

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20150205

Dossier : T-1726-14

Référence : 2015 CF 153

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Vancouver (Colombie-Britannique), le 5 février 2015

En présence de monsieur le juge S. Noël

ENTRE :

THOMAS R. JARROLD

demandeur

et

AGENCE DU REVENU DU CANADA

défenderesse

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Introduction

[1] La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire visant la décision par laquelle M. Rick Stewart, sous-commissaire de la Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires de l'Agence du revenu du Canada [ARC], a refusé de faire remise d'un montant de taxe sur les produits et services [TPS], de cotisations établies au titre de la

responsabilité de l'administrateur, ainsi que des pénalités et des intérêts connexes, de même que des dépens adjugés par la Cour d'appel fédérale [CAF], relativement à deux comptes d'entreprise de Thomas R. Jarrold [le demandeur] : T. Jarrold & Associates Ltd. [Associates Ltd.] et T. Jarrold Management Systems Ltd. [Management Systems Ltd.].

II. Les faits

[2] Le demandeur est comptable en management accrédité.

[3] Il était l'unique administrateur d'Associates Ltd. et de Management Systems Ltd.

[4] Il a demandé un décret de remise d'un montant de TPS de 14 746,25 \$, plus des pénalités et des intérêts connexes de 72 936,22 \$, relativement à deux comptes d'entreprise : Associates Ltd. et Management Systems Ltd., qu'il n'exploite plus. Il a demandé aussi la remise de dépens de 3 252,27 \$ adjugés par la CAF, qui ont été appliqués à son compte T1.

[5] En décembre 2006, pour la période de 1991 à 1993, le demandeur a été l'objet d'une cotisation établie au titre de la responsabilité de l'administrateur pour Associates Ltd. d'un montant de 35 645,42 \$, soit un montant de TPS nette de 8 027,21 \$, un montant de pénalité de 16 823,12 \$ et un montant d'intérêts de 10 795,09 \$. À son insu, son commis-comptable percevait la TPS mais ne la versait pas, afin d'acquitter les obligations financières d'Associates Ltd. Quand le demandeur a découvert la situation, il a produit des déclarations trimestrielles arriérées en janvier 1994 pour les diverses périodes situées entre le 1^{er} avril 1991 et le 30 juin 1993, mais sans payer le montant de TPS nette qui était à verser selon ces déclarations.

En 1999, il a produit une déclaration de TPS pour la période prenant fin le 30 septembre 1997, mais sans payer le montant de taxe nette de 3 267,60 \$ qui était à verser selon cette déclaration.

[6] Le demandeur a interjeté appel de la cotisation établie au titre de la responsabilité de l'administrateur pour Associates Ltd. auprès de la Cour canadienne de l'impôt [CCI] en 2009 (*Jarrold c Canada*, 2009 CCI 164), et la CCI a confirmé la cotisation de l'ARC. Il a ensuite porté en appel la décision de la CCI auprès de la CAF en 2010 (*Jarrold c Canada*, 2010 CAF 278). La CAF s'est prononcée en faveur de l'ARC. Ces deux tribunaux ont conclu que le demandeur avait manqué à son obligation de diligence raisonnable, que les fonctionnaires de l'ARC s'étaient conformés aux dispositions en matière de cotisation de l'article 323 de la *Loi sur la taxe d'accise*, LRC 1985, c E-15, et que le demandeur, en tant qu'unique administrateur d'Associates Ltd. et comptable professionnel, était soumis à une norme de diligence très élevée pour ce qui est de veiller au versement de fonds détenus en fiducie. La CAF a par ailleurs déclaré que le demandeur n'avait jamais cessé d'être un administrateur d'Associates Ltd., que le délai de deux ans prévu par la loi pour l'établissement d'une cotisation au titre de la responsabilité de l'administrateur avait été respecté et, finalement, que l'ARC était en droit d'établir une cotisation à l'égard du demandeur à titre personnel.

[7] Le demandeur a commencé à exploiter Management Systems Ltd. le 1^{er} janvier 1994 et il a été l'objet d'une cotisation au titre de la responsabilité de l'administrateur le 28 janvier 2009, relativement à des déclarations de TPS produites sans paiement pour diverses périodes de déclaration situées entre le 1^{er} avril 1995 et le 30 juin 1996. La cotisation était d'un montant de 16 471,99 \$, soit un montant de taxe nette de 4 826,08 \$ et un montant de pénalité et d'intérêts

connexe de 11 645,91 \$. À la même date, il a aussi été l'objet d'une cotisation au titre de la responsabilité de l'administrateur pour le compte des retenues salariales concernant les années d'imposition 1996 et 1997, d'un montant de 33 091,62 \$, soit un montant de taxe nette de 12 206,03 \$ et un montant de pénalité et d'intérêts connexes de 20 885,59 \$. La dette relative aux retenues salariales a été réglée le 19 janvier 2011, par la voie d'un jugement de l'ARC enregistré contre un bien vendu par le demandeur. Une somme supplémentaire de 1 271,08 \$, obtenue grâce à ce jugement, a été appliquée en réduction du montant de TPS que devait le demandeur à l'égard du compte.

III. La décision contestée

[8] Avant de rejeter la demande de remise du demandeur, le sous-commissaire a évalué la situation de ce dernier par rapport aux quatre principaux critères qui permettent de recommander une remise. Ces quatre critères sont les suivants : des difficultés financières associées à des circonstances atténuantes, une mesure ou un conseil erroné de la part de fonctionnaires de l'ARC, une situation financière extrêmement difficile ou des résultats non voulus découlant des dispositions législatives.

[9] Selon le sous-commissaire, la demande du demandeur semble principalement fondée sur les difficultés financières que lui cause le règlement des dettes de TPS en litige. Il est d'avis qu'il n'existe aucune circonstance indépendante de la volonté du demandeur qui a créé une dette fiscale ou qui l'a empêché de régler cette dette.

[10] Le sous-commissaire déclare aussi que l'ARC a établi convenablement la cotisation au titre de la responsabilité de l'administrateur en application de l'article 323 de la *Loi sur la taxe d'accise*, comme l'ont confirmé la CCI et la CAF.

[11] L'analyse du seuil de faible revenu [SFR] que fixe Statistique Canada pour les localités canadiennes, lequel sert à déterminer s'il existe une situation financière extrêmement difficile, montre que, depuis 2006, les déclarations T1 du demandeur font état d'un revenu total variant entre 29 000 \$ et 45 000 \$, ce qui le situe au-delà du SFR applicable à un ménage d'une personne vivant à Surrey (Colombie-Britannique). Le sous-commissaire ajoute également que, d'après les dossiers de l'ARC, le demandeur détient une valeur nette dans deux immeubles dont il est copropriétaire avec son fils Stephen et M^{me} Della Foster. La situation financière n'est pas extrêmement difficile.

[12] Enfin, le sous-commissaire conclut que la situation du demandeur ne met pas en cause de résultats non voulus découlant des dispositions législatives et que, avant de refuser la demande de remise, ses antécédents de non-conformité à l'égard d'Associates Ltd. et de Management Systems Ltd. avaient été pris en considération.

IV. Les observations des parties

[13] Le demandeur soutient que M^{me} Stirling, de la Division des opérations de programme et de l'intégration des entreprises, laquelle fait partie de la Direction des décisions en matière d'accise et de TPS/TVH, a établi un rapport vingt-huit mois après le dépôt de sa demande, le 10 novembre 2011. Il déclare que si M^{me} Stirling avait communiqué avec lui, la justice naturelle

aurait peut-être prévalu. Il ajoute qu'il a fallu à l'ARC treize ans pour faire valoir la question de la responsabilité de l'administrateur, qu'il n'a pas demandé une remise des montants de taxe à payer et que des circonstances atténuantes s'appliquent à sa situation.

[14] En revanche, la défenderesse répond que la décision du sous-commissaire est raisonnable, parce que le critère des difficultés financières, énoncé dans les Lignes directrices concernant les remises, ne s'applique pas au demandeur, pas plus que celui de la situation financière extrêmement difficile. Elle ajoute que le sous-commissaire a établi la cotisation à l'endroit du demandeur en se fondant sur un ménage de deux personnes, et non seulement sur un ménage d'une personne. Dans les deux analyses, le demandeur gagnait un revenu supérieur au SFR. La défenderesse fait valoir de plus que le demandeur n'a pas contesté que l'ARC avait communiqué régulièrement avec lui au sujet de ses dettes fiscales. Par ailleurs, le sous-commissaire a examiné convenablement les cotisations au titre de la responsabilité de l'administrateur qui ont été établies à l'endroit du demandeur [TRADUCTION] « en vertu de l'article 323 de la *Loi sur la taxe d'accise*, qui l'ont tenu responsable de la dette de TPS d'Associates Ltd., relativement à la TPS perçue entre 1991 et 1993, et qui ont été confirmés par la Cour canadienne de l'impôt et la Cour d'appel fédérale ».

V. La question en litige

[15] Le demandeur soulève les trois questions suivantes :

- l'ARC n'a pas observé les principes de justice naturelle ou la procédure énoncée dans son propre manuel;
- les longs retards dans ce processus sont un manquement à la justice naturelle;

- l'ARC a fondé sa décision sur des hypothèses inexactes.

[16] La défenderesse déclare que la question en litige consiste à savoir si la décision du sous-commissaire est raisonnable ou non. Je suis d'accord, et c'est sur cette question de raisonabilité que portent les paragraphes qui suivent.

VI. La norme de contrôle applicable

[17] La question en litige énoncée ci-dessus est une question mixte de fait et de droit. De plus, le paragraphe 23(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, LRC 1985, c F-11, confère au gouverneur en conseil le très vaste pouvoir discrétionnaire de recommander une remise. C'est donc la norme de la raisonabilité qui s'applique (*Germain c Canada (Procureur général)*, 2012 CF 768, aux paragraphes 27 à 29 [*Germain*]; *Première Nation c Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 191, aux paragraphes 12 et 13 [*Waycobah*]). La Cour ne doit intervenir que si elle conclut que la décision est déraisonnable et n'appartient pas aux « issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] ACS n° 9, au paragraphe 47).

VII. Analyse

[18] Le paragraphe 23(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* est libellé en ces termes :

(2) Sur recommandation du ministre compétent, le

(2) The Governor in Council may, on the recommendation

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.

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 the remit tax or penalty.

[19] Pour ce qui est de recommander une remise, le ministre du Revenu est le ministre « compétent » et il a délégué ce pouvoir au commissaire du Revenu, qui dirige l'ARC. Le commissaire du revenu a, à son tour, délégué ce pouvoir au sous-commissaire (dossier de demande de la défenderesse [DD], page 114, paragraphe 8; affidavit de Rick Stewart, pages 2 et 3, paragraphes 2 à 5). Le sous-commissaire peut donc recommander au gouverneur en conseil de faire remise de toutes taxes ou pénalités, y compris les intérêts connexes à payer ou payés (décision *Germain*, précitée, au paragraphe 51). La décision du sous-commissaire est fondée sur la recommandation du Comité sur les remises. Ce dernier examine la recommandation de faire refuser ou non la remise par les fonctionnaires de la Division des opérations de programme et de l'intégration des entreprises de la Direction des décisions en matière d'accise et de TPS/TVH (affidavit de Rick Stewart, page 3, paragraphes 10 et 11) et, dans le cas présent, il s'agit du rapport et des recommandations datés du 10 avril 2014 de M^{me} Stirling. Avant de rendre une décision définitive, le sous-commissaire examine chacune des lettres et tous les autres documents qui lui ont été fournis (affidavit de Rick Stewart, page 3, paragraphes 12 et 13).

[20] En l'espèce, la décision de refuser d'accorder une remise au demandeur repose essentiellement sur les Lignes directrices concernant les remises. Les antécédents de non-

conformité du demandeur à l'égard d'Associates Ltd. et de Management Systems Ltd., sa situation personnelle ainsi que l'évaluation du Comité de l'Administration centrale sur les remises de l'ARC ont également été pris en considération ([DD, onglet G, pages 2 et 3). Bien que les lignes directrices n'aient pas force de loi et ne doivent pas servir à limiter à ces dernières l'exercice du pouvoir discrétionnaire du décideur (arrêt *Waycobah*, précité, au paragraphe 28), elles :

[...] 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 (*Ibidem*, au paragraphe 43).

[21] Comme l'indiquent les Lignes directrices concernant les remises :

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.

Ces lignes directrices fournissent un cadre dans lequel une remise peut être accordée. Il ne faut toutefois pas perdre de vue qu'elles ne traitent pas de toutes les situations; d'autres motifs pourraient être tout aussi valables pour étayer une recommandation positive. Il est primordial de faire preuve de discernement en toutes circonstances et de tenir compte de tous les facteurs pertinents, p. ex. les antécédents d'une personne en matière d'observation de la loi, sa crédibilité, sa situation, son âge, son état de santé. (DD, page 25).

[22] J'ai passé en revue les documents des parties et leurs observations respectives, le rapport daté du 10 avril 2014 de M^{me} Stirling ainsi que les délibérations du Comité sur les remises, et je conclus que la décision du sous-commissaire est raisonnable. Je souscris également à l'analyse de la défenderesse.

[23] Le demandeur soutient qu'il est le père monoparental d'un fils handicapé qui est à sa charge, qu'il est un monoménage, qu'il a des problèmes de santé et que son revenu disponible va en diminuant. L'évaluation et la conclusion du sous-commissaire selon lesquelles le critère des difficultés financières énoncé dans les Lignes directrices concernant les remises ne s'applique pas au demandeur sont raisonnables. En fait, dans l'affidavit qu'il a présenté dans le cadre du contrôle judiciaire, le demandeur n'a produit aucune preuve faisant état de facteurs dont le sous-commissaire a omis de tenir compte dans son analyse. À vrai dire, il n'y a aucune circonstance indépendante de la volonté du demandeur qui a causé la dette fiscale ou qui l'a empêché de la régler. Pour arriver à cette conclusion, le sous-commissaire a tenu dûment compte des décisions de la CCI et de la CAF, où il a été conclu que le demandeur avait agi, dans la gestion de ses affaires commerciales, sans la diligence raisonnable requise pour veiller au versement de fonds détenus en fiducie. De plus, il a jugé avec raison que le critère de la situation financière extrêmement difficile qui est énoncé dans les Lignes directrices concernant les remises

ne s'applique pas à la situation du demandeur car, au vu des faits, le revenu que gagne ce dernier se situe au-delà du SFR applicable aux monoménages et aux ménages à deux personnes. Pour arriver à cette conclusion, il a également tenu compte de la valeur nette que détient le demandeur dans deux immeubles dont il est copropriétaire, ainsi que de ses revenus locatifs. De plus, le fait que M^{me} Foster soit la petite amie du demandeur, et non sa conjointe, comme le soutient ce dernier, n'a aucune incidence sur la raisonnable de la décision.

[24] Le demandeur a également fait valoir qu'il a fallu [TRADUCTION] « treize ans seulement pour faire suite à la question de la responsabilité de l'administrateur » et qu'il n'a dans ses dossiers aucune confirmation d'une telle cotisation ou ne se souvient pas d'en avoir reçue une (mémoire des faits et du droit du demandeur [MD], point n^o 2). Il ressort toutefois du rapport de M^{me} Stirling qu'il y a eu des communications constantes entre le demandeur et l'ARC à partir de 1994 (DD, pages 74 et 75). On lit également dans le rapport de M^{me} Stirling ce qui suit :

[TRADUCTION]

M. Jarrold a ensuite fait appel devant la CCI de la cotisation au titre de la responsabilité de l'administrateur concernant Associates Ltd. Le 28 janvier 2009, avant la date d'audience prévue, il a été également l'objet d'une cotisation au titre de la responsabilité de l'administrateur concernant à la fois les dettes de TPS et les dettes de retenues salariales liées au compte de Management Systems Ltd., d'un montant de 16 471,99 \$ et de 33 091,62 \$, respectivement. Il a demandé à la CCI un ajournement pour que l'appel soit entendu après que Management Systems Ltd. eut réglé une opposition qu'il avait l'intention de déposer, mais l'ARC s'est opposée à l'ajournement, au motif que les périodes de cotisation étaient différentes et que, de ce fait, les dossiers n'étaient pas suffisamment liés. Selon le SARRS, M. Jarrold a fait opposition à la cotisation de TPS concernant Management Systems Ltd. le 16 avril 2009, et l'avis a été finalisé, mais non mis à la poste avant le 16 novembre 2011 à cause d'une grève postale. M. Jarrold n'a pas interjeté appel de la cotisation au titre de la responsabilité de

l'administrateur concernant le compte des retenues salariales de Management Systems Ltd. (DD, page 75).

[25] Le demandeur n'a pas démontré qu'il y avait des inexactitudes dans le rapport de M^{me} Stirling ni produit une preuve le contredisant. De plus, la CCI et la CAF ont toutes deux confirmé que le demandeur n'a jamais cessé d'être un administrateur des sociétés assujetti à une cotisation établie au titre de la responsabilité de l'administrateur, conformément à l'article 323 de la *Loi sur la taxe d'accise*. La conclusion du sous-commissaire selon laquelle le demandeur était au courant de la responsabilité de l'administrateur à l'égard d'Associates Ltd. et de Management Systems Ltd. est donc raisonnable.

[26] Quant à l'argument du demandeur selon lequel l'ARC a appliqué par erreur des fonds qu'elle avait reçus de lui au mauvais compte d'entreprise, il existe une preuve dans le dossier de demande de la défenderesse que les fonds ont été appliqués d'une manière conforme aux instructions de la personne qui était la représentante autorisée du demandeur à l'époque (DD, affidavit de Rick Stewart, onglet A, pages 10 et 11, paragraphes 33 et 34; DD, rapport de M^{me} Stirling, onglet C, page 71; DD, onglet L, page 105; DD, onglet M, page 108).

[27] Le demandeur a également fait valoir qu'il avait fallu [TRADUCTION] « jusqu'à vingt-huit mois après [sa] demande du 10 novembre 2011, sans contact avec le bureau local de l'ARC ou [lui]-même, pour déterminer s'il y avait des circonstances dont elle (Mme Stirling) était peut-être au courant » (DM, paragraphe 1). Cet argument de nature procédurale ne peut pas être retenu. La *Loi sur la gestion des finances publiques* ne prescrit aucune procédure quant au traitement des demandes de réduction d'une dette fiscale. Cette question est laissée à la discrétion du ministre.

Il n'était donc pas nécessaire que le bureau local de l'ARC procède à un examen initial, et M^{me} Stirling n'était pas tenue de communiquer avec le demandeur. De plus, ce dernier a eu la possibilité d'inclure dans sa demande de remise les renseignements qu'il souhaitait que le sous-commissaire examine. Pour rendre sa décision, celui-ci a donc eu la possibilité d'évaluer tous les renseignements que le demandeur avait fournis.

[28] La décision du sous-commissaire est donc raisonnable. Il a évalué convenablement les Lignes directrices concernant les remises et a pris en compte d'autres facteurs pertinents, tels que les antécédents de non-conformité du demandeur quant aux exigences de production et de versement liées aux formulaires T2 et T4 et à la TPS, relativement à Associates Ltd. et à Management Systems Ltd. Le sous-commissaire n'a pas commis d'erreur dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, et il n'est pas justifié que la Cour intervienne.

VIII. Conclusion

[29] La décision du sous-commissaire est raisonnable, et il n'est pas justifié que la Cour intervienne. La demande de contrôle judiciaire est rejetée, avec dépens en faveur de la défenderesse.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE que la demande de contrôle judiciaire soit rejetée, avec dépens en faveur de la défenderesse.

« Simon Noël »

Juge

Traduction certifiée conforme
Maxime Deslippes

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1726-14

INTITULÉ : THOMAS R. JARROLD c AGENCE DU REVENU DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : VANCOUVER (COLOMBIE-BRITANNIQUE)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 2 FÉVRIER 2015

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE S. NOËL

DATE DES MOTIFS : LE 5 FÉVRIER 2015

COMPARUTIONS :

Thomas R. Jarrold

LE DEMANDEUR
(POUR SON PROPRE COMPTE)

Johanna Russell

POUR LA DÉFENDERESSE

SOLICITORS OF RECORD :

Thomas R. Jarrold
Surrey (Colombie-Britannique)

LE DEMANDEUR
(POUR SON PROPRE COMPTE)

William F. Pentney
Sous-procureur général du Canada
Vancouver (Colombie-Britannique)

POUR LA DÉFENDERESSE