

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20100607

Dossier : T-673-09

Référence : 2010 CF 609

[TRADUCTION CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 7 juin 2010

En présence de monsieur le juge Crampton

ENTRE :

KEN R. FLEET

demandeur

et

CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] En l'espèce, il s'agit uniquement de savoir s'il était raisonnable pour la fonctionnaire déléguée du ministre, Donna Mochrie, de refuser d'exercer son pouvoir discrétionnaire afin d'accorder un allègement à l'égard des pénalités et des intérêts sur arriérés, s'élevant en tout à environ 1 300 \$, qui avaient été imposés au demandeur, M. Ken Fleet, par suite d'une cotisation excédentaire à son régime enregistré d'épargne-retraite.

I. L'historique

[2] Le présent litige a pris naissance après que l'employeur de M. Fleet, le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (le MAINC), eut erronément informé celui-ci, au mois d'avril 2003, qu'il pouvait transférer à son REER ses gains ouvrant droit à pension provenant du régime que le MAINC avait établi pour son compte sans être assujéti à des pénalités pour cotisation excédentaire. Par suite de cet avis, M. Fleet a transféré un montant d'environ 14 000 \$ à son REER.

[3] Dans une lettre datée du 23 février 2004, un représentant du MAINC a informé M. Fleet qu'une erreur avait été commise dans son feuillet T4A de 2003 et que, en fait, ses gains ouvrant droit à pension ne pouvaient pas être transférés à son REER.

[4] Au mois de mars 2004, M. Fleet s'est fié à un représentant de son conseiller en placements, BMO Nesbitt Burns, pour présenter un formulaire T3012A auprès de l'Agence du revenu du Canada (l'ARC) pour son propre compte. Le formulaire visait à demander une renonciation à la retenue d'impôt qui s'appliquerait par ailleurs au retrait des cotisations excédentaires au REER. Malheureusement, l'ARC n'a aucun document accusant réception de ce formulaire. Le seul élément de preuve que M. Fleet a présenté à l'appui de sa position, selon laquelle le formulaire avait de fait été envoyé à l'ARC, était sa propre déclaration, à savoir que son ancien comptable lui avait dit que son contact (le contact de M. Fleet) à la banque avait confirmé que le formulaire avait été envoyé à l'ARC.

[5] M. Fleet n'a appris que l'ARC n'avait pas reçu ce formulaire qu'au mois d'avril 2005, lorsque son comptable et lui-même préparaient sa déclaration de revenus à l'égard de l'année d'imposition 2004.

[6] Au mois de septembre 2005, après qu'une bonne partie de la cotisation excédentaire de 2003 eut automatiquement été imputée à son année d'imposition 2004, M. Fleet a retiré un montant de 3 985,97 \$ de son REER afin de réduire le montant de sa cotisation excédentaire et son exposition aux pénalités et intérêts sur arriérés continus.

[7] Au mois d'avril 2006, sur les conseils de son comptable, M. Fleet a présenté un second formulaire T3012A en vue de demander une renonciation à la retenue d'impôt qui s'appliquerait par ailleurs au retrait, en tout ou en partie, de la cotisation excédentaire restante qu'il avait faite à son REER en 2003. Cette demande a été refusée au mois de mai 2006 pour le motif que le délai imparti aux fins de la présentation de la demande était expiré.

[8] Au mois de février 2007, dans le cadre d'une initiative plus générale en vue de remédier au problème des cotisations excédentaires au REER, l'ARC a envoyé une lettre à M. Fleet. Entre autres choses, cette lettre disait que, selon les documents de l'ARC, (i) il y avait peut-être dans le REER des cotisations excédentaires assujetties à un impôt de 1 p. 100 par mois; et (ii) que M. Fleet n'avait pas produit de déclarations T1-OVP afin de déclarer et de payer cet impôt.

[9] En réponse à cette lettre, M. Fleet a pris des dispositions pour que BMO Nesbitt Burns désenregistre un montant de 5 685 \$ de son REER. De plus, au mois de mai 2007, M. Fleet a

finalement produit ses déclarations T1-OVP pour les années d'imposition 2003 à 2006. Il a également demandé à ce moment-là qu'il soit renoncé, en vertu du pouvoir discrétionnaire conféré au paragraphe 220(3.1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5^e suppl.) (la LIR), aux pénalités et intérêts sur arriérés dont il faisait l'objet pour avoir effectué la cotisation excédentaire à son REER en 2003.

[10] Après avoir traité les déclarations T1-OVP, l'ARC a envoyé à M. Fleet, au mois d'avril 2008, des avis de cotisation informant celui-ci qu'il devait en tout près de 1 900 \$ au titre des impôts fédéraux nets, plus un montant d'environ 1 300 \$ en tout au titre des pénalités et des intérêts sur arriérés, pour les années d'imposition 2003 à 2006.

[11] Dans une lettre distincte datée du 21 avril 2008, M^{me} M.E. Gjersten, chef d'équipe, Particuliers et avantages sociaux, à l'ARC, a informé M. Fleet qu'après avoir minutieusement examiné sa situation, elle avait refusé de faire droit à sa demande de renonciation aux pénalités et intérêts sur arriérés pour production tardive.

[12] Au mois d'octobre 2008, après avoir reçu deux rappels au sujet des impôts, des pénalités et des intérêts sur arriérés en souffrance aux mois de juin et de juillet 2008, M. Fleet a demandé un réexamen de la décision défavorable de M^{me} Gjersten.

II. La décision visée par l'examen

[13] Le 27 mars 2009, M^{me} Mochrie a refusé la seconde demande que M. Fleet avait présentée pour obtenir l'annulation des pénalités et intérêts sur arriérés exigés à l'égard de la cotisation excédentaire à son REER en 2008.

[14] Dans sa lettre à M. Fleet, M^{me} Mochrie faisait remarquer que le fait que l'ARC n'avait pas reçu le formulaire T3012A initial avait été porté à l'attention de M. Fleet lorsque sa déclaration de revenus de 2004 avait été préparée. M^{me} Mochrie faisait en outre remarquer que l'on avait informé M. Fleet, au mois de mai 2006, que son second formulaire T3012A avait été présenté après l'expiration du délai applicable. Elle faisait également remarquer que les cotisations excédentaires au REER n'avaient été complètement retirées qu'au cours de l'année d'imposition 2007.

[15] Dans sa lettre, Mme Mochrie disait ensuite que, après un examen minutieux de la situation, il avait été conclu qu'il n'était pas approprié d'annuler les pénalités ou les intérêts sur arriérés en question. Elle donnait les raisons suivantes à l'appui de cette décision défavorable :

[TRADUCTION] Vous pouviez faire preuve d'une diligence raisonnable et prendre des mesures en temps opportun afin de faire en sorte que vos déclarations T1-OVP soient produites avant l'expiration du délai imparti et que les impôts soient payés. Dans votre demande, vous n'avez indiqué aucune circonstance atténuante vous ayant empêché de le faire. L'Agence du revenu du Canada ne peut pas être tenue responsable des erreurs commises par un tiers.

III. Les dispositions législatives applicables

[16] Le paragraphe 220(3.1) de la LIR prévoit ce qui suit :

Renonciation aux pénalités et aux intérêts. Le ministre peut, à tout moment, renoncer à tout ou partie de quelque pénalité ou intérêt

payable par ailleurs par un contribuable ou une société de personnes en application de la présente loi, 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.

IV. La norme de contrôle

[17] La norme de contrôle qui s'applique normalement à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire est celle de la raisonnable (Telfer c. Canada (Agence du revenu), 2009 CAF 23, paragraphe 24). En résumé, l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ministériel ou administratif sera maintenu à moins que la décision ne fasse pas partie des « issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, paragraphes 47 et 51).

V. Analyse

[18] L'article 204.1 de la LIR prévoit le paiement d'un impôt égal à 1 p. 100 de la partie de l'excédent qui n'a pas été restituée. S'il y a cotisation excédentaire, le contribuable est également tenu de produire une déclaration T1-OVP pour chaque année d'imposition à l'égard du solde du REER qui excède le plafond de cotisation permis.

[19] Malheureusement, M. Fleet n'a produit des déclarations T1-OVP qu'au mois de mai 2007, après avoir reçu, au mois de février de cette année-là, une lettre de l'ARC lui recommandant de le faire.

[20] Le paragraphe 220(3.1) confère au ministre le pouvoir discrétionnaire d'accorder ce qui a été décrit comme « 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 » (*Telfer*, précité, paragraphe 34).

[21] La *Circulaire d'information en matière d'impôt sur le revenu IC07-1* de l'ARC fournit des renseignements au sujet des circonstances dans lesquelles le ministre peut exercer son pouvoir discrétionnaire, en vertu du paragraphe 220(3.1), en vue de renoncer aux pénalités ou de les annuler. Au paragraphe 23 de ce document, il est dit que le ministre peut accorder un tel allègement lorsque l'une des situations suivantes justifie l'incapacité du contribuable à s'acquitter d'une obligation ou d'une exigence fiscale : (i) circonstances exceptionnelles; (ii) actions de l'ARC; (iii) incapacité de payer ou difficultés financières.

[22] En l'espèce, M. Fleet a confirmé qu'il ne demandait pas un allègement fondé sur l'incapacité de payer ou sur des difficultés financières. Il se fondait principalement sur l'existence de circonstances exceptionnelles. Quant aux actions de l'ARC, il alléguait qu'étant donné que l'Agence avait tardé à répondre à ses lettres et à ses messages téléphoniques, il était particulièrement justifié d'exercer, dans ce cas-ci, le pouvoir discrétionnaire en question.

[23] La circulaire IC07-1 dit, au paragraphe 25, que les circonstances exceptionnelles qui peuvent donner lieu à l'exercice du pouvoir discrétionnaire, en ce qui concerne la renonciation aux pénalités et aux intérêts ou leur annulation, sont notamment : a) une catastrophe naturelle ou causée

par l'homme, telle qu'une inondation ou un incendie; b) des troubles civils ou l'interruption de services, tels qu'une grève des postes; c) une maladie grave ou un accident grave; ou d) des troubles émotifs ou mentaux graves, tels qu'un décès dans la famille immédiate.

[24] Quant aux retards administratifs, la circulaire IC07-1 dit, au paragraphe 26, que « des retards de traitement, qui ont fait en sorte que le contribuable n'a pas été informé d'une somme en souffrance dans un délai raisonnable » peuvent servir de fondement à la renonciation aux pénalités et aux intérêts ou à leur annulation.

[25] Il est bien établi que, bien qu'elles ne soient pas obligatoires, les lignes directrices administratives constituent un outil important pour une saine administration publique et que ces lignes directrices peuvent influencer d'une façon valide la conduite d'un décideur administratif. En aidant les membres du public à prévoir la façon dont un organisme est susceptible d'exercer le pouvoir discrétionnaire qui lui est reconnu par la loi, les lignes directrices aident les particuliers et les entreprises à organiser leurs affaires. En même temps, elles permettent à l'organisme de régler un problème de manière exhaustive et proactive, plutôt que de l'aborder de manière partielle et réactive, au cas par cas (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Thamothers*, 2007 CAF 198, paragraphes 55 à 57).

[26] À l'appui de la demande qu'il a présentée pour que le pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 220(3.1) de la LIR soit exercé, M. Fleet a affirmé que, par suite d'un déménagement, il lui avait été difficile de correspondre en temps opportun avec l'ARC, avec son comptable et avec son conseiller en placements (BMO Nesbitt Burns). Il a ensuite déclaré que

[TRADUCTION] « les retards qui en ont résulté [ont ensuite amené l'ARC] à refuser les demandes et ont entraîné la perte de documents et ainsi de suite ».

[27] Je puis certes comprendre pourquoi M. Fleet estime avoir été traité d'une façon inéquitable eu égard aux circonstances. De plus, je comprends bien sa position, lorsqu'il affirme s'être efforcé de remédier d'une façon proactive à sa situation.

[28] Toutefois, contrairement à ce qu'il affirme, M. Fleet n'a pas fait tout son possible pour éviter de se trouver dans cette situation. En effet, son ancien employeur l'a informé, au mois de février 2004, du conseil erroné qui lui avait été donné. M. Fleet aurait pu retirer sa cotisation excédentaire à ce moment-là, tout en attendant une réponse de l'ARC au sujet de la demande qu'il avait présentée en vue d'obtenir une renonciation à la retenue d'impôt applicable au retrait des cotisations excédentaires au REER. De plus, au lieu de se fier à son conseiller en placements pour présenter cette demande de renonciation, M. Fleet aurait pu l'envoyer lui-même, ou même la livrer en personne. En outre, M. Fleet aurait pu produire ses déclarations T1-OVP pour les années en question lorsqu'il devait les produire au lieu d'attendre jusqu'au mois de mai 2007 pour le faire. Enfin, il aurait pu payer les pénalités applicables beaucoup plus tôt au lieu d'attendre, pendant que les intérêts sur arriérés continuaient à s'accumuler sur les montants payables en souffrance.

[29] Il me semble que la raison pour laquelle M. Fleet n'a pas pris ces mesures est du moins en partie attribuable au fait qu'il s'est fié à ses conseillers et qu'il a malheureusement été victime de leurs erreurs ou de leurs omissions. Toutefois, le droit est bien établi : le contribuable est

« directement responsable des agissements de la personne qu'il a désignée pour administrer ses affaires financières » (*Babin c. Canada (Agence des douanes et du revenu)*, 2005 CF 972, paragraphe 19; *Northview Apartments Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2009 CF 74, paragraphes 8 et 11; *PPSC Enterprises Ltd. c. Ministre du Revenu national*, 2007 CF 784, paragraphe 23; et *Succession Jones c. Canada (Procureur général)*, 2009 CF 646, paragraphe 59), et qu'il « leur appartient de s'informer des règles applicables à la production des déclarations » (*Sandler c. Procureur général du Canada*, 2010 CF 459, paragraphe 12).

[30] Cela étant, il m'est impossible de conclure que la décision ici en cause était déraisonnable. J'aurais pu arriver à une conclusion différente, mais la décision de M^{me} Mochrie de refuser d'exercer son pouvoir discrétionnaire appartenait sans aucun doute « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, précité) compte tenu du fait (i) que M. Fleet pouvait faire en sorte que les déclarations T1-OVP soient produites avant l'expiration des délais impartis et que l'impôt applicable soit payé; (ii) que, dans ses observations, M. Fleet n'a pas indiqué de circonstances atténuantes l'empêchant de le faire.

[31] Quant aux retards et aux erreurs que M. Fleet a allégués de la part de l'ARC, je ne puis conclure que ces présumés retards et erreurs étaient tels qu'il était déraisonnable pour M^{me} Mochrie de refuser d'exercer son pouvoir discrétionnaire en faveur de M. Fleet.

[32] Le seul élément de preuve que M. Fleet a présenté à l'appui de l'allégation selon laquelle son formulaire T3012A initial avait de fait été envoyé à l'ARC était une preuve par ouï-dire selon laquelle son comptable lui avait dit que son conseiller en placements l'avait informé que le

formulaire avait été envoyé à l'ARC. Je ne puis conclure, en me fondant sur cet élément de preuve, que l'ARC a reçu ce formulaire. Quoiqu'il en soit, même si l'ARC avait reçu le formulaire et avait exercé son pouvoir discrétionnaire afin de renoncer à la retenue d'impôt applicable au retrait des cotisations excédentaires au REER, M. Fleet serait néanmoins tenu de produire des déclarations T1-OVP pour les années 2003 et 2004 et de payer les intérêts qui s'étaient jusqu'alors accumulés. L'omission de M. Fleet de produire ces déclarations, et d'éliminer finalement la cotisation excédentaire au REER, avant l'année 2007 a entraîné des pénalités et des intérêts sur arriérés supplémentaires.

[33] M. Fleet soutient que l'ARC a aggravé la situation en l'informant, au mois de février 2007, qu'il y avait peut-être des cotisations excédentaires au REER qui étaient assujetties à un impôt de 1 p. 100 par mois. M. Fleet maintient que l'ARC aurait dû l'informer expressément du montant exact qu'il devait, le cas échéant, à ce moment-là. Toutefois, il semble que l'ARC n'ait pas été en mesure de calculer le montant précis que M. Fleet devait à l'égard de sa cotisation excédentaire au REER de 2003 tant que ce dernier n'a pas produit ses déclarations T1-OVP pour les années 2003 à 2006, ce qu'il n'a fait qu'au mois de mai 2007. Quoiqu'il en soit, je ne puis conclure que la décision ici en cause était déraisonnable parce que le langage utilisé par l'ARC dans sa lettre du mois de février 2007 a peut-être induit M. Fleet en erreur. En fait, je conclus que cette lettre était raisonnable eu égard aux circonstances.

[34] Enfin, en ce qui concerne les présumés retards de l'ARC, je ne puis conclure qu'ils sont tels que la décision de M^{me} Mochrie était déraisonnable. À part le fait que l'ARC n'a pas répondu au

formulaire initial T3021A, qui n'a jamais été reçu, comme je suis prêt à supposer, l'ARC ne semble pas avoir tardé d'une façon déraisonnable à répondre aux lettres de M. Fleet.

VI. Conclusion

[35] La demande de contrôle judiciaire est rejetée.

[36] Toutefois, étant donné que le présent litige a pris naissance par suite d'un conseil erroné que M. Fleet a reçu du MAINC, une autre branche du gouvernement fédéral, il ne convient pas selon moi de faire droit à la demande que le défendeur a faite pour que les dépens lui soient accordés. Par conséquent, aucuns dépens ne seront adjugés.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE :

La demande de contrôle judiciaire est rejetée sans qu'aucuns dépens soient adjugés.

« Paul S. Crampton »
Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-673-09

INTITULÉ : KEN R. FLEET
c.
CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

LIEU DE L'AUDIENCE : Calgary (Alberta)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 12 mai 2010

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

**DATE DES MOTIFS
ET DU JUGEMENT :** Le 7 juin 2010

COMPARUTIONS :

Ken Fleet DEMANDEUR

Jamie Hammersmith
Brooke Sittler POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Myles J. Kirvan POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada