

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20100105

Dossier : T-393-09

Référence : 2010 CF 5

Ottawa (Ontario), le 5 janvier 2010

En présence de Monsieur le juge Beaudry

ENTRE :

PETER POND HOLDINGS LTD.

demanderesse

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision en date du 12 février 2009 par laquelle le ministre du Revenu national (le ministre) a rejeté la demande, formée par la demanderesse, d'annulation d'une pénalité pour non-versement de l'impôt sur un paiement fait à une personne non résidente.

Les faits

[2] Peter Pond Holdings Ltd. (la demanderesse) est une société de placement de droit provincial et à caractère familial exerçant son activité en Alberta. Le 1^{er} mars 2005, la

demanderesse et ses actionnaires ont convenu que celle-là rachèterait à leur juste valeur marchande les actions appartenant à Wendy Levin (les actions). Le montant du rachat n'était spécifié ni dans la convention de rachat ni dans la résolution du conseil d'administration, les intéressés ayant convenu qu'il y serait inscrit après évaluation des actions.

[3] Un comptable a achevé le 20 avril 2005 l'évaluation des actions, dont le résultat a été approuvé par les actionnaires de la demanderesse le 3 mai de la même année. Comme Wendy Levin est une personne non résidente, le montant du dividende réputé touché par suite du rachat était assujéti à une retenue d'impôt à la source en vertu du paragraphe 212(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985 (5^e suppl.), ch. 1 (la Loi). Par lettre en date du 27 mai 2005, l'avocat de la demanderesse a communiqué à l'Agence du revenu du Canada (l'ARC) les renseignements nécessaires sur cette opération. Le 9 juin 2005, l'ARC a répondu à cette lettre par une communication écrite où elle fixait le précompte fiscal de la demanderesse à 151 745,85 \$, montant auquel elle ajoutait des intérêts de 1 604,92 \$ et une pénalité pour non-versement de 15 174,59 \$. Le lendemain, la demanderesse a versé à l'ARC le montant intégral de la retenue d'impôt, ainsi que les intérêts et la pénalité, par chèque daté du 11 mars 2005, qu'elle a envoyé avec la lettre susdite en date du 27 mai 2005. Ce chèque avait bien été signé et daté le 11 mars 2005, mais la demanderesse n'y avait pas inscrit le montant à cette date.

[4] Par la suite, le demandeur a présenté au ministre, sous le régime du paragraphe 220(3.1) de la Loi, une demande d'annulation de la pénalité (la première demande d'équité), qui a été rejetée le 10 novembre 2006. La demanderesse a alors introduit une demande de contrôle judiciaire, dont elle s'est ensuite désistée, les intéressés ayant convenu qu'une deuxième

demande d'équité serait présentée. La demanderesse fondait essentiellement sa demande d'équité sur le fait qu'il ne lui avait pas été possible d'établir plus tôt la juste valeur marchande des actions et qu'elle ne connaissait pas le montant du versement nécessaire puisqu'il dépendait de la détermination du prix d'achat des actions. Par conséquent, soutenait-elle, elle avait versé l'impôt dès que possible eu égard aux circonstances.

[5] Le 27 mars 2007, la demanderesse a exercé devant la Division des appels de l'ARC un recours par lequel elle sollicitait encore une fois l'annulation de la pénalité (la deuxième demande d'équité). Ce recours a été rejeté le 12 février 2009. C'est cette décision de rejet qui fait l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire.

La décision attaquée

[6] Dans sa lettre de rejet de la deuxième demande d'équité, la déléguée du ministre précise qu'elle a rendu sa décision en se fondant sur la première demande d'équité, ainsi que sur la rencontre, la correspondance et les entretiens téléphoniques qui l'ont suivie.

[7] La déléguée du ministre déclare que ce sont principalement les facteurs suivants qui ont motivé sa décision :

- La résolution du conseil d'administration portait que le montant de la retenue était exigible au plus tard le 15 avril 2005.
- L'évaluation préliminaire est restée inchangée, et l'ARC ne partage pas le point de vue selon lequel il était impossible d'établir la valeur des actions plus tôt, étant donné que la

plus grande part de la valeur de la société consistait en titres facilement négociables détenus dans un compte de placement.

- La Loi dit expressément que l'impôt doit être remis « sans délai », disposition que l'ARC interprète dans sa pratique administrative en donnant au contribuable jusqu'au 15 du mois suivant.
- L'établissement de la pénalité ne relève pas d'un pouvoir discrétionnaire ni ne permet l'appréciation subjective. Il n'est pas raisonnable en l'occurrence d'essayer de justifier le paiement tardif de la dette fiscale en invoquant le fait que le comptable était trop occupé.
- Tous les intéressés voulaient que la date d'effet légale soit le 7 mars 2005 à cause de l'année financière, et la date d'effet légale était effectivement le 7 mars 2005.
- Sachant qu'elle était obligée de retenir et de remettre l'impôt en question sous le régime de la partie XIII de la Loi, la demanderesse avait le choix entre deux possibilités : soit de remettre un montant fondé sur une estimation de la juste valeur marchande et de demander une restitution en vertu du paragraphe 227(6) de la Loi ou d'exercer un autre recours sous le régime de son paragraphe 227(7); soit d'établir la juste valeur marchande, d'obtenir l'approbation des actionnaires, puis de retenir et remettre l'impôt en question.

[8] Étant donné le choix offert à la demanderesse et les facteurs susdits, la déléguée du ministre conclut à l'inexistence de circonstances extraordinaires qui auraient empêché le contribuable de se conformer à la Loi. En conséquence, elle rejette la deuxième demande d'équité.

Les questions en litige

[9] Les trois questions suivantes seront ici examinées :

- a) La déléguée du ministre a-t-elle refusé de manière injustifiée d'exercer son pouvoir discrétionnaire?
- b) La déléguée du ministre a-t-elle commis une erreur en prenant en considération des faits non pertinents?
- c) Dans l'hypothèse où la Cour déciderait que la décision attaquée ne remplit pas le critère de la raisonnable, devrait-elle ordonner au ministre d'annuler la pénalité comme le souhaite la demanderesse?

[10] La présente demande de contrôle judiciaire sera rejetée pour les motifs dont l'exposé suit.

Les dispositions législatives applicables

[11] Les dispositions législatives applicables sont reproduites à l'annexe A du présent exposé des motifs.

Analyse

La norme de contrôle

[12] Les deux parties soutiennent que la norme de contrôle applicable à la décision attaquée est celle de la raisonnable. Je le pense aussi. La Cour suprême du Canada fait observer au paragraphe 57 de *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, que la jurisprudence peut aider à arrêter la norme de contrôle applicable. Or la jurisprudence, aussi bien antérieure que postérieure à *Dunsmuir*, établit que la norme de la raisonnable s'applique aux

décisions rendues par le ministre sous le régime du paragraphe 220(3.1), et j'ai la conviction que ce principe reste valable; voir *Lanno c. Canada (Agence des douanes et du revenu)*, 2005 CAF 153, 334 N.R. 348, ainsi que *Telfer c. Canada (Agence du revenu)*, 2009 CAF 23, 386 N.R. 212, paragraphes 5 et 24. Par conséquent, la Cour n'interviendra, à l'égard d'une décision de cette nature, que si elle n'appartient pas « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, paragraphe 47).

La déléguée du ministre a-t-elle refusé de manière injustifiée d'exercer son pouvoir discrétionnaire?

[13] La demanderesse soutient que la déléguée du ministre a refusé de manière injustifiée d'exercer son pouvoir discrétionnaire en concluant qu'elle aurait dû remettre l'impôt retenu à la source au plus tard à la date limite de production fixée administrativement par l'ARC, et en refusant à ce motif d'annuler la pénalité. Selon la demanderesse, il n'était pas permis à la déléguée du ministre d'adopter des politiques administratives impératives, et elle était tenue de prendre en considération, en vue d'établir s'il y avait lieu d'exercer son pouvoir discrétionnaire, les faits particuliers invoqués. La demanderesse ajoute que le passage de la décision selon lequel l'établissement de la pénalité [TRADUCTION] « ne relève pas d'un pouvoir discrétionnaire ni ne permet l'appréciation subjective » atteste que la déléguée du ministre n'était pas disposée à prendre en considération les faits particuliers de l'affaire. En conséquence, fait valoir la demanderesse, la décision est déraisonnable, puisque son auteur n'a pas examiné le fond de cette demande particulière d'annulation de pénalité.

[14] Le défendeur répond que la déléguée du ministre n'a pas refusé de manière injustifiée d'exercer son pouvoir discrétionnaire, étant donné qu'elle n'a pas appliqué la politique administrative comme une règle générale et qu'elle a examiné le fond de cette demande particulière. La déléguée du ministre, poursuit-il, a pris en considération la date limite administrative de l'ARC et la nature obligatoire de la pénalité à la demande même du conseiller juridique de la demanderesse, qui faisait valoir que l'impôt en question avait été remis dans le délai fixé par la Loi.

[15] Le défendeur ajoute que la conclusion selon laquelle la pénalité avait été valablement fixée n'a pas déterminé la décision de la déléguée du ministre, qui a tenu compte d'autres facteurs, comme en témoigne sa lettre, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Par conséquent, la prise en considération du caractère valable de la pénalité ne rend pas sa décision déraisonnable.

[16] Je note pour commencer que, tout au long de la présente instance, la demanderesse a soutenu avoir rempli l'obligation fixée par la Loi et avoir remis le montant de la retenue « sans délai », conformément au paragraphe 215(1), et qu'elle présente ce fait comme un facteur important qui rend la décision attaquée déraisonnable. Les parties sont manifestement en désaccord sur ce sujet; cependant, il n'appartient pas à notre Cour de les départager à cet égard. Si la demanderesse souhaite mettre en litige la signification des termes « sans délai » et le caractère valable de la pénalité fixée, elle doit le faire devant l'instance compétente et non dans le cadre de la présente demande de contrôle judiciaire. La Cour note que la signification de l'expression « sans délai » a été examinée dans *Nestlé Enterprises Limited c. Canada (Ministre*

du Revenu national), 92 D.T.C. 1001, par la Cour canadienne de l'impôt, qui a conclu qu'elle signifiait [TRADUCTION] « rapidement et promptement ». Il n'appartient pas à notre Cour d'examiner plus avant cette question.

[17] En outre, je ne souscris pas au moyen de la demanderesse comme quoi la déléguée du ministre aurait refusé de manière injustifiée d'exercer son pouvoir discrétionnaire et n'aurait pas tenu compte des faits particuliers du dossier. On peut dire que le décideur a refusé de manière injustifiée d'exercer son pouvoir discrétionnaire s'il a suivi mécaniquement les politiques et lignes directrices administratives, et refusé de s'en écarter en considération des faits particuliers de l'affaire; voir le paragraphe 62 de *Thamotharem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CAF 198, [2008] 1 R.C.F. 385. L'intervention de la Cour se justifierait alors, mais tel n'est pas le cas dans la présente espèce.

[18] Il est vrai que la déléguée du ministre a d'abord déclaré qu'elle avait pris en considération les lignes directrices administratives de l'ARC et la nature obligatoire de la pénalité aux fins de sa décision, mais elle a ensuite examiné d'autres facteurs liés au déroulement de l'opération de rachat des actions et les autres possibilités offertes selon elle à la demanderesse. Elle a aussi examiné – pour finalement le rejeter – l'argument de la demanderesse selon lequel il eût été impossible d'établir la juste valeur marchande et de remettre le montant de la retenue plus tôt. Il est tout à fait évident que la déléguée du ministre a pris en considération les faits du dossier à l'étude et n'a pas suivi aveuglément les lignes directrices administratives. En conséquence, ce moyen de la demanderesse doit être rejeté.

La déléguée du ministre a-t-elle commis une erreur en prenant en considération des faits non pertinents?

[19] La demanderesse affirme que la déléguée du ministre s'est trompée en prenant en considération les faits suivants : le fait que la résolution du conseil d'administration prévoyait que l'impôt dû serait retenu et remis au plus tard le 15 avril 2005, la date d'entrée en vigueur de la convention, et le fait que la demanderesse eût connaissance de son obligation de remettre l'impôt retenu. Aucun de ces facteurs, explique la demanderesse, n'avait influé sur sa capacité à remettre l'impôt, de sorte qu'aucun d'eux n'aurait dû être pris en compte.

[20] La demanderesse soutient aussi que la déléguée du ministre a supposé à tort qu'il aurait été facile d'établir la juste valeur marchande des actions et qu'elle aurait pu faire la remise exigée sur le fondement d'une estimation. Ce sont là, estime la demanderesse, des considérations dénuées de pertinence et non appuyées par la preuve, qui rendent donc la décision contestée déraisonnable. La demanderesse invoque à cet égard l'arrêt *Barron c. Canada (Ministre du Revenu national)* (1997), 209 N.R. 392 (C.A.F.), au paragraphe 5 duquel la Cour fédérale pose en principe que « [l]a cour pourra intervenir et annuler la décision visée seulement si celle-ci a été prise de mauvaise foi, si l'instance décisionnelle a manifestement omis de tenir compte de faits pertinents ou tenu compte de faits non pertinents, ou si la décision est erronée en droit ».

[21] Le défendeur souligne que ces facteurs démontrent que la déléguée du ministre a évalué divers aspects de l'opération aux fins de sa décision et que l'évaluation des faits est la substance même de l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Par conséquent, il est normalement difficile de

convaincre la cour de révision que le décideur a agi déraisonnablement en accordant du poids à un fait déterminé (*Telfer*, paragraphe 33).

[22] Le défendeur fait en outre valoir que la décision considérée dans son ensemble est raisonnable et que la déléguée du ministre a tenu compte des circonstances particulières de l'affaire pour établir que la demanderesse n'avait pas rencontré de difficultés extraordinaires qui l'auraient empêchée de remplir son obligation de remise.

[23] La disposition d'équité de la Loi, soit son paragraphe 220(3.1), permet au ministre de prononcer des mesures dérogatoires lorsque peut être démontrée l'existence d'une situation ayant rendu impossible au contribuable de remplir l'obligation en question. Dans la présente espèce, la demanderesse a fait valoir qu'il avait été impossible d'établir plus tôt la juste valeur marchande et le prix d'achat des actions principalement parce que son comptable avait été très occupé pendant cette période (voir à la page 8 du dossier de la demanderesse le paragraphe 10 de l'affidavit d'Allan Robertson, le comptable de la demanderesse). La demanderesse affirme que, pour cette raison, elle ne pouvait pas remettre le montant de la retenue plus tôt et que la pénalité devrait donc être annulée.

[24] La circulaire d'information IC-92-2, intitulée « Lignes directrices concernant l'annulation des intérêts et des pénalités » (en date du 18 mars 1992), porte qu'on peut annuler la totalité ou une partie des pénalités ou des intérêts, ou y renoncer, si ces intérêts ou ces pénalités découlent de situations indépendantes de la volonté du contribuable. Elle énumère ensuite des exemples de situations extraordinaires qui ont pu empêcher le contribuable de faire un paiement dans le délai

prescrit. Le contribuable concerné peut présenter une demande d'annulation, où il doit exposer les raisons pour lesquelles les pénalités ou les intérêts perçus ou à percevoir découlent principalement de facteurs indépendants de sa volonté. Aux fins d'établir s'il y a lieu ou non d'annuler les intérêts ou les pénalités, l'ARC tient compte de certains facteurs, dont le point de savoir si le contribuable a déployé des efforts raisonnables et n'a pas fait preuve de négligence ni d'imprudence dans la conduite de ses affaires sous le régime d'autocotisation.

[25] La Cour estime que les motifs exposés dans la réponse à la deuxième demande d'équité sont clairs, raisonnables, justifiables et fondés sur la preuve, et qu'il n'y a donc pas lieu pour elle d'intervenir.

Dans l'hypothèse où la Cour déciderait que la décision attaquée ne remplit pas le critère de la raisonnable, devrait-elle ordonner au ministre d'annuler la pénalité comme le souhaite la demanderesse?

[26] Étant donné les réponses que j'ai données aux deux premières questions, il n'est pas nécessaire d'examiner la troisième.

[27] Les deux parties ont présenté des conclusions sur les dépens. En vertu de son pouvoir discrétionnaire, la Cour accordera au défendeur, au titre des dépens, un montant forfaitaire de 2 000,00 \$, débours et TPS compris.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE que la demande de contrôle judiciaire soit rejetée. Il est adjugé au défendeur, au titre des dépens, un montant forfaitaire de 2 000,00 \$, débours et TPS compris.

« Michel Beaudry »

Juge

Traduction certifiée conforme
Christiane Bélanger, LL.L.

ANNEXE A

Dispositions législatives applicables

Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. 1985 (5^e suppl.), ch. 1.

215. (1) La personne qui verse, crédite ou fournit une somme sur laquelle un impôt sur le revenu est exigible en vertu de la présente partie, ou le serait s'il n'était pas tenu compte du paragraphe 216.1(1), ou qui est réputée avoir versé, crédité ou fourni une telle somme, doit, malgré toute disposition contraire d'une convention ou d'une loi, en déduire ou en retenir l'impôt applicable et le remettre sans délai au receveur général au nom de la personne non résidente, à valoir sur l'impôt, et l'accompagner d'un état selon le formulaire prescrit.

227. (9) Sous réserve du paragraphe (9.5), toute personne qui ne remet pas ou ne paye pas au cours d'une année civile, de la manière et dans le délai prévus à la présente loi ou à son règlement, un montant déduit ou retenu conformément à la présente loi ou à son règlement ou un montant d'impôt qu'elle doit payer conformément à l'article 116 ou à une disposition réglementaire prise en application du paragraphe 215(4) est passible d'une pénalité :

a) soit, sous réserve de l'alinéa b) :

(i) si le receveur général reçoit ce montant au plus tard à la date où il est exigible, mais que le montant n'est pas payé de la manière prévue, de 3 % du montant,

(ii) si le receveur général reçoit ce montant :

(A) au plus trois jours après la date où il est exigible, de 3 % du montant,

(B) plus de trois jours mais au plus cinq jours après la date où il est exigible, de 5 % du

215. (1) When a person pays, credits or provides, or is deemed to have paid, credited or provided, an amount on which an income tax is payable under this Part, or would be so payable if this Part were read without reference to subsection 216.1(1), the person shall, notwithstanding any agreement or law to the contrary, deduct or withhold from it the amount of the tax and forthwith remit that amount to the Receiver General on behalf of the non-resident person on account of the tax and shall submit with the remittance a statement in prescribed form.

227. (9) Subject to subsection 227(9.5), every person who in a calendar year has failed to remit or pay as and when required by this Act or a regulation an amount deducted or withheld as required by this Act or a regulation or an amount of tax that the person is, by section 116 or by a regulation made under subsection 215(4), required to pay is liable to a penalty of

(a) subject to paragraph (b), if

(i) the Receiver General receives that amount on or before the day it was due, but that amount is not paid in the manner required, 3% of that amount,

(ii) the Receiver General receives that amount

(A) no more than three days after it was due, 3% of that amount,

(B) more than three days and no more than five days after it was due, 5% of that amount, or

montant,

(C) plus de cinq jours mais au plus sept jours après la date où il est exigible, de 7 % du montant,

(iii) si ce montant n'est pas payé ou remis au plus tard le septième jour suivant la date où il est exigible, de 10 % du montant;

b) soit de 20 % du montant qui aurait dû être remis ou payé au cours de l'année si, au moment du défaut, une pénalité en application du présent paragraphe était payable par la personne et si le défaut a été commis sciemment ou dans des circonstances équivalant à faute lourde.

220. (3.1) Le ministre peut, au plus tard le jour qui suit de dix années civiles la fin de l'année d'imposition d'un contribuable ou de l'exercice d'une société de personnes ou sur demande du contribuable ou de la société de personnes faite au plus tard ce jour-là, renoncer à tout ou partie d'un montant de pénalité ou d'intérêts payable par ailleurs par le contribuable ou la société de personnes en application de la présente loi pour cette année d'imposition ou cet exercice, ou l'annuler en tout ou en partie. Malgré les paragraphes 152(4) à (5), le ministre établit les cotisations voulues concernant les intérêts et pénalités payables par le contribuable ou la société de personnes pour tenir compte de pareille annulation.

(C) more than five days and no more than seven days after it was due, 7% of that amount, or

(iii) that amount is not paid or remitted on or before the seventh day after it was due, 10% of that amount; or

(b) where at the time of the failure a penalty under this subsection was payable by the person in respect of an amount that should have been remitted or paid during the year and the failure was made knowingly or under circumstances amounting to gross negligence, 20% of that amount.

220. (3.1) The Minister may, on or before the day that is ten calendar years after the end of a taxation year of a taxpayer (or in the case of a partnership, a fiscal period of the partnership) or on application by the taxpayer or partnership on or before that day, waive or cancel all or any portion of any penalty or interest otherwise payable under this Act by the taxpayer or partnership in respect of that taxation year or fiscal period, and notwithstanding subsections 152(4) to (5), any assessment of the interest and penalties payable by the taxpayer or partnership shall be made that is necessary to take into account the cancellation of the penalty or interest.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-393-09

INTITULÉ : PETER POND HOLDINGS LTD.
c.
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : Edmonton (Alberta)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 16 décembre 2009

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

DATE DES MOTIFS : Le 5 janvier 2010

COMPARUTIONS :

Chad Brown POUR LA DEMANDERESSE

Gregory Perlinski POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Felesky Flynn LLP POUR LA DEMANDERESSE
Edmonton (Alberta)

John H. Sims, c.r. POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Ottawa (Ontario)