

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20091119

Dossier : T-194-09

Référence : 2009 CF 1189

Toronto (Ontario), le 19 novembre 2009

En présence de monsieur le juge Hughes

ENTRE :

CRAIG McCracken

demandeur

et

SA MAJESTÉ LA REINE

défenderesse

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] La présente demande porte sur le contrôle judiciaire d'une décision rendue par l'Agence du revenu du Canada le 13 janvier 2009 par laquelle elle a conclu que le demandeur M. Craig McCracken n'était pas admissible à l'exonération du paiement des intérêts et des pénalités

au titre du Programme des divulgations volontaires administré par cette agence. Pour les motifs qui suivent, je rejette la demande sans dépens pour les parties.

[2] Depuis plusieurs années, le demandeur McCracken vend des marchandises sur Internet, principalement de petits articles comme des jouets, et ce, grâce aux services offerts par eBay. Cet organisme a récemment fait l'objet de décisions de la Cour et de la Cour d'appel fédérale. Dans la correspondance échangée entre les avocats du demandeur et l'Agence du revenu, il a été estimé que, entre 2000 et 2006, les opérations globales effectuées par M. McCracken étaient de l'ordre d'un million de dollars et que la plupart des opérations étaient d'un montant inférieur à 10 \$.

M. McCracken n'a pas conservé de relevés adéquats de ces opérations et il n'a payé aucun impôt sur le revenu ni aucune taxe sur les produits et services au titre de ces opérations.

[3] Le 9 octobre 2007, les avocats de M. McCracken ont écrit à l'Agence du revenu dans le but de procéder à une divulgation volontaire « anonyme » relativement aux activités de M. McCracken. Dans une lettre datée du 31 décembre 2007, les avocats ont révélé l'identité de M. McCracken à l'agence du revenu et ils ont présenté à nouveau une demande antérieure de prorogation de délai de 90 jours pour produire des déclarations pour le compte de M. McCracken. Le 8 janvier 2008, les avocats de M. McCracken ont écrit une lettre faisant suite à leur lettre du 31 décembre 2007 dans laquelle ils ont fourni les motifs justifiant la prorogation de 90 jours, à savoir :

- a. Des relevés avaient été demandés à eBay, mais aucun n'avait encore été transmis.
- b. M. McCracken avait reçu ses relevés bancaires et tentait récemment de les utiliser en conjugaison avec d'autres relevés dans le but de recréer ses revenus et ses dépenses pertinentes.

c. Le comptable de M. McCracken était en vacances.

[4] Le 20 janvier 2008, l'Agence du revenu a écrit aux avocats de M. McCracken pour les informer qu'elle leur avait accordé une prorogation de délai de 60 jours et que si toutes les déclarations et les ajustements n'avaient pas été transmis au plus tard le 10 mars 2008, la demande d'exonération des pénalités présentée au titre du Programme des divulgations volontaires serait close.

[5] Le 10 mars 2008, les avocats de M. McCracken ont écrit à l'Agence du revenu, non pas pour transmettre les renseignements demandés, mais pour demander une prorogation de délai supplémentaire de 60 jours parce que eBay n'avait pas encore produit les relevés qui lui avaient été demandés. Cette lettre a été suivie d'une autre lettre datée du 16 avril 2008 qui soulignait les diverses demandes qui avaient été adressées à eBay.

[6] Le 23 avril 2008, l'Agence du revenu a écrit deux lettres émanant toutes les deux du même chef d'équipe, M^{me} Locke. L'une a été envoyée à M. McCracken avec copie transmise à ses avocats et l'autre n'a été envoyée qu'aux avocats de M. McCracken sans qu'une copie ne lui soit transmise. Les lettres sont identiques quant à leur résultat car elles rejettent toutes les deux la demande visant à faire proroger à nouveau le délai et chacune mentionnait qu'un deuxième examen de l'affaire pourrait être fait. La lettre adressée à M. McCracken mentionnait, à tort selon ce que le représentant de l'Agence du revenu Miklos a reconnu en contre-interrogatoire, que des renseignements complets devaient avoir été déposés au moment de la divulgation anonyme. La lettre émanant de la même

personne et portant la même date qui n'a été envoyée qu'aux avocats de M. McCracken mentionne, à bon droit, qu'une présentation finale et complète n'a d'ordinaire qu'à être déposée dans les 90 jours de la divulgation initiale, mais mentionne également que le dossier était de toute façon clos.

[7] Il est à souligner que, au moment de la divulgation « anonyme » initiale, l'Agence du revenu était dotée d'une politique écrite, IC00-IR, concernant le Programme des divulgations volontaires, mentionnant un certain nombre de motifs de respect, notamment les divulgations qui pouvaient être suivies d'autres documents et d'autres vérifications. Aucune disposition n'a été prise pour la tenue d'un deuxième examen.

[8] Environ deux semaines après la divulgation anonyme initiale du demandeur, l'Agence du revenu a publié une deuxième politique, IC00-1R2, concernant le Programme des divulgations volontaires qui était beaucoup plus complète que la première. Elle prévoyait, notamment, la fermeture du dossier si des renseignements complets n'étaient pas reçus dans le délai fixé quant aux divulgations anonymes. Elle prévoyait également un deuxième examen qui « examine de nouveau [la] décision [initiale] »

[9] Dans une lettre datée du 15 mai 2008, les avocats de M. McCracken ont demandé un examen de deuxième niveau, invoquant vraisemblablement la deuxième version de la politique. Cette demande faisait mention d'une décision datée du 23 avril 2008, mais elle ne mentionnait pas quelle lettre était en litige ou s'il s'agissait des deux lettres. La lettre était longue de cinq pages et elle mentionnait à nouveau qu'on avait besoin des relevés de eBay et que ceux-ci n'avaient pas

encore été transmis. Une demande d'une autre prorogation de délai de 60 jours à compter de la réception des relevés de eBay a été faite.

[10] L'affidavit de M. Miklos, directeur adjoint, Section des recouvrements, Agence du revenu, au paragraphe 26, parle d'une conversation téléphonique qu'il a eue le 3 novembre 2008 avec une personne qu'il désigne au paragraphe 15 de l'affidavit comme étant un étudiant en droit dans le bureau de l'avocat de M. McCracken. Le paragraphe 26 est ainsi libellé :

[TRADUCTION]

26. J'ai également parlé avec M. Moussadji au téléphone le 3 novembre 2008 afin de discuter de ce dossier. Au cours de cette conversation il m'a informé que les déclarations T1 et TPS qui étaient nécessaires pour compléter la demande de divulgation volontaire de M. McCracken n'avaient pas encore été remplies et que malgré une lettre dans laquelle on menaçait d'intenter des poursuites, les relevés eBay n'avaient pas encore été reçus. J'ai demandé à M. Moussadji pourquoi son cabinet n'avait pas rempli les déclarations de M. McCracken en se fondant sur ses relevés bancaires. M. Moussadji a semblé incertain et il a affirmé que ça devait être parce qu'ils avaient besoin des relevés eBay.

[11] Aucun autre élément de preuve n'a été soumis quant à cette conversation téléphonique.

M. Moussadji est l'avocat qui a comparu devant moi pour le compte de M. McCracken. L'article 82 des *Règles des Cours fédérales* mentionne que, sauf avec l'autorisation de la Cour, un avocat ne peut à la fois être l'auteur d'un affidavit et présenter à la Cour des arguments fondés sur cet affidavit. Il aurait été préférable que M. Moussadji fasse présenter les arguments par une autre personne s'il désirait donner des précisions sur cet élément de preuve ou s'il désirait le contredire. La Cour a l'impression que les avocats de M. McCracken ont eu l'occasion de soumettre d'autres documents ou de mentionner pourquoi cela ne pouvait pas être fait. Quoiqu'il en soit, rien n'a été

transmis. Je remarque que dans la preuve soumise à la Cour figure la correspondance entre les avocats de M. McCracken et eBay, mais que celle-ci n'a pas été transmise à l'Agence du revenu au moment pertinent. M. Miklos affirme ce qui suit au paragraphe 27 de son affidavit :

[TRADUCTION]

27. Je n'ai pas reçu, ni examiné les documents produits comme pièces K, N, O, P, R, S et T de l'affidavit du 12 mars 2009 de M. McCracken au cours de mon examen de deuxième niveau de la demande de divulgation volontaire de M. McCracken, ou à tout autre moment avant mon examen de l'affidavit du 12 mars 2009 de M. McCracken.

[12] La décision découlant de l'examen de deuxième niveau est la décision qui fait l'objet du présent contrôle judiciaire. Elle est énoncée dans une lettre datée du 13 janvier 2009 adressée par M. Miklos aux avocats de M. McCracken et elle est ainsi libellée dans sa partie essentielle :

[TRADUCTION]

Dans votre lettre du 15 mai 2008, vous expliquez de manière assez détaillée les difficultés que vous avez eues pour obtenir des relevés de eBay et vous soulignez que le paragraphe 53 de IC00-1R2 prévoit un certain pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne l'autorisation d'une prorogation du délai prévu pour parachever la divulgation. En ce qui concerne le parachèvement, la divulgation a été refusée parce que les déclarations T1 et les déclarations de TPS n'ont pas été soumises au cours du délai prescrit. En vertu des lignes directrices du PDV, vous disposiez de 90 jours pour soumettre les déclarations à compter de la date de la divulgation, c'est-à-dire le 10 octobre 2007. Vous avez par la suite demandé et vous avez obtenu prorogation de délai de 60 jours jusqu'au 10 mars 2008 pour soumettre les déclarations. Dans la lettre qu'il vous a adressée le 10 janvier 2008, M. Deszpoth a accordé la prorogation et il a mentionné que la demande PDV serait close si toutes les déclarations demandées n'étaient pas reçues au plus tard le 10 mars 2008. La demande de prorogation de délai supplémentaire de 60 jours que vous avez présentée le 10 mars 2008 a été examinée par Michele Locke, la chef d'équipe PDV et elle a été rejetée. Dans sa lettre, elle a souligné que même si la divulgation a été entreprise le 9 octobre 2007, les

relevés n'ont été demandés à eBay que le 17 janvier 2008. De plus, j'ai remarqué que, dans votre lettre du 8 janvier 2008, vous avez mentionné que les relevés bancaires relatifs aux années pertinentes avaient été reçus et que l'on recréait peu à peu les revenus et les dépenses en se fondant sur les relevés bancaires. Il semble qu'il s'agit de la façon la plus pratique de procéder compte tenu de la résistance manifeste de eBay et du volume d'opérations élevé que vous avez mentionné au titre de la nature de l'entreprise. En examinant les actions de l'agent du PDV et des chefs d'équipe, il est manifeste qu'ils n'ont pas exercé leur pouvoir discrétionnaire de proroger de 60 jours le délai maximum normal de 90 jours et que cette prorogation et les conséquences entraînées par le défaut de respecter la date limite vous ont été clairement mentionnées.

Le paragraphe 57 du circulaire IC00-1R2 mentionne que « [I] ARC n'examinera pas une demande de deuxième examen si une divulgation a été refusée parce que les renseignements n'avaient pas, à ce moment-là, été soumis dans le délai stipulé ».

Les circonstances de la présente affaire ont été soigneusement examinées et j'ai le regret de vous informer que votre demande ne peut pas être accueillie. Comme il est mentionné dans la politique PDV jointe à notre correspondance antérieure, quatre conditions doivent être satisfaites pour être admissible aux avantages liés au PDV. Malheureusement, la condition relative au caractère complet n'a pas été satisfaite comme il a déjà été discuté.

[13] L'avocat de M. McCracken affirme que cette décision comporte plusieurs erreurs importantes :

- a. Elle mentionne à tort que les relevés n'ont été demandés à eBay que le 17 janvier 2008 alors que, selon lui, rien au dossier n'étaye cette allégation.
- b. La décision est fondée sur la deuxième version de la politique du Programme des divulgations volontaires alors qu'elle aurait dû être fondée sur la première version en vigueur au moment de la divulgation « anonyme » initiale.

- c. La décision mentionne pour la première fois qu'une reconstitution à partir des relevés bancaires aurait été opportune, mais en même temps elle clôt le dossier en ce qui concerne toute observation supplémentaire

[14] L'avocat de M. McCracken prétend que ces erreurs constituent des erreurs fondamentales en droit et que la décision doit être contrôlée selon la norme de la décision correcte.

[15] L'avocate de l'Agence du revenu reconnaît que des erreurs ont été commises comme affirmer, à tort, qu'aucune demande n'a été faite à eBay avant le 17 janvier 2008 et, dans l'une des lettres du 23 avril 2008, qu'une divulgation complète devait être faite au moment de la première divulgation « anonyme ». Elle a prétendu que la première erreur n'était pas importante et que la deuxième erreur n'avait aucune incidence car l'examen de deuxième niveau était un nouvel examen complet de l'affaire, il n'était pas de la nature d'un contrôle judiciaire ni d'un appel de l'une ou l'autre lettre du 23 avril 2008. L'avocate n'a pas pu expliquer pourquoi deux lettres différentes ont été envoyées le 23 avril 2008.

[16] L'avocate de l'Agence du revenu prétend que l'affaire doit être examinée dans son ensemble. Les contribuables sont censés rendre compte chaque année en fournissant des renseignements complets dans leurs déclarations et ils doivent payer leurs impôts à temps. Le ministre a le pouvoir discrétionnaire de renoncer aux pénalités dans les cas de personnes qui n'ont pas fourni des renseignements complets ou qui n'ont pas payé leurs impôts à temps, mais ce n'est pas un droit dont dispose le contribuable, il s'agit d'un exercice de pouvoir discrétionnaire.

L'Agence du revenu publie des lignes directrices visant à aider les personnes qui demandent au ministre d'exercer son pouvoir discrétionnaire. En l'espèce, au deuxième niveau, le contribuable et son avocat ont amplement eu l'occasion de fournir des renseignements et de présenter des arguments. La décision de deuxième niveau a été rendue de façon équitable en fonction de la preuve et des arguments soumis.

[17] Je suis convaincu que la décision qui fait l'objet du présent contrôle doit être examinée selon la norme de la décision raisonnable. L'Agence du revenu devait tirer des conclusions de fait et non pas des conclusions juridiques. Essentiellement, elle devait décider si elle accorderait au demandeur d'autres prorogations de délai afin de lui permettre de compléter ses déclarations. Il est vrai que eBay tournait en rond, mais le demandeur disposait d'autres moyens, comme les relevés bancaires, qui lui permettaient de faire un effort raisonnable pour compléter sa divulgation. Dès la lettre du 8 janvier 2008 de son avocat, le demandeur a mentionné qu'il rassemblait les relevés bancaires à cette fin. Aussi tard que lors de la conversation téléphonique du 3 novembre 2008, les avocats du demandeur ont été invités à soumettre des relevés bancaires.

[18] Dans *Agence du revenu du Canada c. Telfer*, 2009 CAF 23, la Cour d'appel fédérale a déclaré que de telles décisions doivent être examinées selon la norme de la décision raisonnable appliquée en fonction du contexte. Au paragraphe 29, le juge Evans, s'exprimant au nom de la Cour, a écrit ce qui suit :

29 Bien que la formulation de la norme de la décision déraisonnable appliquée au processus permettant la prise de décisions discrétionnaires soit immuable, son application dépend du contexte. Dans *Mills c. Ontario (Workplace Safety and Insurance*

Appeals Tribunal), 2008 ONCA 435, aux paragraphes 21 et 22), la cour a « replacé en contexte » l'application de la norme de la décision déraisonnable à des conclusions de fait. Afin de déterminer si le processus décisionnel suivi en l'espèce comportait la justification, la transparence et l'intelligibilité permettant de qualifier la décision de raisonnable, j'ai pris en compte les critères ci-dessous.

[19] Lorsque le pouvoir discrétionnaire extraordinaire du ministre est évoqué, une grande latitude doit être offerte au ministre, comme il est énoncé aux paragraphes 33 et 34 de *Telfer*, précité :

33 Compte tenu des circonstances, M^{me} Telfer peut difficilement affirmer que le ministre n'a pas pris en considération tous les faits pertinents. Tout au plus peut-on affirmer que le ministre n'a pas insisté suffisamment sur le fait que la dette fiscale ne serait pas réglée tant et aussi longtemps qu'une décision n'aurait pas été rendue dans *Brown*. Puisque l'appréciation du poids à accorder à un fait en particulier est au cœur de ce qui constitue l'exercice du pouvoir discrétionnaire, il sera généralement difficile de persuader un tribunal qu'une décision administrative a été exercée de façon déraisonnable à cet égard.

34 Troisièmement, la nature du pouvoir discrétionnaire constitue un autre aspect du contexte servant à déterminer si une décision contestée est déraisonnable. En l'espèce, le refus d'accorder un allègement des intérêts accumulés n'a brimé aucun droit ou aucune attente de M^{me} Telfer. Au contraire, elle invoquait le pouvoir discrétionnaire extraordinaire du ministre de lui accorder une exemption quant à l'un des principes de base du régime fiscal, à savoir que les contribuables sont tenus de payer leur dette fiscale avant le mois d'avril de l'année suivante, à défaut de quoi ils doivent payer des intérêts, au taux prescrit, sur toutes sommes dues.

[20] En l'espèce, les représentants du ministre à l'Agence du revenu ont donné au demandeur et à ses avocats l'occasion de présenter des arguments et des éléments de preuve. L'Agence est arrivée à une décision qui respecte les limites de la raisonnabilité. Je ne l'annulerai pas.

[21] Quant aux dépens, l'Agence du revenu a fait un certain nombre de bourdes, dont aucune, en fin de compte, n'a une incidence sur l'issue de l'affaire, mais qui font toutes preuve d'incompétence ou de manque d'attention au dossier. La même chose ressort de certaines des mesures prises au nom du demandeur. Je n'adjugerai aucuns dépens à aucune partie.

JUGEMENT

Pour les motifs qui précèdent;

LA COUR ORDONNE :

1. La demande est rejetée;
2. Aucuns dépens ne sont adjugés.

« Roger T. Hughes »

Juge

Traduction certifiée conforme
Claude Leclerc, LL.B.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-194-09

INTITULÉ : CRAIG McCracken c.
SA MAJESTÉ LA REINE

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 17 novembre 2009

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

**DATE DES MOTIFS
ET DU JUGEMENT :** Le 19 novembre 2009

COMPARUTIONS :

Yoni Moussadji POUR LE DEMANDEUR

Jenna Clark POUR LA DÉFENDERESSE
Marie-Therese Boris

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Yoni Moussadji POUR LE DEMANDEUR
Avocat
Toronto (Ontario)

John H. Sims, c.r. POUR LA DÉFENDERESSE
Sous-procureur général du Canada