

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20100722**

**Dossier : T-1685-09**

**Référence : 2010 CF 778**

**Montréal (Québec), le 22 juillet 2010**

**En présence de monsieur le juge Martineau**

**ENTRE :**

**BERNARD GAGNÉ**

**demandeur**

**et**

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**défendeur**

**MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT**

[1] La présente demande de contrôle judiciaire vise la légalité du refus du représentant du ministre du Revenu national (le ministre) d'accorder un allègement fiscal visant cinq années d'imposition non frappées de prescription et qui sont assujetties au paiement d'un impôt spécial tel que ci-après expliqué.

[2] Le demandeur, M. Bernard Gagné, est un particulier qui a contribué de façon excédentaire à ses régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) de 1995 à 2002. Bref, à la fin du mois de

décembre 2002, il avait accumulé un excédent de l'ordre de 13 583 \$ (l'excédent), tandis que de 2003 à 2007 (la période visée) l'excédent est demeuré sensiblement le même.

[3] Or, en vertu du paragraphe 204.1 (2.1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5e suppl.) (la Loi), un impôt spécial est dû par le demandeur. En effet, tant que l'excédent n'est pas éliminé, pour chaque mois visé (au total pendant soixante (60) mois), le demandeur doit payer au fisc un impôt égal à 1% de l'excédent (après qu'auront été préalablement soustraits le montant annuel maximum déductible au titre des REER, ainsi qu'un montant annuel de 2 000 \$). En plus de cet impôt spécial, le demandeur doit des intérêts et des pénalités pour production tardive des déclarations annuelles de cotisations excédentaires versées à un REER requises en pareil cas (les déclarations T1-OVP-S).

[4] Toutefois, un allègement fiscal peut être accordé par le ministre. Le paragraphe 204.1(4) adopté en 1990 en même temps que le paragraphe 204.1 (2.1) de la Loi, prescrit :

(4) Le ministre peut renoncer à l'impôt dont un particulier serait, compte non tenu du présent paragraphe, redevable pour un mois selon le paragraphe (1) ou (2.1), si celui-ci établit à la satisfaction du ministre que l'excédent ou l'excédent cumulatif qui est frappé de l'impôt fait suite à une erreur acceptable et que les mesures indiquées pour éliminer l'excédent ont été prises.

(4) Where an individual would, but for this subsection, be required to pay a tax under subsection 204.1(1) or 204.1(2.1) in respect of a month and the individual establishes to the satisfaction of the Minister that (a) the excess amount or cumulative excess amount on which the tax is based arose as a consequence of reasonable error, and (b) reasonable steps are being taken to eliminate the excess

[5] Ayant été formellement avisé en 2007 et 2008 qu'il pourrait avoir à verser un impôt spécial pour cotisations excédentaires versées à un REER, le 19 janvier 2009, avec l'aide de fonctionnaires de l'Agence du revenu du Canada (l'Agence), le demandeur complète et produit tardivement ses déclarations T1-OVP-S couvrant les cinq années de la période visée. Du même coup, le demandeur désire que le ministre renonce à l'impôt spécial dont il est autrement redevable (la demande d'allégement). Le demandeur fait valoir qu'il a été induit en erreur par un conseiller financier qui, de 1995 à 2002, a mal évalué, à répétition, les contributions à son REER, ce qui a créé l'excédent. Or, ce n'est qu'à la suite d'une lettre de l'Agence en date du 6 novembre 2008 (le second avis), qu'il a découvert la situation. Il nie donc avoir reçu un an et demi auparavant une lettre au même effet en date du 20 mars 2007 (le premier avis).

[6] Le 10 mars 2009, l'Agence refuse la demande d'allégement au motif que l'excédent n'est pas dû à « une erreur acceptable » de la part du demandeur alors qu'il n'a pas pris « des mesures raisonnables pour retirer l'excédent » (la décision initiale). Le jour suivant, l'Agence cotise le demandeur. Pour chaque année de la période visée, l'impôt spécial représente environ 1 100 \$, auquel s'ajoute une pénalité pour production tardive variant entre 150 \$ et 185 \$, ainsi que des intérêts sur arriérés variant entre 85 \$ et 600 \$; le total réclamé pour la période visée est donc d'environ 8 900 \$ en date du 11 mars 2009.

[7] Le 27 avril 2009, après avoir dans le courant du même mois préalablement retiré de son REER la somme calculée par l'Agence pour éliminer l'excédent (soit une somme 5 335 \$ après

soustraction du montant annuel maximum déductible au titre des REER et d'un montant annuel de 2 000 \$), le demandeur sollicite une révision administrative de la décision initiale. N'empêche, la décision initiale est maintenue le 15 septembre 2009 (la décision finale), d'où la présente demande de contrôle judiciaire.

[8] Reprenant l'argumentation qu'il a fait valoir antérieurement, le demandeur qui se représente lui-même devant la Cour, insiste qu'il est de bonne foi et qu'il a agi avec diligence dès qu'il a réalisé son erreur, soit en 2008. À ce chapitre, le demandeur nie à nouveau avoir reçu le premier avis formel que lui a transmis l'Agence en mars 2007 pour l'aviser « que durant la période de 2003 à 2005, [il] pourr[ait] avoir eu des cotisations excédentaires versées à un REER qui sont assujetties à un impôt de 1% par mois... ». Toutefois, dès la réception du deuxième avis, soit en novembre 2008, il a pris les moyens indiqués pour rectifier la situation. Avec l'aide des fonctionnaires de l'Agence, il a complété et produit en janvier 2009 ses déclarations T1-OVP-S et en avril 2009 il a retiré de son REER le montant requis pour éliminer l'excédent. Le demandeur explique qu'il n'a jamais voulu abuser du système ; d'ailleurs, étant donné que ses revenus étaient très bas pendant les années 2003 à 2007, il n'était pas dans son intérêt de maintenir des montants excédentaires dans son REER. Par conséquent, le refus ministériel d'accorder la demande d'allègement est déraisonnable.

[9] De son côté, le défendeur soumet que l'erreur alléguée par le demandeur n'est pas « acceptable ». Ainsi, au cours des années 1995 à 2002, soit pendant sept années consécutives, le demandeur a cotisé à son REER des montants plus élevés que celui auquel il avait droit à chaque année, ce qui fait que depuis 2003, le demandeur est en situation d'excédent. Or, selon une

annotation préimprimée sur les avis de cotisations transmis au demandeur à chaque année, lorsque le montant de « cotisations inutilisées » à un REER (13 583 \$ depuis 2003) est plus élevé que le « maximum déductible » au titre des REER (2 389 \$ pour les années 2003 à 2006 et 6 248 \$ pour l'année 2007), le demandeur est ainsi avisé qu'il peut être « assujetti à une pénalité ».

Subsidiairement, le défendeur fait valoir que, de toute façon, le demandeur n'a pas été diligent pour retirer les sommes de son REER après que l'Agence lui a transmis un premier avis formel en mars 2007. À ce chapitre, le défendeur fait valoir que le demandeur réside à la même adresse depuis au moins le 6 juillet 1998, de sorte qu'il ne peut prétendre n'avoir jamais reçu ce premier avis.

[10] Aujourd'hui, il s'agit essentiellement de déterminer si la décision finale comporte une erreur révisable qui justifie l'intervention de la Cour. Compte tenu de la jurisprudence et considérant les facteurs habituels, incluant la nature de la question, la norme de contrôle est celle de la décision raisonnable (*Lepiarczyk c. Canada (Agence du Revenu)*, 2008 CF 1022 aux paragraphes 16 et 17 (*Lepiarczyk*)).

[11] Ayant considéré l'ensemble des arguments soumis par les parties, incluant les représentations écrites additionnelles du défendeur et du demandeur respectivement en date du 25 juin et du 6 juillet 2010, je suis d'avis que la décision finale est raisonnable et qu'il n'y a pas lieu d'intervenir en l'espèce.

[12] Commençons par rappeler qu'en vertu du paragraphe 204.1(4) de la Loi, le pouvoir d'accorder un allégement est discrétionnaire et que le particulier a le fardeau de convaincre le

ministre que l'excédent fait suite (1) à une « erreur acceptable » et (2) que les « mesures indiquées » ont été prises pour éliminer l'excédent. Il s'agit là d'un test cumulatif.

[13] Soulignons également que les expressions « erreur acceptable » et « mesures indiquées » ne sont pas définies dans la Loi, alors que la version anglaise du texte législatif utilise, dans les deux cas, le qualificatif « reasonable ». Toutefois, dans l'affaire *Kerr c. Canada (Agence du Revenu)*, 2008 CF 1073 aux paragraphes 37 et 38, cette Cour a conclu que le critère de l' « erreur acceptable » doit être interprété comme imposant les mêmes exigences que la défense fondée sur la « diligence raisonnable », tel que celle-ci a été définie par la Cour d'appel fédérale dans *Corporation de l'École Polytechnique c. Canada*, 2004 CAF 127 au paragraphe 30.

[14] Dans cette perspective, une personne qui invoque une erreur de fait raisonnable doit :

...établir qu'elle s'est elle-même méprise quant à la situation factuelle : il s'agit là du test subjectif. Évidemment, la défense échoue en l'absence d'une preuve que la personne qui l'invoque a, de fait, été induite en erreur et que cette erreur a mené au geste posé. Elle doit ensuite établir que son erreur était raisonnable dans les circonstances : il s'agit là du test objectif.

[15] Encore une fois et au risque de me répéter, la Cour doit faire preuve de déférence à l'égard du décideur administratif lorsqu'il s'agit d'apprécier la raisonnable de l'erreur alléguée et des mesures prises par le particulier pour éliminer l'excédent. Le poids à accorder à toute explication à ce chapitre relève de l'expertise du décideur administratif et non de la Cour. Par ailleurs, même si les politiques administratives de l'Agence ne font pas loi et ne peuvent être interprétées de manière à restreindre l'exercice de la discrétion conférée au ministre, leur examen par la Cour s'avère très

utile lorsqu'il s'agit d'évaluer le caractère raisonnable d'une décision relative à une demande d'allégement fiscal.

[16] En l'espèce l'Agence n'a pas publié de politique d'application sur l'interprétation du paragraphe 204.1(4) tandis qu'elle l'a fait pour d'autres dispositions d'allégement (voir notamment la Circulaire d'information en matière d'impôt sur le revenu IC-07 « Disposition d'allégement pour les contribuables » qui traite de l'application des paragraphes 220(3.1), 220(3.2), 164(1.5)a) et 152(4.2) de la Loi). Toutefois, l'Agence a publié à l'intention de ses agents le Manuel d'opération interne 19(23)0 « Traitement, validation et observation des régimes enregistrés d'épargne-retraite et régimes d'épargne-étude » 8-2008 (ci-après le «Manuel»), qui précise notamment les conditions d'application du paragraphe 224.1(4) de la Loi.

[17] Ainsi, le Manuel énonce que les faits suivants ne constituent pas habituellement une « erreur acceptable ».

- a. L'ignorance de la loi, et notamment l'ignorance du fait qu'un particulier ne sache pas qu'il ne peut pas cotiser à ses REER un montant excédentaire au maximum déductible ;
- b. L'erreur du représentant du contribuable (par exemple : un comptable) dans la préparation de la déclaration de revenu de ce dernier.

[18] Par contre, le Manuel mentionne que les faits suivants peuvent être considérés comme une « erreur acceptable » :

- a. une erreur contenue sur un feuillet préparé par une institution financière ou un employeur ;
- b. une situation que le contribuable n'a pas rencontrée auparavant, comme par exemple le fait pour un contribuable, employé de la fonction publique, de ne

- pas savoir qu'un paiement forfaitaire allait augmenter son facteur d'équivalence et diminuer d'autant le montant qu'il était en droit de cotiser à ses REER;
- c. le contribuable avait une contrainte physique ou mentale durant la période pour laquelle l'allégement est demandé;
  - d. l'Agence fournit une information erronée au contribuable.

[19] Enfin, la Cour note que le Manuel est beaucoup plus succinct quant au sens à donner à l'expression «mesures indiquées». Ceci dit, le Manuel indique que le contribuable bénéficie habituellement de «deux mois» pour retirer les sommes depuis la date où il a reçu la lettre de l'Agence l'avisant qu'il est en situation d'excédent.

[20] Selon *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au paragraphe 47 :

... Le caractère raisonnable tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

[21] Les motifs pour refuser la demande d'allégement du demandeur sont ainsi formulés dans la décision finale :

...  
Les renseignements présentés dans votre lettre ont été pris en considération. Nous comprenons votre situation et nous pouvons croire que votre cotisation excédentaire n'a pas été faite intentionnellement. Cependant, les faits présentés ne sont pas considérés comme une erreur acceptable et le délai pour retirer ces contributions n'est pas considéré comme un délai raisonnable. Malgré le fait que vos avis de cotisation vous indiquait depuis 1995 que vous aviez des cotisations excédentaires à votre REER, vous avez cotisé à toutes les années entre 1995 et 2002. De plus, vous

n'avez pris aucune mesure avant 2009 afin d'éliminer totalement les contributions excédentaires à votre REER.

....

[22] Comme il est expliqué dans la décision finale, le régime fiscal en vigueur au Canada est un régime d'autocotisation, c'est-à-dire que « chaque particulier doit s'assurer qu'il ne cotise pas à son REER au-delà de son maximum déductible ». Ainsi, dans la décision *Lepiarczyk*, au paragraphe 19, la Cour écrit :

Après avoir examiné la décision du ministre et la confirmation de cette décision, j'estime que la décision du ministre était raisonnable. La décision de ne pas exercer son pouvoir discrétionnaire était une décision plausible et acceptable compte tenu de la preuve dont il était saisi. Le ministre a donné des motifs quant à savoir pourquoi l'erreur commise par le demandeur n'était pas raisonnable. Je souligne que, dans ses arguments, le demandeur a affirmé catégoriquement qu'il s'agissait d'une erreur de bonne foi et que ce n'est pas délibérément qu'il avait fait une cotisation excédentaire à son REER. Même si c'est peut-être le cas, le critère auquel il faut satisfaire en vertu du paragraphe 204.1(4) de la Loi n'est pas l'innocence du demandeur, mais le caractère raisonnable de l'erreur commise. L'innocence est peut-être un facteur à prendre à compte, mais elle n'est pas déterminante en l'espèce. Le demandeur exhorte la Cour à changer d'avis et à rendre une décision différente. Ce n'est pas le rôle que joue la Cour en contrôle judiciaire. Le ministre a traité de manière raisonnable la question des « déductions relatives à la cotisation au REER inutilisées » et des « cotisations au REER inutilisées ».

[23] En l'espèce, il appartenait exclusivement au demandeur de s'assurer qu'il n'avait pas fait de contributions excédentaires dans ses REER. La simple ignorance de la loi n'est pas une erreur acceptable et d'ailleurs, en tout temps, le demandeur aurait pu contacter le ministère du Revenu national ou l'Agence pour vérifier qu'il cotisait des sommes acceptables. Ici, il n'y a aucune preuve à l'effet : que le demandeur a été induit en erreur par le ministre ou que l'Agence a fourni une

information erronée ; qu'il s'agit d'une situation que le demandeur n'a pas rencontrée auparavant ; ou que le demandeur avait une contrainte physique ou mentale pendant la période visée. Même si l'on croit le demandeur lorsqu'il affirme s'être fié à un conseiller financier, voire à un comptable, objectivement, leur erreur n'est pas raisonnable.

[24] En effet, de 1995 à 2002, soit pendant sept années consécutives, le demandeur cotise des sommes excédentaires à son REER. Pendant la période visée, soit de 2003 à 2007, il maintient un excédent de 13 583 \$. Le demandeur ne peut aujourd'hui dire qu'il n'a jamais reçu pendant la période visée d'avis de cotisation. Ces avis comportent tous un avertissement général que le demandeur et son comptable ou conseiller financier ne pouvaient ignorer :

Vous avez (B) de cotisations inutilisées à un REER disponibles pour . Si ce montant dépasse le montant (A) ci-dessus, vous pouvez être assujetti à une pénalité.

[25] De fait, comme l'explique monsieur Sébastien Tremblay, agent au Service à la clientèle de l'Agence aux paragraphes 7 à 12 de son affidavit, le montant au point (B) était de 13 583,00 \$ de 2003 à 2007 et a toujours été supérieur au montant (A). Ceci dit, même si les avis de cotisation utilisent le mot « inutilisées » plutôt qu'« excédentaires », cela ne change rien au fait que le demandeur est déjà avisé par le fisc qu'un impôt spécial est exigible lorsque le montant des « cotisations inutilisées » (lettre B) dépasse le « maximum déductible » (lettre A), ce qui est le cas en l'espèce selon les avis de cotisation.

[26] Enfin, tant dans ses représentations orales à l'audience que dans ses représentations écrites additionnelles, le demandeur insiste sur le fait qu'il a pris les « mesures indiquées » pour éliminer l'excédent dans un délai raisonnable et que les fonctionnaires de l'Agence ont implicitement consenti à lui accorder un délai pour ce faire jusqu'au 2 avril 2009. Toutefois, je ne crois pas que cela suffise pour rendre la décision finale déraisonnable. En effet, le paragraphe 204.1(4) de la Loi impose un test cumulatif. Dans les circonstances, le représentant du ministre pouvait toujours considérer que l'excédent ne résulte pas d'une « erreur acceptable » puisque le demandeur l'a répétée pendant sept (7) années successives, tandis que ce n'est que parce que ses revenus ont chuté en 2003 qu'il a cessé de cotiser de façon excédentaire à ses REER. Manifestement, le premier volet du test n'est pas satisfait en l'espèce.

[27] Pour conclure, ayant considéré la légalité de la décision finale à la lumière des preuves au dossier et des deux éléments conjonctifs du paragraphe 203.1(4) de la Loi, je ne suis pas satisfait qu'elle est déraisonnable en l'espèce. Le refus d'accorder un allégement administratif, même s'il ne s'agit peut-être pas de la seule issue possible, constitue néanmoins une issue possible acceptable pouvant se justifier au regard des faits et du droit. Faut-il le rappeler, une décision « raisonnable » n'est pas nécessairement la conclusion qu'aurait préférée le juge siégeant en révision judiciaire. D'autre part, la Cour n'est pas là pour proposer aux parties ce qui peut lui paraître le plus « équitable » dans les circonstances.

[28] Ceci dit, les parties conviennent qu'il s'agit d'un cas où, peu importe l'issue de la cause, la Cour ne devrait pas accorder de dépens. Aussi, la demande de contrôle judiciaire sera donc rejetée, mais sans dépens.

**JUGEMENT**

**LA COUR ORDONNE ET ADJUGE** que la présente demande de contrôle judiciaire soit rejetée sans dépens.

« Luc Martineau »

---

Juge

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-1685-09  
**INTITULÉ :** BERNARD GAGNÉ c. PGC  
**LIEU DE L'AUDIENCE :** Montréal (Québec)  
**DATE DE L'AUDIENCE :** Le 15 juin 2010  
**MOTIFS DU JUGEMENT :** LE JUGE MARTINEAU  
**DATE DES MOTIFS :** Le 22 juillet 2010

**COMPARUTIONS :**

Bernard Gagné  
(pour son compte) POUR LE DEMANDEUR

Louis Sébastien POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

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