

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20130917

Dossier : T-38-12 Référence : 2013 CF 955

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 17 septembre 2013

En présence de monsieur le juge Harrington

ACTION SIMPLIFIÉE

ENTRE :

MARTHA NEWCOMBE

demanderesse

et

SA MAJESTÉ LA REINE

défenderesse

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Il y a deux questions à trancher en l'espèce. La première consiste à déterminer si le montant payé par le ministère fédéral de la Justice à Halifax à M^{me} Newcombe, lorsqu'elle a cessé de travailler pour celui-ci, était imposable à la source. La seconde question est de savoir si la Cour a compétence pour se prononcer sur cette question.

[2] En résumé, la position de M^{me} Newcombe est que la somme en cause constituait des dommages-intérêts extrajudiciaires versés en règlement de plusieurs griefs en instance, et n'est donc pas imposable. Le Ministère considère qu'il s'agit d'un paiement tenant lieu de préavis de congédiement, ou subsidiairement, d'une allocation de retraite. Dans un cas comme dans l'autre, il s'agissait selon lui d'un revenu imposable. Il était donc tenu, en vertu de la Loi, de faire une retenue à la source, de remettre une partie de la somme à l'Agence du revenu du Canada (ARC), et d'établir un formulaire T4 (état de la rémunération payée).

[3] Le Ministère ajoute que, de par son caractère véritable, la présente action vise à contester indirectement l'avis de cotisation de l'ARC, et que la Cour canadienne de l'impôt a compétence exclusive en la matière. M^{me} Newcombe rétorque qu'il s'agit d'une action contre la Couronne par suite d'un manquement à un contrat dans le cadre de laquelle la principale réparation recherchée est un bref de *mandamus* enjoignant à la Couronne d'établir un formulaire T4 modifié. En vertu du paragraphe 17 de la *Loi sur les Cours fédérales*, la Cour a compétence concurrente en première instance à l'égard de toute demande de réparation contre la Couronne. En outre, la Cour fédérale a compétence exclusive pour délivrer un bref de *mandamus* contre un office fédéral, une commission ou un autre tribunal en vertu du paragraphe 18 de sa loi habilitante.

[4] Avant de déterminer le véritable objet de l'action et de déterminer si la Cour a la compétence voulue, il est nécessaire de comprendre les faits et la loi applicable.

LES FAITS

[5] M^{me} Newcombe s'est jointe au ministère de la Justice à Halifax en tant qu'assistante juridique en 1996. Elle a quitté le Ministère au décès de son mari, mais y est ensuite revenue en 2000. Selon son témoignage non contredit, tout s'est bien passé jusqu'en 2004. À cette époque, de nouveaux employés se sont joints au Ministère. Elle a été harcelée en raison de ses mauvaises évaluations de rendement et elle a pris, sur ordre du médecin, un congé pour cause de stress. En date du mois de juin 2006, elle avait déposé un certain nombre de griefs contre son employeur, qui en étaient à diverses étapes du processus. Ces griefs comprenaient des plaintes pour harcèlement et une contestation des évaluations de rendement.

[6] M^{me} Newcombe a demandé l'aide de son syndicat étant donné qu'elle et son ministère étaient tous deux prêts à rompre leur relation employeur-employé. Par un accord conclu à Halifax le 12 juin 2006, M^{me} Newcombe a démissionné et accepté de s'abstenir à l'avenir de poser sa candidature à des postes au sein ministère de la Justice. Elle a également accepté de retirer tous les griefs en instance, de se désister de toute procédure en appel et ne pas déposer d'autres plaintes par grief, action ou autrement.

[7] Pour sa part, le ministère a accepté de lui verser [TRADUCTION] « un montant forfaitaire équivalent à une année de salaire (12 mois), soit 46 290 \$, moins les retenues prévues par la loi », et d'autres sommes visant à compenser les pertes au titre de la pension de retraite et de la prestation supplémentaire de décès. Le ministère a accepté de ne pas recouvrer de montant au

titre des congés de maladie et de retirer du dossier de M^{me} Newcombe et de détruire tout document reflétant les problèmes qu'elle avait eu avec son employeur.

[8] Peu après, le Ministère a versé 35 466,65 \$ dans le compte bancaire de M^{me} Newcombe. Celle-ci a déclaré qu'à cette époque elle était préoccupée et que ce n'est qu'en février 2007, lorsqu'elle a reçu le formulaire T4, qu'elle a réalisé que des montants avaient été déduits à la source.

[9] L'avis de cotisation délivré le 30 mai 2007 faisait mention du revenu déclaré inscrit dans le formulaire T4, lequel comprenait son salaire jusqu'au moment de sa démission en juin 2006 et le montant forfaitaire.

[10] C'est à ce moment que la situation a commencé à se dégrader. M^{me} Newcombe aurait dû produire un avis d'opposition à l'avis de cotisation. Elle ne l'a pas fait. Au lieu de cela, elle a appelé l'ARC pour expliquer que le formulaire T4 était erroné et devait être modifié. L'ARC lui a indiqué qu'elle ne pouvait pas modifier le formulaire, et que seul l'employeur était en mesure de le faire. L'ARC a indiqué que si elle recevait un formulaire modifié, la dette fiscale de M^{me} Newcombe serait réexaminée.

[11] Après avoir quitté le Ministère, M^{me} Newcombe a présenté une demande de prestation d'assurance-emploi. Le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences s'est demandé si elle n'avait pas simplement démissionné et par conséquent perdu son droit à des prestations. Theodore K. Tax, directeur régional principal, Bureau régional de

l'Atlantique, ministère de la Justice du Canada, qui avait signé l'accord conclu avec M^{me} Newcombe, leur a écrit ce qui suit en ce qui concerne ledit accord :

[TRADUCTION]

Au moment où nous avons entamé les négociations, l'employée avait intenté plusieurs recours contre l'employeur, lesquels sont énumérés au paragraphe 4 de l'accord. Du point de vue de l'employeur, l'accord a résolu toutes les questions juridiques liées à l'emploi qu'a occupé l'employée au sein de notre ministère. Cet accord garantit également qu'aucun autre grief, appel ou procédure ne sera déposé ou interjeté.

En contrepartie du règlement de toutes les actions, et de la remise d'une lettre de démission ayant mis fin à la relation d'emploi, l'employeur a accepté de verser un montant forfaitaire à l'employé dont le montant a été convenu entre les parties. Ce montant forfaitaire a été établi à la lumière de décisions judiciaires et arbitrales ou de règlements amiables portant sur des circonstances similaires. Le montant mentionné au titre du salaire a été fixé à titre indicatif en fonction des jugements qui auraient pu être prononcés dans les circonstances et des frais judiciaires et autres dépenses qui auraient pu être engagées. Je souhaite souligner que les parties n'avaient aucunement l'intention que le montant du règlement soit considéré comme du salaire ou une rémunération due à M^{me} Newcombe.

[12] Après avoir reçu cette lettre, les Ressources humaines ont approuvé la demande de prestation de M^{me} Newcombe [TRADUCTION] « parce que nous considérons qu'elle a volontairement quitté son emploi pour un motif valable puisqu'elle n'avait pas d'alternative raisonnable compte tenu des circonstances ».

[13] Depuis ce moment, jusqu'à l'institution de l'action simplifiée en janvier 2012, la situation est allée de mal en pis. M^{me} Newcombe et son avocat ont communiqué à plusieurs reprises avec le ministère de la Justice et l'ARC. M. Tax, maintenant juge au Tribunal provincial de la Nouvelle-Écosse, a été assigné à témoigner. Il a déclaré n'avoir rien eu à voir avec

l'établissement du formulaire T4 ou d'autres documents financiers. Ces documents auraient été établis par le personnel travaillant à Halifax ou à Ottawa. De fait, le formulaire T4 a été établi par Travaux publics. Le ministère de la Justice à Halifax a fait des vérifications. Il semble que lorsqu'il a demandé que les fonds soient mis à sa disposition, le Ministère ait utilisé le « code 088 ». Travaux publics a répondu que le code 088 vise le paiement de revenus imposables sous forme de somme forfaitaire : [TRADUCTION] « Quel code aurions-nous dû utiliser, si ce n'était pas le bon? Le formulaire T4 a été correctement établi par le système sur la base des renseignements saisis. Il n'y a pas de formulaire T4 distinct pour ce type de versement ».

[14] Ultiment, Travaux publics a soutenu que la somme versée au titre du règlement a été traitée de manière appropriée et que le formulaire T4 a été correctement établi. Il s'ensuit que le montant forfaitaire et le salaire de la demanderesse pour la période de janvier à juin 2006 se situent dans une fourchette d'imposition supérieure. Des pénalités et des intérêts ont été exigés et une saisie a été effectuée sur le salaire qu'elle reçoit de son nouvel employeur.

LE PROCÈS

[15] Il n'y avait que deux témoins au procès : le juge Tax, tel que susmentionné, et M^{me} Newcombe. Le Ministère n'a pas appelé de témoins.

[16] L'accord a été conclu à la suite de négociations entre le Ministère, notamment M. Tax, et M^{me} Newcombe et son représentant syndical. M. Tax ne se souvient pas de discussions concernant la clause 7, soit celle qui prévoit le versement de la somme convenue

[TRADUCTION] « moins les retenues prévues par la loi ». Il affirme catégoriquement que jamais il n'aurait offert de conseils concernant les incidences fiscales. Pour sa part, M^{me} Newcombe indique clairement que les questions de l'impôt sur le revenu et de l'assurance-emploi n'ont jamais été abordées. Il y a été question entre eux des cotisations syndicales et de l'assurance maladie.

ANALYSE

[17] Le versement d'un montant forfaitaire à un employé peut selon les circonstances être considéré comme un revenu d'emploi, une prestation de retraite ou des dommages-intérêts, ou même avoir un double objet; voir, par exemple, *Forest c la Reine*, 2007 CAF 362, 2008 DTC 6506, [2007] ACF n° 522 (QL), et *Dunphy c la Reine*, 2009 CCI 619, 2010 DTC 1028, [2009] ACI n° 506 (QL).

[18] Selon le Ministère, à la simple lecture de l'accord, au moins une partie du montant constituait du revenu, car le paiement était de 46 290 \$ [TRADUCTION] « moins les retenues prévues par la loi ». Même si cette clause ne figurait pas dans l'accord, le Ministère aurait été obligé, en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, de faire une retenue à la source et d'établir un formulaire T4 si la somme versée constituait du revenu d'emploi ou une allocation de retraite. Toutefois, soit il y a des déductions à faire, soit il n'y en a pas. Les parties ne peuvent par voie d'admission prêter un sens à la loi.

[19] Le Ministère souligne également que le préambule de l'accord indique ce qui suit :

[TRADUCTION] ET ATTENDU QUE LES PARTIES souhaitent mettre un terme à la relation d'emploi et ont entrepris des négociations afin de déterminer les modalités de la terminaison de cette relation;

[20] Le Ministère soutient qu'il ressort clairement de ce paragraphe que l'accent était mis sur l'emploi. Je ne suis pas d'accord. On peut appliquer par analogie les règles d'interprétation des lois qui nous enseignent que peu de poids est accordé aux préambules (*Procureur général c Son Altesse Royale le Prince Ernest-Auguste de Hanovre*, [1957] AC 436, [1957] 1 All ER 49, et *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5^e édition, page 381 et suivantes).

[21] Les clauses 2 à 6 sont beaucoup plus importantes; en vertu de celles-ci M^{me} Newcombe

a :

- a. accepté de signer une lettre de démission, en la forme indiquée à l'annexe;
- b. accepté de ne plus travailler pour le Ministère à l'avenir;
- c. retiré tous les griefs et s'est désisté de toutes les procédures d'appel en cours;
- d. libéré l'employeur et ses employés de toutes actions, plaintes et demandes, notamment pour cause de diffamation ou de harcèlement, et convenu que si elle entamait une procédure juridique à l'avenir, notamment une plainte pour cause de violation des droits de la personne, cette procédure contreviendrait au contrat, de sorte que l'employeur serait autorisé à récupérer les montants versés aux termes dudit accord à titre de dommages-intérêts extrajudiciaires et au titre des dépens sur une base avocat-client;
- e. convenu de ne présenter aucune demande au Bureau de l'accès à l'information.

[22] À mon avis, la décision la plus pertinente est celle que le juge Rip, maintenant juge en chef de la Cour canadienne de l'impôt, a rendue dans l'affaire *Fournier c Canada*, [1999] 4 CTC 2247, [1999] A.C.I. n° 495 (QL). Dans cette affaire, M^{me} Fournier avait quitté son emploi, alors que plusieurs griefs et plaintes étaient encore en cours. L'employeur qui avait considéré la somme versée comme une allocation de retraite avait fait des retenues à la source.

[23] Le juge Rip a conclu que le paiement ne faisait pas suite à la perte d'un emploi. « Les paiements ont été faits parce que des employés du ministère avaient harcelé l'appelante et que cette dernière avait une réclamation valable en dommages-intérêts contre le ministère en raison des actes de ces employés. » Il importait peu que l'employeur ait ou non reconnu le bien-fondé de la plainte. Le paiement visait des plaintes en instance. Le juge s'est exprimé comme suit à ce sujet (au paragraphe 13) :

Quant au fait qu'elle devait accepter de démissionner, il s'agit simplement là d'une façon pour le ministère de se débarrasser d'un employé. L'argent que M^{me} Fournier a reçu ne lui a été versé ni en contrepartie de son acceptation de quitter l'emploi qu'elle exerçait pour le ministère ni à titre de dommages-intérêts pour le stress, les préjudices d'ordre médical ou d'autres préjudices qu'elle avait subis par suite de la cessation de son emploi.

Il a en outre conclu que la somme en question n'était pas visée par le « concept de revenu, pris dans son sens ordinaire ». C'est aussi le cas en l'espèce.

[24] Je suis d'accord avec le Ministère pour dire que l'accord est clair et non ambigu. Si je me trompais sur ce point, deux documents confirment la thèse de M^{me} Newcombe. Le premier est la lettre de M. Tax concernant les questions liées à l'assurance-emploi. Bien que ce document

semble favorable à la thèse de M^{me} Newcombe, le Ministère soutient qu'il ne permet aucunement de conclure que le paiement aurait pu constituer autre chose qu'une indemnité tenant lieu d'avis et plus particulièrement qu'il est possible qu'il constitue une allocation de retraite. Toutefois, le Ministère n'a présenté aucune preuve pour appuyer cette proposition.

[25] Le second document est un formulaire présenté à M^{me} Newcombe le 13 juin 2006, le lendemain de la signature de l'accord. Il est intitulé *Traitement de l'allocation de retraite, du remboursement de cotisations et du paiement selon la valeur de transfert*. Le paiement y est considéré comme une allocation de retraite. Toutefois, M^{me} Newcombe a biffé la ligne en question et ajouté la mention « paiement d'un montant forfaitaire ». L'accord avait déjà été conclu. Le fait est qu'il n'y a pas de formulaire T4 pour ce type de paiement, puisqu'il ne s'agit pas d'une rémunération, mais plutôt de dommages-intérêts extrajudiciaires.

[26] Le formulaire T4 a été établi par erreur. Cette erreur s'est produite parce que le ministère de la Justice a attribué un code erroné au paiement. M^{me} Newcombe demande que j'ordonne l'établissement d'un formulaire T4 modifié et qu'elle soit exonérée, d'une manière ou d'une autre, de toute responsabilité découlant de ce qu'elle estime être les conséquences de cette erreur. Pour 2006, elle se situait dans une fourchette d'imposition supérieure, et elle s'est vu exiger de verser des pénalités et des intérêts.

[27] Malheureusement, je ne peux accorder à M^{me} Newcombe les mesures de réparation qu'elle sollicite. J'arrive à la conclusion que, de par son caractère véritable, la présente affaire porte sur un avis de cotisation, et qu'elle ne relève pas de la compétence de la Cour. Le litige ne

visé pas le formulaire T4 erroné, mais plutôt l'avis de cotisation. En vertu du paragraphe 152(8) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la cotisation est réputée valide malgré toute erreur, tout vice de forme ou toute omission dans celle-ci jusqu'à ce qu'elle soit modifiée ou annulée lors d'une opposition ou d'un appel. Voir *Canada (Ministère du Revenu national) c MacIver*, 172 FTR 273, 99 DTC 5524, [1999] ACF n° 1182 (QL), et *Canada (Ministère du Revenu national-MRN) c Arab*, 2005 CF 264, 2005 DTC 5134, [2005] ACF n° 333 (QL).

[28] En outre, le Ministère a déjà versé la totalité de la somme. En application du paragraphe 153(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* la somme déduite ou retenue, est néanmoins réputée avoir été reçue par M^{me} Newcombe. En outre, le paragraphe 227(1) de la Loi dispose que nulle action ne peut être intentée contre une personne parce qu'elle a déduit ou retenu une somme d'argent quelconque en conformité, réelle ou intentionnelle, avec la présente Loi. Bien que le Ministère ait commis une erreur, il n'est pas question, en l'espèce, de mauvaise foi. Même si cela ne respecte pas le contrat, aucune mesure de réparation ne peut y remédier.

[29] Je comprends pourquoi M^{me} Newcombe a concentré ses efforts sur le formulaire T4 erroné. Toutefois, ce formulaire, dans sa forme originale ou modifiée, ne lierait pas l'ARC. Le seul recours dont disposait M^{me} Newcombe consistait à déposer un avis d'opposition. Elle ne peut invoquer l'ignorance de la loi.

[30] Si une procédure d'opposition ne donne pas le résultat escompté, il est possible d'en appeler devant la Cour canadienne de l'impôt. Le paragraphe 12 de la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt* dispose que la Cour a compétence exclusive pour entendre les renvois et

les appels portés devant elle sur les questions découlant de l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

[31] Dès lors, bien qu'elle prenne la forme d'une action contre la Couronne, comprenant une demande d'ordonnance de *mandamus*, la présente action constitue une contestation indirecte inadmissible de l'avis de cotisation (*Canada c Roitman*, 2006 CAF 266, 2006 DTC 6514, [2006] ACF n° 1177 (QL); *Verdicchio c Sa Majesté la Reine*, 2010 CF 117, 2010 DTC 5036, [2010] ACF n° 130 (QL); *Canada c Addison & Leyen Ltd*, 2007 CSC 33, [2007] 2 R.C.S. 793; et *Moise c Canada (Revenu)*, 2012 CF 1468, [2012] ACF n° 1581 (QL)).

[32] Si je devais avoir tort concernant la question de la compétence, je ne peux néanmoins accorder à M^{me} Newcombe les mesures de réparation qu'elle sollicite. L'ordonnance de *mandamus* est une mesure discrétionnaire. Une ordonnance enjoignant à la Couronne d'établir un formulaire T4 modifié ne servirait aucune fin utile, puisqu'il ne lierait pas l'ARC. Ultimement, il appartient à l'ARC, sous réserve d'un appel, de déterminer la véritable nature d'une transaction, peu importe ce que disent ou font les parties. Par exemple, il y a des situations dans lesquelles il est dans l'intérêt financier de l'employeur et de l'employé de considérer ce dernier comme un entrepreneur indépendant.

[33] Quels que soient les recours dont dispose encore M^{me} Newcombe, ils ne sont pas de la compétence de notre Cour. Par exemple, l'alinéa 152(4.2)a) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* dispose :

(4.2) Malgré les paragraphes (4), (4.1) et (5),

(4.2) Notwithstanding subsections (4), (4.1) and (5),

pour déterminer, à un moment donné après la fin de la période normale de nouvelle cotisation applicable à un contribuable — particulier, autre qu'une fiducie, ou fiducie testamentaire — pour une année d'imposition le remboursement auquel le contribuable a droit à ce moment pour l'année ou la réduction d'un montant payable par le contribuable pour l'année en vertu de la présente partie, le ministre peut, si le contribuable demande pareille détermination au plus tard le jour qui suit de dix années civiles la fin de cette année d'imposition, à la fois :

a) établir de nouvelles cotisations concernant l'impôt, les intérêts ou les pénalités payables par le contribuable pour l'année en vertu de la présente partie;

for the purpose of determining, at any time after the end of the normal reassessment period of a taxpayer who is an individual (other than a trust) or a testamentary trust in respect of a taxation year, the amount of any refund to which the taxpayer is entitled at that time for the year, or a reduction of an amount payable under this Part by the taxpayer for the year, the Minister may, if the taxpayer makes an application for that determination on or before the day that is ten calendar years after the end of that taxation year,

(a) reassess tax, interest or penalties payable under this Part by the taxpayer in respect of that year; and

[34] La Cour n'ayant pas la compétence voulue, je ne peux ordonner l'établissement d'un formulaire T4 modifié, mais peut-être le Ministère décidera-t-il de bien agir et d'aider la demanderesse.

[35] Quel que soit en fin de compte le montant de la dette fiscale de M^{me} Newcombe, le paragraphe 220(3.1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* autorise les fonctionnaires délégués de l'ARC à renoncer aux pénalités et aux intérêts, ou à les annuler. La circulaire d'information en matière d'impôt sur le revenu de l'ARC intitulée *IC07-1 Dispositions d'allègement pour les*

contribuables, publiée le 31 mai 2007, fournit plus de renseignements à ce sujet. Une décision négative à cet égard est susceptible de contrôle judiciaire devant notre Cour, et non devant la Cour canadienne de l'impôt.

[36] Dans l'exercice de mon pouvoir discrétionnaire, je n'adjudge aucuns dépens à la défenderesse.

ORDONNANCE

POUR LES MOTIFS CI-DESSUS;

LA COUR ORDONNE que l'action soit rejetée sans frais.

« Sean Harrington »

Juge

Traduction certifiée conforme
Chantal DesRochers, LL.B., D.E.S.S. en trad.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-38-12

INTITULÉ : MARTHA NEWCOMBE c
SA MAJESTÉ LA REINE

LIEU DE L'AUDIENCE : Halifax (Nouvelle-Écosse)

DATE DE L'AUDIENCE : Les 10 et 11 septembre 2013

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

DATE DES MOTIFS : Le 17 septembre 2013

COMPARUTIONS :

Martha Newcombe POUR LA DEMANDERESSE
(EN SON PROPRE NOM)

Sarah Drodge POUR LA DÉFENDERESSE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

N/A POUR LA DEMANDERESSE
(EN SON PROPRE NOM)

William F. Pentney POUR LA DÉFENDERESSE
Sous-procureur général du Canada
Halifax (Nouvelle-Écosse)