

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20120905**

**Dossier : T-1359-11**

**Référence : 2012 CF 1050**

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

**Ottawa (Ontario), le 5 septembre 2012**

**En présence de monsieur le juge Martineau**

**ENTRE :**

**TRACEY-DOREEN KENNEDY**

**demanderesse**

**et**

**SA MAJESTÉ LA REINE**

**défenderesse**

**MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT**

[1] M<sup>me</sup> Tracey-Doreen Kennedy [la demanderesse], résidente permanente de la Colombie-Britannique et mère de trois enfants, conteste la légalité d'un avis de l'Agence du revenu du Canada [l'ARC], daté du 20 juillet 2011 [l'avis], l'informant qu'elle devait 9 737,65 \$ au titre de la Prestation fiscale canadienne pour enfants [la PFCE] et 5 992,50 \$ au titre de la Prestation familiale de la Colombie-Britannique [la PFCB].

[2] Dans son avis de demande, M<sup>me</sup> Kennedy sollicite une déclaration judiciaire interdisant à l'ARC, en raison de l'expiration des délais de prescription applicables, d'intenter des mesures de recouvrement des dettes en souffrance pour l'année d'imposition 1999 [la question de la prescription]. Elle demande également à la Cour de déclarer qu'elle avait droit à la PFCE et à la PFCB depuis 1999 [la question du droit].

[3] Par ailleurs, dans son avis de question constitutionnelle, la demanderesse conteste la validité, l'application ou l'effet de la *Loi de l'impôt sur le revenu* fédérale, LRC 1985, c 1 (5<sup>e</sup> suppl), modifiée [la LIR], de la *Income Tax Act* de la Colombie-Britannique, RSBC 1996, c 215 [la BCITA] et de l'Accord de perception fiscale [Accord de perception fiscale] conclu entre le gouvernement du Canada et la province de Colombie-Britannique, faisant valoir que ces instruments n'ont pas été légalement édictés, qu'ils sont *ultra vires* et par ailleurs contraires à la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [la Charte] [les questions constitutionnelles].

## **I. VERSEMENTS EXCÉDENTAIRES PAR LA COURONNE**

[4] D'après les faits énoncés dans l'affidavit de Diane Bath (chef d'équipe au Centre national des livres auxiliaires/de recouvrement des prestations du Bureau des services fiscaux de Thunder Bay de l'ARC), que la demanderesse ne conteste pas, le ministre a déterminé, en janvier et juillet 2000, que des prestations avaient été payées en trop pour les années d'imposition 1996, 1997 et 1999, pour un montant total de 7 403,70 \$ en date du 2 août 2000 [la dette au titre de la PFCB].

[5] Le 27 février 2004, conformément à l'article 223 de la LIR, la dette au titre de la PFCB a fait l'objet d'un certificat, enregistré à la Cour, attestant qu'il s'agissait d'un montant payable par la demanderesse, et un bref de saisie-exécution a été délivré en conséquence à la même date à l'égard de cette dette.

[6] D'après l'examen du dossier de l'ARC effectué par M<sup>me</sup> Bath, après avoir informé la demanderesse de l'enregistrement d'un certificat à la Cour dans une lettre datée du 4 juin 2004, l'ARC a adressé plusieurs demandes formelles de paiement à différentes institutions financières, notamment AIM Funds Management et Scotia Capitaux Inc. le 11 août 2004, la Banque Canadienne Impériale de Commerce le 13 juin 2005, et TD Canada Trust le 20 janvier 2011.

[7] Il s'avère que tous les efforts de recouvrement de l'ARC ont échoué, soit parce que les comptes de la demanderesse dans les institutions financières précitées étaient fermés, soit parce qu'elle n'y détenait pas de compte personnel. En juillet 2011, le ministre a retenu le crédit d'impôt sur le revenu de 1 411,20 \$ auquel la demanderesse avait droit pour l'année 2010 [le crédit de 2010] pour compenser une partie de la dette au titre de la PFCB.

[8] Par ailleurs, en plus de la PFCB, la demanderesse a également reçu, entre 1997 et 2000, des paiements excédentaires au titre de la PFCE s'élevant à 9 737,65 \$ [la dette au titre de la PFCE]. D'après le dossier soumis à la Cour, le ministre a aussi pris des mesures de recouvrement à l'égard de cette dette, en adressant notamment en 2011 une demande formelle de paiement à TD Canada Trust.

## II. QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

[9] Deux questions préliminaires doivent être abordées avant d'examiner celles qu'a soulevées la demanderesse relativement à la prescription, au droit et à la constitutionnalité.

### *Représentation juridique à l'audience*

[10] La demanderesse se représente elle-même. Il semble qu'elle ait signé les différents documents signifiés et déposés à la Cour. Le jour de l'audience, son époux, M. Robert Victor MacPherson Kennedy [M. Kennedy], a demandé et obtenu de la Cour l'autorisation de présenter des observations orales pour le compte de la demanderesse. L'avocat de la défenderesse s'est opposé à la demande orale de M. Kennedy, mais s'est néanmoins conformé à la décision interlocutoire de la Cour.

[11] En principe, il est interdit de se faire représenter par quelqu'un d'autre qu'un avocat, sous réserve d'exceptions restreintes. Les articles 119 et 121 des *Règles des Cours fédérales*,

DORS/98-106 [Les Règles] disposent :

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

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,

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

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.

n'en ordonne autrement.

[12] Les règles en matière de représentation sont claires et il ne s'agit pas ici d'en restreindre la force ou l'effet juridique, ou de créer une nouvelle exception judiciaire qui autoriserait un époux à agir pour le compte d'un plaideur se représentant lui-même. Les convictions religieuses n'autorisent pas une partie ou son conjoint à ignorer les règles et ordonnances générales qui régissent les pratiques et procédures de la Cour fédérale (ou de la Cour d'appel fédérale). La jurisprudence reconnaît toutefois 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, dans le souci d'un processus judiciaire équitable, expédient et économique.

[13] La Cour note que dans l'arrêt *Erdmann c Canada*, 2001 CAF 138, 55 DTC 5387 [*Erdmann*], la juge Sharlow de la Cour d'appel fédérale a rejeté la requête de l'époux de l'appelante en vue d'être constitué partie à l'appel de sa femme, sous réserve du droit de celle-ci – qui se représentait elle-même – de demander qu'il soit autorisé à s'exprimer pour son compte à l'audience devant la Cour d'appel fédérale, si elle n'était pas alors représentée par un avocat. Dans sa décision, la juge Sharlow a déclaré : « On pourrait soutenir que la Cour a le pouvoir inhérent de permettre à un non-juriste de représenter un plaideur si l'intérêt de la justice l'exige » (paragraphe 11).

[14] Par ailleurs, dans l'arrêt *Scheuneman c Canada (PG)*, 2003 CAF 439,

[2003] ACF n° 1736 (disponible sur CanLII), la Cour d'appel fédérale, en formation plénière, n'a

pas exclu la possibilité qu'un individu qui n'est pas avocat représente une autre personne dans certaines circonstances. Renvoyant au raisonnement adopté dans *Erdmann*, le juge Evans déclaré ce qui suit : « [i]l se peut que la Cour ait un pouvoir discrétionnaire inhérent, qu'elle peut exercer dans des circonstances inhabituelles, de permettre à quelqu'un qui n'est pas avocat de représenter un plaideur si l'intérêt de la justice l'exige [...]. Or, s'il existe, ce pouvoir discrétionnaire résiduel ne peut être exercé adéquatement que si la Cour dispose de certains faits particuliers, y compris des renseignements sur la compétence de la personne qui [...] a accepté de le représenter » (paragraphe 5).

[15] Cette approche flexible et axée sur les faits s'accorde certainement avec l'obligation du juge de garantir un processus judiciaire juste et équitable, comme en fait foi la primauté de l'article 3 des Règles à l'égard des autres dispositions :

3. Les présentes règles sont interprétées et appliquées de façon à permettre d'apporter une solution au litige qui soit juste et la plus expéditive et économique possible.

3. These Rules shall be interpreted and applied so as to secure the just, most expeditious and least expensive determination of every proceeding on its merits.

[16] Des mois avant l'audience, la demanderesse avait indiqué dans la demande d'audience signifiée et déposée à la Cour le 7 mars 2012, que son époux agirait pour son compte, sans opposition apparente de la défenderesse. Ce silence a peut-être fait croire à la demanderesse qu'il n'y aurait aucun problème à l'audience. À l'audience, la Cour a eu l'impression que M. Kennedy avait longuement préparé ses interventions, alors que la demanderesse n'était manifestement pas prête à développer certains des arguments juridiques soulevés dans le mémoire des faits et du droit ou dans l'avis de question constitutionnelle.

[17] Compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment l'intérêt et la meilleure administration de la justice, la situation financière de la demanderesse, les montants (peu importants) en cause, les retards qu'ont déjà eu à subir les parties et les inconvénients qu'occasionnerait un ajournement de l'audience, l'éventuelle injustice qu'il y aurait à forcer la demanderesse à présenter des observations orales sur toutes les questions à l'audience, sa relation conjugale avec M. Kennedy, la connaissance personnelle qu'a ce dernier des faits en présence, et l'absence de préjudice pour la défenderesse, M. Kennedy a été exceptionnellement autorisé à s'exprimer à l'audience pour le compte de la demanderesse.

[18] La décision interlocutoire rendue par la Cour se limite strictement à l'objet restreint énoncé à l'audience. Elle n'autorise en aucun cas M. Kennedy à agir à l'avenir comme le représentant juridique de la demanderesse, à signer un quelconque acte de procédure pour son compte ou de comparaître en son nom à toute autre occasion.

*Imprécision de l'avis de demande*

[19] Également à titre de question préliminaire, la défenderesse demande à la Cour de ne pas examiner les questions constitutionnelles, car elles n'ont pas été correctement soulevées et plaidées par la demanderesse. En fait, l'avis de demande ne mentionne expressément aucun argument constitutionnel, pas plus qu'il n'invite la Cour à déclarer les dispositions de la LIR inopérantes, *ultra vires* ou inconstitutionnelles.

[20] Dans sa demande d'audience, la demanderesse annonçait qu'un avis de question constitutionnelle serait signifié et déposé. Quoique cette formalité ait bien été remplie conformément à l'article 57 de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC, 1985, c. F-7) [la Loi] et de l'article 69 des Règles, la défenderesse invoque l'alinéa 301e) des Règles, qui prévoit qu'une demande est introduite par un avis de demande contenant les renseignements suivants :

e) un énoncé complet et concis des motifs invoqués, avec mention de toute disposition législative ou règle applicable	(e) a complete and concise statement of the grounds intended to be argued, including a reference to any statutory provision or rule to be relied on
---	---

[21] Le paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c 11, prévoit que « [l]a Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit ». Le but de la signification et du dépôt de l'avis de question constitutionnelle – exigés par l'article 57 de la *Loi sur les Cours fédérales* – est de permettre aux procureurs généraux d'intervenir, de présenter des éléments de preuve et de faire valoir des observations dans toute instance où la validité, l'application ou l'effet, sur le plan constitutionnel, d'une loi fédérale ou provinciale, est remis en cause par une partie.

[22] Comme elle se représente elle-même, la demanderesse a peut-être pensé qu'il lui suffisait de présenter certains arguments constitutionnels dans son mémoire des faits et du droit, et de les compléter en signifiant un avis de question constitutionnelle à tous les procureurs généraux. Si la demanderesse avait formellement demandé, avant l'audience, l'autorisation de modifier son avis de demande pour y inclure les questions constitutionnelles soulevées dans l'avis de question

constitutionnelle, il est très probable que la Cour la lui aurait accordée aux conditions qui permettraient de protéger les droits de toutes les parties, s'il y a lieu (articles 53 à 58 et 75 des Règles).

[23] Par souci d'une solution juste, expéditive et économique, il peut toutefois arriver à la Cour d'entendre des arguments de demandeurs sans se préoccuper de manquements précis à certaines exigences procédurales énoncées dans les Règles, telles que l'alinéa 301e). En pratique, l'article 60 des Règles traite du manquement procédural consistant à ne pas mentionner formellement dans l'avis de demande même les questions constitutionnelles présentées dans l'avis de question constitutionnelle :

60. La Cour peut, à tout moment avant de rendre jugement dans une instance, signaler à une partie les lacunes que comporte sa preuve ou les règles qui n'ont pas été observées, le cas échéant, et lui permettre d'y remédier selon les modalités qu'elle juge équitables.

60. At any time before judgment is given in a proceeding, the Court may draw the attention of a party to any gap in the proof of its case or to any non-compliance with these Rules and permit the party to remedy it on such conditions as the Court considers just.

[24] La Cour peut même accorder un ajournement pour permettre à la partie de corriger les lacunes ou de s'assurer qu'aucun préjudice n'est porté à l'autre partie, selon le cas. Voir par analogie la décision *Mayflower Transit c Bedwell* (2003), 2003 CF 943, aux paragraphes 8 à 11, 238 FTR 144, dans laquelle les intérêts de la justice ont été opposés à la partie adverse tout en faisant en sorte qu'aucun préjudice ne soit causé. En fait, en l'espèce, la défenderesse a eu tout le loisir de répondre aux arguments constitutionnels soulevés par la demanderesse; elle n'a pas demandé de report de l'audience ni d'autorisation de présenter des observations écrites

additionnelles à l'égard d'un quelconque nouvel argument constitutionnel soulevé par M. Kennedy à l'audience.

[25] L'objectif de l'article 57 de la Loi a été rempli en l'occurrence, et il n'y aurait rien à gagner à refuser aujourd'hui de statuer sur l'affaire parce que l'avis de demande comportait quelques lacunes (voir par analogie l'arrêt *Eaton c Conseil scolaire du comté de Brant* (1997), [1997] 1 RCS 241, au paragraphe 51, 142 DLR (4<sup>th</sup>) 385, dans laquelle le juge Sopinka analyse le préjudice lié au défaut de produire un avis de question constitutionnelle et cite l'arrêt *Ontario (Workers' Compensation Board) c Mandelbaum, Spergel Inc* (1993), 12 OR (3d) 385, aux paragraphes 390 et 391, [1993] OJ n° 510 (O(CA))).

[26] Par conséquent, la Cour accepte en principe d'examiner les questions constitutionnelles, et sous réserve de son pouvoir discrétionnaire, de ne pas se prononcer si la question de la prescription s'avère décisive.

### **III. LA QUESTION DE LA PRESCRIPTION**

[27] Se fondant sur l'article 32 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, LRC 1985, c C-50 [la LRCECA] et la décision de la Cour dans *Gibson c Canada*, 2004 CF 809, 254 FTR 54 [*Gibson* (CF)], la demanderesse soutient essentiellement qu'en raison de la prescription, le ministre ne pouvait pas retenir le crédit de 2010 ni prendre d'autres mesures de recouvrement fiscal contre elle à l'égard des dettes au titre de la PFCB et de la PFCE.

[28] Si la prescription empêchait effectivement le ministre d'intenter une action en recouvrement contre la demanderesse, la Cour n'aurait pas besoin de déterminer si les dispositions applicables de la LIR ont été valablement édictées par le Parlement et si elles sont constitutionnelles. J'examinerai donc en premier lieu la question de la prescription. En l'occurrence, la demanderesse n'a pas sérieusement contesté les arguments juridiques avancés par la défenderesse dans son mémoire des faits et du droit et à l'audience.

[29] L'article 32 de la LRCECA prévoit un délai de prescription de six ans pour toutes les poursuites auxquelles l'État est partie et à l'égard desquelles le fait générateur survient ailleurs que dans une province. Il prévoit aussi que les règles de droit en matière de prescription contenues dans la LRCECA ou dans toute autre loi fédérale s'appliquent :

32. Sauf disposition contraire de la présente loi ou de toute autre loi fédérale, les règles de droit en matière de prescription qui, dans une province, régissent les rapports entre particuliers s'appliquent lors des poursuites auxquelles l'État est partie pour tout fait générateur survenu dans la province. Lorsque ce dernier survient ailleurs que dans une province, la procédure se prescrit par six ans.

32. Except as otherwise provided in this Act or in any other Act of Parliament, the laws relating to prescription and the limitation of actions in force in a province between subject and subject apply to any proceedings by or against the Crown in respect of any cause of action arising in that province, and proceedings by or against the Crown in respect of a cause of action arising otherwise than in a province shall be taken within six years after the cause of action arose.

[30] Les dispositions de la LIR sur la prescription applicables en l'espèce sont les suivantes :

222. (3) Une action en recouvrement d'une dette fiscale ne peut être entreprise

222. (3) The Minister may not commence an action to collect a tax debt after the end of the

par le ministre après l'expiration du délai de prescription pour le recouvrement de la dette.

limitation period for the collection of the tax debt.

(4) Le délai de prescription pour le recouvrement d'une dette fiscale d'un contribuable :

(4) The limitation period for the collection of a tax debt of a taxpayer

*a)* commence à courir :

*(a)* begins

(i) si un avis de cotisation, ou un avis visé au paragraphe 226(1), concernant la dette est envoyé ou signifié au contribuable après le 3 mars 2004, le quatre-vingt-dixième jour suivant le jour où le dernier de ces avis est envoyé ou signifié,

(i) if a notice of assessment, or a notice referred to in subsection 226(1), in respect of the tax debt is sent to or served on the taxpayer, after March 3, 2004, on the day that is 90 days after the day on which the last one of those notices is sent or served, and

(ii) si le sous-alinéa (i) ne s'applique pas et que la dette était exigible le 4 mars 2004, ou l'aurait été en l'absence de tout délai de prescription qui s'est appliqué par ailleurs au recouvrement de la dette, le 4 mars 2004;

(ii) if subparagraph (i) does not apply and the tax debt was payable on March 4, 2004, or would have been payable on that date but for a limitation period that otherwise applied to the collection of the tax debt, on March 4, 2004; and

*b)* prend fin, sous réserve du paragraphe (8), dix ans après le jour de son début.

*(b)* ends, subject to subsection (8), on the day that is 10 years after the day on which it begins.

(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 :

(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>a) le contribuable reconnaît la dette conformément au paragraphe (6);</p>	<p>(a) the taxpayer acknowledges the tax debt in accordance with subsection (6);</p>
<p>b) le ministre entreprend une action en recouvrement de la dette;</p>	<p>(b) the Minister commences an action to collect the tax debt; or</p>
<p>c) le ministre établit, en vertu des paragraphes 159(3) ou 160(2) ou de l'alinéa 227(10)a), une cotisation à l'égard d'une personne concernant la dette.</p>	<p>(c) the Minister, under subsection 159(3) or 160(2) or paragraph 227(10)(a), assesses any person in respect of the tax debt.</p>

[31] Le pouvoir légal du ministre de retenir des sommes dues par une personne endettée envers la Couronne fédérale découle de l'article 224.1 de la LIR :

<p>224.1 Lorsqu'une personne est endettée envers Sa Majesté, en vertu de la présente loi ou en vertu d'une loi d'une province avec laquelle le ministre des Finances a conclu un accord en vue de recouvrer les impôts payables à la province en vertu de cette loi, le ministre peut exiger la retenue par voie de déduction ou de compensation d'un tel montant qu'il peut spécifier sur tout montant qui peut être ou qui peut devenir payable à cette personne par Sa Majesté du chef du Canada.</p>	<p>224.1 Where a person is indebted to Her Majesty under this Act or under an Act of a province with which the Minister of Finance has entered into an agreement for the collection of the taxes payable to the province under that Act, the Minister may require the retention by way of deduction or set-off of such amount as the Minister may specify out of any amount that may be or become payable to the person by Her Majesty in right of Canada.</p>
--	--

[32] L'article 49 de la BCITA prévoit que l'article 222 de la LIR s'applique aux fins de la BCITA. L'article 224.1 de la LIR s'applique en l'espèce en vertu de l'Accord de perception fiscale entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004, qui modifie un accord antérieur, conformément au

paragraphe 7(2) de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, LR 1985, c F-8.

[33] En adoptant le projet de loi C-30, *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement* le 23 mars 2004, 3<sup>e</sup> session, 37<sup>e</sup> Législature, 2004 (sanction royale reçue le 14 mai 2004), le législateur fédéral voulait faire en sorte que les délais de prescription prévus par d'autres lois fédérales et provinciales soient sans effet aux fins du recouvrement de l'impôt. Le cas échéant, le sous-alinéa 222(4)a)(ii) de la LIR annule tout délai de prescription prévu avant l'adoption du projet de loi C-30, notamment le délai de six ans énoncé à l'article 32 de la LRCECA.

[34] Dans l'arrêt *Gibson c Canada*, 2005 CAF 180, 334 NR 288 [*Gibson* (CAF)], autorisation de pourvoi refusée : [2005] CSCR n<sup>o</sup> 326, qui annulait la décision *Gibson* (CF), précitée, la Cour d'appel fédérale a examiné le paragraphe 222(4) de la LIR. Elle a statué que le ministre pouvait intenter une action en recouvrement d'une dette fiscale ayant commencé à courir quatorze ans plus tôt puisque, d'après la nouvelle législation, le délai de prescription de dix ans pour le recouvrement d'une dette ayant commencé à courir avant le 4 mars 2004 n'est pas échu avant le 3 mars 2014. D'ailleurs, la Couronne fédérale peut toujours, en vertu de la LIR, exiger le remboursement d'une dette fiscale prescrite avant l'adoption du projet de loi C-30, les modifications de 2004 apportées à l'article 222 de la LIR ayant un effet rétroactif (voir *Gibson* (CAF), précité, aux paragraphes 10 à 13).

[35] Dans la présente instance, le dossier soumis à la Cour ne contient aucune information concernant la date à laquelle la demanderesse a été informée des décisions prises par le ministre en 2000 à l'égard des versements excédentaires de la PFCE et de la PFCB. La demanderesse n'a jamais contesté les décisions du ministre de janvier et juillet 2000 selon lesquelles elle n'avait plus droit à ces prestations en raison des versements excédentaires qu'elle avait reçus. Cependant, la dette liée à la PFCB ayant été enregistrée le 27 février 2004 comme montant payable par la demanderesse, et un bref de saisie-exécution ayant été délivré contre elle en conséquence, la Cour conclut que la dette fiscale dont il est ici question est réputée être devenue exigible avant le 4 mars 2004, et que le délai de prescription ne sera échu que le 3 mars 2014, en application du sous-alinéa 222(4)a)(ii) de la LIR.

[36] Il n'est pas nécessaire que la Cour établisse si le ministre devrait ou non se voir accorder une prorogation du délai de prescription conformément à l'alinéa 222(5)b) de la LIR, en raison des actions subséquentes destinées à recouvrer la dette fiscale de la demanderesse, notamment les demandes formelles de paiement. La Cour estime aussi que le ministre n'a pas outrepassé les pouvoirs que lui a délégués le législateur fédéral lorsqu'il a exigé que le crédit d'impôt sur le revenu de la demanderesse pour l'année 2010 soit retenu. D'après la définition du paragraphe 222(1) de la LIR, les actions en recouvrement d'une dette fiscale incluent « les procédures judiciaires et toute mesure prise par le ministre en vertu des paragraphes 129(2), 131(3), 132(2) ou 164(2), de l'article 203 ou d'une disposition » de la partie XV de cette loi. À ce titre, elles comprennent le recouvrement par déduction ou compensation prévu à l'article 224.1 de la LIR. Finalement, j'estime que le ministre pouvait légalement tenter des

actions en recouvrement à l'égard des montants restants dus par la demanderesse au titre de la PFCE et de la PFCB.

#### IV. QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES

[37] Après avoir attentivement examiné les arguments constitutionnels soulevés par la demanderesse dans son avis de question constitutionnelle (et abondamment développés par M. Kennedy à l'audience), j'ai conclu qu'ils n'ont aucun fondement.

[38] La Cour a indiqué dans *Collins c Canada (Agence des douanes et du revenu)*, 2005 CF 1431, 281 FTR 303, et dans *Wax c Canada (Procureur général)*, 2006 CF 675, 294 FTR 58, que les modifications accessoires apportées à l'article 222 de la LIR par suite du projet de loi C-30 ont été adoptées en réponse à l'arrêt *Markevich c Canada*, 2003 CSC 9, [2003] 1 RCS 94, dans lequel la Cour suprême du Canada a entériné un délai de prescription prévu par une mesure législative provinciale, et déclaré que le « pouvoir du gouvernement fédéral de recouvrer les impôts provinciaux est circonscrit par le pouvoir que lui a délégué la province ».

[39] La LIR et ses modifications accessoires ont été valablement adoptées et édictées. Il est bien établi en droit que cette loi est *intra vires* du gouvernement fédéral en vertu du paragraphe 91(3) de la *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Vict., c 3, réimprimée dans LRC 1985, App. II, n° 5 [la *Loi constitutionnelle de 1867*]. Il n'est donc pas nécessaire que la Cour entame une analyse exhaustive des questions constitutionnelles. Bien que je sois essentiellement d'accord avec le raisonnement contenu aux paragraphes 10 à 32 des observations

écrites que la défenderesse a présentées en réponse à l'avis de question constitutionnelle, j'ajouterai un certain nombre de remarques.

*Lois validement édictées*

[40] Premièrement, les dispositions contestées de la LIR (ou de la BCITA, selon le cas) doivent être présumées valides et constitutionnelles. La demanderesse n'a produit aucune preuve qui établisse que ces dispositions n'ont pas été validement édictées par le législateur fédéral (ou par la législature de la Colombie-Britannique). Je me contenterai de dire que toutes les conditions légales d'entrée en vigueur de la LIR semblent avoir été respectées, y compris celles qui sont mentionnées aux articles 53 et 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou dans toute autre loi, selon le cas, et qui sont applicables et conformes au droit (articles 4 et 5 de la *Loi d'interprétation*, LRC 1985, c I-21).

[41] Deuxièmement, la demanderesse conteste la validité de la LIR parce qu'elle n'aurait pas été publiée dans la *Gazette du Canada*. La défenderesse fait remarquer à juste titre que le paragraphe 221(2) de la LIR, qui prévoit une exigence de publication, concerne les dispositions réglementaires et non l'intégralité de la Loi :

221(2) Les dispositions réglementaires d'application de la présente loi ont effet à compter de leur publication dans la *Gazette du Canada* ou après si elles le prévoient. Toute disposition réglementaire peut toutefois avoir un effet rétroactif, si elle comporte une disposition en ce sens, dans les cas suivants :

221(2) A regulation made under this Act shall have effect from the date it is published in the *Canada Gazette* or at such time thereafter as may be specified in the regulation unless the regulation provides otherwise and it

- |   |  |
|---|--|
| <p>a) elle a pour seul résultat d'alléger une charge;</p>   | <p>(a) has a relieving effect only;</p>  |
| <p>b) elle corrige une disposition ambiguë ou erronée, non conforme à un objet de la présente loi ou de son règlement;</p>  | <p>(b) corrects an ambiguous or deficient enactment that was not in accordance with the objects of this Act or the <i>Income Tax Regulations</i>;</p>                                      |
| <p>c) elle met en œuvre une disposition nouvelle ou modifiée de la présente loi applicable avant qu'elle ne soit publiée dans la <i>Gazette du Canada</i>;</p>                          | <p>(c) is consequential on an amendment to this Act that is applicable before the date the regulation is published in the <i>Canada Gazette</i>; or</p>                                    |
| <p>d) elle met en œuvre une mesure — budgétaire ou non — annoncée publiquement, auquel cas, si l'alinéa a), b) ou c) ne s'appliquent pas par ailleurs, elle ne peut avoir d'effet :</p> | <p>(d) gives effect to a budgetary or other public announcement, in which case the regulation shall not, except where paragraph 221(2)(a), 221(2)(b) or 221(2)(c) applies, have effect</p> |
| <p>(i) avant la date où la mesure est ainsi annoncée s'il y a déduction ou retenue sur des montants versés ou crédités,</p>   | <p>(i) before the date on which the announcement was made, in the case of a deduction or withholding from an amount paid or credited, and</p>  |
| <p>(ii) sinon, avant l'année d'imposition au cours de laquelle la mesure est ainsi annoncée.</p>  | <p>(ii) before the taxation year in which the announcement is made, in any other case.</p>   |

[42] La Cour conclut donc que toutes les exigences procédurales, si tant est qu'il y en ait, ont été remplies, selon le cas, par la Chambre des communes, le Sénat et le gouvernement du Canada.

*Pas de délégation irrégulière*

[43] La Colombie-Britannique a été admise dans le Canada en 1871 par décret impérial pris à la demande de son conseil législatif, conformément à la procédure prévue à l'article 146 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. En 1871, la Colombie-Britannique s'est dotée d'un organe législatif pleinement élu et, en 1872, d'un gouvernement responsable.

[44] À l'époque de la Confédération, le gouvernement fédéral ne percevait aucun impôt sur le revenu, et tirait les deux tiers de ses recettes des droits de douane et, pour le reste, des taxes d'accise. L'impôt sur le revenu n'a été introduit par le gouvernement fédéral qu'en 1916, au moyen d'une taxe sur les profits d'entreprise destinée à financer la participation du pays à la Première Guerre mondiale. L'année suivante, le gouvernement fédéral a édicté la *Loi de l'impôt de guerre sur le revenu (1917)*, l'ancêtre direct de la LIR actuelle. Voir David G Duff et autres, éd., *Canadian Income Tax Law*, 3<sup>e</sup> éd., Canada : LexisNexis, 2009, à la page 14).

[45] La demanderesse n'a pas démontré à la satisfaction de la Cour qu'il y avait eu délégation irrégulière des pouvoirs législatifs du législateur fédéral à la législature de Colombie-Britannique, ou vice versa, et qu'ainsi les dispositions contestées de la LIR, de la BCITA et de l'Accord de perception fiscale étaient *ultra vires* des pouvoirs exclusifs conférés par les articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* au Parlement et aux législatures des provinces, respectivement.

[46] Dans *R c Watson*, 2005 BCPC 59, au paragraphe 11, la Cour provinciale de Colombie-Britannique (Division criminelle) [la CPCB] a déclaré que [TRADUCTION]« [I]’arrangement entre

le Canada et la Colombie-Britannique ne vise pas la délégation d'une compétence provinciale. » La CPCB a renvoyé à *Guillemette c Canada*, [1999] ACF n° 637 (autorisation de pourvoi devant la Cour suprême refusée, [1999] CSCR n° 225), une décision rendue par la Cour d'appel fédérale, dont elle cite le paragraphe 4 :

Par ailleurs, les pouvoirs des provinces en matière d'imposition et de perception de l'impôt ne sont pas délégués illégalement aux autorités fédérales au moyen du fonctionnement du régime fiscal. Le pouvoir des provinces de percevoir des impôts qui est prévu à la rubrique 2 de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* se rapporte à « la taxation directe dans les limites de la province, en vue de prélever un revenu pour des objets provinciaux ». Chaque province a édicté une législation fiscale fixant l'assiette fiscale et les taux d'imposition applicables à ses résidents. Dans le cadre d'une entente administrative, le gouvernement fédéral perçoit l'impôt sur le revenu provincial de neuf provinces en même temps que l'impôt fédéral. Toutefois, la législation qu'il applique à la perception de l'impôt provincial est la législation provinciale. Le fait que ces lois sont conçues par les provinces pour s'harmoniser avec le système établi par la *Loi de l'impôt sur le revenu* fédérale résulte du choix que les provinces en question ont fait afin d'éviter le surcroît de dépenses qu'entraîne la gestion de leur propre système de perception et les difficultés qui s'y rattachent. Il n'existe cependant aucune délégation par les législatures provinciales de la compétence législative d'imposition au Parlement du Canada.

[47] Dans son avis de question constitutionnelle, la demanderesse fait notamment référence à l'arrêt *Lord Nelson (Nouvelle-Écosse (PG) c Canada (PG)*, [1951] RCS 31. En fait, et même si elle s'appuie sur cet arrêt, c'est la décision *Bruno c Canada Customs*, 2002 BCCA 047, [2002] BCCA 47 [*Bruno*] qui a en fin de compte établi que la LIR était *intra vires*. Comme l'a fait remarquer le représentant et époux de la demanderesse à l'audience, il était aussi le « représentant » de M. Bruno durant l'audience se rapportant à cette affaire. Il sait donc certainement ce que le juge Low a déclaré au paragraphe 18 de cette décision que

[TRADUCTION] « [l]’arrêt *Lord Nelson* posait la question de savoir si le Parlement du Canada a le pouvoir de déléguer une compétence constitutionnelle à une province. Il n’y a rien dans cette décision pour appuyer l’argument actuel de M. Bruno concernant l’invalidité constitutionnelle de la *Loi de l’impôt sur le revenu fédérale* [non souligné dans l’original] ».

[48] J’arrive à la même conclusion. La LIR est donc valide et a force de loi au Canada.

*Aucune violation de l’article 7*

[49] L’argument lié à la Charte se rapporte à une prétendue violation de l’article 7. Cette allégation est sans fondement puisque le droit de la demanderesse à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne n’est pas compromis par l’application des dispositions de la LIR sur le recouvrement. Il m’est également impossible de conclure qu’il y a eu violation d’un principe de justice fondamental en l’espèce.

[50] Premièrement, la demanderesse établit une comparaison inappropriée entre les certificats délivrés en vertu de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 – elle renvoie ici à l’arrêt *Charkaoui c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9,

[2007] 1 RCS 350 [*Charkaoui*] – et les certificats délivrés par le greffe de la Cour fédérale dans les affaires fiscales. Comme l’a justement fait valoir la défenderesse en réponse, les certificats dont il est question dans l’arrêt *Charkaoui* se rapportent à des déclarations d’interdiction de territoire au Canada visant des étrangers et des résidents permanents et entraînent la mise en détention des personnes concernées – ce contexte ne s’étend pas aux procédures de recouvrement de l’impôt sur le revenu intentées aux termes de la LIR.

[51] Deuxièmement, la demanderesse invoque le *Renvoi sur la Motor Vehicle Act*, [1985] 2 RCS 486, 24 DLR (4<sup>th</sup>) 536, mais cette affaire n'appuie pas la proposition générale selon laquelle les dispositions de la LIR sur le recouvrement bafouent son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne. Quoi qu'il en soit, la Cour estime que les demandes formelles de paiement délivrées par l'ARC ne contreviennent à aucune garantie constitutionnelle de la tenue d'une instance publique et équitable.

[52] Il incombait à la demanderesse de convaincre la Cour de l'existence d'une violation de l'article 7 de la Charte, et elle n'y est tout simplement pas parvenue en l'espèce.

## **V. LA QUESTION DU DROIT**

[53] À l'audience, la demanderesse a elle-même présenté très peu d'observations orales. Cependant, lorsqu'elle s'est exprimée après y avoir été invitée par la Cour, elle a fait grand cas de son prétendu droit de recevoir la PFCE et la PFCB.

[54] Je note que la question du droit n'a pas vraiment été abordée dans le mémoire des faits et du droit de la demanderesse, ce qui a fait dire à l'avocat de la défenderesse à l'audience qu'il pensait qu'elle l'avait abandonnée.

[55] Quoi qu'il en soit, la demanderesse n'a pas développé durant l'audience le moindre raisonnement juridique à l'appui de son affirmation. Il a été décidé en janvier et juillet 2000 qu'elle n'avait plus droit à ces prestations en raison des versements excédentaires antérieurs; le

problème vient de ce que la demanderesse n'a pas intenté les poursuites adéquates à ce moment-là. La Cour aimerait d'ailleurs noter qu'il ne s'agit pas ici d'un appel relatif à un avis de cotisation, procédure qui relève de la compétence de la Cour canadienne de l'impôt. En l'espèce, la Cour est chargée d'effectuer le contrôle judiciaire de la légalité des mesures d'application prises par l'ARC.

## **VI. CONCLUSION**

[56] En conclusion, et pour les motifs susmentionnés, la présente demande de contrôle judiciaire doit échouer et sera donc rejetée par la Cour.

**JUGEMENT**

**LA COUR STATUE** que la demande de contrôle judiciaire est rejetée.

« Luc Martineau »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
Sandra de Azevedo, LL.B.

