

Cour fédérale



Federal Court

Date: 20130227

Dossier: T-56-08

Référence : 2013 CF 200

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), 27 février 2013

En présence de monsieur le juge Mandamin

ENTRE :

NRT TECHNOLOGY CORP

demanderesse

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision, en date du 14 décembre 2007, par laquelle M. Thompson, directeur adjoint, Bureau des services fiscaux de Toronto-Est, Agence de revenu du Canada (le directeur) a rejeté la demande présentée par la demanderesse en vue d'obtenir l'annulation d'une pénalité en vertu de la disposition d'allègement pour les contribuables prévue au paragraphe 220(3.1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, LRC 1985, ch. 1 (5^e suppl.) (LIR).

[2] Pour les motifs qui suivent, j'estime que la décision est déraisonnable et j'accueillerai la demande de contrôle judiciaire.

Les faits

[3] La demanderesse, NRT Technology Corp. (NRT), est une société qui fournit des produits et des solutions de manipulation d'espèces et dont le siège est à Toronto, en Ontario. John Dominelli est le président de NRT et occupe ce poste depuis plus de 17 ans.

[4] Le 28 février 2006, NRT a versé à M. Dominelli, à titre de cadre, une prime de 7 093 000 \$ (la prime). Le 14 mars 2006, NRT a versé des retenues fiscales de 2 848 548,80 \$ sur la prime payée.

[5] Le 23 mars 2006, l'Agence du revenu du Canada (ARC) a infligé à la demanderesse une pénalité de 284 805 \$ pour versement tardif. NRT était considérée comme un auteur de versements « seuil 2 » ou « accélérés », ce dont l'ARC l'avait informée par écrit en novembre 2005. En tant qu'auteur de versements « seuil 2 », NRT devait donc, dans l'affaire qui nous occupe, verser ses déductions à la source dans les trois jours ouvrables suivant le dernier jour de la période commençant le 22 du mois et se terminant le dernier jour du mois.

[6] L'ARC a déterminé que la demanderesse devait verser les 2 848 548,80 \$ le 3 mars 2006 et que son défaut de remettre ladite somme justifiait l'imposition de la pénalité.

[7] La demanderesse affirme qu'au moment où la prime a été payée, NRT avait confié ses obligations en matière de paie à une entreprise indépendante d'administration de la paie, Ceridian. La prime n'a pas été traitée selon le processus normal et n'est pas passée par Ceridian; elle a plutôt été traitée à l'interne, vu l'entrée en fonction d'une fiscaliste, M^{me} Vaknin. Celle-ci avait été déléguée par Charger Consulting Corporation (Charger) et HS & Partners LLP (HS) dont les services avaient été retenus par NRT, qui souhaitait obtenir des conseils en matière de planification financière, de fiscalité et de comptabilité ainsi que des conseils juridiques. Elle devait notamment donner des conseils concernant le paiement de la prime, compte tenu de l'importance de celle-ci.

[8] Madame Vaknin a entre autres recommandé à M. Dominelli d'acheter des actions accréditives, ce qui permettrait de réduire d'environ 50 % l'impôt à payer sur le paiement de la prime. M. Dominelli a suivi ce conseil et a acheté des actions accréditives, qu'il a souscrites en décembre 2005.

[9] En février 2006, NRT et M. Dominelli ont eu plusieurs discussions avec M^{me} Vaknin au sujet du paiement de la prime et des obligations de NRT concernant les retenues et le versement à effectuer à cet égard. M^{me} Vaknin a conseillé à NRT de verser la prime le ou avant le 28 février 2006, mais de ne faire aucun versement de retenues à la source à l'ARC tant qu'elle n'aurait pas donné d'autres instructions.

[10] Le 13 mars 2006, M^{me} Vaknin a téléphoné d'urgence à M. Dominelli pour lui dire qu'un fonctionnaire de l'ARC l'avait appelée pour l'informer que NRT devait retenir à la source et remettre le plein montant de l'impôt exigible sur le paiement de la prime le ou avant le 15 mars 2006. Le 14 mars 2006, M. Dominelli a donc pris des arrangements avec NRT pour que l'entreprise verse au titre de retenues à la source la somme de 2 848 548,80 \$ sur le paiement de la prime.

[11] Le 23 mars 2006, pour faire suite à ses conseils de planification fiscale concernant les actions accréditives, M^{me} Vaknin a demandé, par écrit, une réduction des retenues d'impôt à la source pour l'année d'imposition se terminant le 31 décembre 2006. Par lettres datées du 4 juillet 2006 et du 15 août 2006, l'ARC a accepté la demande de NRT de réduire la retenue d'impôt obligatoire sur la portion de la prime relative aux actions accréditives. La retenue n'était donc plus obligatoire sur une portion de 3 338 066 \$ de la prime de 7 093 000 \$. La retenue à la source a été abaissée de 2 848 548 \$ à 1 507 481,50 \$. En conséquence, l'ARC a réduit de 10 % la pénalité en litige, laquelle est passée de 284 804,88 \$ à 150 748,15 \$ (la pénalité). L'ARC a finalement prélevé la pénalité à même des remboursements de TPS dus à NRT, de sorte qu'en novembre 2006, la pénalité avait été acquittée en entier.

[12] Le 13 septembre 2006, M^{me} Dominelli, alors directrice des ressources humaines de NRT, a déposé une demande d'annulation de la pénalité en vertu de la disposition d'allègement pour les contribuables prévue au paragraphe 220(3.1) de la LIR. Elle faisait valoir que NRT avait consenti un effort raisonnable concernant le versement des retenues fiscales sur la prime et qu'elle s'était fiée aux conseils de professionnels et aux renseignements fournis par l'ARC.

[13] Le 9 novembre 2006, l'ARC a répondu par lettre à la demande d'allègement du 13 septembre 2006. L'ARC y affirmait qu'un [TRADUCTION] « examen de l'historique du compte et des circonstances décrites dans la lettre [de NRT] [n'avait] pas permis de prouver que [NRT] ne pouv[ait] se conformer aux exigences [de l'ARC] ». De plus, l'ARC s'est dite d'avis que NRT n'était pas parvenue à démontrer que le retard était attribuable à des circonstances atténuantes ou qu'il résultait d'une erreur commise par l'ARC. L'ARC a donc estimé que les administrateurs de NRT n'avaient pas fait preuve de diligence raisonnable quant au versement de l'impôt à payer. La demande d'allègement de NRT a donc été rejetée.

[14] Le 18 juillet 2007, NRT a demandé un deuxième examen administratif concernant sa demande d'allègement. NRT a soutenu qu'elle avait fait des efforts raisonnables et qu'elle n'avait pas été négligente ou insouciante en se fiant aux conseils d'une professionnelle et de l'ARC en matière de paiement de l'impôt.

[15] Dans une lettre datée du 14 décembre 2007, le directeur a refusé le deuxième examen administratif.

La décision contrôlée

[16] Lorsqu'un contribuable demande un examen de deuxième niveau, un fonctionnaire examine les observations à l'appui de la demande et prépare un rapport dans lequel il recommande de refuser l'allègement au contribuable ou de le lui accorder en tout ou en partie.

La personne chargée de prendre la décision finale relativement à l'examen de deuxième niveau étudie le rapport préparé par le fonctionnaire désigné et décide s'il convient ou non d'accorder l'allègement demandé. Dans la présente affaire, le directeur a étudié le rapport d'examen de deuxième niveau produit par le fonctionnaire désigné, John Collins. Le rapport d'examen de deuxième niveau et la lettre de décision du directeur datée du 14 décembre 2007 constituent la décision en litige dans la présente demande.

Rapport d'examen de deuxième niveau

[17] Le rapport d'examen de deuxième niveau (le rapport) commence par un résumé de l'historique du dossier. On peut y lire que NRT a déjà demandé et obtenu un allègement total des pénalités infligées pour août et septembre 2001 pour avoir produit sa déclaration en retard en raison de circonstances extraordinaires. On y indique également que, globalement, le dossier de conformité de NRT est très bon.

[18] La suite du rapport est un résumé des demandes faites par NRT au titre de l'allègement fiscal. L'auteur fait état de la lettre de demande d'examen de premier niveau, puis de la lettre de demande d'examen de deuxième niveau de NRT, datée du 18 juillet 2007. Il mentionne que NRT s'appuie sur le paragraphe 33 de la Circulaire d'information 07-1 pour affirmer que l'entreprise a agi en conformité avec les quatre facteurs de base énumérés. Il énumère ensuite les autres arguments présentés par NRT au soutien de sa demande d'allègement, ainsi que les documents justificatifs que l'entreprise a joints à ses observations de deuxième niveau.

[19] Le fonctionnaire conclut son rapport en disant que même si l'ARC mesure l'importance de la pénalité en cause et reconnaît l'importance du pouvoir discrétionnaire dans le processus, l'Agence n'est pas en mesure de rendre une décision favorable dans cette affaire. Il affirme que la preuve donne à penser que l'entreprise a fait montre d'insouciance dans le traitement de la prime. Ce fait et le défaut de NRT d'agir rapidement et de corriger l'erreur permettent de conclure que les conditions requises pour accorder un rajustement ne sont pas réunies.

Lettre de décision

[20] Dans la lettre de décision, le directeur fait observer qu'il incombe au contribuable de s'acquitter des obligations que lui impose la loi. En conséquence, le contribuable est généralement considéré comme responsable des erreurs commises par des tiers.

[21] Le directeur ajoute qu'en l'absence de circonstances extraordinaires, les erreurs ou omissions commises par les représentants dûment autorisés de l'entreprise doivent au bout du compte être attribuées à l'entreprise. Le directeur note qu'en novembre 2005 et en novembre 2006, l'ARC a informé l'entreprise par écrit de son statut d'auteur de versements.

[22] La lettre de décision indique que l'ARC n'a pu arriver à la conclusion qu'elle avait commis une erreur quant à la date limite du versement en question. L'ARC précise dans sa lettre qu'elle ne prétend pas que NRT a tenté sciemment de se soustraire à ses obligations. Toutefois, le directeur souligne que l'ARC n'a reçu aucune preuve étayant l'affirmation selon laquelle

l'entreprise avait été induite en erreur par l'ARC ou que l'ARC avait omis de transmettre en temps opportun des renseignements à l'entreprise.

[23] Le directeur reconnaît les bons antécédents de conformité de NRT et fait observer qu'ils ne sauraient à eux seuls constituer le fondement d'une décision favorable. Voici ce qu'il écrit :

[TRADUCTION]

Bien que nous reconnaissons que dans le passé l'entreprise s'est acquittée de ses obligations, nous tenons à souligner que le profil de conformité ne saurait à lui seul constituer le fondement d'une décision favorable. Le dossier indique que l'entreprise a fait montre de négligence dans son traitement de la prime en question. Ce fait et le défaut de l'entreprise de corriger l'erreur rapidement permettent de conclure que les conditions requises pour accorder un rajustement n'ont pas été réunies et que, par conséquent, l'allègement ne devrait pas être accordé.

[24] Le directeur informe NRT que l'annulation de la pénalité pour versement tardif ne serait pas appropriée dans ce cas.

Les dispositions législatives

[25] La *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5^e suppl.) prévoit :

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

220 (3.1) The ministre 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

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.	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.
---	--

Les questions en litige

[26] Deux questions sont soulevées dans la présente demande :

- a) La décision par laquelle l'ARC a refusé la demande d'allègement de la demanderesse était-elle raisonnable?
- b) L'ARC a-t-elle restreint son pouvoir discrétionnaire en refusant la demande d'allègement fiscal de la demanderesse?

[27] À mon sens, la question déterminante est celle de savoir si la décision attaquée est raisonnable.

La norme de contrôle

[28] La Cour suprême du Canada a conclu, dans l'arrêt *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 RCS 190 [*Dunsmuir*], qu'il n'y a que deux normes de contrôle : la norme de la décision correcte, qui s'applique aux questions de droit, et la norme de la raisonnable, qui

s'applique aux questions mixtes de fait et de droit et aux questions de fait. *Dunsmuir*, aux paragraphes 50 et 53. Elle a indiqué également que, lorsque la norme de contrôle a déjà été arrêtée, il n'est pas nécessaire de reprendre l'analyse permettant de l'arrêter. *Dunsmuir*, au paragraphe 62.

[29] La demanderesse et le défendeur conviennent, avec raison à mon sens, que la norme de contrôle applicable aux décisions discrétionnaires du ministre est celle de la décision raisonnable; *Lanno c Canada (Agence des Douanes et du Revenu)*, 2005 CAF 153, 31 Admin LR (4th) 85.

Analyse

[30] La demanderesse cite d'abord des décisions de la Cour fédérale et de la Cour d'appel fédérale concernant l'objet et les modalités d'interprétation du paragraphe 220(3.1) de la LIR. Essentiellement, la demanderesse prétend que le paragraphe 220(3.1) confère au ministre le pouvoir discrétionnaire général d'annuler des intérêts ou des pénalités et d'accorder de ce fait un allègement de l'application des dispositions de la LIR qui sont susceptibles de porter indûment préjudice au contribuable en raison de la complexité des lois fiscales, sans qu'il y ait de faute de sa part. La demanderesse soutient qu'étant donné l'étendue du pouvoir du ministre d'accorder un allègement en vertu du paragraphe 220(3.1) et du caractère exceptionnel de la situation, la décision du ministre de refuser l'allègement était déraisonnable.

[31] Entre autres observations, la demanderesse signale en particulier que le rapport précise que l'une des raisons pour lesquelles l'ARC a décidé de ne pas accorder d'allègement était [TRADUCTION] « le défaut de NRT d'agir rapidement pour corriger l'erreur », sans expliquer en quoi la demanderesse n'a pas agi rapidement pour corriger tout retard ou toute omission. La demanderesse soutient qu'il est difficile de comprendre en quoi elle n'a pas agi avec célérité pour corriger l'erreur, car dès que M^{me} Vaknin a téléphoné d'urgence à NRT pour l'informer que l'entreprise était tenue de retenir et de remettre le plein montant de l'impôt exigible sur le paiement de la prime, NRT s'est exécutée et a versé la retenue fiscale de 2 848 548,80 \$ associée au versement de la prime.

[32] Le défendeur soutient que dans les cas d'application de la norme de la raisonabilité, la Cour devrait s'en remettre à l'ARC et qu'il ne lui appartient pas de réévaluer les facteurs pris en compte pour substituer son propre jugement à celui du décideur.

[33] Le défendeur fait remarquer que l'ARC a rejeté la demande de la demanderesse pour plusieurs motifs, entre autres parce que la demanderesse n'a pas agi rapidement pour corriger son erreur. Le défendeur soutient que l'ARC est arrivé à la conclusion que la demanderesse n'a pas agi rapidement pour corriger son erreur et cite le rapport dans lequel l'agent écrit :

[TRADUCTION]

Il nous est impossible de conclure que l'entreprise a agi rapidement pour régler le solde exigible. Jacqueline Dominelli affirme dans sa lettre du 12 septembre 2006 [...] que l'entreprise n'a fait aucun versement de pénalité au motif qu'elle avait reçu l'assurance des services des cotisations de l'ARC que l'Agence renoncerait à la pénalité.

[L'ARC] a finalement annulé la dette en appliquant au solde exigible plusieurs des remboursements de TPS de l'entreprise.

[34] L'extrait cité au paragraphe 33 ci-dessus indique clairement que le directeur considérait le défaut de l'entreprise de corriger rapidement l'erreur comme l'une des principales raisons de lui refuser l'allègement. Pourtant, les motifs du directeur n'expliquent pas en quoi l'entreprise n'a pas corrigé l'erreur. L'entreprise aurait fait l'erreur de ne pas verser la somme de 2 848 548,80 \$ associée au paiement de la prime avant la date limite du 3 mars 2006. Cette erreur a entraîné la pénalité dont la demanderesse demande l'allègement.

[35] Puisque le directeur estimait que l'omission de l'entreprise de corriger rapidement l'erreur justifiait de lui refuser l'allègement, il faut donc examiner comment l'erreur a été corrigée. La preuve a démontré que NRT ignorait que le versement devait avoir lieu le 3 mars 2006 et qu'elle croyait plutôt qu'il devait être fait le 15 mars 2006. La demanderesse soutient que lorsque M^{me} Vaknin a téléphoné d'urgence à M. Dominelli pour l'informer que NRT devait retenir et verser le plein montant de l'impôt exigible sur le paiement de la prime, M. Dominelli a pris immédiatement des mesures pour que NRT paie en entier les 2 848 548,80 \$. Le versement a eu lieu le 14 mars 2006, soit le lendemain de l'appel de M^{me} Vaknin, mais 11 jours après la date limite.

[36] La preuve démontre clairement que l'erreur a été corrigée par la demanderesse 11 jours après qu'elle a été commise. Il est clair également que l'erreur a été corrigée sans l'intervention de l'ARC. En fait, la demanderesse n'a reçu aucune communication de l'ARC au sujet de l'erreur avant le début d'avril 2006.

[37] L'ARC n'a pas su avant le début d'avril 2006 qu'une erreur avait été commise. Quand elle l'a su, le plein montant de 2 848 548,80 \$ avait déjà été payé. La lettre de décision ne donne d'indication ni sur la raison pour laquelle la correction apportée par l'entreprise n'était pas suffisamment [TRADUCTION] « rapide » pour satisfaire le directeur, ni sur la façon dont l'entreprise aurait pu corriger l'erreur plus rapidement qu'elle ne l'a fait.

[38] L'extrait de la lettre figurant au paragraphe 33 ci-dessus semble indiquer que l'erreur dont il est question dans le rapport n'est pas l'omission de NRT de verser la retenue à temps, mais bien le moment du paiement de la pénalité infligée, ce qui pose deux problèmes.

Premièrement, le rapport indique que l'ARC ne pouvait conclure que l'entreprise avait agi rapidement pour acquitter le « solde » dû. Le rapport ne précise pas si « l'erreur » à laquelle la lettre de décision fait référence s'attache au versement par l'entreprise de la retenue exigible ou au versement du solde de la pénalité.

[39] Deuxièmement, il est possible que NRT n'ait fait aucun paiement de pénalité avant le 12 septembre 2006, mais l'entreprise avait réagi et pris des mesures pour faire en sorte de réduire la pénalité en recourant au régime des actions accréditives. Cette mesure a réduit le montant total de la retenue fiscale, ce qui a réduit dans la même proportion le solde de la pénalité. Ce processus a été amorcé à la fin de mars 2006 et le montant dû par NRT a été réduit par l'ARC en juillet et août 2006. La demanderesse ignorait le montant définitif et exact exigible sur la pénalité avant que la déduction ne soit faite. Il importe aussi de noter que l'ARC a finalement prélevé la pénalité à même les remboursements de TPS dus à NRT et qu'en novembre 2006, la pénalité

avait été payée intégralement. Il n'est pas indiqué si cela a été fait à la demande de NRT ou par l'ARC, de son propre chef.

[40] On ne sait pas vraiment à quelle « erreur » le directeur faisait référence dans sa décision, ni en quoi la demanderesse n'a pas corrigé l'erreur, qu'il s'agisse de l'omission de verser la retenue à la source ou de verser le solde final de la pénalité. Les éléments probants appuient les dires de la demanderesse, à savoir qu'elle a rapidement remédié à son défaut de remettre la somme exigible et qu'elle a pris des mesures pour régler la pénalité faisant suite à la cotisation.

[41] Par conséquent, j'estime que la conclusion suivante de la lettre de décision :

[TRADUCTION] « Ce fait et le défaut de l'entreprise de corriger l'erreur rapidement permettent de conclure que les conditions requises pour accorder un rajustement n'ont pas été réunies et que, par conséquent, l'allègement ne devrait pas être accordé », est équivoque et que dans les deux cas, elle ne concorde avec la preuve soumise au directeur.

Conclusion

[42] J'estime que la décision du directeur selon laquelle NRT a omis de corriger rapidement l'erreur est déraisonnable en ce qu'elle ne répond pas aux exigences de justification, de transparence et d'intelligibilité énoncées dans l'arrêt *Dunsmuir*.

[43] La demande de contrôle judiciaire est accueillie et je renvoie l'affaire pour nouvelle décision.

JUGEMENT

LA COUR STATUE :

1. La décision contrôlée est annulée et l'affaire est renvoyée pour nouvelle décision par un autre décideur.
2. Les dépens sont adjugés en faveur de la demanderesse.

« Leonard S. Mandamin »

Juge

Traduction certifiée conforme
Édith Malo, LL.B.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-56-08

INTITULÉ : NRT TECHNOLOGY CORP c
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 22 février 2012

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

DATE DU JUGEMENT : Le 27 février 2013

COMPARUTIONS :

David Chodikoff POUR LA DEMANDERESSE
Tarsem Basraon

Nancy Arnold POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Miller Thomson LLP POUR LA DEMANDERESSE
Toronto (Ontario)

Myles J. Kirvan POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Toronto (Ontario)