

T-2162-16  
2017 FC 1006T-2162-16  
2017 CF 1006**Patrick Connolly** (*Applicant*)

v.

**Minister of National Revenue** (*Respondent*)**INDEXED AS: CONNOLLY v. CANADA (NATIONAL REVENUE)**

Federal Court, Annis J.—Ottawa, September 14 and November 7, 2017.

*Income Tax — Penalties and Interest — Registered retirement savings plan — Over-contributions — Judicial review of decision of delegate of respondent (respondent's delegate or respondent) denying applicant's requests both for relief from special tax on registered retirement savings plan (RRSP) excess contributions, applicable interest, penalties for 2003 to 2010 tax years — Income Tax Act providing for relief from tax, penalties, interest in cases where over-contributions made to RRSPs — Act, s. 204.1(4) allowing respondent to waive tax — Applicant's accountant filing tax returns for years at issue but applicant not notified of having over-contributions — Contacted by Canada Revenue Agency regarding forms to fill to rectify situation — Applicant's accountant filing tax returns for specific taxation years after applicant assessed, charged late filing penalties — Applicant eventually withdrawing over-contributions from RRSPs, including amounts in income for taxation years at issue, claiming deduction for undeducted over-contributions but deduction denied — Applicant objecting, appealing to Tax Court of Canada which allowed appeal in part — Respondent assessing applicant for tax, arrears, interest, late-filing penalties in respect of RRSP contributions for 2008, 2009, 2010 — Applicant subsequently filing T1-OVP return (for over-contributions) for 2010 taxation year; objecting to T1-OVP assessment made — Objection allowed, applicant reassessed respecting RRSP contributions for 2010 — Reassessment second part of applicant's request for relief — Whether respondent, through CRA, making errors of law in interpreting Act, s. 204.1(4); making erroneous findings of fact in perverse, capricious manner; without regard for material before her (namely, Tax Court judgment); rendering unreasonable decision — Interpretation of "reasonable" in Act, s. 204.1(4), in particular, what constitutes "reasonable error", "reasonable steps" examined — Applicant not recognizing that respondent's delegate rejecting applicant's claims for relief on grounds of ignorance of law, reliance on third party advisor; concluding that lack of awareness or receiving poor advice from one's accountant not meeting criteria*

**Patrick Connolly** (*demandeur*)

c.

**Ministre du Revenu national** (*défendeur*)**RÉPERTORIÉ : CONNOLLY c. CANADA (REVENU NATIONAL)**

Cour fédérale, le juge Annis—Ottawa, 14 septembre et 7 novembre 2017.

*Impôt sur le revenu — Pénalités et intérêts — Régime enregistré d'épargne-retraite — Cotisations excédentaires — Contrôle judiciaire de la décision d'une fonctionnaire déléguée du défendeur (la fonctionnaire déléguée du défendeur ou le défendeur) rejetant les demandes d'allègement du demandeur visant l'impôt spécial sur les cotisations excédentaires à des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et les intérêts et les pénalités applicables pour les années d'imposition 2003 à 2010 — La Loi de l'impôt sur le revenu prévoit un allègement de l'impôt et des pénalités et intérêts relativement aux cotisations à des REER qui excèdent les limites — Selon l'art. 204.1(4) de la Loi, le défendeur peut renoncer à l'impôt — Le comptable du demandeur a présenté des déclarations de revenus pour les années d'imposition en litige, mais il ne l'a pas informé qu'il avait fait des cotisations excédentaires — L'Agence du revenu du Canada a informé le demandeur concernant les formulaires à remplir pour remédier à sa situation — Le comptable du demandeur a présenté les déclarations de revenus pour certaines années d'imposition après que le demandeur eut reçu des avis de cotisation de l'impôt et de pénalités pour présentation tardive — Le demandeur a finalement retiré les cotisations excédentaires des REER, il en a inclus le montant dans son revenu pour les années d'imposition en litige, et il a demandé une déduction correspondante au titre des cotisations excédentaires non déduites, mais cette déduction a été refusée — Le demandeur a formulé une opposition et a interjeté appel à la Cour canadienne de l'impôt, qui a accueilli l'appel en partie — Le défendeur a établi une cotisation à l'égard du demandeur concernant l'impôt, les intérêts débiteurs et les pénalités pour présentation tardive relatifs aux cotisations aux REER en 2008, 2009 et 2010 — Le demandeur a par la suite présenté une déclaration T1-OVP (pour cotisations excédentaires) pour l'année d'imposition 2010 et a fait opposition à la cotisation établie concernant la déclaration T1-OVP — L'opposition a été accueillie et une nouvelle cotisation a été établie à l'égard du demandeur concernant les cotisations aux REER pour 2010 — La nouvelle cotisation était*

*of extraordinary circumstances beyond applicant's control — Respondent's delegate correct that persons who participate in deferred income plan such as RRSP expected to demonstrate level of knowledge relating to that investment — Respondent's delegate not unreasonably concluding that Canadian tax system based on policy of self-assessment — Information Circular IC07-1 for Act, s. 220(3.1) (Guidelines) applying in present matter examined, establishing that reasonable error requiring taxpayers to demonstrate exceptional circumstances beyond their control — Guidelines further supporting decision that respondent's delegate not erring relying thereon to interpret Act, s. 204.1(4) — While Tax Court judgment including comments urging granting of relief to applicant under Act, s. 204.1(4), comments obiter, not binding — Regarding reasonableness of respondent's delegate's decision, although consequences of eradicating applicant's contributions along with additional losses imposed thereon from accumulating interest, penalties seeming unreasonably harsh as result of innocent over-contribution to RRSP, such unfortunate consequences constant problem courts confronting in these cases; however not rendering decision unreasonable — Application dismissed.*

This was an application for judicial review of a decision of a delegate of the respondent (the respondent's delegate or the respondent) denying the applicant's requests both for relief from the special tax on registered retirement savings plan (RRSP) excess contributions and the applicable interest and penalties for the 2003 to 2010 tax years. These totalled \$57 831.42 as of August 2016. The *Income Tax Act* provides

*le sujet de la seconde partie de la demande d'allègement du demandeur — Il s'agissait de déterminer si le défendeur, par l'entremise de l'ARC, a commis des erreurs de droit dans son interprétation de l'art. 204.1(4) de la Loi; a tiré des conclusions de fait erronées de façon abusive ou arbitraire, sans que la documentation dont disposait l'auteur de la décision (notamment, le jugement de la Cour de l'impôt) ait été prise en compte; et a rendu une décision déraisonnable — La question de l'interprétation « raisonnable » de l'art. 204.1(4) de la Loi et, plus précisément, de ce que sont une « erreur acceptable » et les « mesures indiquées », a été examinée — Le demandeur n'a pas reconnu que la fonctionnaire déléguée du défendeur a rejeté ses demandes d'allègement fondées sur l'ignorance de la loi et sur le recours à un tiers conseiller pour conclure que la méconnaissance ou les conseils inadéquats reçus d'un comptable ne satisfont pas au critère des circonstances exceptionnelles indépendantes de la volonté du demandeur — La fonctionnaire déléguée du défendeur avait raison de croire que les participants à un régime de revenu différé, tel qu'un REER, doivent s'attendre à démontrer un certain degré de connaissance de ce placement — Il n'était pas déraisonnable pour la fonctionnaire déléguée du défendeur de conclure que le régime fiscal canadien est fondé sur une politique d'auto-cotisation — La circulaire d'information IC07-1 relative à l'art. 220(3.1) de la Loi (les lignes directrices), qui s'applique en l'espèce, a été examinée et a démontré que l'erreur raisonnable nécessite que les contribuables établissent l'existence de circonstances exceptionnelles indépendantes de leur volonté — Ces conclusions étayaient davantage la décision selon laquelle la fonctionnaire déléguée du défendeur n'a commis aucune erreur en se fondant sur les lignes directrices pour interpréter l'art. 204.1(4) de la Loi — Même si le jugement de la Cour de l'impôt contenait des commentaires incitant à accorder au demandeur un allègement aux termes de l'art. 204.1(4) de la Loi, ces commentaires étaient des remarques incidentes non contraignantes — En ce qui concerne le caractère raisonnable de la décision de la fonctionnaire déléguée du défendeur, bien que l'élimination des cotisations du demandeur ainsi que des pertes additionnelles provenant des intérêts et des pénalités accumulés qui lui sont imposées, en raison d'une cotisation excédentaire involontaire à un REER, ait des conséquences qui semblent démesurément sévères, de telles conséquences regrettables ont toujours été le problème auquel sont confrontés les tribunaux dans ces dossiers, mais elles ne rendaient pas la décision déraisonnable — Demande rejetée.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision d'une fonctionnaire déléguée du défendeur (la fonctionnaire déléguée du défendeur ou le défendeur) rejetant les demandes d'allègement du demandeur visant l'impôt spécial sur les cotisations excédentaires à des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et les intérêts et les pénalités applicables pour les années d'imposition 2003 à 2010. Ces sommes

for relief from the tax and penalties and interest in cases where over-contributions are made to RRSPs. Subsection 204.1(4) provides that where the excess contributions arose “as a consequence of a reasonable error” and “reasonable steps are being taken to eliminate the excess, the Minister may waive the tax”.

The applicant is 73 years of age. In 2003 and 2004, he contributed amounts into a combination of personal and spousal RRSPs (the Over-Contributions). The applicant did not withdraw these contributions until 2010. When the applicant made the contributions, he had not filed a tax return since 1988 and relied on his accountant for tax advice. As a result, the applicant did not have a recent notice of assessment and was thus unaware of his RRSP contribution limit. He was unaware that he did not have any contribution room as a result of pension contributions made through his employer. In 2005, the applicant’s accountant filed tax returns on the applicant’s behalf for his 1997 to 2004 taxation years. The applicant received the notices of assessment for his 2003 and 2004 taxation years but he was not advised by his accountant that the unused RRSP contributions were Over-Contributions for which the applicant would be penalized. The applicant did not deduct the Over-Contributions from his income in his 2003 and 2004 returns and only claimed deductions for the 2005 to 2008 returns. The Canada Revenue Agency (CRA) notified the applicant that he could be subject to a tax for excess contributions from 2003 to 2005 and that certain forms were required to be filled out to remedy his situation. The applicant thereafter instructed his accountant to prepare the required documentation to submit to the CRA to resolve the problem, which included the T1-OVP returns to report the Over-Contributions and T3012A forms to request the CRA’s authorization for the RRSP issuer to refund the Over-Contributions to the applicant without withholding tax. The CRA apparently never received the forms it had requested. Subsequently, the applicant received notices of assessment and late filing penalties regarding his 2003 to 2007 taxation years. The applicant’s accountant submitted the required returns thereafter. The applicant objected to the T1-OVP assessments for 2003 through 2007 and only the assessments for 2003 and 2004 were varied by the CRA. In response to the T3012A forms for the 2003 and 2004 taxation years filed by the applicant, the respondent denied his request to withdraw the Over-Contributions without withholding by the RRSP issuer. Shortly thereafter, the applicant withdrew the Over-Contributions from the RRSPs, included the amount of the Over-Contributions in his income in his 2010 tax return and claimed a corresponding deduction for the un-deducted Over-Contributions pursuant to subsection 146(8.2) of the Act. The respondent denied the deduction; the applicant objected and ultimately appealed to the Tax Court of Canada in respect of his 2010 taxation year. The Tax Court allowed the appeal

s’élevaient au total à 57 831,42 \$ au mois d’août 2016. La *Loi de l’impôt sur le revenu* prévoit un allègement de l’impôt et des pénalités et intérêts relativement aux cotisations à des REER qui excèdent les limites. Selon le paragraphe 204.1(4), le ministre peut renoncer à l’impôt si les cotisations excédentaires « [font] suite à une erreur acceptable » et « les mesures indiquées pour [les] éliminer [...] ont été prises ».

Le demandeur est âgé de 73 ans. En 2003 et 2004, il a cotisé des sommes à un REER personnel et à un REER au profit du conjoint (les cotisations excédentaires). Il n’a retiré ces cotisations qu’en 2010. Lorsqu’il a fait les cotisations, il n’avait pas présenté de déclaration de revenus depuis 1988 et se fiait à son comptable pour obtenir des conseils fiscaux. Par conséquent, le demandeur ne disposait d’aucun avis de cotisation récent et ignorait donc le plafond de cotisation à un REER qui s’appliquait à lui. Il ignorait qu’il ne disposait pas de droits de cotisation en raison des cotisations de retraite faites par son employeur. En 2005, le comptable du demandeur a présenté des déclarations de revenus au nom de son client pour les années d’imposition 1997 à 2004 de celui-ci. Le demandeur a reçu les avis de cotisation pour ses années d’imposition 2003 et 2004, mais son comptable ne l’a pas informé que les droits inutilisés de cotisation à un REER constituaient des cotisations excédentaires pour lesquelles le demandeur serait pénalisé. Le demandeur n’a pas déduit les cotisations excédentaires de son revenu dans ses déclarations de 2003 et de 2004 et a demandé des déductions seulement dans les déclarations de 2005 à 2008. L’Agence du revenu du Canada (ARC) a informé le demandeur de la possibilité qu’il soit assujéti à un impôt en raison des cotisations excédentaires faites de 2003 à 2005 et de son obligation de remplir certains formulaires pour remédier à sa situation. Le demandeur a immédiatement ordonné à son comptable de préparer la documentation requise à présenter à l’ARC afin de résoudre le problème, qui contenait les déclarations T1-OVP pour déclarer les cotisations excédentaires et les formulaires T3012A afin de demander l’autorisation de l’ARC pour que l’émetteur des REER rembourse les cotisations excédentaires au demandeur sans retenue d’impôt. L’ARC n’a apparemment jamais reçu les formulaires qu’elle avait demandés. Par la suite, le demandeur a reçu des avis de cotisation de l’impôt et de pénalités pour présentation tardive relativement à ses années d’imposition 2003 à 2007. Le comptable du demandeur a subséquemment envoyé les déclarations requises. Le demandeur a fait opposition aux cotisations établies à l’égard des déclarations T1-OVP pour les années 2003 à 2007, et seules les cotisations établies à l’égard des années 2003 et 2004 ont été modifiées par l’ARC. En réponse aux formulaires T3012A présentés par le demandeur pour les années d’imposition 2003 et 2004, le défendeur a rejeté la demande de retrait des cotisations excédentaires sans que l’émetteur des REER ne retienne l’impôt. Peu après, le demandeur a retiré les cotisations excédentaires des REER, il a inclus le montant des

in part. In 2015, the respondent assessed the applicant for tax, arrears interest and late-filing penalties in respect of the RRSP contributions for 2008, 2009 and 2010. The applicant subsequently filed a T1-OVP return for the 2010 taxation year and objected to the 2015 T1-OVP assessment for 2010. The objection was allowed and the applicant was reassessed respecting his RRSP contributions for 2010. This reassessment was the second part of the applicant's request for relief.

On judicial review, the applicant argued in particular that the text of subsection 204.1(4) of the Act (waiver of tax) makes it plain and clear that the existence of extraordinary circumstances beyond a taxpayer's control are not required or that it is not required that excess contributions be withdrawn as soon as possible in order to allow relief. The respondent submitted that "reasonable error" as stated in subsection 204.1(4) could not be based on ignorance of the law or reliance on third party conduct.

The main issues were whether the respondent, through the CRA, made errors of law in interpreting subsection 204.1(4); made erroneous findings of fact in a perverse and capricious manner and without regard for the material before her (namely, the Tax Court judgment); and rendered an unreasonable decision.

*Held*, the application should be dismissed.

The interpretation of "reasonable" in subsection 204.1(4) of the Act and, in particular, what constitutes "reasonable error" and "reasonable steps" was examined. While the applicant tried to demonstrate that he acted as would the reasonable taxpayer who could make the Over-Contributions without recognizing that he did not know the complex rules of RRSP contribution limits, etc., he appeared to have not recognized that the respondent's delegate rejected his claims for relief primarily on grounds of ignorance of the law and reliance upon a third party advisor, concluding that a lack of awareness or receiving poor advice from one's accountant does not meet the criteria of extraordinary circumstances beyond the applicant's control. She also concluded that the applicant could not

cotisations excédentaires dans son revenu dans sa déclaration de revenus de 2010, et il a demandé une déduction correspondante au titre des cotisations excédentaires non déduites aux termes du paragraphe 146(8.2) de la Loi. Le défendeur a refusé la déduction demandée; le demandeur a formulé une opposition et a fini par interjeter appel à la Cour canadienne de l'impôt relativement à son année d'imposition 2010. La Cour de l'impôt a accueilli l'appel en partie. En 2015, le défendeur a établi une cotisation à l'égard du demandeur concernant l'impôt, les intérêts débiteurs et les pénalités pour présentation tardive relatifs aux cotisations aux REER en 2008, 2009 et 2010. Le demandeur a par la suite présenté une déclaration T1-OVP pour l'année d'imposition 2010 et a fait opposition à la cotisation établie en 2015 concernant la déclaration T1-OVP pour 2010. Le défendeur a accueilli l'opposition et a établi une nouvelle cotisation concernant les cotisations aux REER pour 2010. La nouvelle cotisation était le sujet de la seconde partie de la demande d'allègement du demandeur.

Dans le cadre de la demande de contrôle judiciaire, le demandeur a fait valoir notamment qu'il ressort clairement du libellé du paragraphe 204.1(4) de la Loi (allègement de l'impôt) qu'il n'est pas nécessaire qu'il y ait eu des circonstances exceptionnelles indépendantes de la volonté du contribuable, pas plus qu'il n'est nécessaire que les cotisations excédentaires soient retirées le plus tôt possible, pour que l'allègement soit accordé. Le défendeur a soutenu que l'« erreur acceptable » dont il est question au paragraphe 204.1(4) ne pouvait pas reposer sur l'ignorance de la loi ni sur la confiance en la conduite d'un tiers.

Il s'agissait principalement de déterminer si le défendeur, par l'entremise de l'ARC, a commis des erreurs de droit dans son interprétation du paragraphe 204.1(4); a tiré des conclusions de fait erronées de façon abusive ou arbitraire, sans que la documentation dont disposait l'auteur de la décision (notamment, le jugement de la Cour de l'impôt) ait été prise en compte; et a rendu une décision déraisonnable.

*Jugement* : la demande doit être rejetée.

La question de l'interprétation « raisonnable » du paragraphe 204.1(4) de la Loi et, plus précisément, de ce que sont une « erreur acceptable » et les « mesures indiquées », a été examinée. S'il a tenté de démontrer qu'il a agi comme l'aurait fait le contribuable raisonnable susceptible de faire des cotisations excédentaires sans se rendre compte de sa méconnaissance des règles complexes relatives aux plafonds de cotisation à un REER, etc., le demandeur ne semble toutefois pas avoir reconnu que la fonctionnaire déléguée du défendeur a rejeté ses demandes d'allègement principalement fondées sur l'ignorance de la loi et sur le recours à un tiers conseiller pour conclure que la méconnaissance ou les conseils inadéquats reçus d'un comptable ne satisfont pas au

rely on the failures of his financial advisor to demonstrate taking “reasonable steps”. The respondent’s delegate was correct that persons who participate in a deferred income plan such as an RRSP are expected to demonstrate a certain level of knowledge related to that investment. Similarly, the Court has consistently refused to acknowledge any concept of waiver of taxes, penalties or interest based on the conduct of third parties. The respondent’s delegate also did not unreasonably conclude that the Canadian tax system is based on a policy of self-assessment.

The Information Circular IC07-1 for subsection 220(3.1) of the Act (Guidelines) applying in this matter was examined and established that reasonable error requires taxpayers to demonstrate exceptional circumstances beyond their control, i.e. both criteria being necessary. This further supported the decision that the respondent’s delegate did not err in relying upon the Guidelines to interpret subsection 204.1(4) of the Act.

Regarding alleged erroneous findings of fact the respondent’s delegate made in failing to adopt the facts and legal determinations of the Tax Court, the Tax Court judgment included comments urging the granting of relief under subsection 204.1(4) of the Act. It strongly exhorted the respondent to conclude that the Over-Contributions arose as a consequence of reasonable error and that reasonable steps were taken to eliminate the Over-Contributions. These comments were *obiter dictum* and not binding. More importantly, they did not respond to the main cause for rejection of the applicant’s claim for relief.

As to the unreasonableness of the decision, the applicant did not advance any serious argument that the evidence regarding his psychological indisposition was a factor contributing to his actions. The CRA recognized that the applicant’s emotional distress could have constituted an exceptional consequence beyond the taxpayer’s control as a ground for waiver of the tax. While the applicant provided further proof of his depression to the CRA as it requested, there was no evidence demonstrating the causal connexion of his mental distress with the decisions to make the contributions or, albeit through his financial advisor, the delay in taking steps to eliminate the excess contributions. Although the consequences of eradicating the applicant’s contributions along with additional losses imposed on him from the accumulating interest and penalties seemed unreasonably harsh and disproportionate as a result of

critère des circonstances exceptionnelles indépendantes de la volonté du demandeur. Elle a aussi conclu que le demandeur ne pouvait invoquer les manquements de son conseiller financier pour démontrer la prise des « mesures indiquées ». La fonctionnaire déléguée du défendeur avait raison de croire que les participants à un régime de revenu différé, tel qu’un REER, doivent s’attendre à démontrer un certain degré de connaissance de ce placement. Dans un même ordre d’idées, la Cour a toujours refusé de reconnaître toute notion de renonciation à des impôts, à des pénalités ou à des intérêts, qui soit fondée sur la conduite de tiers. Il n’était pas déraisonnable pour la fonctionnaire déléguée du défendeur de conclure que le régime fiscal canadien est fondé sur une politique d’autocotisation.

La circulaire d’information IC07-1 relative au paragraphe 220(3.1) de la Loi (les lignes directrices), qui s’applique en l’espèce, a été examinée et a démontré que l’erreur raisonnable nécessite que les contribuables établissent l’existence de circonstances exceptionnelles indépendantes de leur volonté, c’est-à-dire que les deux critères doivent être remplis. Ces conclusions étayaient davantage la décision selon laquelle la fonctionnaire déléguée du défendeur n’a commis aucune erreur en se fondant sur les lignes directrices pour interpréter le paragraphe 204.1(4) de la Loi.

En ce qui concerne l’argument selon lequel la fonctionnaire déléguée du défendeur a tiré des conclusions de fait erronées en n’adoptant pas les conclusions de fait et de droit de la Cour de l’impôt, le jugement de la Cour de l’impôt contenait des commentaires incitant à accorder un allègement aux termes du paragraphe 204.1(4) de la Loi, en exhortant fortement le défendeur à conclure que les cotisations excédentaires faisaient suite à une erreur acceptable et que les mesures indiquées avaient été prises pour éliminer les cotisations excédentaires. Ces commentaires étaient des remarques incidentes non contraignantes. Surtout, ils ne visaient pas le principal motif de rejet de la demande d’allègement du demandeur.

En ce qui concerne le caractère déraisonnable de la décision, le demandeur n’a avancé aucun argument sérieux selon lequel son indisposition psychologique constituait un facteur ayant contribué à ses actes. L’ARC a reconnu que les troubles émotifs du demandeur auraient pu constituer une conséquence exceptionnelle indépendante de la volonté du contribuable justifiant un allègement de l’impôt. Bien que le demandeur ait fourni sur demande à l’ARC des éléments de preuve supplémentaire de sa dépression, il n’y avait aucune preuve d’un lien de causalité entre ses troubles émotifs et les décisions de faire des cotisations ou, quoique entraîné par son conseiller financier, le retard à prendre des mesures pour éliminer les cotisations excédentaires. Bien que l’élimination des cotisations du demandeur ainsi que des pertes additionnelles provenant des intérêts et des pénalités accumulés qui lui sont

an innocent over-contribution to an RRSP, such unfortunate consequences have always been the problem confronting the courts in these cases; however they did not render the decision unreasonable.

Finally, given that over-contributions to RRSPs are a potential trap that may cause significant losses of retirement investments by uninformed taxpayers, it was questioned whether stronger non-intrusive measures might not be adopted to prevent over-contributions from occurring in the first place.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1, ss. 146(8), (8.2), 204.1(1),(2.1),(4), 220(3.1).

#### CASES CITED

##### FOLLOWED:

*Corporation de l'École Polytechnique v. Canada*, 2004 FCA 127, [2004] G.S.T.C. 39.

##### APPLIED:

*Kapil v. Canada Revenue Agency*, 2011 FC 1373, [2012] 3 C.T.C. 1.

##### CONSIDERED:

*McNamee v. The Queen*, 2009 TCC 630, 2010 D.T.C. 1033; *Dimovski v. Canada Revenue Agency*, 2011 FC 721, 2011 D.T.C. 5116; *Silden v. Canada (Minister of National Revenue)* (1990), 90 D.T.C. 6576, 2 C.T.C. 533 (F.C.T.D.); *3500772 Canada Inc. v. Canada (National Revenue)*, 2008 FC 554, 43 C.B.R. (5th) 1; *Fleet v. Canada (Attorney General)*, 2010 FC 609, 83 C.C.P.B. 54.

##### REFERRED TO:

*Ainsley Financial Corp. v. Ontario (Securities Commission)*, [1994] O.J. No. 2966 (QL), (1994), 21 O.R. (3d) 104 (C.A.); *Redeemer Foundation v. M.N.R.*, 2006 FCA 325, [2007] 3 F.C.R. 40, aff'd 2008 SCC 46, [2008] 2 S.C.R. 643; *Bozzer v. Canada (National Revenue)*, 2011 FCA 186, [2013] 1 F.C.R. 242; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Gagné v. Canada (Attorney General)*, 2010 FC 778, 371 F.T.R. 150; *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627, (1990), 68 D.L.R. (4th) 568.

imposées, en raison d'une cotisation excédentaire involontaire à un REER, ait des conséquences qui semblent démesurément sévères et disproportionnelles, de telles conséquences regrettables ont toujours été le problème auquel sont confrontés les tribunaux dans ces dossiers, mais elles ne rendaient pas la décision déraisonnable.

Enfin, étant donné que les cotisations excédentaires aux REER constituent un éventuel piège qui peut entraîner d'importantes pertes de placements de retraite pour des contribuables non avertis, la question à savoir si des mesures non intrusives plus robustes pourraient être adoptées pour empêcher que des sommes soient cotisées en trop s'est posée.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, art. 146(8),(8.2), 204.1(1),(2.1),(4), 220(3.1).

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISION SUIVIE :

*Corporation de l'école polytechnique c. Canada*, 2004 CAF 127.

##### DÉCISION APPLIQUÉE :

*Kapil c. Canada Agence du revenu*, 2011 CF 1373.

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*McNamee c. La Reine*, 2009 CCI 630; *Dimovski c. Canada Agence du revenu*, 2011 CF 721; *Silden v. Canada (Minister of National Revenue)* (1990), 90 D.T.C. 6576, 2 C.T.C. 533 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *3500772 Canada Inc. c. Canada (Revenu national)*, 2008 CF 554; *Fleet c. Canada (Procureur général)*, 2010 CF 609.

##### DÉCISIONS CITÉES :

*Ainsley Financial Corp. v. Ontario (Securities Commission)*, [1994] O.J. n° 2966 (QL), (1994), 21 O.R. (3d) 104 (C.A.); *Fondation Redeemer c. M.R.N.*, 2006 CAF 325, [2007] 3 R.C.F. 40, conf. par 2008 CSC 46, [2008] 2 R.C.S. 643; *Bozzer c. Canada (Revenu national)*, 2011 CAF 186, [2013] 1 R.C.F. 242; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Gagné c. Canada (Procureur général)*, 2010 CF 778; *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627.

## AUTHORS CITED

Canada Revenue Agency. T1-OVP “Individual Tax Returns for RRSP, PRPP and SPP Excess Contributions”. Canada Revenue Agency. Information Circular No. IC07-1 “Taxpayer Relief Provisions”, May 31, 2007.  
 Canada Revenue Agency. Information Circular No. IC92-2 “Guidelines for the cancellation and Waiver of Interest and Penalties”, March 18, 1992.  
 Canada Revenue Agency. T3012A “Tax Deduction Waiver on the Refund of your Unused RRSP, PRPP, or SPP Contributions from your RRSP”.  
 Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2014.

APPLICATION for judicial review of a decision of a delegate of the respondent denying the applicant’s requests both for relief from the special tax on RRSP excess contributions and the applicable interest and penalties for the 2003 to 2010 tax years. Application dismissed.

## APPEARANCES

*Jennifer Flood* for applicant.  
*Melissa Nicolls* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD

*Thorsteinssons LLP*, Vancouver, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*The following are the reasons for judgment and judgment rendered in English by*

ANNIS J.:

I. Introduction

[1] Under subsection 204.1(1) of the *Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1 (ITA), a special tax is owed in respect of contributions made to registered retirement savings plans (RRSP) on amounts in excess of limits permitted by the ITA. For each month that the

## DOCTRINE CITÉE

Agence du revenu du Canada. Circulaire d’information n° IC07-1 « Dispositions d’allègement pour les contribuables », 31 mai 2007.  
 Agence du revenu du Canada. Circulaire d’information n° IC92-2 « Lignes directrices concernant l’annulation des intérêts et des pénalités », 18 mars 1992.  
 Agence du revenu du Canada. T1-OVP « Déclarations des particuliers pour AAAA Cotisations excédentaires versées à un REER, RPAC, RPD ».  
 Agence du revenu du Canada. T3012A « Renonciation à l’impôt retenu sur le remboursement de vos cotisations inutilisées versées à un REER, un RPAC ou un RPD à partir de votre REER ».  
 Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6<sup>e</sup> éd. Markham, Ont. : LexisNexis, 2014.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision d’une fonctionnaire déléguée du défendeur rejetant les demandes d’allègement du demandeur visant l’impôt spécial sur les cotisations excédentaires à des REER et les intérêts et les pénalités applicables pour les années d’imposition 2003 à 2010. Demande rejetée.

## ONT COMPARU

*Jennifer Flood*, pour le demandeur.  
*Melissa Nicolls*, pour le défendeur.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Thorsteinssons LLP*, Vancouver, pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada*, pour le défendeur.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement et du jugement rendus par*

LE JUGE ANNIS :

I. Introduction

[1] Conformément au paragraphe 204.1(1) de la *Loi de l’impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5<sup>e</sup> suppl.), ch. 1 (la Loi), un impôt spécial est exigible relativement aux cotisations à des régimes enregistrés d’épargne-retraite (REER) qui excèdent les limites autorisées par la Loi.

excess amounts remain in a RRSP, a tax of 1 percent is levied on the excess amount. A taxpayer is also required to file annual returns in respect of excess contributions (T1-OVP) and is liable for interest and penalties for late filing.

[2] The ITA provides for relief from the tax and penalties and interest. Subsection 204.1(4) provides that where the excess contributions arose “as a consequence of a reasonable error” and “reasonable steps are being taken to eliminate the excess, the Minister may waive the tax”. In addition, relief is available from penalties and arrears interest pursuant to subsection 220(3.1) of the ITA.

[3] The applicant seeks a judicial review of the decision of a delegate of the Minister of National Revenue (the Minister’s delegate or the Minister) dated November 30, 2016 (the Decision), denying requests both for relief from the special tax on RRSP excess contributions and the applicable interest and penalties for the 2003 to 2010 tax years. These total \$57 831.42 as of August 29, 2016. For the reasons that follow, despite the efforts of the Court to provide the relief requested, the application is dismissed.

## II. Response from Background

[4] The applicant is 73 years of age.

[5] In 2003 and 2004, the applicant contributed \$30 000 and \$15 000 respectively into a combination of personal and spousal RRSPs (the Over-Contributions). The applicant did not withdraw these contributions until 2010, at which time they totaled \$44 854.

[6] When the applicant made the contributions he had not filed a tax return since 1988. The applicant relied on his accountant who had advised him that it was unnecessary to do so, as he did not owe any tax. This practice is neither illegal nor condoned by the Canada Revenue Agency (CRA). As a result the applicant did not have a

Pour chaque mois au cours duquel un REER contient encore des sommes excédentaires, un impôt de 1 p. 100 est perçu sur l’excédent. Un contribuable doit aussi présenter des déclarations annuelles relativement aux cotisations excédentaires (T1-OVP) et est passible de payer des intérêts et des pénalités pour présentation tardive.

[2] La Loi prévoit un allègement de l’impôt et des pénalités et intérêts. Selon le paragraphe 204.1(4), le ministre peut renoncer à l’impôt si les cotisations excédentaires « [font] suite à une erreur acceptable » et « les mesures indiquées pour [les] éliminer [...] ont été prises ». De plus, un allègement des pénalités et des intérêts débiteurs peut être accordé aux termes du paragraphe 220(3.1) de la Loi.

[3] Le demandeur sollicite le contrôle judiciaire de la décision d’une fonctionnaire déléguée du ministre du Revenu national (la fonctionnaire déléguée du ministre ou le ministre) datée du 30 novembre 2016 (la décision), rejetant des demandes d’allègement visant à la fois l’impôt spécial sur les cotisations excédentaires à des REER et les intérêts et les pénalités applicables pour les années d’imposition 2003 à 2010. Ces sommes s’élevaient à 57 831,42 \$ au 29 août 2016. Pour les motifs qui suivent, malgré les tentatives de la Cour d’accorder l’allègement demandé, la demande est rejetée.

## II. Réponse selon les faits

[4] Le demandeur est âgé de 73 ans.

[5] En 2003 et 2004, le demandeur a cotisé les sommes respectives de 30 000 \$ et 15 000 \$ à un REER personnel et à un REER au profit du conjoint (les cotisations excédentaires). Le demandeur n’a retiré ces cotisations qu’en 2010, qui s’élevaient alors au montant de 44 854 \$.

[6] Lorsque le demandeur a fait les cotisations, il n’avait pas présenté de déclaration de revenus depuis 1988. Le demandeur se fiait à son comptable, qui l’avait informé qu’il n’était pas nécessaire de le faire, puisqu’il n’avait pas d’impôt à payer. Cette pratique n’est ni illégale ni tolérée par l’Agence du revenu du Canada



recent notice of assessment, and as such was unaware of his RRSP contribution limit.

[7] The applicant erroneously thought that he could make the maximum contribution to the RRSPs in those years. He was unaware that he did not have any contribution room as a result of pension contributions made through his employer. There is no evidence that the applicant was advised by TD Bank of concerns about contribution limits or that he made inquiries about contribution limits.

[8] At the time of the Over-Contributions in 2003, 2004 and subsequently, the applicant's mental state was affected by a series of distressing life events: in 1987, his 20-year-old son died in a motor vehicle accident involving a drunk driver; in 2003, there were serious health issues concerning his father-in-law who subsequently passed away; in 2004, he was constructively dismissed from his 19-year position with the City of New Westminster; and both he and his wife suffered from depression and anxiety.

[9] In 2005, the applicant's accountant filed tax returns on his behalf for his 1997 to 2004 taxation years. The applicant received the notices of assessment from his accountant for his 2003 and 2004 taxation years in 2005 with a cover letter advising that he had "unused RRSP contributions" to be carried forward. The statements, among other things, set out the taxpayer's RRSP deduction limit, his amount of unused RRSP contributions available, and advice that if the amount of unused RRSP contributions available exceeded the RRSP deduction limit, then the taxpayer may be subject to a penalty tax. The accountant did not advise the applicant that the unused RRSP contributions were Over-Contributions for which the applicant would be penalized. The applicant received assessments with similar information in each of the 2006 and 2007 years.

(l'ARC). Par conséquent, le demandeur ne disposait d'aucun avis de cotisation récent et ignorait donc le plafond de cotisation à un REER qui s'appliquait à lui.

[7] Le demandeur croyait, à tort, qu'il pouvait cotiser la somme maximale aux REER au cours de ces années. Il ignorait qu'il ne disposait pas de droits de cotisation en raison des cotisations de retraite faites par son employeur. Rien ne prouve que la Banque TD ait informé le demandeur des préoccupations concernant les plafonds de cotisation ni qu'il se soit renseigné à ce sujet.

[8] Lorsque les cotisations excédentaires ont été faites en 2003, en 2004 et ultérieurement, des événements stressants de la vie avaient nui à l'état psychologique du demandeur : en 1987 son fils de 20 ans est décédé à la suite d'un accident d'automobile impliquant un conducteur ivre; en 2003, son beau-père souffrait de sérieux problèmes de santé et est décédé par la suite; en 2004, il a fait l'objet d'un congédiement déguisé d'un poste qu'il avait occupé pendant 19 ans à la Ville de New Westminster; et son épouse et lui souffraient tous deux de dépression et d'anxiété.

[9] En 2005, le comptable du demandeur a présenté des déclarations de revenus au nom de son client pour les années d'imposition 1997 à 2004 de celui-ci. En 2005, le demandeur a reçu de son comptable les avis de cotisation pour ses années d'imposition 2003 et 2004 sous le couvert d'une lettre l'informant qu'il avait des [TRADUCTION] « droits inutilisés de cotisation à un REER » à reporter. Les déclarations précisaient notamment le maximum déductible au titre des REER et le montant de droits inutilisés de cotisation à un REER applicables au contribuable et l'informaient qu'il pourrait être passible d'une pénalité fiscale si le montant des droits de cotisations à un REER dépassait le maximum déductible au titre des REER. Le comptable n'a pas informé le demandeur que les droits inutilisés de cotisation à un REER constituaient des cotisations excédentaires pour lesquelles le demandeur serait pénalisé. Le demandeur a reçu des avis de cotisation contenant des renseignements semblables en 2006 et en 2007.

[10] The applicant did not deduct the Over-Contributions from his income in his 2003 and 2004 returns and only claimed deductions for the 2005 to 2008 returns of \$628, \$0, \$55 and \$3 180 respectively.

[11] In February 9, 2007, the CRA sent a letter (the 2007 Letter) advising the applicant: (a) that he may have had excess RRSP contributions from 2003 to 2005 subject to a tax of 1 percent per month; (b) of the deadline to pay the tax; (c) that he was required to file a T1-OVP return for each year he had excess RRSP contributions, and that he could be required to pay arrears interest and late filing penalties; (d) that he could withdraw the excess RRSP contributions at any time, but that any amount withdrawn had to be included as income on his tax return; (e) that he could claim a deduction equal to the amount withdrawn (an “off-setting deduction”) if the excess RRSP contributions were withdrawn within a certain period of time; and (f) if he was eligible to claim an off-setting deduction, he could withdraw the excess RRSP contributions without withholding tax by submitting a T3012A form to the CRA.

[12] After the applicant received the 2007 Letter in February from the CRA, he immediately instructed his accountant to prepare documentation to be submitted to the CRA in order to resolve the problem, which included the T1-OVP returns to report the Over-Contributions, and T3012A forms to request the CRA’s authorization for the RRSP issuer to refund the Over-Contributions to the applicant without withholding tax. He was told by his accountant that the process was lengthy and complicated, and that it would take a significant amount of time to complete.

[13] On February 12, 2008, the applicant’s accountant sent the T1-OVP returns and T3012A forms, but only after the applicant went to the accountant’s office to inquire regarding the delay. At that time the accountant determined that the documents sat complete, but unsent, in the applicant’s tax file.

[10] Le demandeur n’a pas déduit les cotisations excédentaires de son revenu dans ses déclarations de 2003 et de 2004 et a demandé des déductions seulement dans les déclarations de 2005 à 2008 de 628 \$, de 0 \$, de 55 \$ et de 3 180 \$ respectivement.

[11] Le 9 février 2007, l’ARC a envoyé une lettre (la lettre de 2007) pour informer le demandeur de ce qui suit : a) la possibilité qu’il ait fait des cotisations excédentaires à des REER de 2003 à 2005 auxquelles s’appliquerait un impôt de 1 p. 100 par mois; b) le délai de paiement de l’impôt; c) son obligation de présenter une déclaration T1 OVP pour chaque année au cours de laquelle il a fait des cotisations excédentaires à des REER, et le cas échéant, de payer des intérêts débiteurs et des pénalités pour défaut de produire; d) la possibilité de retirer les cotisations excédentaires à des REER, mais que toute somme retirée devait être incluse dans sa déclaration de revenus; e) son admissibilité à demander une déduction égale à la somme retirée (une [TRADUCTION] « déduction compensatoire ») en cas de retrait des cotisations excédentaires à des REER dans un certain délai; et f) son admissibilité à retirer les cotisations excédentaires à des REER sans retenue d’impôt en présentant un formulaire T3012A à l’ARC, s’il peut demander une déduction compensatoire.

[12] Après avoir reçu la lettre de 2007 au mois de février de l’ARC, le demandeur a immédiatement ordonné à son comptable de préparer une documentation à présenter à l’ARC afin de résoudre le problème, qui contenait les déclarations T1-OVP pour déclarer les cotisations excédentaires et les formulaires T3012A afin de demander l’autorisation de l’ARC pour que l’émetteur des REER rembourse les cotisations excédentaires au demandeur sans retenue d’impôt. Son comptable lui a dit que le processus était long et compliqué et que cela pouvait prendre beaucoup de temps avant qu’il ne soit terminé.

[13] Le 12 février 2008, le comptable du demandeur a envoyé les déclarations T1-OVP et les formulaires T3012A, mais seulement après une visite du demandeur au bureau du comptable pour s’informer du retard. Le comptable a alors établi que les documents se trouvaient dans le dossier d’impôt du demandeur, terminés, mais non envoyés.

[14] In his submission for relief, the applicant claimed that the February 2008 forms were apparently lost by the Minister. The CRA states that it has no record of receiving the forms and returns in 2008.

[15] By letter dated October 20, 2008, the CRA advised the applicant that it had not received a reply to its letter of February 9, 2007, requesting that he file T1-OVP returns for the 2003 and later taxation years within 30 days, and advised that if it did not receive the outstanding T1-OVP returns it would arbitrarily assess them.

[16] On January 5, 2009, the applicant received notices of assessment of Part X.1 [sections 204.1–204.3] tax and late filing penalties in respect of his 2003 to 2007 taxation years. The assessments imposed tax equal to 1 percent of the Over-Contributions per month under subsection 204.1(2.1) of the ITA. It is noted here that on October 6, 2009, after an objection by the applicant, the Minister reassessed the tax in respect of the 2003 and 2004 tax years. This tax and the related late filing penalties and interest thereon form one part of the applicant's request for relief.

[17] On January 21, 2009, the accountant sent the T1-OVP returns for 2003 to 2007 taxation years along with the T3012A forms for the 2003 and 2004 taxation years.

[18] In March 2009, the applicant objected to the January 5, 2009 T1-OVP assessments for 2003 through 2007. By letter dated August 27, 2009, the CRA advised the applicant that the 2003 and 2004 T1-OVP assessments would be varied, while confirming the 2005 through 2007 T1-OVP assessments.

[19] By letter dated September 10, 2009 in response to the T3012A forms for the 2003 and 2004 taxation years

[14] Le demandeur prétendait, dans sa demande d'allègement, que le ministre semblait avoir égaré les formulaires du mois de février 2008. L'ARC affirme n'avoir aucune preuve de la réception des formulaires et des déclarations en 2008.

[15] Dans une lettre du 20 octobre 2008, l'ARC a informé le demandeur qu'elle n'avait pas reçu de réponse à sa lettre du 9 février 2007, par laquelle elle demandait qu'il présente des déclarations T1-OVP pour les années d'imposition 2003 et subséquentes dans un délai de 30 jours, qu'elle établirait arbitrairement une cotisation à l'égard des déclarations T1-OVP manquantes si elle ne les recevait pas.

[16] Le 5 janvier 2009, le demandeur a reçu des avis de cotisation de l'impôt prévu à la partie X.1 [articles 204.1 à 204.3] et de pénalités pour présentation tardive relativement à ses années d'imposition 2003 à 2007. Les cotisations avaient pour effet d'imposer un impôt égal à 1 p. 100 des cotisations excédentaires par mois, en application du paragraphe 204.1(2.1) de la Loi. Il est mentionné ici que, le 6 octobre 2009, après une opposition formulée par le demandeur, le ministre a établi une nouvelle cotisation concernant l'impôt pour les années d'imposition 2003 et 2004. Cet impôt et les pénalités et intérêts pour présentation tardive qui y sont associés forment une partie de la demande d'allègement du demandeur.

[17] Le 21 janvier 2009, le comptable a envoyé les déclarations T1-OVP pour les années d'imposition 2003 à 2007, ainsi que les formulaires T3012A pour les années d'imposition 2003 et 2004.

[18] Au mois de mars 2009, le demandeur a fait opposition aux cotisations du 5 janvier 2009 établies à l'égard des déclarations T1-OVP pour les années 2003 à 2007. Dans une lettre du 27 août 2009, l'ARC a informé le demandeur que les cotisations établies à l'égard des déclarations T1-OVP pour les années 2003 et 2004 seraient modifiées, tout en confirmant les cotisations établies à l'égard des déclarations T1-OVP pour les années 2005 à 2007.

[19] Dans une lettre du 10 septembre 2009, en réponse aux formulaires T3012A présentés par le demandeur pour

filed by the applicant, the Minister denied the request to withdraw the Over-Contributions without withholding by the RRSP issuer because the applicant had missed the deadline to file the T3012A forms. The Minister indicated that the deadline to file such forms was December 31, 2006. The Minister also encouraged the applicant to file his 2008 T1-OVP return.

[20] Shortly thereafter, the applicant withdrew the Over-Contributions from the RRSPs. He included the amount of the Over-Contributions in his income in his 2010 tax return in accordance with subsection 146(8) of the ITA and claimed a corresponding deduction for the un-deducted Over-Contributions pursuant to subsection 146(8.2).

[21] By reassessment of the applicant's 2010 taxation year on October 31, 2011, the Minister denied the deduction under subsection 146(8.2). The applicant objected and ultimately appealed to the Tax Court of Canada in respect of his 2010 taxation year. On April 5, 2013, Mr. Justice Boccock held (Tax Court judgment) that the applicant had met the technical requirements of the ITA in order to claim a deduction in respect of the 2004 Over-Contributions (\$15 000), but had not done so in respect of the 2003 Over-Contributions (\$30 000) because the applicant had missed the deadline for withdrawal of the 2003 Over-Contributions. The Tax Court therefore allowed the appeal in part. In doing so, Mr. Justice Boccock made the following findings of fact and law:

- i. The Applicant made the Over-Contributions without attempting to deduct them from his income in 2003 and 2004 and without having received any relevant queries from his retained accountant or investment advisor with respect to his contribution limits;
- ii. The Applicant made the Over-Contributions without recognizing that he did not know the complex

les années d'imposition 2003 et 2004, le ministre a rejeté la demande de retrait des cotisations excédentaires sans que l'émetteur des REER ne retienne l'impôt parce que le demandeur n'avait pas respecté le délai de présentation des formulaires T3012A. Le ministre a précisé que ces formulaires devaient être présentés au plus tard le 31 décembre 2006. Le ministre a aussi encouragé le demandeur à présenter sa déclaration T1-OVP pour l'année 2008.

[20] Peu après, le demandeur a retiré les cotisations excédentaires des REER. Il a inclus le montant des cotisations excédentaires dans son revenu dans sa déclaration de revenus de 2010 conformément au paragraphe 146(8) de la Loi et a demandé une déduction correspondante au titre des cotisations excédentaires non déduites aux termes du paragraphe 146(8.2).

[21] Dans une nouvelle cotisation établie le 31 octobre 2011 à l'égard de l'année d'imposition 2010 du demandeur, le ministre a refusé la déduction demandée aux termes du paragraphe 146(8.2). Le demandeur a formulé une opposition et a fini par interjeter appel à la Cour canadienne de l'impôt relativement à son année d'imposition 2010. Le 5 avril 2013, M. le juge Boccock a conclu (le jugement de la Cour de l'impôt) que le demandeur avait satisfait aux exigences techniques de la Loi afin de demander une déduction relativement aux cotisations excédentaires de 2004 (15 000 \$), et non pas relativement aux cotisations excédentaires de 2003 (30 000 \$) parce que le demandeur n'avait pas respecté le délai applicable au retrait des cotisations excédentaires de 2003. La Cour de l'impôt a donc accueilli l'appel en partie. Ce faisant, le juge Boccock a tiré les conclusions de fait et de droit suivantes :

[TRADUCTION]

- i. Le demandeur a fait les cotisations excédentaires sans tenter de les déduire de son revenu en 2003 et en 2004 et sans avoir reçu de demande de renseignements au sujet de ses plafonds de cotisation du comptable ou du conseiller en placements dont il avait retenu les services;
- ii. Le demandeur a fait les cotisations excédentaires sans reconnaître qu'il ne connaissait pas les règles

rules of RRSP contribution limits and related issues, which an average taxpayer could not likely ever know;

- iii. Since the Applicant had not attempted to claim deductions from his income in the relevant years in respect of the Over-Contributions, there was no indication in the 2005 notices of assessment that Over-Contributions had been made beyond the following standard language:
- iv. By contrast, if the Applicant had claimed deductions, there might have been a more conspicuous disallowance of the deductions. This explains the Applicant's failure to take action in 2005.
- v. The Applicant, upon receipt of the 2007 Letter, did everything he could, through his "problem-prone" accountant, to get to the bottom of the problem and resolve it. His accountant was "lamentably slow" in dealing with the issue.
- vi. The CRA reassessed the Applicant's 2004 taxation year in 2008, but did not send the reassessment to him.
- vii. As a result of the 2008 reassessment (the date of which was relevant in computing the deadline to file the T3012A), December 31, 2006 was not the correct deadline to file the T3012A in respect of 2004; the Applicant had the legal right to file the T3012A and withdraw the over-contribution in respect of 2004 on the dates he did so.

[22] Mr. Justice Boccock was highly supportive of the applicant receiving relief from the consequences of his over contributions. In the course of the Tax Court Judgment, he cited *McNamee v. The Queen*, 2009 TCC 630, 2010 D.T.C. 1033 (*McNamee*), which stated [at paragraph 13] that the "very complex [RRSP] legislation should not be used to penalize the innocent and uninformed, which Mr. McNamee and 99% of taxpayers would be." He discussed other case law, including *Dimovski v. Canada Revenue Agency*, 2011 FC 721, 2011 D.T.C. 5116 (*Dimovski*), which he considered relevant to a request for relief. He strongly suggested that the Minister examine all of the applicant's attempts to correct the matter, as such considerations would be relevant

complexes relatives aux plafonds de cotisation à un REER et les questions connexes, qu'un contribuable moyen ne pourrait probablement jamais connaître;

- iii. Étant donné que le demandeur n'avait pas tenté de demander des déductions de son revenu au cours des années en cause relativement aux cotisations excédentaires, les avis de cotisation de 2005 ne précisait nullement que les cotisations excédentaires n'étaient pas conformes au texte d'usage suivant :
- iv. En revanche, si le demandeur avait demandé les déductions, il y aurait peut-être eu un refus plus évident des déductions. Cela explique l'inertie du demandeur en 2005.
- v. Le demandeur, à la réception de la lettre de 2007, a fait tout ce qu'il a pu, par l'entremise de son comptable « sujet à problèmes », pour connaître le fond du problème et pour le résoudre. Son comptable avait été d'une « lenteur lamentable » à s'occuper du problème.
- vi. L'ARC a établi une nouvelle cotisation pour l'année d'imposition 2004 du demandeur en 2008, mais ne lui a pas envoyé la nouvelle cotisation.
- vii. En raison de l'établissement de la nouvelle cotisation en 2008 (dont la date était pertinente quant au calcul du délai de présentation du formulaire T3012A), la date du 31 décembre 2006 n'était pas la bonne date limite pour présenter le formulaire T3012A pour l'année 2004; le demandeur avait légalement le droit de présenter le formulaire T3012A et de retirer la cotisation excédentaire pour l'année 2004 aux dates qu'il a choisies.

[22] M. le juge Boccock était très favorable à ce qu'un allègement soit accordé au demandeur des conséquences de ses cotisations excédentaires. Dans le jugement de la Cour de l'impôt, il a renvoyé à l'affaire *McNamee c. La Reine*, 2009 CCI 630 (*McNamee*) [au paragraphe 13], selon laquelle « [c]ette législation complexe [relative aux REER] ne devrait pas être utilisée pour pénaliser des personnes de bonne foi et mal informées, dont font partie M. McNamee et 99 % des contribuables ». Il a discuté d'autres jugements, dont l'affaire *Dimovski c. Canada Agence du revenu*, 2011 CF 721 (*Dimovski*), qu'il a jugée pertinente quant à une demande d'allègement. Il a fortement suggéré que le ministre prenne en compte toutes les tentatives du demandeur de corriger

in determining whether relief ought to be granted on any request under subsection 204.1(4) of the ITA.

[23] On or about December 19, 2013, the CRA received the applicant's first request for relief.

[24] By letter dated September 29, 2014, the CRA requested that the applicant file T1-OVP returns for his 2008, 2009 and 2010 taxation years. As of June 19, 2015, the CRA had not received these returns. As such, on June 19, 2015, the Minister assessed the applicant for tax, arrears interest and late-filing penalties in respect of the RRSP contributions for 2008, 2009 and 2010.

[25] In August 2015, the applicant filed a T1-OVP return for the 2010 taxation year and objected to the June 19, 2015 T1-OVP assessment for 2010. On March 9, 2016, the Minister allowed the objection and accordingly reassessed the applicant in respect of the RRSP contributions for 2010. This reassessment is the second part of the applicant's request for relief which formed part of his resubmitted final claim for relief of February 3, 2016.

[26] Legislative provisions subsections 204.1(4) and 220(3.1) read as follows:

**204.1 (1) ...**

**Waiver of tax**

(4) Where an individual would, but for the 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,

la situation, puisque de telles considérations seraient pertinentes pour décider s'il y a lieu d'accorder un allègement dans le cadre de toute demande fondée sur le paragraphe 204.1(4) de la Loi.

[23] Le 19 décembre 2013, ou autour de cette date, l'ARC a reçu la première demande d'allègement du demandeur.

[24] Dans une lettre du 29 septembre 2014, l'ARC a demandé au demandeur de présenter ses déclarations T1-OVP pour ses années d'imposition 2008, 2009 et 2010. Le 19 juin 2015, l'ARC n'avait pas reçu ces déclarations. Ainsi, le 19 juin 2015, le ministre a établi une cotisation à l'égard du demandeur concernant l'impôt, les intérêts débiteurs et les pénalités pour présentation tardive relatifs aux cotisations aux REER en 2008, 2009 et 2010.

[25] Au mois d'août 2015, le demandeur a présenté une déclaration T1-OVP pour l'année d'imposition 2010 et a fait opposition à la cotisation établie le 19 juin 2015 concernant la déclaration T1-OVP pour 2010. Le 9 mars 2016, le ministre a accueilli l'opposition et a établi une nouvelle cotisation en conséquence à l'égard du demandeur concernant les cotisations aux REER pour 2010. La nouvelle cotisation est le sujet de la seconde partie de la demande d'allègement du demandeur, qui faisait partie de sa demande d'allègement définitive, présentée de nouveau le 3 février 2016.

[26] Les paragraphes 204.1(4) et 220(3.1) de la Loi sont ainsi libellés :

**204.1 (1) [...]**

**Renonciation**

(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.

...

[...]

**220 (1) ...****Waiver of penalty or interest**

**(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.

III. The Minister's Decision dated November 30, 2016 Denying the Requests for Relief

[27] With respect to the relief from the special tax, the Minister's delegate summarized her reasoning regarding the applicant's failure to meet the requirement to demonstrate "reasonable error", as follows:

The term "reasonable error" is not defined by law; however, the CRA uses the following guidelines to evaluate requests for a waiver/cancellation of the Part X.1 tax. The CRA considers "reasonable error" to mean, first and foremost, that the excess arose because of a mistake, and that the taxpayer did not intentionally over-contribute. A "reasonable error" is further defined as an extraordinary circumstance that a taxpayer had not previously encountered that were (*sic*) beyond the taxpayer's control and that led to the excess [that] would, in most cases, indicate that the excess arose due to a reasonable error. In your case, a lack of awareness or receiving poor advice from your accountant or financial institution do (*sic*) not meet this criteria. [Emphasis added.]

[28] With respect to the emotional distress of the applicant as a factor supporting waiver of the tax, the Minister's delegate rejected the submission, as follows:

**220 (1) [...]****Renonciation aux pénalités et aux intérêts**

**(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.

III. La décision du ministre du 30 novembre 2016 par laquelle les demandes d'allègement ont été rejetées

[27] En ce qui concerne l'allègement de l'impôt spécial, la fonctionnaire déléguée du ministre a résumé son raisonnement concernant le défaut du demandeur de satisfaire à l'exigence de démontrer l'existence d'une « erreur acceptable », en ces termes :

[TRADUCTION] L'expression « erreur acceptable » n'est pas définie en droit; cependant, l'ARC utilise les lignes directrices ci-après pour évaluer les demandes de renonciation à l'impôt prévu à la partie X.1 ou d'annulation de cet impôt. L'ARC entend par « erreur acceptable », d'abord et avant tout, que l'excédent fait suite à une erreur et que le contribuable n'a pas cotisé en trop intentionnellement. Une « erreur acceptable » s'entend aussi d'une circonstance exceptionnelle jamais vue par le contribuable et qui étaient [*sic*] indépendante de la volonté du contribuable et qui a entraîné l'excédent [et qui] laisserait croire, dans la plupart des cas, que l'excédent fait suite à une erreur acceptable. Dans votre cas, la méconnaissance ou les mauvais conseils reçus de votre comptable ou de votre institution financière ne satisfont [*sic*] pas à ce critère. [Non souligné dans l'original.]

[28] En ce qui concerne la prise en compte des troubles émotifs du demandeur comme facteur justifiant une renonciation à l'impôt, la fonctionnaire déléguée du ministre a rejeté l'argument ainsi :

We understand that you suffered emotional distress for a number of years, however, based on the information you provided, emotional distress was not a mitigating factor in the over-contribution situation, nor did it directly contribute to your inability to comply with the filing of your T1-OVP returns, or making payments, in a timely manner.

[29] With respect to whether “reasonable steps [were] taken to eliminate the excess” [at paragraph 204.1(4)(b)], the Minister’s delegate determined this phrase to mean that steps were being taken to eliminate the excess “as quickly as possible”. Although advised in 2005 and 2007 of his unused RRSP contributions that could be subject to tax, and being informed that he could withdraw the excess contributions directly from his financial institution, the applicant took no steps to remedy the situation. He ultimately withdrew them in 2010. The taxpayer continues to be responsible for his or her tax obligations despite choosing a third party to provide tax or financial advice; an error made by a third-party is an issue to be resolved between the individual and the third-party.

[30] In addition, in addressing both “reasonable error” and “reasonable steps”, the Minister’s delegate referred the matter of the applicant’s reliance upon third parties as follows:

When an individual chooses a third party to provide tax or financial advice, the individual continues to be responsible for his or her tax obligations. The CRA is not responsible for any poor or incorrect advice you may have received from your accountant concerning your tax returns or not receiving tax information regarding your eligibility to make RRSP contributions from your financial institution. An error made by a third-party is an issue to be resolved by the individual and the third-party.

[31] Contrary to the conclusion of the Tax Court, the Minister’s delegate disagreed that the applicant was eligible for the 2004 tax deduction waiver after 2006 because of CRA’s internal 2008 reassessment. The reassessment was required because the applicant did not report his RRSP contributions of \$22 000 in the correct year, and was in any event made after December 31,

[TRADUCTION] Nous comprenons que vous avez souffert de troubles émotifs pendant un certain nombre d’années; cependant, sur la foi des renseignements que vous avez fournis, les troubles émotifs n’étaient pas une circonstance atténuante dans le cas des cotisations excédentaires, pas plus qu’ils n’ont contribué directement à votre incapacité de vous acquitter de votre obligation de présenter vos déclarations T1-OVP, ou d’effectuer des paiements, sans délai.

[29] Quant à la question de savoir si « les mesures indiquées pour éliminer l’excédent ont été prises » [au paragraphe 204.1(4)], la fonctionnaire déléguée du ministre a conclu que ce passage signifie que des mesures avaient été prises pour éliminer l’excédent « le plus rapidement possible ». Bien que le demandeur ait été informé en 2005 et en 2007 de ses droits inutilisés de cotisation à un REER qui pouvaient être soumis à l’impôt, et de sa possibilité de retirer les cotisations excédentaires directement de son institution financière, il n’a pris aucune mesure pour remédier à la situation. Il a fini par les retirer en 2010. Le contribuable continue d’être redevable de ses obligations fiscales malgré sa décision de recevoir les conseils fiscaux ou financiers d’un tiers; l’erreur d’un tiers est matière à résolution entre le particulier et le tiers.

[30] De plus, en traitant de l’« erreur acceptable » et des « mesures indiquées », la fonctionnaire déléguée du ministre a mentionné le fait que le demandeur s’était fié à des tiers en ces termes :

[TRADUCTION] Le particulier qui décide de recevoir les conseils fiscaux ou financiers d’un tiers demeure redevable de ses obligations fiscales. L’ARC n’est pas responsable de quelque conseil inadéquat ou erroné que ce soit que vous auriez pu recevoir de votre comptable concernant vos déclarations de revenus ni de l’absence de renseignements fournis par votre institution financière concernant votre admissibilité à cotiser à un REER. L’erreur d’un tiers est matière à résolution entre le particulier et le tiers.

[31] Contrairement à la conclusion de la Cour de l’impôt, la fonctionnaire déléguée du ministre n’était pas d’accord pour dire que le demandeur était admissible à la renonciation à la retenue fiscale de 2004 après 2006, en raison de la nouvelle cotisation établie à l’interne par l’ARC en 2008. La nouvelle cotisation était nécessaire en raison du défaut du demandeur de déclarer ses cotisations



2009, being the limitation date for withdrawal of the 2004 contributions. The Minister's delegate admitted in cross-examination that she did not understand or rely on the Tax Court judgment in rendering the Decision.

[32] With respect to the relief sought of the interest and penalties for late filing pursuant to subsection 220(3.1), (which provision contains no reference to reasonable conduct by the taxpayer), the Minister's delegate found that the applicant could not show that the penalties and interest were the result of circumstances beyond his control, such as illness, accident, serious emotional distress, a natural disaster, or action of the CRA, in effect relying on the same factual conclusions as applied to reject the special tax relief under subsection 204.1(4).

#### IV. The Parties' submissions

##### A. *Applicant's Submissions*

[33] The applicant argues that "[t]he text of subsection 204.1(4) makes plain and clear that it does not require the existence of extraordinary circumstances beyond a taxpayer's control, nor does it require that excess contributions be withdrawn as soon as possible, in order to allow relief" (emphasis added).

[34] The applicant argues that the interpretation of the word "reasonable" has a well-established meaning in the general law, in numerous contexts outside of the ITA or the interpretation given it in the tax waiver guidelines (Guidelines). He submits that in light of the "plain meaning of reasonable" taken from the dictionaries and supported in the jurisprudence cited, a reasonable error "should be understood as an error that would be considered by an ordinary objective person with knowledge of all relevant facts not to be absurd or ridiculous, but to be an error that an otherwise rational and sensible person would make in the circumstance".

de 22 000 \$ à des REER dans la bonne année, et a de toute façon été établie après le 31 décembre 2009, la date limite applicable au retrait des cotisations de 2004. La fonctionnaire déléguée du ministre a avoué, lors de son contre-interrogatoire, ne pas avoir compris le jugement de la Cour de l'impôt et ne pas s'y être fiée.

[32] En ce qui concerne l'allègement demandé des intérêts et des pénalités pour présentation tardive aux termes du paragraphe 220(3.1) (laquelle disposition ne fait nullement mention d'une conduite acceptable de la part du contribuable), la fonctionnaire déléguée du ministre a conclu que le demandeur ne pouvait pas démontrer que les pénalités et les intérêts découlaient de circonstances indépendantes de sa volonté, telles que la maladie, un accident, des troubles émotifs graves, une catastrophe naturelle ou un acte de l'ARC, en se fondant en fait sur les mêmes conclusions de fait que celles appliquées pour refuser l'allègement de l'impôt spécial aux termes du paragraphe 204.1(4).

#### IV. Les observations des parties

##### A. *Les observations du demandeur*

[33] Le demandeur avance qu'[TRADUCTION] « [i]l ressort clairement du libellé du paragraphe 204.1(4) qu'il n'est pas nécessaire qu'il y ait eu des circonstances exceptionnelles indépendantes de la volonté du contribuable, pas plus qu'il n'est nécessaire que les cotisations excédentaires soient retirées le plus tôt possible, pour que l'allègement soit accordé » (soulignement ajouté).

[34] Le demandeur avance que le mot « acceptable » a un sens bien arrêté en droit commun dans de nombreux contextes en dehors de la Loi ou le sens que lui donnent les lignes directrices relatives à la renonciation à un impôt (les lignes directrices). Il soutient que, selon le [TRADUCTION] « sens ordinaire du mot "acceptable" » tiré des dictionnaires et étayé par la jurisprudence mentionnée, une erreur acceptable [TRADUCTION] « devrait s'entendre d'une erreur qu'une personne objective, ordinaire, qui connaît tous les faits pertinents, ne jugerait pas absurde ou ridicule, mais une erreur qu'une personne, par ailleurs rationnelle et sensée, commettrait dans les circonstances ».

[35] With respect to “reasonable steps”, the applicant submits that these should be understood as measures that an ordinary objective person would consider sensible and appropriate in the circumstances; not a timeframe of “as soon as possible”. Moreover, in dealing with the meaning of “reasonable time” he cites the decision in *Silden v. Canada (Minister of National Revenue)* (1990), 90 D.T.C. 6576 (F.C.T.D.), at page 6582 as follows:

Whenever a statute prescribes a “reasonable time”, or any other “reasonable” measure or conduct, one can be sure that what is meant is not a rigidly specific, eternal, universal standard or verity. What is meant is a situational concept; that is “what time is reasonable in the circumstances?”

[36] In terms of context and purpose of subsection 204.1(4), the applicant submits that because the waiver provision is part of a complex scheme regulating RRSPs, Parliament recognized the complexity of the scheme was such that the average taxpayer could not understand the legislation. To support this argument, he cites the decision of *McNamee*, at paragraph 13, referred to above by Justice Boccock that “complex [tax] legislation should not be used to penalize the innocent and uninformed, which Mr. McNamee and 99% of the taxpayers would be.”

[37] The applicant further cites the decision of *3500772 Canada Inc. v. Canada (National Revenue)*, 2008 FC 554, 43 C.B.R. (5th) 1 (*3500772 Canada*), where the Court found that it was an incorrect appreciation of the Guidelines with respect to relief from penalty and interest levies, under subsection 220(3.1) of the ITA, that required the existence of “extraordinary circumstances” in order for relief to be granted.

#### B. Respondent’s Submissions

[38] The Minister’s counsel submitted that “reasonable error” could not be based upon ignorance of the law or reliance upon third party conduct, citing case law that is considered below. A similar submission was advanced

[35] En ce qui concerne les « mesures indiquées », le demandeur soutient qu’elles devraient s’entendre de mesures qu’une personne objective et ordinaire jugerait sensées et convenables dans les circonstances, et non pas d’un délai étant [TRADUCTION] « le plus tôt possible ». En outre, au sujet du sens de l’expression « délai raisonnable », il cite le passage ci-après de l’affaire *Silden v. Canada (Minister of National Revenue)* (1990), 90 D.T.C. 6576 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), à la page 6582 :

[TRADUCTION] Quand une loi décrit un « délai raisonnable » ou n’importe quelle autre mesure ou conduite « raisonnable », on peut affirmer avec certitude que cela ne décrit pas quelque chose de précisément rigide, éternel, universel, régulateur ou même la vérité. Il s’agit d’une notion selon laquelle les circonstances dictent ce qu’est une période de temps raisonnable.

[36] S’agissant du contexte et de l’objet du paragraphe 204.1(4), le demandeur soutient que le législateur, en intégrant la disposition relative à la renonciation au régime complexe des REER, a reconnu que le régime était à ce point complexe que le contribuable moyen ne pourrait pas comprendre la législation. Pour étayer cet argument, il mentionne le paragraphe 13 de l’affaire *McNamee*, cité ci-dessus par le juge Boccock, selon lequel « [c]ette législation [fiscale] complexe ne devrait pas être utilisée pour pénaliser des personnes de bonne foi et mal informées, dont font partie M. McNamee et 99 % des contribuables ».

[37] Le demandeur mentionne aussi l’affaire *3500772 Canada Inc. c. Canada (Revenu national)*, 2008 CF 554 (*3500772 Canada*), dans laquelle la Cour a jugé incorrecte l’interprétation des lignes directrices relatives à l’allègement du prélèvement de pénalités et d’intérêts, aux termes du paragraphe 220(3.1) de la Loi, qui nécessite l’existence d’une « situation extraordinaire » pour qu’un allègement soit accordé.

#### B. Observations du défendeur

[38] L’avocat du ministre a soutenu que l’« erreur acceptable » ne pouvait pas reposer sur l’ignorance de la loi ni sur la confiance en la conduite d’un tiers, en mentionnant la jurisprudence qui est examinée ci-dessous. Un

rejecting the justification of the delay in taking “reasonable steps” due to third-party conduct.

[39] The Minister possesses an extremely wide discretion under subsection 204.1(4) of the ITA. As was noted by this Court in *Kapil v. Canada Revenue Agency*, 2011 FC 1373, [2012] 3 C.T.C. 1 (*Kapil*), at paragraph 28 that “[e]ven if both prongs [of subsection 204.1(4)] are met, the discretion to waive remains with the Minister.” Furthermore, the applicant does not suggest that the Guidelines in the present matter pre-empted the exercise of the discretion of the Minister’s delegate. The Guidelines applicable both to subsections 204.1(4) and 220(3.1) of the ITA recommend consideration be given to the existence of “extraordinary circumstances” beyond the control of the taxpayer. As the Guidelines are beneficial and appropriate, the Court should find that there are no issues that would render them invalid or formed a basis to set aside the Decision. The Minister’s counsel submitted during the hearing that “reasonable error” could not be based upon ignorance of the law or reliance upon third party conduct, citing case law that is considered below. A similar submission was advanced rejecting the justification of the delay in taking “reasonable steps” due to third-party conduct.

[40] With reference to *3500772 Canada*, the Minister disagrees that this Court has concluded that the element of extraordinary circumstances is problematic. Instead the Court concluded the decision maker cannot rely automatically on the Guidelines, including the element of “extraordinary circumstances”, without considering all the information before her.

## V. Issues

[41] The following issues are raised in this matter:

1. The applicable standard of review;

argument semblable a été avancé pour rejeter la justification du retard à prendre les « mesures indiquées » en raison de la conduite d’un tiers.

[39] Le ministre jouit d’un très large pouvoir discrétionnaire aux termes du paragraphe 204.1(4) de la Loi. Comme notre Cour l’a mentionné dans l’affaire *Kapil c. Canada Agence du revenu*, 2011 CF 1373 (*Kapil*), au paragraphe 28 : « [m]ême [si le paragraphe 204.1(4)] est satisfait aux deux volets, le pouvoir discrétionnaire quant à la renonciation appartient toujours au ministre ». De plus, le demandeur ne laisse pas entendre que les lignes directrices en l’espèce empêchent l’exercice par la fonctionnaire déléguée du ministre de ce pouvoir discrétionnaire. Les lignes directrices applicables à la fois au paragraphe 204.1(4) et au paragraphe 220(3.1) de la Loi recommandent que l’existence de « circonstances exceptionnelles » indépendantes de la volonté du contribuable soit prise en compte. Étant donné que les lignes directrices sont bénéfiques et appropriées, la Cour ne devrait trouver aucune raison qui les invaliderait ou qui justifierait l’annulation de la décision. L’avocat du ministre a soutenu à l’audience que l’« erreur acceptable » ne pouvait pas reposer sur l’ignorance du droit ni sur la confiance en la conduite d’un tiers, en mentionnant la jurisprudence qui est examinée ci-dessous. Un argument semblable a été avancé pour rejeter la justification du retard à prendre les « mesures indiquées » en raison de la conduite d’un tiers.

[40] En ce qui concerne l’affaire *3500772 Canada*, le ministre n’est pas d’accord pour dire que notre Cour a conclu que l’élément des circonstances exceptionnelles pose problème. La Cour a plutôt conclu que l’auteure de la décision ne peut pas se fier systématiquement aux lignes directrices, y compris à l’élément de la « situation extraordinaire », sans tenir compte de tous les renseignements dont elle dispose.

## V. Questions en litige

[41] La présente affaire soulève les questions suivantes :

1. La norme de contrôle applicable;

- |   |   |
|---|---|
| <p>2. Whether the Minister, through the CRA:</p> <p>a. made errors of law in interpreting subsection 204.1(4);</p> <p>b. made erroneous findings of fact in a perverse and capricious manner and without regard for the material before her (namely, the Tax Court Judgment); and</p> <p>c. rendered an unreasonable decision; and</p> <p>3. Whether the Decision was made in a procedurally unfair manner.</p> | <p>2. La question de savoir si le ministre, par l'entremise de l'ARC :</p> <p>a. a commis des erreurs de droit dans son interprétation du paragraphe 204.1(4),</p> <p>b. a tiré des conclusions de fait erronées de façon abusive ou arbitraire, sans que la documentation dont disposait l'auteur de la décision (notamment, le jugement de la Cour de l'impôt) ait été prise en compte,</p> <p>c. a rendu une décision déraisonnable;</p> <p>3. La question de savoir si la décision a été rendue de manière inéquitable sur le plan de la procédure.</p> |
|---|---|

#### VI. Standard of Review

[42] The applicant argues that the Guidelines, and therefore the Decision, are in conflict with subsection 204.1(4) of the ITA. The respondent, although arguing that the standard should be reasonableness, acknowledges that the Guidelines need not be followed where they contradict a statutory provision: *Ainsley Financial Corp. v. Ontario (Securities Commission)*, [1994] O.J. No. 2966 (QL), (1994), 21 O.R. (3d) 104 (C.A.). As this is framed as a matter of statutory interpretation where the CRA has no relative expertise *vis-à-vis* the courts, the issue should be assessed on a standard of correctness: *Redeemer Foundation v. M.N.R.*, 2006 FCA 325, [2007] 3 F.C.R. 40, at paragraph 24, affirmed without comment on this point by the Supreme Court, 2008 SCC 46, [2008] 2 S.C.R. 643; and *Bozzer v. Canada (National Revenue)*, 2011 FCA 186, [2013] 1 F.C.R. 242, at paragraph 3.

[43] No interpretation issue is raised concerning subsection 220(3.1) for relief from interest and penalties *vis-à-vis* Guidelines, nor with respect to the other issues concerning the Decision which is to be evaluated on a standard of reasonableness, per *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190. These are discretionary decisions and as such, are to be accorded

#### VI. Norme de contrôle

[42] Le demandeur avance que les lignes directrices, et donc la décision, contredisent le paragraphe 204.1(4) de la Loi. Le défendeur, bien qu'il avance que la norme à appliquer est celle du caractère raisonnable, reconnaît qu'il n'est pas nécessaire de respecter les lignes directrices si elles contredisent une disposition législative : *Ainsley Financial Corp. v. Ontario (Securities Commission)*, [1994] O.J. n° 2966 (QL), (1994), 21 O.R. (3d) 104 (C.A.). Étant donné que la présente affaire, telle qu'elle est formulée, porte sur une question d'interprétation législative à l'égard de laquelle l'ARC ne possède aucune expertise relative face aux tribunaux, la question relève de la norme de la décision correcte : affaire *Fondation Redeemer c. M.R.N.*, 2006 CAF 325, [2007] 3 R.C.F. 40, au paragraphe 24, confirmée par la Cour suprême sans commentaire sur ce point : 2008 CSC 46, [2008] 2 R.C.S. 643; et affaire *Bozzer c. Canada (Revenu national)*, 2011 CAF 186, [2013] 1 R.C.F. 242, au paragraphe 3.

[43] Aucune question d'interprétation n'est soulevée à l'égard du paragraphe 220(3.1) en vue de l'allègement des intérêts et des pénalités eu égard aux lignes directrices, et non plus relativement aux autres questions concernant la décision qu'il faut évaluer selon la norme du caractère raisonnable, en suivant l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190.

deference: *Kapil*, above, at paragraph 19 and cases cited therein.

## VII. Analysis

### A. *The Interpretation of “reasonable” in Subsection 204.1(4)*

#### (1) Mistake of law and reliance on third party advisors

[44] The applicant contends that the Minister’s delegate made substantive errors of law in interpreting subsection 204.1(4) in her interpretation as to what constitutes “reasonable error” and “reasonable steps”, being the requirements that must be met in order to be relieved of the special tax.

[45] It is common ground that these requirements are conjunctive, meaning that both criteria of reasonable error and reasonable steps are to be met in a particular case.

[46] The relevant portion of the Minister’s Decision letter defining reasonableness in subsection 204.1(4) adheres to the Guidelines as follows:

Reasonable error means that you did not intend to over-contribute to your RRSP and that it happened because of extraordinary circumstances beyond your control.

Reasonable steps means that you have taken steps to eliminate the excess as quickly as possible. [Emphasis added.]

[47] As noted from the factual summary above, the applicant argues that the term “reasonable” is defined in the jurisprudence to relate to the ordinary taxpayer placed in his circumstances, and not subject to some extraneous limitation justifying relief from the special tax to extraordinary circumstances beyond his control. He relies on factual conclusions of the Tax Court judgment to demonstrate that he acted as would the reasonable taxpayer

Il s’agit de décisions discrétionnaires qui doivent donc appeler une certaine retenue : affaire *Kapil*, précitée, au paragraphe 19 et la jurisprudence qui y est mentionnée.

## VII. Discussion

### A. *L’interprétation du mot « acceptable » employé au paragraphe 204.1(4)*

#### 1) Erreur et recours à de tiers conseillers

[44] Le demandeur fait valoir que la fonctionnaire déléguée du ministre a commis des erreurs de droit fondamentales dans son interprétation du paragraphe 204.1(4) et, plus précisément, de ce que sont une « erreur acceptable » et les « mesures indiquées », soit les exigences à remplir pour obtenir un allègement de l’impôt spécial.

[45] Il est constant que ces exigences s’interprètent de façon conjunctive, c’est-à-dire que les critères de l’erreur acceptable et des mesures indiquées doivent tous deux être remplis dans une affaire donnée.

[46] Les passages pertinents de la lettre de décision du ministre dans lesquels le caractère acceptable est défini aux fins du paragraphe 204.1(4) adhèrent aux lignes directrices de la manière suivante :

L’erreur raisonnable signifie que vous n’aviez pas l’intention de cotiser en trop à votre REER et que l’excédent fait suite à des circonstances exceptionnelles indépendantes de votre volonté.

Les mesures indiquées signifient que vous avez pris des mesures pour éliminer l’excédent le plus rapidement possible. [Soulignement ajouté.]

[47] Comme il a été mentionné dans le résumé des faits ci-dessus, le demandeur avance que la jurisprudence définit le mot « acceptable » par renvoi au contribuable ordinaire placé dans sa situation, et non comme imposant la contrainte extérieure de l’existence de circonstances exceptionnelles indépendantes de sa volonté justifiant un allègement de l’impôt spécial. Il se fonde sur des conclusions de fait exprimées dans le jugement de la Cour de l’impôt pour démontrer qu’il a agi comme l’aurait fait

who could make “the Over-Contributions without recognizing that he did not know the complex rules of RRSP contribution limits and related issues, which an average taxpayer could not likely ever know”. The applicant also admits that he did so “without having received any relevant queries from his retained accountant or investment advisor with respect to his contribution limits”. Similarly, with respect to “reasonable steps” the Court finds that he “did everything he could through his ‘problem-prone’ accountant to get to the bottom of the problem and resolve it. His accountant was ‘lamentably slow’ in dealing with the issue”.

[48] However, the applicant appears to have not recognized that Minister’s delegate rejected the applicant’s claims for relief primarily on grounds of ignorance of the law and reliance upon a third party advisor, concluding that “a lack of awareness or receiving poor advice from your accountant or financial institution do (*sic*) not meet this criteria” (extraordinary circumstances beyond the applicant’s control). Similarly, she concluded that the applicant could not rely on the failures of his financial advisor to demonstrate taking “reasonable steps”, because “an error made by a third-party is an issue to be resolved by the individual and the third-party”. These conclusions were further substantiated by other supporting reasons in the decision.

[49] In seeking relief from the special tax, the applicant limited his submissions to challenging the language found in the “Information Circular Request to waive Part X.1 tax—19(23)7.3” (named as “the Guidelines” in this matter). This document is not to be confused with the Information Circular entitled “Guidelines for waiving tax 19(23)7.23” (the 19(23)7.23 Guidelines), which were provided to the applicant during cross examination of the Minister’s delegate. The 19(23)7.23 Guidelines stipulate that ignorance of law and reliance on third parties are not grounds for waiving the special tax, as follows:

le contribuable raisonnable susceptible de faire [TRADUCTION] « des cotisations excédentaires sans se rendre compte de sa méconnaissance des règles complexes relatives aux plafonds de cotisation à un REER et des questions connexes, qu’un contribuable moyen ne pourrait probablement jamais connaître ». Le demandeur avoue aussi avoir agi ainsi [TRADUCTION] « en n’ayant reçu aucune demande de renseignements pertinente quant à ses plafonds de cotisation du comptable et du conseiller en placement dont il avait retenu les services ». Dans un même ordre d’idées, en ce qui concerne les « mesures indiquées », la Cour a conclu qu’il avait [TRADUCTION] « fait tout ce qu’il a[vait] pu, par l’entremise de son comptable “sujet à problèmes”, pour connaître le fond du problème et pour le résoudre. Son comptable avait été d’une “lenteur lamentable” à s’occuper du problème ».

[48] Le demandeur ne semble toutefois pas avoir reconnu que la fonctionnaire déléguée du ministre a rejeté ses demandes d’allègement principalement fondées sur l’ignorance de la loi et sur le recours à un tiers conseiller pour conclure que [TRADUCTION] « la méconnaissance ou les conseils inadéquats reçus de votre comptable ou de votre institution financière ne satisfait [*sic*] pas à ce critère » (celui des circonstances exceptionnelles indépendantes de la volonté du demandeur). Dans un même ordre d’idées, elle a conclu que le demandeur ne pouvait invoquer les manquements de son conseiller financier pour démontrer la prise des « mesures indiquées » parce que [TRADUCTION] « l’erreur d’un tiers est matière à résolution entre le particulier et le tiers ». Ces conclusions ont été par ailleurs étayées par d’autres motifs exprimés dans la décision.

[49] En demandant un allègement de l’impôt spécial, le demandeur a limité la portée de ses observations pour ne traiter que du texte de la version de la circulaire d’information portant sur les demandes de renonciation à l’impôt prévu à la partie X.1 — 19(23)7.3 intitulée « Information Circular Request to waive Part X.1 tax 19(23)7.3 19(23)7.3 » (les lignes directrices). Il ne faut pas confondre ce document avec le document intitulé « Guidelines for waiving tax 19(23)7.23 » (les lignes directrices — 19(23)7.23), que le demandeur a reçu durant le contre-interrogatoire de la fonctionnaire déléguée

du ministre. Les lignes directrices — 19(23)7.23 disposent que l'ignorance de la loi et le recours à des tiers ne sont pas des motifs de renonciation à l'impôt spécial :

[TRADUCTION]

*Ignorance of the law*

Ignorance of the law should not be accepted as a basis for granting a waiver. If the excess arose through neglect, carelessness, or lack of awareness on the part of the taxpayer, the tax should not be waived. For examples, the fact that a taxpayer was not aware of the tax on RRSP/PRPP excess contributions or that the taxpayer was not aware of filing requirement does not constitute by itself acceptable reasons for waiving the tax.

*Third parties (financial institutions, employers, financial advisors)*

A third party is defined as a representative acting on behalf of the taxpayer/employer.

Taxpayers are responsible for meeting their obligations under the legislation the Agency administers.

If the taxpayer states that an RRSP/PRPP contribution receipt was prepared incorrectly or funds were deposited in a registered plan in error, inform the taxpayer that the tax cannot be waived.

[50] The respondent relies upon the long-standing principle of the courts that the taxpayer bears the onus of knowing the law, and that as a result any argument of the individual being ignorant of Canadian law fails: see for example *Gagné v. Canada (Attorney General)*, 2010 FC 778, 371 F.T.R. 150; *Kapil*, above, paragraphs 22–24; *Dimovski*, above, at paragraph 17, which latter decision included the following statement:

The Canadian tax system is based on self-assessment, which means that it is up to each individual to ensure that they conduct their financial affairs in accordance with the *Income Tax Act*: *R. v. McKinley Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627 (S.C.C.).

[51] The Minister's delegate is correct that persons who participate in a deferred income plan such as an

*Ignorance de la loi*

L'ignorance de la loi ne devrait pas être acceptée comme raison d'accorder une renonciation. Si l'excédent est le résultat de la négligence, de l'insouciance ou de la méconnaissance du contribuable, il ne devrait pas y avoir de renonciation à l'impôt. Par exemple, le fait qu'un contribuable n'était pas au courant de l'impôt applicable aux cotisations excédentaires à un REER ou à un RPAC ou que le contribuable ignorait l'obligation de présentation ne constitue pas à lui seul un motif acceptable de renonciation à l'impôt.

*Tiers (institutions financières, employeurs et conseillers financiers)*

Un tiers est défini comme étant un représentant qui agit au nom du contribuable ou de l'employeur.

Les contribuables sont responsables de remplir les obligations que leur impose la législation que l'Agence administre.

Si le contribuable affirme qu'un reçu de cotisation à un REER ou à un RPAC est inexact ou que des sommes ont été versées dans un régime enregistré par erreur, informez le contribuable qu'il ne peut être renoncé à l'impôt.

[50] Le défendeur invoque le principe bien établi par les tribunaux voulant qu'il incombe au contribuable de connaître la loi et qu'il faut écarter tout argument fondé sur l'ignorance du particulier du droit canadien : voir, par exemple, l'affaire *Gagné c. Canada (Procureur général)*, 2010 CF 778; l'affaire *Kapil*, précitée, aux paragraphes 22 à 24; l'affaire *Dimovski*, précitée, au paragraphe 17, dans laquelle il est écrit :

Le régime fiscal canadien est fondé sur le principe de l'auto-cotisation, ce qui signifie qu'il appartient à tous les contribuables de mener leurs affaires financières d'une manière conforme à la *Loi de l'impôt sur le revenu* : *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627.

[51] La fonctionnaire déléguée du ministre a raison de croire que les participants à un régime de revenu

RRSP are expected to demonstrate a certain level of knowledge related to that investment. The reasonable taxpayer must exhibit the qualities of due diligence, which given the complexity of the Canadian taxation system entails a reasonable recognition of the person's own limitations and the need to seek out help.

[52] Similarly, the Court has consistently refused to acknowledge any concept of waiver of taxes, penalties or interest based on the conduct of third parties: *Fleet v. Canada (Attorney General)*, 2010 FC 609, 83 C.C.P.B. 54, at paragraph 29 as follows:

It is apparent to me that at least part of the reason why Mr. Fleet did not take any of these steps is that he relied on his advisors and became an unfortunate victim of their errors or omissions. However, the law is well established that taxpayers are “directly responsible for the actions of those persons appointed to take care of [their] financial matters” (*Babin v. Canada (Customs & Revenue Agency)*, 2005 FC 972, at paragraph 19; *Northview Apartments Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2009 FC 74, at paragraphs 8 and 11; *PPSC Enterprises Ltd. v. Minister of National Revenue*, 2007 FC 784, at paragraph 23; and *Jones Estate v. Canada (Attorney General)*, 2009 FC 646, at paragraph 59) and that they “are expected to inform themselves of the applicable filing requirements” (*Sandler v. Attorney General of Canada*, 2010 FC 459, at paragraph 12).

[53] When these defences are raised, the interpretive issue regarding subsection 204.1(4) is not simply whether limiting relief to “extraordinary circumstances” is “reasonable”. A preliminary issue requires convincing the Court to accept a very liberal construction of subsection 204.1(4) such that relief could be granted based upon a “reasonable error of law” and “reasonable reliance on an imprudent third party advisor to take reasonable steps to eliminate excess contributions”. Furthermore, the Federal Court of Appeal has concluded that there is no such doctrine as a “reasonable mistake of law”: see *Corporation de l'École Polytechnique v. Canada*, 2004 FCA 127, [2004] G.S.T.C. 39 (*Polytechnique*), at paragraphs 32–33 and 37:

différé, tel qu'un REER, doivent s'attendre à démontrer un certain degré de connaissance de ce placement. Le contribuable raisonnable doit exercer une diligence appropriée, ce qui, compte tenu de la complexité du régime fiscal canadien, nécessite qu'il reconnaisse de façon raisonnable ses propres limites et le besoin de demander de l'aide.

[52] Dans un même ordre d'idées, la Cour a toujours refusé de reconnaître toute notion de renonciation à des impôts, à des pénalités ou à des intérêts, qui soit fondée sur la conduite de tiers : voir l'affaire *Fleet c. Canada (Procureur général)*, 2010 CF 609, au paragraphe 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, paragraphe 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).

[53] Lorsque ces moyens de défense sont soulevés, la question d'interprétation relative au paragraphe 204.1(4) ne se limite pas à savoir s'il est « acceptable » qu'un allègement ne soit accordé que s'il existe des « circonstances exceptionnelles ». Il faut d'abord convaincre la Cour d'accepter une interprétation très libérale du paragraphe 204.1(4) de sorte qu'un allègement puisse être accordé sur le fondement d'une [TRADUCTION] « erreur acceptable de droit » et de la [TRADUCTION] « confiance acceptable dans un tiers conseiller imprudent pour prendre les mesures indiquées pour éliminer les cotisations excédentaires ». De plus, la Cour d'appel fédérale a conclu que la doctrine fondée sur l'« erreur raisonnable de droit » n'est pas reconnue : voir l'affaire *Corporation de l'école polytechnique c. Canada*, 2004 CAF 127 (*Polytechnique*), aux paragraphes 32, 33 et 37 :



The question first arose in criminal law because of section 19 of the *Criminal Code*, which lays down the rule that “ignorance of the law... is not an excuse”. That rule has been imported into and applied in statutory and regulatory law: see *R. v. MacDougall*, [1982] 2 S.C.R. 605, at 612. There is no distinction between mistake of law and ignorance of the law as such: *Molis v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 356. Both in criminal law and in statutory and regulatory law, its justification can be found in the following factors set out by Prof. Don Stuart, *Canadian Criminal Law, A Treatise*, 3d ed., 1995, at pp. 295 to 298:

1. Allowing a defence of ignorance of the law would involve the courts in insuperable evidential problems.
2. It would encourage ignorance where knowledge is socially desirable.
3. Otherwise every person would be a law unto himself, infringing the principle of legality and contradicting the moral principles underlying the law.
4. Ignorance of the law is blameworthy in itself.

For the purposes of this short review of the principles applicable to mistakes of law, and without seeking to be exhaustive, we may distinguish four types of mistake of law: the mistake of law made in good faith and the reasonable mistake of law, which we discuss together and which are not allowed as defences, the officially induced mistake of law and the invincible mistake of law.

...

Academic analysis has frequently criticized in vain the strictness of the rule of law applicable to mistake of law. In his *Treatise, supra*, Prof. Stuart wrote in this regard at page 324:

The proposition that ignorance of the law is no excuse is based on the conclusive presumption that everybody knows the law. This implies that the law exists in a body of discernable rules which the ordinary person remembers or is capable of discovering. If this proposition was ever valid, it is certainly laughable in our present complex society in which there is a vast proliferation of laws of every description, including statutory provisions, obscure regulatory ones and intricate judge-made law.

La question est d’abord apparue en droit criminel à cause de l’article 19 du *Code criminel* qui énonce le principe que « l’ignorance de la loi ne constitue pas une excuse ». Ce principe a été importé et appliqué en droit statuaire et réglementaire : voir *R. c. MacDougall*, [1982] 2 R.C.S. 605, à la page 612. Il ne fait pas de distinction entre l’erreur de droit et l’ignorance de la loi comme telle : *Molis c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 356. Tant en matière criminelle qu’en droit statuaire et réglementaire, il a trouvé sa justification dans les considérants suivants énoncés par le professeur Don Stuart, *Canadian Criminal Law, A Treatise*, 3<sup>e</sup> éd., 1995, aux pages 295 à 298 :

1. L’admission du moyen de défense d’ignorance de la loi causerait aux tribunaux des problèmes insurmontables en matière de preuve.
2. Elle encouragerait l’ignorance alors que la connaissance est souhaitable du point de vue social.
3. Sinon, chacun ne connaîtrait d’autre loi que la sienne, ce qui contreviendrait au principe de la légalité et contredirait les principes moraux qui sous-tendent le droit.
4. L’ignorance de la loi est répréhensible en soi.

Sans vouloir être exhaustif, l’on peut distinguer, pour les fins de cette courte révision des principes applicables en matière d’erreurs de droit, quatre types d’erreurs de droit : l’erreur de droit commise de bonne foi et l’erreur de droit raisonnable que nous traiterons ensemble et qui ne sont pas admises comme défenses, l’erreur de droit provoquée par une personne en autorité et l’erreur de droit invincible.

[...]

La doctrine a constamment critiqué en vain la rigidité de la règle de droit applicable à l’erreur de droit. Le professeur Stuart, à ce sujet, écrit à la page 324 de son *Traité*, précité :

The proposition that ignorance of the law is no excuse is based on the conclusive presumption that everybody knows the law. This implies that the law exists in a body of discernable rules which the ordinary person remembers or is capable of discovering. If this proposition was ever valid, it is certainly laughable in our present complex society in which there is a vast proliferation of laws of every description, including statutory provisions, obscure regulatory ones and intricate judge-made law.

Taxation statutes are certainly excellent representatives of this description given by Prof. Stuart of the existing legislative situation. [Emphasis added.]

[54] The Court is also not in agreement with the applicant's submission that the legal interpretation of the word "reasonable" always has a "well-established meaning in the general law in numerous contexts outside of the Act". The reasonable objective observer used as a benchmark throughout our legal system is very often endowed with specific qualities intended to provide outcomes that reflect the policies underlying the legislation or circumstances in question. For example, it is well understood that the overly-prudent reasonable person in negligence law is applied with the view to increasing the exposure of defendants who are most often insurers. This supports the policy of loss-spreading through insurance as opposed to leaving the plaintiff to bear the loss without indemnification.

[55] The Minister's delegate did not unreasonably conclude that the Canadian tax system is based on a policy of self-assessment. This means that it is up to individuals to ensure that they conduct their financial affairs in accordance with the ITA: *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627. Taxpayers who participate in a deferred income plan such as an RRSP are expected to demonstrate a certain level of knowledge related to that investment. Accordingly the fictitious reasonable taxpayer used to assess the applicant's conduct would normally be expected to exhibit the qualities of due diligence.

[56] The complexity of the Canadian taxation system entails a reasonable recognition by the ordinary taxpayer of his or her limited knowledge of taxation principles, and with this the associated need to seek out appropriate advice when facing complex taxation situations: *Dimovski*, above. For policy reasons therefore, the fictitious objective reasonable taxpayer used to assess reasonable error and reasonable steps of applicants seeking waiver of the special tax has always been assumed to be diligent in protecting his or her own interests. This results in outcomes that will normally deny reliance upon ignorance of the law in making the Over-Contributions, or in

Les lois fiscales sont, certes, d'excellentes ambassadrices de cette description que le professeur Stuart fait de la réalité législative actuelle. [Soulignement ajouté.]

[54] La Cour ne souscrit pas non plus à l'argument du demandeur selon lequel l'interprétation juridique du mot « acceptable » a toujours un [TRADUCTION] « sens bien arrêté en droit commun dans de nombreux contextes en dehors de la Loi ». On prête très souvent à l'observateur raisonnable, qui sert de modèle dans l'ensemble du régime juridique, des qualités particulières destinées à produire des résultats qui reflètent les politiques qui sous-tendent la législation ou la situation en question. Par exemple, il est bien reconnu que le critère de la personne raisonnable trop prudente du droit de la négligence est appliqué en vue d'accroître le risque des défendeurs qui sont souvent des assureurs. Cette pratique appuie la politique de répartition des pertes au moyen de l'assurance plutôt que d'imposer au demandeur d'assumer la perte sans indemnité.

[55] Il n'était pas déraisonnable pour la fonctionnaire déléguée du ministre de conclure que le régime fiscal canadien est fondé sur une politique d'autocotisation. Il revient ainsi aux particuliers de veiller à mener leurs affaires financières conformément à la Loi : *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627. Les contribuables qui participent à un régime de revenu différé, tel qu'un REER, doivent s'attendre à démontrer un certain degré de connaissance de ce placement. Par conséquent, le contribuable raisonnable fictif utilisé pour évaluer la conduite du demandeur devrait normalement s'attendre à exercer une diligence appropriée.

[56] La complexité du régime d'imposition canadien nécessite la reconnaissance raisonnable de la part du contribuable ordinaire de ses connaissances limitées des principes d'imposition ainsi que le besoin connexe de demander les conseils appropriés face à des cas d'imposition complexes : affaire *Dimovski*, précitée. Pour des raisons liées à la politique, il a donc toujours été présumé que le contribuable raisonnable et objectif fictif, utilisé pour évaluer l'erreur acceptable et les mesures indiquées des contribuables qui demandent une renonciation à l'impôt spécial, fait preuve de diligence en veillant à ses propres intérêts. Il s'ensuit normalement qu'il ne sera

being able to rely on the errors of third-party advisors to justify the failure to comply with the ITA.

[57] Moreover, while the applicant may argue that the criterion of “extraordinary circumstances beyond the taxpayer’s control” is too narrow an interpretation of “reasonable error”, the practical reality is that once the circumstances of mistake of law or reliance upon third-party advisors are rejected, little remains except situations that are exceptional. This conclusion similarly applies to “reasonable steps”, which in practical terms for the same reason requires exceptional justification entailing circumstances being beyond the control of the taxpayer.

#### B. *A helping hand for the Applicant*

[58] In rejecting the applicant’s arguments, the Court does not wish to leave the impression that the outcome sits well with it, or that it does not share considerable empathy for the applicant’s situation, similar to that evinced by Justice Boccock. As a result, the Court considered means to assist the applicant out of his predicament. This entailed developing a set of submissions that could perhaps advance his situation, but for the outstanding jurisprudence, and particularly the Federal Court of Appeal decision in *Polytechnique* excluding any concept of reasonable error of law. While no court sets out to encourage an appeal of its decision, nevertheless if one is taken the following submissions might prove of some use in arguing for a more liberal and literal interpretation of subsection 204.1(4):

- i. a presumption for a literal interpretation, i.e. of “reasonable”, in favour the taxpayer exists where otherwise the interpretation cannot be properly settled, per Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed. (Markham, Ont.: LexisNexis, 2014), at sections 21.11–21.16.
- ii. contextual logic suggests that if “exceptional circumstances” is the test for subsection 220(3.1)

pas permis de fonder des cotisations excédentaires sur l’ignorance de la loi ou de se fonder sur les erreurs de tiers conseillers pour justifier le défaut de se conformer à la Loi.

[57] En outre, bien que le demandeur puisse avancer que le critère des [TRADUCTION] « circonstances exceptionnelles indépendantes de la volonté du contribuable » consiste en une interprétation trop restrictive de l’« erreur acceptable », il n’empêche qu’en pratique, une fois l’erreur de droit ou le recours à des tiers conseillers écartés, il reste peu de motifs autres que les situations qui sont exceptionnelles. Cette conclusion s’applique pareillement aux « mesures indiquées », qui, de façon pratique et pour la même raison, nécessitent, exceptionnellement, la justification de circonstances indépendantes de la volonté du contribuable.

#### B. *Un coup de main pour le demandeur*

[58] En rejetant l’argumentation du demandeur, la Cour ne veut pas donner l’impression d’être à l’aise avec l’issue, ou de ne pas être très sensible à la situation du demandeur, comme c’était le cas du juge Boccock. Par conséquent, la Cour a considéré certains moyens d’aider le demandeur à se sortir de sa situation. Cela a nécessité l’élaboration d’observations qui pourraient aider à sa situation, n’eût été la jurisprudence en suspens, et plus particulièrement la décision de la Cour d’appel fédérale dans l’affaire *Polytechnique*, qui écarte toute notion d’erreur de droit raisonnable. Bien qu’aucun tribunal ne s’emploie à faire porter sa décision en appel, si un appel est néanmoins interjeté, l’argumentation ci-dessous pourrait s’avérer utile pour défendre une interprétation libérale et littérale du paragraphe 204.1(4) :

- i. une présomption en faveur d’une interprétation littérale, soit du mot « acceptable », existe dans le cas où l’interprétation ne peut pas par ailleurs être correctement établie, selon Ruth Sullivan, dans l’ouvrage *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6<sup>e</sup> éd. (Markham, Ont. : LexisNexis, 2014), aux rubriques 21.11 à 21.16.
- ii. la logique contextuelle laisse croire que, si l’existence de « circonstances exceptionnelles » constitue

- where the Minister's discretion is extremely broad, it cannot also be the test for relief under subsection 204.1(4) where the Minister should normally grant relief in "reasonable" circumstances;
- iii. the policy factors referred to in the *Polytechnique* decision against a reasonable mistake of law appear to have no application to the applicant's circumstances;
- iv. the focus of "reasonable steps" is on the taxpayer's conduct, not the process followed by third-party advisors;
- v. the policy of not indemnifying third-party agents for their errors in providing services to the client is not applicable when the applicant has no recourse against the advisor who would not have to indemnify him because of his "unreasonable error" in making the contributions;
- vi. the 19(23)7.23 Guidelines provide that deferring the withdrawal of excess contributions may be conditional upon the determination of whether the error was reasonable: "If the Agency has determined that the excess arose due to reasonable error, and if the excess has not already been eliminated, the taxpayer has two months from the date of the Agency's letter to withdraw the funds and submit proof" (emphasis added);
- vii. subsection 204.1(4) is a relief provision intended to import equitable flexibility into an otherwise inflexible tax regime;
- viii. reasonableness speaks to proportionality that should allow for outcomes in addition to the all or nothing rulings that deny or allow complete relief; and
- le critère applicable au paragraphe 220(3.1), aux termes duquel le ministre jouit d'un très large pouvoir discrétionnaire, il ne peut pas s'appliquer aussi à l'allègement prévu au paragraphe 204.1(4), aux termes duquel le ministre devrait normalement accorder un allègement dans une situation « acceptable »;
- iii. les facteurs liés à la politique mentionnés dans l'affaire *Polytechnique* à l'encontre de l'erreur de droit raisonnable semblent ne s'appliquer d'aucune manière à la situation du demandeur;
- iv. les « mesures indiquées » visent la conduite du contribuable, et le processus suivi par les tiers conseillers;
- v. la politique de non-indemnisation des tiers autorisés à l'égard des erreurs qu'ils commettent en fournissant des services au client ne s'applique pas lorsque le demandeur n'a aucun recours à exercer contre le conseiller, qui n'aurait pas à indemniser en raison de l'« erreur déraisonnable » qu'il a commise en faisant les cotisations;
- vi. les lignes directrices — 19(23)7.23 disposent que le report du retrait des cotisations excédentaires peut être conditionnel à ce qu'il soit décidé si l'erreur était raisonnable ou non : [TRADUCTION] « [S]i l'Agence a conclu que l'excédent fait suite à une erreur raisonnable, et que l'excédent n'a pas déjà été éliminé, le contribuable dispose de deux mois de la date de la lettre de l'Agence pour retirer les sommes et fournir la preuve du retrait » (soulignement ajouté);
- vii. le paragraphe 204.1(4) consiste en une disposition d'allègement qui vise à donner une certaine souplesse équitable à un régime fiscal par ailleurs rigide;
- viii. le caractère raisonnable vise la proportionnalité qui devrait permettre l'atteinte d'autres résultats que les décisions catégoriques qui refusent ou accordent intégralement l'allègement;

- ix. contributions to an RRSP are not mandatory unlike the payment of taxes, but voluntary and are intended to achieve benefits for society by encouraging savings and investment, in addition to providing financial support to non-unionized taxpayers in their retirement years; and
- x. the extremely harsh outcome in this matter is inconsistent with the intention of Parliament in establishing a program to provide taxpayers with financial security in their retirement.

C. *3500772 Canada no longer applies for interpretation of “extraordinary circumstances”*

[59] The Court concludes that the arguments of the parties over *3500772 Canada* no longer have application inasmuch as the Guideline for subsection 220(3.1) has been modified so as to eliminate any argument that basing a decision on exceptional circumstances is an erroneous appreciation of the Guidelines.

[60] At paragraph 40 of *3500772 Canada*, the Court concluded that the conditions for relief required the circumstances to be “beyond the taxpayer’s control”, with the factor of ““extraordinary”” being relevant, but not essential, concluding as follows:

.... the circumstances warranting relief may well be characterized as “extraordinary”; however, it is because they are beyond the taxpayer’s control that relief may be granted under the Guidelines. The circumstances need not necessarily be “extraordinary”.

[61] Accordingly, the Court concluded at paragraph 41 that the decision maker, who deposed that “extraordinary circumstances” must be present for the Minister to exercise his discretion, had adopted an “erroneous appreciation of the Guideline”.

- ix. les cotisations à un REER ne sont pas obligatoires, contrairement au paiement des impôts et des taxes, mais bien volontaires et visent à accorder des avantages à la société en favorisant l’épargne et l’investissement, en plus de fournir une aide financière aux contribuables non syndiqués à leur retraite;
- x. l’issue très sévère de la présente affaire n’est pas conforme à l’intention du législateur d’établir un programme pour accorder aux contribuables la sécurité financière à leur retraite.

C. *L’affaire 3500772 Canada ne s’applique plus à l’interprétation des « circonstances exceptionnelles »*

[59] La Cour conclut que l’argumentation des parties concernant l’affaire *3500772 Canada* n’est plus applicable dans la mesure où les lignes directrices relatives au paragraphe 220(3.1) ont été modifiées de sorte à ne plus admettre aucun argument selon lequel une décision fondée sur des circonstances exceptionnelles consiste en une appréciation erronée des lignes directrices.

[60] Au paragraphe 39 de l’affaire *3500772 Canada*, la Cour a conclu que les circonstances doivent être « indépendantes de la volonté du contribuable » conformément aux critères de dispense, le facteur des circonstances « exceptionnelles » étant pertinent, mais non essentiel. La Cour a tiré les conclusions suivantes :

[...] les situations qui justifient une dispense peuvent très bien être décrites comme des situations « extraordinaires »; cependant, c’est parce qu’il s’agit de situations indépendantes de la volonté du contribuable que la dispense peut être accordée suivant les Lignes directrices. La situation ne doit pas nécessairement être « extraordinaire ».

[61] Par conséquent, la Cour a conclu, au paragraphe 40 que l’auteur de la décision, qui avait déclaré que le ministre ne peut exercer son pouvoir discrétionnaire qu’en présence d’une « [situation extraordinaire] » avait adopté une « appréciation erronée des Lignes directrices ».

[62] While the respondent is correct that the ratio of the decision was the officer's failure to consider all relevant factors, it was nevertheless based on a conclusion that "extraordinary circumstances" was not an essential criterion for application of subsection 220(3.1). The applicant was using this argument because the term "extraordinary circumstances" is found in the Guidelines for both subsections 220(3.1) and 204.1(4).

[63] However, *3500772 Canada* was based upon an interpretation of the Guidelines described as Information Circular IC92-2, which can be seen from the excerpt reproducing the former Guidelines below, which is taken from paragraph 39 of *3500772 Canada*:

5. Penalties and interest may be waived or cancelled in whole or in part where they result in circumstances beyond a taxpayer's or employer's control. For example, one of the following extraordinary circumstances may have prevented a taxpayer .... [Emphasis in original.]

[64] The Information Circular IC07-1 for subsection 220(3.1) applying in this matter replaced the former version effective May 31, 2007 (the 2007 Guideline). Paragraph 23 of the 2007 Guideline describes "extraordinary circumstances" as one of three situations whereby relief from penalty and interest may be warranted. Thereafter, paragraph 25 expands on the factor of "extraordinary circumstances" as seen in both provisions, as follows:

**Circumstances that may warrant relief from penalties and interest**

23. The minister of national revenue may grant relief from penalties and interest where the following types of situations exist and justify a taxpayer's inability to satisfy a tax obligation or requirement:

- a) extraordinary circumstances
- b) actions of the CRA

[62] Bien que le défendeur ait raison de dire que la *ratio decidendi* de la décision visait le défaut de l'agente de tenir compte de tous les facteurs, elle était néanmoins fondée sur la conclusion selon laquelle l'existence d'une « situation extraordinaire » n'est pas un critère essentiel à l'application du paragraphe 220(3.1). Le demandeur a avancé cet argument parce que l'expression « circonstances exceptionnelles » est employée dans les lignes directrices relatives au paragraphe 220(3.1) et au paragraphe 204.1(4).

[63] L'affaire *3500772 Canada* était toutefois fondée sur une interprétation des lignes directrices appelées Circulaire d'information IC92-2, comme en témoigne l'extrait des anciennes lignes directrices tiré du paragraphe 38 de l'affaire *3500772 Canada* et reproduit ci-dessous :

5. Il sera convenable d'annuler la totalité ou une partie des intérêts ou des pénalités, ou de renoncer à ceux-ci, si ces intérêts ou ces pénalités découlent de situations indépendantes de la volonté du contribuable ou de l'employeur. Voici des exemples de situations extraordinaires qui pourraient empêcher un contribuable [...] [Souligné dans l'original.]

[64] La circulaire d'information IC07-1 relative au paragraphe 220(3.1), qui s'applique en l'espèce, a remplacé l'ancienne version en vigueur le 31 mai 2007 (les lignes directrices de 2007). Le paragraphe 23 des lignes directrices de 2007 décrit les « circonstances exceptionnelles » comme appartenant à l'une de trois situations qui peuvent justifier un allègement des pénalités et des intérêts. Plus loin, le facteur des « circonstances extraordinaires » contenu dans les deux dispositions fait l'objet des précisions suivantes, au paragraphe 25 :

**Situations qui peuvent justifier un allègement des pénalités et des intérêts**

23. Le ministre du Revenu national peut accorder un allègement des pénalités et des intérêts dans les situations suivantes si elles justifient l'incapacité du contribuable à respecter une obligation ou une exigence fiscale :

- a) Circonstances exceptionnelles
- b) Actions de l'ARC

c) inability to pay or financial hardship.

...

#### Extraordinary circumstances

25. Penalties and interest may be waived or canceled in whole or in part where they result from circumstances beyond a taxpayer's control. Extraordinary circumstances that may have prevented taxpayer from making a payment when due, filing a return on time, or otherwise complying with an obligation under the act include, but are not limited to, the following examples:

...

(d) serious emotional or mental distress such as death in the immediate family. [Emphasis added.]

[65] In the Court's view, the portion of the Guidelines for subsection 220(3.1) reproduced above establishes that reasonable error requires taxpayers to demonstrate exceptional circumstances beyond their control, i.e. both criteria being necessary. It follows therefore, that the applicant cannot advance the argument that the interpretation of the Guidelines for subsection 204.1(4) requiring "extraordinary circumstances" is incorrect based upon the reasoning in *3500772 Canada*.

[66] These conclusions further support the Court's decision that the Minister's delegate did not err in relying upon the Guidelines to interpret subsection 204.1(4) of the ITA.

#### D. *Erroneous findings of fact*

[67] The remainder of the reasons deal with the applicant's other submissions, starting with his contention that the Minister's delegate made erroneous findings of fact in failing to adopt the facts and legal determinations of the Tax Court. As noted, the Tax Court judgment included comments urging the granting of relief under

c) Incapacité de payer ou difficultés financières

[...]

#### Circonstances exceptionnelles

25. Les pénalités et les intérêts peuvent faire l'objet d'une renonciation ou d'une annulation, en tout ou en partie, si elles découlent de circonstances indépendantes de la volonté du contribuable. Les circonstances exceptionnelles qui peuvent avoir empêché un contribuable d'effectuer un paiement lorsqu'il était dû, de produire une déclaration à temps ou de s'acquitter de toute autre obligation que lui impose la Loi comprennent, sans en exclure d'autres, les suivantes :

[...]

d) Troubles émotifs sévères ou souffrances morales graves, tels qu'un décès dans la famille immédiate. [Soulignement ajouté.]

[65] De l'avis de la Cour, les passages des lignes directrices de 2007 relatives au paragraphe 220(3.1) reproduits ci-dessus démontrent que l'erreur raisonnable nécessite que les contribuables établissent l'existence de circonstances exceptionnelles indépendantes de leur volonté, c'est-à-dire que les deux critères doivent être remplis. Il s'ensuit donc que le demandeur ne peut pas avancer l'argument selon lequel une interprétation des lignes directrices relatives au paragraphe 204.1(4) qui exige l'existence de « circonstances [situations] exceptionnelles » est incorrecte selon le raisonnement adopté dans l'affaire *3500772 Canada*.

[66] Ces conclusions étayent davantage la décision de la Cour selon laquelle la fonctionnaire déléguée du ministre n'a commis aucune erreur en se fondant sur les lignes directrices pour interpréter le paragraphe 204.1(4) de la Loi.

#### D. *Conclusions de fait erronées*

[67] Le reste des motifs porte sur les autres observations du demandeur, à commencer par son argument selon lequel la fonctionnaire déléguée du ministre a tiré des conclusions de fait erronées en n'adoptant pas les conclusions de fait et de droit de la Cour de l'impôt. Comme il a été mentionné, le jugement de la Cour de l'impôt

subsection 204.1(4), strongly exhorting the Minister to conclude that the Over-Contributions arose as a consequence of reasonable error and that reasonable steps were taken to eliminate the Over-Contributions. The Tax Court judgment even went so far as to consider the decision in *Dimovski* with the view of distinguishing it on the basis that the applicant “did everything he could through his, albeit problem prone advisor to get to the bottom of the problem and resolve it”.

[68] I agree with the respondent’s submission that the comments of the Tax Court Judge are *obiter dictum* and not binding. More importantly, they do not respond to the main cause for rejection of the applicant’s claim for relief based on the applicant’s mistake of taxation law, and the apparent failures of his advisors to provide proper advice in taking reasonable steps to eliminate the over contributions.

[69] The applicant also argues that the Minister’s delegate ought to have accepted the findings in the Tax Court judgment that the taxpayer acted quickly to eliminate the Over-Contributions. This ignores the fact that the delay in acting appears to have been caused by his advisor, which tax law does not countenance as a matter beyond the taxpayer’s control.

[70] Similar comments apply to the applicant’s submission that the deadline of December 31, 2006 was directly contrary to the binding legal conclusion of the Tax Court judgment, in respect of the deduction for the 2004 contributions. There remains the applicant’s lack of reasonable error in making the contributions which stands in the way of relief, even if the contention of reasonable steps having been taken could be established.

[71] The Tax Court conclusions relate to the eligibility for the deduction for refund of unused RRSP contributions. The penalty tax of 1 percent per month still applies during the period of over contribution. They also do not apply to the 2003 contributions. Although not appealed,

contenait des commentaires incitant le ministre à accorder un allègement aux termes du paragraphe 204.1(4), en l’exhortant fortement à conclure que les cotisations excédentaires faisaient suite à une erreur acceptable et que les mesures indiquées avaient été prises pour éliminer les cotisations excédentaires. La Cour de l’impôt, dans son jugement, est même allée jusqu’à examiner la décision rendue dans l’affaire *Dimovski* en vue de la distinguer, parce que le demandeur avait [TRADUCTION] « fait tout ce qu’il a[vait] pu, par l’entremise de son comptable [TRADUCTION] “sujet à problèmes”, pour connaître le fond du problème et pour le résoudre ».

[68] Je souscris à la thèse du demandeur selon laquelle les commentaires du juge de la Cour de l’impôt sont des remarques incidentes non contraignantes. Surtout, ils ne visent pas le principal motif de rejet de la demande d’allègement du demandeur, fondée sur son erreur de droit fiscal et sur les manquements apparents de ses conseillers de bien le conseiller de prendre les mesures indiquées pour éliminer les cotisations excédentaires.

[69] Le demandeur avance aussi que la fonctionnaire déléguée du ministre aurait dû accepter les conclusions contenues dans le jugement de la Cour de l’impôt selon lesquelles le contribuable a agi rapidement pour éliminer les cotisations excédentaires. Cet argument ne tient pas compte du fait que le retard à agir semble avoir été causé par ses conseillers, pour qui le droit fiscal n’est pas une matière indépendante de la volonté du contribuable.

[70] Des commentaires semblables s’appliquent à l’argument du demandeur selon lequel la date limite du 31 décembre 2006 était directement contradictoire avec la conclusion juridique contraignante contenue dans le jugement de la Cour de l’impôt concernant la déduction des cotisations de 2004. Il reste l’absence d’erreur acceptable de la part du demandeur en faisant des cotisations qui fait obstacle à l’allègement, même s’il pouvait être établi que les mesures indiquées ont été prises.

[71] Les conclusions de la Cour de l’impôt concernent l’admissibilité à la déduction au titre du remboursement des droits inutilisés de cotisation à un REER. La pénalité fiscale de 1 p. 100 par mois est tout de même applicable à la période des cotisations excédentaires. Elles ne



the Court is concerned with the Tax Court judgment in the reliance on the internal 2008 unspent reassessment to justify extending the period to claim a deduction. The reassessment was required because the applicant had not reported his contribution in the correct year. It does not appear that the Tax Court was aware of this fact. It would be illogical for a taxpayer to benefit by his or her failure to adhere to reporting requirements.

#### *E. Unreasonableness of the Decision*

[72] The applicant argues that the unreasonableness of the Decision to refuse relief from the special tax is demonstrated by the combination of factors relating to the failure to properly interpret the meaning of reasonableness in subsection 204.1(4), and to consider the findings of the Tax Court in light of the inequitable consequences that befall the applicant resulting from his innocent Over-Contributions. The first two factors have already been dealt with and rejected.

[73] The applicant did not advance any serious argument that the evidence regarding the applicant's psychological indisposition was a factor contributing to his actions. The CRA recognized that the emotional distress of the applicant could have constituted an exceptional consequence beyond the taxpayer's control as a ground for waiver of the tax. It requested further information from the applicant to support this claim. While further proof was provided of his depression, there was no evidence demonstrating the causal connexion of his mental distress with the decisions to make the contributions or, albeit through his financial advisor, the delay in taking steps to eliminate the excess contributions.

[74] The applicant did not seriously challenge the Decision to apply the interest and penalty provisions pursuant to subsection 220(3.1). The applicant's position was that had relief been granted for the special tax, it would equally apply to the interest and penalty charges.

s'appliquent pas non plus aux cotisations de 2003. Bien que cet aspect ne fasse l'objet d'aucun appel, la Cour s'inquiète de l'utilisation, dans le jugement de la Cour de l'impôt, de la nouvelle cotisation interne de 2008, qui n'a pas été envoyée, pour justifier la prorogation du délai pour demander une déduction. La nouvelle cotisation était requise en raison du défaut du demandeur de déclarer sa cotisation dans la bonne année. Il semble que la Cour de l'impôt ignorait ce fait. Il serait illogique qu'un contribuable profite de son défaut de se conformer à des obligations en matière de déclaration.

#### *E. Le caractère déraisonnable de la décision*

[72] Le demandeur avance que le caractère déraisonnable de la décision de refuser l'allègement de l'impôt spécial s'illustre par les deux facteurs se rapportant au défaut d'interpréter correctement le sens du caractère acceptable au paragraphe 204.1(4) et par le défaut de prendre en compte les conclusions de la Cour de l'impôt, compte tenu des conséquences inéquitables pour le demandeur de ses cotisations excédentaires involontaires. Les deux premiers facteurs ont déjà été examinés et rejetés.

[73] Le demandeur n'a avancé aucun argument sérieux selon lequel son indisposition psychologique constituait un facteur ayant contribué à ses actes. L'ARC a reconnu que les troubles émotifs du demandeur auraient pu constituer une conséquence exceptionnelle indépendante de la volonté du contribuable justifiant un allègement de l'impôt. Elle a demandé des renseignements supplémentaires du demandeur pour qu'il étaye cette prétention. Bien que des éléments de preuve supplémentaire de sa dépression aient été fournis, il n'y avait aucune preuve d'un lien de causalité entre ses troubles émotifs et les décisions de faire des cotisations ou, quoique entraîné par son conseiller financier, le retard à prendre des mesures pour éliminer les cotisations excédentaires.

[74] Le demandeur ne s'oppose pas sérieusement à la décision d'appliquer les dispositions relatives aux intérêts et à la pénalité du paragraphe 220(3.1). Selon la thèse du demandeur, si un allègement de l'impôt spécial avait été accordé, il s'appliquerait également aux intérêts et à la

The same obstacles for obtaining relief from these charges apply and serve to deny waiver of the special tax.

[75] On the other hand, the Court agrees that the consequences of eradicating the applicant's contributions along with additional losses imposed on him from the accumulating interest and penalties seems unreasonably harsh and disproportionate as a result of an innocent over-contribution to an RRSP that an unknowing taxpayer could readily make. Indeed, the consequences appear to be the opposite of a regime established by Parliament with the intention of assisting taxpayers in their retirement years. Such unfortunate consequences have always been the problem confronting the courts in these cases, but they do not render the decision unreasonable. Any severity in the application of the law also cannot be attributed to the CRA, which is constrained to apply the law, even in the face of outcomes that seem severe.

*F. The Decision was made in a procedurally unfair manner*

[76] The applicant argues that the Minister's failure to consider the Tax Court judgment, and rejection or ignorance of some of the Tax Court Judge's relevant findings constitutes a breach by the Minister of her duty of procedural fairness to the applicant. Given the rejection of the applicability of the Tax Court judgment to this matter, this submission must be rejected.

*G. Contributions to RRSPs can represent a hidden trap for taxpayers*

[77] The limitations on obtaining relief caused by the principles of mistake of law and non-reliance on third parties, in addition to the requirement that the taxpayer demonstrate both "reasonable error" and "reasonable steps", means that it will be a very rare occasion when subsection 204.1(4) can provide relief to taxpayers. Even if Mr. Connolly could have demonstrated that his emotional distress affected his decision in making the Over-Contributions, he would still be caught by mistakes of

pénalité imposées. Les mêmes obstacles à l'obtention d'un allègement de ces sommes s'appliquent et justifient le refus d'un allègement de l'impôt spécial.

[75] En revanche, la Cour est d'accord pour dire que l'élimination des cotisations du demandeur ainsi que des pertes additionnelles provenant des intérêts et des pénalités accumulés qui lui sont imposées, en raison d'une cotisation excédentaire involontaire à un REER qu'un contribuable inconscient pourrait facilement faire, a des conséquences qui semblent démesurément sévères et disproportionnelles. En effet, les conséquences semblent être aux antipodes d'un régime établi par la législation dans l'intention d'aider les contribuables à leur retraite. De telles conséquences regrettables ont toujours été le problème auquel sont confrontés les tribunaux dans ces dossiers, mais elles ne rendent pas la décision déraisonnable. Toute application sévère de la loi ne peut être attribuée à l'ARC, qui est tenue d'appliquer le droit, même en présence de résultats qui semblent sévères.

*F. La décision a été rendue de manière inéquitable sur le plan de la procédure*

[76] Le demandeur avance que le ministre a manqué à son obligation d'équité procédurale envers le demandeur parce le ministre n'a pas pris en compte le jugement de la Cour de l'impôt et qu'il a rejeté ou qu'il n'a retenu que certaines des conclusions de fait du juge de la Cour de l'impôt constituent un manquement. Étant donné qu'il a été conclu que le jugement de la Cour de l'impôt ne s'applique pas en l'espèce, cet argument doit être écarté.

*G. Les cotisations à des REER peuvent représenter un piège caché pour les contribuables*

[77] Les limites imposées à l'obtention d'un allègement en raison des principes de l'erreur de droit et de l'absence de confiance des tiers, en plus de l'obligation du contribuable de démontrer l'existence d'une « erreur acceptable » et la prise des « mesures indiquées », font en sorte que le paragraphe 204.1(4) pourra très rarement servir à accorder un allègement aux contribuables. Même si M. Connolly avait pu démontrer que ses troubles émotifs avaient eu une incidence sur la

his advisors in failing to eliminate the excess in a timely matter, and this regardless of the reasonableness of his reliance upon his advisor or his own diligence in having him take action. Similarly, without the waiver of the special tax, the conditions to obtain relief from interest and penalty charges under subsection 220(3.1) are similarly restricted by the need to prove that the circumstances were beyond the taxpayer's control.

[78] This reality means that the optimal outcome that a taxpayer can hope to achieve when facing a mistake related to over-contribution, is a reasonably modest bill of costs from a taxation professional retained to undertake the complex and time-consuming procedure to withdraw the excess in a timely fashion and without having the amounts added to his income for that year when withdrawn. If not withdrawn in time, only a successful indemnification claim against the advisor remains for any responsibility in making the over contribution or failing to take reasonable steps to eliminate the excess. This is not a prospect that most taxpayers wish to engage in, or that necessarily will prove fruitful when the taxpayer was responsible for the over contribution in the first place.

[79] Seen in this light, over-contributions to RRSPs are a potential trap that may cause significant losses of retirement investments by uninformed taxpayers. This is obviously not what Parliament intended by establishing the RRSP regime. They also represent an administrative burden to the CRA which is faced with dealing with the consequences of over contributions by taxpayers.

[80] In such circumstances, the Court questions whether stronger non-intrusive measures might not be adopted to prevent over-contributions from occurring in the first place. Such a reasonable measure could be as simple as a requirement that forms used by financial institutions to make contributions include a prominent

décision de faire des cotisations excédentaires, il serait toujours aux prises avec les erreurs de ses conseillers en n'ayant pas éliminé l'excédent dans un délai convenable, et ce, même s'il était raisonnable pour lui de se fier à son conseiller ou, malgré sa propre diligence, en lui demandant de prendre des mesures. Dans un même ordre d'idées, sans la renonciation à l'impôt spécial, les conditions d'obtention d'un allègement des intérêts et de la pénalité imposés aux termes du paragraphe 220(3.1) sont limitées de la même manière par la nécessité de prouver que les circonstances étaient indépendantes de la volonté du contribuable.

[78] Cette réalité fait en sorte que le meilleur résultat que le contribuable peut souhaiter en présence d'une erreur liée à une cotisation excédentaire est de se voir facturer des honoraires raisonnablement modestes par un fiscaliste retenu pour engager la procédure longue et complexe de retirer l'excédent dans un délai convenable et sans que les sommes ne soient ajoutées au revenu du contribuable pour l'année de leur retrait. Si les sommes ne sont pas retirées à temps, il reste comme seul recours une demande d'indemnisation accordée contre le conseiller pour toute responsabilité engagée en faisant la cotisation excédentaire ou en ne prenant pas les mesures indiquées pour éliminer l'excédent. Il ne s'agit d'une procédure que la plupart des contribuables souhaitent entamer ou qui réussira nécessairement si le contribuable est celui qui a fait la cotisation excédentaire en premier lieu.

[79] Vues sous cet angle, les cotisations excédentaires aux REER constituent un éventuel piège qui peut entraîner d'importantes pertes de placements de retraite pour des contribuables non avertis. Ce n'est évidemment pas ce que le législateur voulait en établissant le régime des REER. Elles entraînent aussi un fardeau administratif pour l'ARC, qui doit faire face aux conséquences des cotisations excédentaires des contribuables.

[80] Dans de telles circonstances, la Cour se demande si des mesures non intrusives plus robustes peuvent être adoptées pour empêcher que des sommes soient cotisées en trop. Une telle mesure raisonnable pourrait être aussi simple que l'exigence que les formulaires utilisés par les institutions financières pour faire des cotisations

warning from the CRA, requiring signed acknowledgment by the contributor, against making contributions to RRSPs if the individual is unaware of his or her contribution limits. A measure of this nature could help discourage over-contributions by the taxpayers, such as occurred in this instance. It could also engage financial institutions to assist clients determine their limits in order to receive their contributions.

[81] Unfortunately, this suggestion will not benefit the applicant, whose application regrettably must be dismissed for the reasons provided.

#### VIII. Conclusion

[82] The application for judicial review is dismissed.

[83] Given that the applicant has sustained significant and exceptional financial losses to his and his spouse's retirement finances, an order for costs is inappropriate.

#### JUDGMENT FOR T-2162-16

THIS COURT'S JUDGMENT is that the application is dismissed without costs.

comportent un avertissement évident de l'ARC, que le cotisant aurait à signer, contre la cotisation à un REER dans le cas où le particulier ne connaît pas ses plafonds de cotisation. Une mesure de cette nature pourrait contribuer à dissuader les contribuables à faire des cotisations excédentaires, comme celles qui ont été faites en l'espèce. Elle pourrait aussi inciter les institutions financières à aider leurs clients à déterminer leurs plafonds afin de recevoir les sommes qu'ils ont cotisé.

[81] Malheureusement, cette suggestion n'aidera pas le demandeur, dont la demande doit malheureusement être rejetée pour les motifs fournis.

#### VIII. Conclusion

[82] La demande de contrôle judiciaire est rejetée.

[83] Étant donné que le demandeur a subi des pertes financières considérables et exceptionnelles au titre de son revenu de retraite et de celui de son épouse, l'adjudication de dépens est contre-indiquée.

#### JUGEMENT DANS LE DOSSIER T-2162-16

LA COUR ORDONNE que la demande de contrôle judiciaire soit rejetée sans dépens.