous-commissaire McCauley :

#### **Décision du sous-commissaire McCauley**

En attente de la décision du ministre et du Commissaire, la diligence exercée par la demanderesse lui a été défavorable. Le sous-commissaire de la Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires, invoque dans sa décision du 9 mai 2011, outre la

reconnaissance de la dette par la demanderesse, une situation financière non extrême dans sa capacité de rembourser, puisqu'elle a acquitté la dette en totalité.

D'abord, une dette remboursée à partir des retenues de remboursements d'impôts des déclarations fiscales exigées – formellement – par l'ARC. Ensuite, la retenue de remboursements d'impôt des déclarations fiscales produites – volontairement - . Des déclarations volontaires produites à cause de l'impossibilité de rectifier les données fiscales du passé. Enfin, le chèque de règlement final de la dette – par diligence – à partir des économies issues d'un salaire. D'ailleurs, et en aucun temps, la demanderesse reniera le sens de l'économie inculquée par les valeurs familiales!

Toutefois, les retombées des déclarations fiscales des années 1997-2003 en matière de remboursement de la TPS/TVH, (\$1 511,95), n'auront pas subi – **l'exécution forcée** – de l'Agence.

### **Difficulté financière extrême**

Dans sa décision, le sous-commissaire indique – **généralement** – la détermination de la difficulté financière doit exister au moment de la demande de remise. Or, en 2009, le Ministre est informé que la demanderesse ignorait que la dette de 1990 n'avait pas été effacée puisque l'Agence (ARC) n'avait pas émis de demande formelle ni entamée quelques procédures formelles avant janvier 2006.

Depuis 1990, – et à plusieurs reprises -, la demanderesse quittait le Canada pour l'Europe. Qu'elle ait ou non produit de déclarations d'impôt ou avoir une dette pendante, le Gouvernement n'a pas, ou ne voulait pas ou ne pouvait pas appliquer l'article 226(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu. Cet article énonce le pouvoir du Ministre s'il soupçonne qu'un contribuable a quitté le Canada, ou sur le point de le faire, à l'effet d'exiger – sans délai – le paiement des impôts, intérêts et pénalités – par avis signifié ou lettre recommandée – à la dernière adresse connue du contribuable. À défaut de paiement, le ministre peut ordonner la saisie des biens meubles du contribuable.

### **Difficultés financières extrêmes en 1991**

Plus extrême que de se retrouver dans la rue ou dans un centre d'hébergement, l'analyse de la situation aurait-elle engagé le débat? Comment ne pas en appeler de résultats imprévus découlant de dispositions législatives lorsque l'on se bat pour obtenir des dossiers conformes?

En regard de la charte des contribuables, la demanderesse soutient qu'une action formelle de l'Agence (ARC) menée dès le début aurait pu donner lieu, outre à des ententes d'allègement avant d'envisager la demande de remise, à des vérifications d'ordre fiscal auprès de ses fonctionnaires fédéraux régionaux et ceux des ministères du gouvernement provincial (les feuillets T-4/T-5), le remboursement des prestations d'assurance-chômage, les nouvelles cotisations et retenues), sans omettre la vérification des données fiscales du contribuable sur le système informatique de l'ARC (vous avez un retour d'impôt de \$ 5 000,00 en 1991!)?

[...]

### **Remise et l'article 23(2) de la Loi sur la gestion des finances publiques**

Dans son affidavit, Monsieur Blair cite l'article 23 (2) de la Loi sur la gestion des finances publiques sur lequel – une remise – peut-être accordée sous la recommandation du ministre compétent par le gouverneur en conseil, si celui-ci estime que la perception ou l'exécution forcée de toutes taxes (impôts) ou pénalités et des intérêts afférents est déraisonnable ou injuste, ou que l'intérêt public la justifie.

- 1- En présence de plus d'un contrôle, de plus d'une vérification et de plus d'un rapport, le silence total de l'Agence (ARC) durant quatorze (14) ans, par suspension de toute action ou procédure, pour revenir à la charge sous des mentions insidieuses – d'une solde impayé – est non seulement incompréhensible, mais déraisonnable et abusif. Au 12 juin 2009, la dette de décembre 1992 était passée de \$ 1 264,40 à \$ 6 990,22.
- 2- Tellement de responsabilités et pouvoirs ministériels concédés ou pouvant être concéder par le Ministre du revenu sans être exercés ou sans vouloir être exercés par les personnes autorisées, lorsque la législation en vigueur serait ou pourrait être favorable au contribuable. Tout ce discours d'allègement en connaissant d'avance que – RIEN ou presque RIEN – ne s'appliquerait ou ne pourrait s'appliquer au dossier fiscal de la demanderesse avec l'entrée en vigueur de la Loi modifiée en 2005.
- 3- Pour le sous-commissaire, - RIEN – ne justifie la remise. Pourtant il existe des irrégularités – tendancieuses – lorsque l'Agence (ARC) en appelle de protection de renseignements personnels en n'inscrivant pas sur le *e-pass* la teneur de la dette fiscale de la demanderesse, mais lui expédie – *par erreur* – l'état de compte d'un autre contribuable d'une autre province après qu'elle ait subi et

subirait l'exécution forcée des retenues des remboursements d'impôt jusqu'à ce que la dette soit remboursée! (État de compte de « THANH VAN DO »).

Par conséquent, la demanderesse réitère que les pouvoirs du Ministre du revenu national n'ont pas été exercés dans toute la latitude des renseignements fournis par elle, et en considérant la connotation du ministre à la page 167 de sa lettre du 4 septembre 2009 : « ...Cependant, étant donné les circonstances de votre situation ... », elle demande d'accueillir favorablement sa demande de contrôle judiciaire. (voir pages 187 à 189 du dossier de la demanderesse)

[31] Selon elle, l'ARC aurait pris des mesures erronées quant au calcul de son revenu et aurait manqué de transparence dans l'exercice de ses fonctions. Elle souligne également qu'en 1991, elle se trouvait dans une situation financière extrêmement difficile. Bien qu'elle ait depuis payé tous ses impôts pour l'année 1990, elle allègue avoir dû piger dans ses économies durement gagnées afin d'acquitter sa dette.

[32] De plus, Mme Germain prétend que l'ARC a gardé sous silence sa dette fiscale pendant plus de 14 ans.

## **B. Position du défendeur**

[33] Selon le défendeur, la décision contestée par Mme Germain est raisonnable, car elle ne satisfait pas les quatre principaux critères de remise que l'on retrouve dans les lignes directrices de l'ARC.

[34] Premièrement, Mme Germain fait défaut d'établir qu'elle était dans une situation financière extrêmement difficile au moment où elle dépose sa demande de remise. Mme Lynne Laplante écrit ce qui suit dans sa recommandation du 4 mars 2011:

[...]

In 1990, Ms. Germain's income was significantly above the low-income cut-off (LICO) established by Statistics Canada for a single person living in Montreal, QC. However, in 1991 and between 1997 and 2007 it was below LICO. Her income was marginally above the LICO in 2008 and 2009. See Appendix B for income in each year.

Although Ms. Germain has reported consistently low income levels, she did have the resources available to make a payment of \$1,951.31 to extinguish her debt. She was also able to take an overseas trip in 2004. A credit check shows that Ms. Germain has an excellent credit and the report shows no outstanding debts. There is information on file which indicates that Ms. Germain had investments at the time her debt arose, though the total value is unknown. She had the means available to pay her debt and has not argued that this payment caused her any hardship. (voir les pages 74-75 du dossier du défendeur)

[35] Le défendeur souligne également que Mme Germain n'a pas réussi à prouver l'existence de circonstances atténuantes affectant sa situation financière. Mme Laplante mentionne dans son rapport que:

Ms. Germain did not provide information about any extenuating circumstances which would have rendered her unable to be aware of the debt at the time it arose or incapable of addressing her debt in the intervening years. She only mentions that she was occupied by several Court cases during this period and that her employment was unstable.

Ms. Germain did not provide sufficient substantiation to be able to conclude that there were any circumstances beyond her control that prevented her from filing her 1990 return on time, of being aware of her debt, or addressing it in a timely fashion. As such, remission cannot be recommended on this basis. (voir page 75 du dossier du défendeur)

[36] Le défendeur prétend que Mme Germain a été informée à plusieurs reprises du solde à payer sur sa dette.

[37] Le défendeur soutient également que Mme Germain ne démontre pas que l'ARC a commis une erreur ou que la législation en vigueur a entraîné des résultats imprévus lui causant préjudice.

[38] Il allègue d'autre part que les modifications législatives adoptées en 2004 à la *LIR* en réponse à l'arrêt *Markevich c Canada*, [2003] ACS no 8 au para 11, portant le délai de prescription à 10 ans pour le recouvrement d'une dette fiscale, ont eu pour effet d'empêcher la prescription de la dette de Mme Germain. Ainsi, le recouvrement de la dette de Mme Germain a commencé à courir le 4 mars 2004 et prendra fin au plus tard le 3 mars 2014. Toutefois, Mme Germain a reconnu sa dette par écrit dans une seconde demande d'allègement, le 22 mars 2009. Ce faisant, le délai de prescription recommençait à courir, à compter de cette date, pour une seconde période s'échelonnant sur 10 ans.

[39] Finalement, le défendeur fait valoir que Mme Germain a fait défaut de présenter des éléments de preuve remettant en cause la validité de sa cotisation pour l'année d'imposition 1990. Elle n'a pas contesté le bien-fondé de cette cotisation.

## **VI. Analyse**

- ***Est-ce que l'ARC a erré en refusant la demande de remise de Mme Germain?***

[40] Le guide de l'ARC sur les remises précise ce qui suit :

### Section III – Lignes directrices concernant les remises

Chaque demande de remise fait l'objet d'un examen approfondi afin de déterminer si la perception de la taxe ou de l'impôt ou l'exécution forcée de la pénalité est déraisonnable ou injuste, ou si une remise est dans l'intérêt public, conformément aux termes généraux énoncés à

l'article 23 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Afin d'aider les fonctionnaires de l'ARC à évaluer équitablement le bien-fondé de chaque demande, des lignes directrices ont été élaborées en fonction des caractéristiques communes aux cas qui ont déjà été traités. Voici les caractéristiques :

- situation financière extrêmement difficile;
- mesure ou conseil erroné des fonctionnaires de l'ARC;
- difficultés financières associées à des circonstances atténuantes;
- résultats non voulus découlant des dispositions législatives.

[41] En se fondant sur les lignes directrices concernant les remises, Mme Lynne Laplante, Conseillère principale de programmes de la section des Remises et délégations, conclut dans son rapport du 4 mars 2011 « [r]emission of neither the penalty nor interests is recommended as none of the criteria apply and there are no other circumstances which would support remission » (voir Affidavit de Lynne Laplante du 29 juillet 2011, pièce 1, à la page 75 du dossier du défendeur).

[42] Le 9 mai 2011, M. Brian McCauley fait parvenir sa décision à Mme Germain. Il y écrit:

Madame,

La présente fait suite à votre demande de remise datée du 24 mai 2009, concernant une dette impayée pour l'année d'imposition 1990. Vous demandez un allègement des pénalités et de l'intérêt et indiquez que pendant une période prolongée, vous n'étiez pas au courant de la dette.

Cette lettre a pour but de vous informer que la remise ne peut être recommandée dans votre cas. Je peux vous assurer que cette question a fait l'objet d'une attention particulière et que les renseignements que vous avez soumis ont été examinés en profondeur.

L'agence du revenu du Canada (ARC) a un Comité des remises composé de hauts fonctionnaires qui examine les demandes de remise d'impôt et qui peut conseiller au ministre du Revenu national de recommander qu'un allègement soit accordé dans des circonstances inhabituelles où il est estimé que cette mesure servirait l'intérêt public



ou que le recouvrement de la dette serait injustifié ou déraisonnable. Pour garantir que les demandes sont examinées de façon juste et uniforme, le Comité se base sur des lignes directrices pour déterminer si le particulier est victime de résultats non voulus découlant de dispositions législatives, s'il y a eu erreur de la part de fonctionnaires de l'ARC, si le particulier se trouve dans une situation financière extrêmement difficile ou s'il a subi un préjudice financier et qu'il existe des facteurs atténuants.

Afin de déterminer s'il y a préjudice grave, la difficulté financière doit généralement exister au moment où la personne fait la demande de remise et existait depuis le moment où la dette fiscale initiale est intervenue. La situation financière doit être suffisamment grave pour que les ressources actuelles et prévues de la personne ne lui permettent pas de rembourser la dette. Dans votre cas, la dette a été réglée au complet, et bien que nous ayons observé une baisse de revenu depuis l'année où la dette est survenue, nous remarquons que dans l'année d'imposition visée par la dette, votre revenu était bien au-dessus du seuil de faible revenu établi par Statistique Canada.

Bien que le paiement de la dette puisse être considéré comme une difficulté financière, il n'y avait pas de circonstances atténuantes indépendantes de votre contrôle qui justifieraient une remise. Nos dossiers indiquent qu'un bon nombre de communications vous ont été envoyées suite à l'établissement du montant que vous aviez à payer pour l'année d'imposition 1990. De plus, rien n'indique que des circonstances extraordinaires vous auraient empêché d'être au courant de votre dette, ou de prendre des mesures plus rapidement afin de régler le solde et, par conséquent, réduire le montant d'intérêt couru depuis ce temps.

Rien n'indique qu'une erreur a été faite par les fonctionnaires de l'ARC et la législation que nous avons appliquée relativement à votre cas n'a pas entraîné de résultats imprévus.

Ma décision de ne pas recommander de remise dans ce cas a été prise après avoir examiné les circonstances entourant votre cas, les renseignements liés et l'évaluation du Comité des remises. J'ose espérer que mes commentaires vous aideront à comprendre la décision qui a été prise relativement à cette question [...] (voir les pièces 22.1 et 22.2 aux pages 93 et 94 du dossier de la demanderesse).

[43] Afin de répondre à la question en litige, la Cour doit se demander tout d'abord si les fonctionnaires de l'ARC ont bien appliqué les critères qui se trouvent aux lignes directrices concernant

les remises. Elle doit ensuite déterminer si le sous-commissaire McCauley a commis une erreur dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

**Est-ce que les fonctionnaires de l'ARC ont bien appliqué les critères des lignes directrices concernant les remises?**

[44] Mme Germain prétend satisfaire les critères 1 à 3 des lignes directrices, soit qu'elle a connu une situation financière extrêmement difficile, que ses difficultés financières étaient associées à des circonstances atténuantes et qu'elle aurait reçu des mesures ou conseils erronés de la part de l'ARC.

[45] Le rapport du Comité des remises est clair. Mme Germain ne se trouvait pas, au moment de sa demande de remise, dans une situation financière extrêmement difficile. De plus, les éléments de preuve au dossier ne permettent pas à cette Cour d'infirmer cette conclusion ou d'identifier des circonstances atténuantes découlant du fait que Mme Germain devait des intérêts encourus et des pénalités sur sa dette fiscale.

[46] Mme Germain allègue que l'Agence a commis des erreurs dans le calcul de ses impôts, affectant par le fait même son dossier fiscal. Toutefois, Mme Germain ne dépose aucun élément de preuve pour soutenir ces allégations qui auraient pu donner ouverture à l'application du second critère, soit la prise de mesure ou la fourniture de conseils erronés par l'ARC. Les représentations de Mme Germain à l'audience confirment que cette dernière s'attendait à ce que l'ARC remette en cause les données contenues à son feuillet T-4 pour l'année 1990. Toutefois, Mme Germain n'a jamais eu de communication avec l'ARC à ce sujet. Elle n'a pas contesté le montant de sa cotisation afférente à

l'année 1990 auprès de l'ARC, ni déposé quelque représentation à ce sujet. Elle a décidé de concentrer toutes ses énergies sur le litige entourant sa situation d'emploi.

[47] En somme, le Comité applique correctement les critères des lignes directrices concernant les remises.

[48] D'autre part, la dette ne peut être prescrite, car la *LIR* est sans équivoque. Le délai de prescription pour le recouvrement d'une dette fiscale est de 10 ans à partir du 4 mars 2004 en l'espèce, et ce, aux termes du paragraphe 222(5) de la *LIR*. De plus, Mme Germain reconnaît l'existence de sa dette fiscale, le 22 mars 2009, aux termes du paragraphe 222(6) de la *LIR*.

[49] Mme Germain n'invoque aucuns autres motifs à l'appui de sa demande de remise.

- *Est-ce que le sous-commissaire McCauley a erré dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire?*

[50] Le paragraphe 23(2) de la *Loi* précise que « sur recommandation du ministre compétent, le gouverneur en conseil peut faire remise de toutes taxes ou pénalités, ainsi que des intérêts afférents, s'il estime que leur perception ou leur exécution forcée est déraisonnable ou injuste ou que, d'une façon générale, l'intérêt public justifie la remise ».

[51] Ainsi, le délégué du ministre du Revenu national peut recommander au Gouverneur en conseil de faire une remise de toutes taxes ou pénalités, ainsi que des intérêts afférents, s'il estime que leur

perception ou leur exécution forcée est déraisonnable ou injuste ou que, d'une façon générale, l'intérêt public justifie la remise.

[52] Mme Germain soutient que le sous-commissaire n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire correctement.

[53] La décision du sous-commissaire McCauley se fonde uniquement sur la recommandation du Comité qui reprend en grande partie l'analyse des lignes directrices concernant les remises. Le sous-commissaire a-t-il exercé son pouvoir discrétionnaire de façon déraisonnable?

[54] Dans l'affaire *Waycobah* précitée, au para 43, le juge de Montigny fait la remarque suivante :

[43] En d'autres mots, le pouvoir discrétionnaire du décideur est limité lorsqu'un facteur qui peut à juste titre entrer en ligne de compte dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire est érigé en règle générale qui aboutit à la recherche de l'uniformité quel que soit le mérite des cas particuliers. Le pouvoir discrétionnaire réside essentiellement dans le fait que son exercice varie selon le cas. Toutefois, le recours aux politiques ou lignes directrices pour rendre une décision n'est pas contestable en soi. De tels instruments, qualifiés parfois de "soft law", peuvent s'avérer fort utiles pour assurer l'uniformité et permettre aux personnes visées par les dispositions législatives de connaître les facteurs susceptibles d'influer sur leurs revendications. Il est donc tout à fait légitime pour une autorité administrative de s'appuyer sur une politique ou une ligne directrice lorsqu'elle rend une décision, dans la mesure où la politique ou la ligne directrice ne réduit pas à néant son pouvoir de décideur ni ne sert à déterminer à l'avance le sort d'une affaire sans examen au fond. Dans *Glaxo Wellcome PLC v Canada (Ministre du Revenu national)* [1997] ACF no 1636, 142 FTR 181 (CF), par exemple, la Cour a conclu que le ministre n'a pas entravé son pouvoir discrétionnaire lorsqu'il a suivi les lignes directrices et qu'il les a invoquées comme raison première pour refuser la demande de la requérante : voir également *Sebastian v Saskatchewan (Workers' Compensation Board)* [1994] SJ no 523, 119 DLR (4th) 528 à la page 548 (CA Sask).

[55] Bien que le sous-commissaire McCauley ait fondé sa décision sur les lignes directrices concernant les remises, rien n'indique que sa décision a été arrêtée d'avance ou que les critères qui se trouvent dans les lignes directrices aient réduit à néant son pouvoir discrétionnaire. En l'instance, l'application des critères s'est faite correctement étant donné les éléments de preuve présentés par Mme Germain pour soutenir sa demande. De plus, le rapport des fonctionnaires de l'ARC est bien étayé et tient compte de la situation personnelle de Mme Germain.

[56] Puisque les lignes directrices servent d'appui aux fonctionnaires afin d'assurer la transparence du processus ainsi qu'une certaine uniformité de décision, le sous-commissaire McCauley pouvait raisonnablement conclure que la perception des intérêts et des pénalités n'était pas déraisonnable ou injuste dans ce dossier.

[57] Le sous-commissaire doit tenir compte de l'intérêt public dans l'évaluation des demandes de remise qui lui sont présentées. Une remise demeure une mesure exceptionnelle.

[58] La Cour fait siennes les remarques du juge de Montigny :

« Je conviens avec le défendeur que la notion d'"intérêt public" ne s'entend pas simplement des intérêts d'un groupe quelconque de contribuables, mais plutôt des intérêts de l'ensemble de la société. Au moyen d'un décret de remise, la demanderesse veut être exemptée de l'application d'une loi à laquelle est assujéti le reste de la société canadienne. L'octroi d'un décret de remise implique nécessairement, dans le cas particulier d'un contribuable, une dérogation, non seulement aux règles ordinaires de la taxation, mais aussi au principe de l'égalité de traitement. La notion d'"intérêt public" doit donc être interprétée dans le contexte général du régime d'application des lois fiscales et en tenant compte des principes exprimés dans la *Loi sur la taxe d'accise*, dans son ensemble. » (voir l'affaire *Waycobah* précitée, au para 31)

[59] Il est bien établi que toute la société canadienne est assujettie à l'application de la *LIR* et que l'octroi d'une remise implique, comme le mentionne le juge de Montigny, une dérogation aux règles ordinaires de la taxation. L'analyse correcte des dossiers de remises revêt donc une grande importance.

[60] En somme, il nous apparaît raisonnable que le sous-commissaire McCauley fonde sa décision sur les recommandations du Comité des remises. En l'instance, la Cour constate que Mme Germain n'a pas contacté l'ARC dès 1991 pour expliquer sa situation personnelle et l'objet de ses nombreuses démarches devant les tribunaux suite à sa situation d'emploi. Cela aurait pu changer le cours des événements. Il n'en demeure pas moins que le sous-commissaire McCauley n'a pas commis d'erreur dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

## **VII. Conclusion**

[61] Pour ces raisons, la Cour conclut que l'ARC n'a pas erré en refusant la demande de remise de Mme Germain. La décision du sous-commissaire ainsi que les recommandations du Comité des remises sont raisonnables et appartiennent « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (voir *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au para 47).

**JUGEMENT**

**LA COUR REJETTE** la demande de contrôle judiciaire, chaque partie payant ses propres frais.

« André F.J. Scott »

---

Juge

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-982-11

**INTITULÉ :** LINA GERMAIN  
c  
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

**LIEU DE L'AUDIENCE :** Montréal (Québec)

**DATE DE L'AUDIENCE :** 9 mai 2012

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

**DATE DES MOTIFS :** 18 juin 2012

**COMPARUTIONS :**

Lina Germain  
Mathieu Tanguay et  
Louie Sébastien

POUR LA DEMANDERESSE  
(POUR SON PROPRE COMPTE)

POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Lina Germain  
Montréal (Québec)

POUR LA DEMANDERESSE  
(POUR SON PROPRE COMPTE)

Myles J. Kirvan  
Sous-procureur général du Canada  
Montréal (Québec)

POUR LE DÉFENDEUR