

A-400-17  
2019 FCA 161

A-400-17  
2019 CAF 161

**Patrick Connolly** (*Appellant*)

**Patrick Connolly** (*appelant*)

v.

c.

**Minister of National Revenue** (*Respondent*)

**Ministre du Revenu national** (*intimé*)

**INDEXED AS: CONNOLLY v. CANADA (NATIONAL REVENUE)**

**RÉPERTORIÉ : CONNOLLY c. CANADA (REVENU NATIONAL)**

Federal Court of Appeal, Gauthier, Boivin and Gleason J.J.A.—Vancouver, March 20; Ottawa, May 24, 2019.

Cour d'appel fédérale, juges Gauthier, Boivin et Gleason, J.C.A.—Vancouver, 20 mars; Ottawa, 24 mai 2019.

*Income Tax — Penalties and Interest — Registered retirement savings plans — Over-contributions — Appeal from Federal Court decision dismissing judicial review of decision by respondent's delegate declining to grant relief in respect of income tax on over-contributions to appellant's registered retirement savings plans (RRSPs) — Appellant exceeding contribution allowed to RRSP, spousal RRSP — Canada Revenue Agency (CRA) advising appellant of over-contributions — Appellant's accountant sending necessary returns, forms one year later — Appellant failing to file RRSP over-contribution returns within prescribed time limit — Respondent issuing notices of assessment — Appellant requesting relief from tax on over-contributions, penalties, interest — Ministerial delegate refusing relief request pursuant to Income Tax Act, ss. 204.1(4), 220(3.1) — Delegate finding lack of awareness or poor financial advice not extraordinary circumstances — Federal Court holding delegate correct in interpreting s. 204.1(4), in rejecting claims because ignorance of law, reliance on advisor not grounds for relief — Whether delegate committing reviewable error — Federal Court not erring in dismissing application for judicial review — Although delegate's interpretation of s. 204.1(4) incorrect, reaching only reasonable conclusion in circumstances — Not reasonable to exclude from consideration all errors flowing from mistake about available contribution room, errors caused by bad advice — Unreasonable to interpret taking of reasonable steps to withdraw over-contribution to mean that taxpayer having to withdraw over-contributions as soon as possible or within required timeframe — Text of s. 204.1(4) not reasonably supporting delegate's interpretation — Context, purpose, plain meaning of English, French versions of s. 204.1(4) not reasonably supporting conclusion that over-contribution error must arise from extraordinary circumstances or that steps always having to be taken with dispatch to withdraw over-contribution — Delegate's interpretation thwarting s. 204.1(4) remedial purpose — Error made by third party advisor not automatically unreasonable*

*Impôt sur le revenu — Pénalités et intérêts — Régimes enregistrés d'épargne-retraite — Cotisations excédentaires — Appel de la décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire d'une décision rendue par une fonctionnaire déléguée de l'intimé, qui a rejeté la demande d'allègement de l'impôt perçu sur les cotisations excédentaires aux régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) de l'appellant — L'appellant a cotisé une somme supérieure à la cotisation permise à son REER et à un REER au profit de son épouse — L'Agence du revenu du Canada (ARC) a expliqué à l'appellant qu'il avait fait des cotisations excédentaires — Le comptable de l'appellant a envoyé les déclarations et les formulaires nécessaires un an plus tard — L'appellant n'a pas produit les déclarations pour cotisations excédentaires dans le délai établi — L'intimé a délivré des avis de cotisation — L'appellant a demandé un allègement de l'impôt sur les cotisations excédentaires, ainsi que des pénalités et des intérêts — La fonctionnaire déléguée a rejeté les demandes d'allègement présentées au titre des art. 204.1(4) et 220(3.1) de la Loi de l'impôt sur le revenu — Elle a conclu que la méconnaissance de l'appellant ou les mauvais conseils financiers qu'il a reçus ne constituaient pas des circonstances exceptionnelles — La Cour fédérale a jugé correcte l'interprétation de l'art. 204.1(4) faite par la fonctionnaire déléguée en rejetant la demande parce que ni l'ignorance de la loi ni le fait de se fier à un conseiller ne sont des motifs d'allègement — Il s'agissait de savoir si la fonctionnaire déléguée a commis une erreur susceptible de révision — La Cour fédérale n'a pas commis d'erreur en rejetant la demande de contrôle judiciaire — Bien que la fonctionnaire déléguée ait fait une interprétation erronée de l'art. 204.1(4), elle en est arrivée à la seule conclusion acceptable dans les circonstances — Il n'était pas raisonnable de ne pas tenir compte des erreurs découlant d'une erreur au sujet du montant des cotisations maximales admissibles ou des erreurs causées par de mauvais conseils — Il était déraisonnable d'interpréter l'adoption de mesures indiquées pour*

— *Circumstances of taxpayer's reliance on expert third party for advice needing to be analyzed to determine if reasonable — Decision under appeal herein, other Federal Court decisions incorrect in stating that mistake as to amount of allowable RRSP contributions, or mistakes caused by expert third party advice never reasonable — Reasonable error not necessarily limited to what would constitute due diligence — Delegate ultimately reaching only reasonable conclusion despite errors — Appellant providing little detail as to reasons for mistake — Not appearing to have made inquiries to confirm contribution room — Error therefore not reasonable — Even if reasonable, steps taken to correct error not reasonable — No basis for interfering with delegate's conclusion — Appeal dismissed.*

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing the appellant's application for judicial review of the decision made by a delegate of the respondent declining to grant relief in respect of income tax on over-contributions to the appellant's registered retirement savings plans (RRSPs).

The appellant exceeded the contribution allowed to his RRSP and a spousal RRSP in 2003 and 2004. In 2007, the Canada Revenue Agency (CRA) advised the appellant that he might have over-contributed to his RRSPs and that any excess was subject to a tax of one percent per month. The appellant directed his accountant to prepare the necessary returns and forms. However, the accountant did not send the forms until 2008, more than a year later. The appellant failed to file RRSP over-contribution returns within the time limit prescribed by the CRA and the respondent issued notices of assessment requiring him to pay tax on the RRSP over-contributions, penalties and interest. In 2013, the appellant requested relief from the tax on the over-contributions, penalties and interest. The ministerial delegate refused the requests for relief pursuant to subsections 204.1(4) and 220(3.1) of the *Income Tax*

*retirer des cotisations excédentaires comme signifiant que le contribuable doit retirer l'excédent le plus rapidement possible ou dans le délai prévu — Le texte de l'art. 204.1(4) n'appuie pas raisonnablement l'interprétation de la fonctionnaire déléguée — Le contexte, l'objet et le sens manifeste des versions française et anglaise de l'art. 204.1(4) n'étaient pas raisonnablement la conclusion que l'erreur responsable de l'excédent de cotisations doit résulter de circonstances exceptionnelles ou que des mesures doivent toujours être prises le plus rapidement possible pour retirer les cotisations excédentaires — L'interprétation de la fonctionnaire déléguée a contrevenu à l'objet de l'art. 204.1(4), qui est d'offrir un allègement — L'erreur commise par un tiers conseiller n'est pas automatiquement déraisonnable — Les circonstances qui ont amené le contribuable à se fier aux conseils d'un tiers expert doivent être analysées pour déterminer si l'erreur est acceptable — La décision portée en appel en l'espèce de même que d'autres décisions de la Cour fédérale sont erronées dans la mesure où elles indiquent qu'une erreur quant au montant des cotisations admissibles à un REER, ou que des erreurs découlant de conseils donnés par un tiers expert, ne peuvent jamais être acceptables — L'erreur acceptable ne se limite pas nécessairement à ce qui constitue une diligence raisonnable — Malgré les erreurs, la fonctionnaire déléguée est arrivée à la seule conclusion raisonnable — L'appellant a fourni peu de détails pour expliquer l'erreur — Il ne semble pas avoir cherché à savoir comment était déterminé son plafond de cotisation — Son erreur n'était donc pas acceptable — Même si l'erreur était acceptable, les mesures prises pour la corriger n'étaient pas indiquées — Rien ne justifiait d'infirmier la conclusion de la fonctionnaire déléguée — Appel rejeté.*

Il s'agissait d'un appel de la décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire présentée par l'appellant à l'encontre d'une décision rendue par une fonctionnaire déléguée de l'intimé, qui a rejeté la demande d'allègement de l'impôt perçu sur les cotisations excédentaires aux régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) de l'appellant.

L'appellant a cotisé une somme supérieure à la cotisation permise à son REER et à un REER au profit de son épouse en 2003 et 2004. En 2007, l'Agence du revenu du Canada (ARC) a expliqué à l'appellant qu'il avait peut-être fait des cotisations excédentaires à son REER et que, le cas échéant, l'excédent était assujéti à un impôt de 1 p. 100 par mois. L'appellant a enjoint à son comptable de préparer les déclarations et formulaires nécessaires. Le comptable n'a toutefois envoyé les formulaires exigés qu'en 2008, soit plus d'un an plus tard. L'appellant n'a pas produit les déclarations pour cotisations excédentaires dans le délai établi par l'ARC, et l'intimé a délivré des avis de cotisation exigeant que l'appellant paie des impôts sur les cotisations excédentaires aux REER, ainsi que des pénalités et des intérêts. En 2013, l'appellant a présenté une demande d'allègement de l'impôt sur les cotisations excédentaires,

*Act* (Act). The delegate found, *inter alia*, that the appellant's lack of awareness or receiving poor financial advice from his accountant did not amount to extraordinary circumstances. The delegate also rejected the appellant's emotional distress at the relevant times as a mitigating factor, which did not directly contribute to his inability to file his returns in a timely fashion. The Federal Court held that the delegate was correct in interpreting subsection 204.1(4) and in rejecting the appellant's claims for relief mainly because ignorance of the law and reliance on a third party advisor are not available as grounds for relief, as held by the Federal Court in, *inter alia*, *Fleet v. Canada (Attorney General)* and *Gagné v. Canada (Attorney General)* (*Gagné*).

At issue was whether the delegate committed a reviewable error.

*Held*, the appeal should be dismissed.

The Federal Court did not err in dismissing the appellant's application for judicial review. Although the delegate's interpretation of subsection 204.1(4) of the Act was unreasonable and incorrect, the delegate reached the only conclusion that was reasonable in the circumstances. It was not reasonable to exclude from consideration all errors flowing from a mistake about the available contribution room or all errors caused by bad advice received from a third party. Similarly, it was unreasonable to interpret the taking of reasonable steps to withdraw an over-contribution from an RRSP to mean that a taxpayer must withdraw the over-contributions as soon as possible or within the two-month timeframe mentioned in CRA's internal guidelines. The text of subsection 204.1(4) cannot reasonably support the delegate's interpretation given the wording of the provision, which requires only that the error that led to the over-contribution and steps taken to remedy it be reasonable. The plain meaning of the English and French versions of subsection 204.1(4) cannot reasonably support the conclusion that the error which caused the over-contribution must arise from extraordinary circumstances or that steps must always be taken with all possible dispatch to withdraw the over-contribution from a taxpayer's RRSP. A review of the context and purpose of subsection 204.1(4) also led to the same conclusion. The delegate's interpretation of subsection 204.1(4) thwarted the subsection's remedial purpose as it virtually extinguished the Minister's discretion. If errors caused by a misunderstanding of the applicable limits are read out of the reach of subsection 204.1(4), it will have virtually no scope. The fact that the error might have been made by a third party advisor does not automatically mean that the error cannot be reasonable. The mere fact that a taxpayer has relied on an expert third party for

ainsi que des pénalités et intérêts. La fonctionnaire déléguée a rejeté les demandes d'allègement présentées au titre des paragraphes 204.1(4) et 220(3.1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Loi). Elle a conclu notamment que la méconnaissance de l'appelant ou les mauvais conseils qu'il a reçus de son comptable ne constituaient pas des circonstances exceptionnelles. Elle a aussi rejeté la détresse de l'appelant durant les périodes en cause comme facteur atténuant, concluant que cette détresse n'avait pas contribué directement à son incapacité de produire sa déclaration dans les délais prescrits. La Cour fédérale a jugé correcte l'interprétation du paragraphe 204.1(4) faite par la fonctionnaire déléguée en rejetant la demande d'allègement de l'appelant, principalement parce que ni l'ignorance de la loi ni le fait de se fier à un tiers conseiller ne sont des motifs d'allègement, comme l'a souligné la Cour fédérale notamment dans les décisions *Fleet c. Canada (Procureur général)* et *Gagné c. Canada (Procureur général)* (*Gagné*).

Il s'agissait de savoir si la fonctionnaire déléguée a commis une erreur susceptible de révision.

*Arrêt* : l'appel doit être rejeté.

La Cour fédérale n'a pas commis d'erreur en rejetant la demande de contrôle judiciaire de l'appelant. Bien que la fonctionnaire déléguée ait fait une interprétation déraisonnable et erronée du paragraphe 204.1(4) de la Loi, elle en est arrivée à la seule conclusion acceptable dans les circonstances. Il n'était pas raisonnable de ne pas tenir compte des erreurs découlant d'une erreur au sujet du montant des cotisations maximales admissibles ou des mauvais conseils reçus d'un tiers. De même, il était déraisonnable d'interpréter l'adoption de mesures indiquées pour retirer des cotisations excédentaires à un REER comme signifiant que le contribuable doit retirer l'excédent le plus rapidement possible ou dans le délai de deux mois prévu dans les lignes directrices internes de l'ARC. Le texte du paragraphe 204.1(4) ne peut pas raisonnablement appuyer l'interprétation de la fonctionnaire déléguée, étant donné que cette disposition ne fait qu'indiquer que l'excédent doit faire suite à une erreur acceptable et que les mesures prises pour la corriger doivent être indiquées. Le sens manifeste des versions française et anglaise du paragraphe 204.1(4) ne peut raisonnablement pas étayer la conclusion que l'erreur responsable de l'excédent de cotisations doit résulter de circonstances exceptionnelles ou que des mesures doivent toujours être prises le plus rapidement possible pour retirer les cotisations excédentaires au REER du contribuable. Un examen du contexte et de l'objet du paragraphe 204.1(4) a mené également à la même conclusion. L'interprétation de la fonctionnaire déléguée du paragraphe 204.1(4) a contrevenu à l'objet du paragraphe qui est d'offrir un allègement, car elle supprimait pour ainsi dire le pouvoir discrétionnaire du ministre. Si les erreurs qui résultent d'une mauvaise compréhension des limites qui s'appliquent ne sont pas assujetties au paragraphe 204.1(4), la portée de

advice is not determinative. Rather, the circumstances of such reliance need to be analyzed to determine if it was reasonable. Thus, reliance on a third party neither entitles nor disentitles a taxpayer to relief under subsection 204.1(4). It followed that the decision under appeal and other Federal Court decisions such as *Kerr v. Canada (Attorney General)* and *Gagné* are incorrect in stating that a mistake as to the amount of allowable RRSP contributions under the ITA or mistakes caused by advice given by an expert third party can never be reasonable. *Kerr* erroneously likened relief under subsection 204.1(4) to the defence of due diligence. The notion of reasonable error is broader and thus is not necessarily limited to what would constitute due diligence. To the degree that the Federal Court collapsed these notions in the present and past cases, it erred. Despite the errors made in the decision, the delegate ultimately reached the only reasonable conclusion in light of the facts that the appellant put before the Minister. More particularly, the appellant provided little detail as to why he made the mistake that resulted in his over-contribution. The appellant was aware that there was a limit on RRSP contributions, but he did not appear to have made any inquiries to confirm his contribution room. His error therefore likely could not be said to have been reasonable. Even if it was, the steps taken by the appellant to correct the mistake could not be characterized as reasonable. Accordingly, there was no basis for interfering with the delegate's conclusion on penalties and interest.

celui-ci est alors pratiquement réduite à néant. Le fait que l'erreur puisse avoir été commise par un tiers conseiller ne signifie pas automatiquement que l'erreur ne peut être acceptable. Le simple fait qu'un contribuable se fie aux conseils d'un tiers expert ne constitue pas un élément déterminant. Ce sont plutôt les circonstances qui ont amené le contribuable à se fier à ces conseils qui doivent être analysées pour déterminer si l'erreur est acceptable. Se fier à un tiers ne constitue donc pas en soi un élément donnant au contribuable droit à l'allègement prévu au paragraphe 204.1(4), ou le privant de ce droit. Il s'ensuit que la décision portée en appel, de même que les décisions de la Cour fédérale *Kerr c. Canada (Procureur général)* et *Gagné* sont erronées dans la mesure où elles indiquent qu'une erreur quant au montant des cotisations admissibles à un REER selon la Loi, ou que des erreurs découlant de conseils donnés par un tiers expert, ne peuvent jamais être acceptables. Dans la décision *Kerr*, l'allègement au titre du paragraphe 204.1(4) a été assimilé à tort à une défense de diligence raisonnable. La notion d'erreur acceptable est plus vaste et elle ne se limite pas nécessairement à ce qui constitue une diligence raisonnable. La Cour fédérale a commis une erreur en réduisant ces notions en l'espèce et dans des décisions précédentes. Malgré les erreurs liées à cette décision, la fonctionnaire déléguée est arrivée à la seule conclusion raisonnable, eu égard aux faits que l'appellant a présentés au ministre. L'appellant a notamment fourni peu de détails pour expliquer l'erreur qui l'a amené à cotiser en trop. L'appellant savait qu'il existait un plafond de cotisation à un REER, mais il ne semble pas avoir cherché à savoir comment était déterminé son plafond de cotisation au REER. On ne peut donc pas vraisemblablement conclure que son erreur était acceptable. Même si l'on pouvait qualifier cette erreur d'acceptable, les mesures qu'il a prises pour corriger son erreur ne sauraient d'aucune façon être qualifiées d'« indiquées ». Par conséquent, rien ne justifiait d'infirmier la conclusion de la fonctionnaire déléguée concernant les pénalités et intérêts.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1, ss. 56(1)(h), 146(1),(4),(5),(5.1),(8),(8.2),(8.21), 161(1),(11), 162(1), 204.1(2.1),(4), 204.2(1.1), 204.3(1),(2), 220(2.01),(3.1).

*Income Tax Regulations*, C.R.C., c. 945, s. 8301.

#### CASES CITED

##### APPLIED:

*Williams Lake Indian Band v. Canada (Aboriginal Affairs and Northern Development)*, 2018 SCC 4, [2018] 1 S.C.R. 83.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, art. 56(1)h), 146(1),(4),(5),(5.1),(8),(8.2),(8.21), 161(1),(11), 162(1), 204.1(2.1),(4), 204.2(1.1), 204.3(1),(2), 220(2.01),(3.1).

*Règlement de l'impôt sur le revenu*, C.R.C., ch. 945, art. 8301.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Williams Lake Indian Band c. Canada (Affaires autochtones et du Développement du Nord)*, 2018 CSC 4, [2018] 1 R.C.S. 83.

## OVERRULED:

*Gagné v. Canada (Attorney General)*, 2010 FC 778, 371 F.T.R. 150; *Kapil v. Canada Revenue Agency*, 2011 FC 1373, 401 F.T.R. 122; *Kerr v. Canada (Attorney General)*, 2008 FC 1073, 334 F.T.R. 249; *Ferron v. Canada (Revenue Agency)*, 2011 FC 481, 2011 D.T.C. 5101; *Levenson v. Canada (Attorney General)*, 2016 FC 10, 23 C.C.P.B. (2d) 177; *Pouchet v. Canada (Attorney General)*, 2018 FC 473, [2019] 2 C.T.C. 105.

## CONSIDERED:

*Connolly v. The Queen* (April 5, 2013), 2012-3282(IT) (T.C.C.); *Corporation de l'École Polytechnique v. Canada*, 2004 FCA 127, 325 N.R. 64; *Lepiarczyk v. Canada (Revenue Agency)*, 2008 FC 1022, [2009] 1 C.T.C. 117.

## REFERRED TO:

*Redeemer Foundation v. M.N.R.*, 2006 FCA 325, [2007] 3 F.C.R. 40; *Bozzer v. Canada (National Revenue)*, 2011 FCA 186, [2013] 1 F.C.R. 242; *Fleet v. Canada (Attorney General)*, 2010 FC 609, 370 F.T.R. 192; *Dimovski v. Canada (Revenue Agency)*, 2011 FC 721, 391 F.T.R. 270; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235; *Bell Canada v. Canada (Attorney General)*, 2017 FCA 249, [2018] 4 F.C.R. 300, leave to appeal to S.C.C. granted [2018] 1 S.C.R. v; *Schmidt v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 55, [2019] 2 F.C.R. 376, leave to appeal to S.C.C. refused 38179 (April 4, 2019); *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Canada (Attorney General) v. Heffel Gallery Limited*, 2019 FCA 82, [2019] 3 F.C.R. 81; *Mouvement laïque québécois v. Saguenay (City)*, 2015 SCC 16, [2015] 2 S.C.R. 3; *Canadian Broadcasting Corp. v. SODRAC 2003 Inc.*, 2015 SCC 57, [2015] 3 S.C.R. 615; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Sheldon Inwentash and Lynn Factor Charitable Foundation v. Canada*, 2012 FCA 136, 432 N.R. 338; *Prescient Foundation v. Canada (National Revenue)*, 2013 FCA 120, 358 D.L.R. (4th) 541; *Opportunities for the Disabled Foundation v. Canada (National Revenue)*, 2016 FCA 94, 482 N.R. 297; *Bonnybrook Park Industrial Development Co. Ltd. v. Canada (National Revenue)*, 2018 FCA 136, 425 D.L.R. (4th) 746; *Ark Angel Foundation v. Canada (National Revenue)*, 2019 FCA 21, [2019] 4 C.T.C. 71; *Canadian Pacific Railway Company v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 69, [2019] 1 F.C.R. 121; *Elson v. Canada (Attorney General)*, 2019 FCA 27; *Bailey v. Minister of National Revenue* (1989), 89 D.T.C. 416, 2 C.T.C. 2177 (T.C.C.); *Safety Boss Ltd. v. The Queen*, 2000 CanLII 216, 54 D.T.C. 1767, [2000] 3 C.T.C. 2497 (T.C.C.); *Silden v. Canada (Minister of National Revenue)* (1990), 90 D.T.C. 6576, 2 C.T.C. 533 (F.C.T.D.), revd

## DÉCISIONS INFIRMÉES :

*Gagné c. Canada (Procureur général)*, 2010 CF 778; *Kapil c. Canada Agence du revenu*, 2011 CF 1373; *Kerr c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 1073; *Ferron c. Canada (Agence du revenu)*, 2011 CF 481; *Levenson c. Canada (Procureur général)*, 2016 CF 10; *Pouchet c. Canada (Procureur général)*, 2018 CF 473.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Connolly c. La Reine* (5 avril 2013), 2012-3282(IT) I (C.C.I.); *Corporation de l'école polytechnique c. Canada*, 2004 CAF 127; *Lepiarczyk c. Canada (Agence du revenu du Canada)*, 2008 CF 1022.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Redeemer Foundation c. M.R.N.*, 2006 CAF 325, [2007] 3 R.C.F. 40; *Bozzer c. Canada (Revenu national)*, 2011 CAF 186, [2013] 1 R.C.F. 242; *Fleet c. Canada (Procureur général)*, 2010 CF 609; *Dimovski c. Canada (Agence du revenu)*, 2011 CF 721; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Bell Canada c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 249, [2018] 4 R.C.F. 300, autorisation de pourvoi à la C.S.C. accordée [2018] 1 R.C.S. v; *Schmidt c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 55, [2019] 2 R.C.F. 376, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée 38179 (4 avril 2019); *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Canada (Procureur général) c. Heffel Gallery Limited*, 2019 CAF 82, [2019] 3 R.C.F. 81; *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3; *Société Radio-Canada c. SODRAC 2003 Inc.*, 2015 CSC 57, [2015] 3 R.C.S. 615; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Sheldon Inwentash and Lynn Factor Charitable Foundation c. Canada*, 2012 CAF 136; *Prescient Foundation c. Canada (Revenu national)*, 2013 CAF 120; *Opportunities for the Disabled Foundation c. Canada (Revenu national)*, 2016 CAF 94; *Bonnybrook Park Industrial Development Co. Ltd. c. Canada (Revenu national)*, 2018 CAF 136; *Ark Angel Foundation c. Canada (Revenu national)*, 2019 CAF 21; *Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69, [2019] 1 R.C.F. 121; *Elson c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 27; *Bailey v. Minister of National Revenue* (1989), 89 D.T.C. 416, 2 C.T.C. 2177 (C.C.I.); *Safety Boss Ltd. c. La Reine*, 2000 CanLII 216 (C.C.I.); *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.), inf. par (1993), 156 N.R. 275, 93 D.T.C. 5362 (C.A.F.); *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627; *Guindon c. Canada*, 2015 CSC 41, [2015] 3 R.C.S. 3; *Canada*

on other grounds (1993), 156 N.R. 275, 93 D.T.C. 5362 (F.C.A.); *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627, (1990), 106 N.R. 385; *Guindon v. Canada*, 2015 SCC 41, [2015] 3 S.C.R. 3; *Canada (National Revenue) v. Sifto Canada Corp.*, 2014 FCA 140, 461 N.R. 184; *Danyluk v. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 SCC 44, [2001] 2 S.C.R. 460; *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, 2003 SCC 63, [2003] 3 S.C.R. 77; *742190 Ontario Inc. (Van Del Manor Nursing Homes) v. Canada (Customs and Revenue Agency)*, 2010 FCA 162, 406 N.R. 255.

## AUTHORS CITED

*Black's Law Dictionary*, 10th ed. St. Paul, Minn.: West Group, 2014, "reasonable".  
 Canada Revenue Agency. Information Circular No. IC07-1 "Taxpayer Relief Provisions", May 31, 2007.  
 Canada Revenue Agency. T1-OVP "2007 Individual Tax Return for RRSP Excess Contributions".  
 Canada Revenue Agency. T3012A "Tax Deduction Waiver on the Refund of your Unused RRSP, PRPP, or SPP Contributions from your RRSP".  
*Oxford English Dictionary*, "reasonable".  
*Petit Robert (Le)*, 2018, "acceptable", "adéquat", "indiquée".

APPEAL from a Federal Court decision (2017 FC 1006, [2018] 3 F.C.R. 409) dismissing the appellant's application for judicial review of the decision made by a delegate of the respondent declining to grant relief in respect of income tax on over-contributions to the appellant's registered retirement savings plans. Appeal dismissed.

## APPEARANCES

*Jennifer Flood* for appellant.  
*Christa Akey* and *Max Matas* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD

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

*(Revenu national) c. Sifto Canada Corp.*, 2014 CAF 140; *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 CSC 44, [2001] 2 R.C.S. 460; *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77; *742190 Ontario inc. (Van Del Manor Nursing Homes) c. Canada (Agence du revenu)*, 2010 CAF 162.

## 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. T1-OVP « Déclarations des particuliers pour 2007 — Cotisations excédentaires versées à un REER ».  
 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 ».  
*Black's Law Dictionary*, 10<sup>e</sup> éd. St. Paul, Minn. : West Group, 2014, « reasonable ».  
*Oxford English Dictionary*, « reasonable ».  
*Petit Robert (Le)*, 2018, « acceptable », « adéquat », « indiquée ».

APPEL d'une décision de la Cour fédérale (2017 CF 1006, [2018] 3 R.C.F. 409) rejetant la demande de contrôle judiciaire présentée par l'appellant à l'encontre d'une décision rendue par une fonctionnaire déléguée de l'intimé, qui a rejeté la demande d'allègement de l'impôt perçu sur les cotisations excédentaires aux régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) de l'appellant. Appel rejeté.

## ONT COMPARU

*Jennifer Flood* pour l'appellant.  
*Christa Akey* et *Max Matas* pour l'intimé.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Thorsteinssons LLP*, Vancouver, pour l'appellant.  
*La sous-procureure générale du Canada* pour l'intimé.

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

[1] GLEASON J.A.: This is an appeal from the Federal Court's judgment in *Connolly v. Canada (National Revenue)*, 2017 FC 1006, [2018] 3 F.C.R. 409 [reasons] (*per Annis J.*), dismissing Mr. Connolly's application for judicial review of the November 30, 2016, decision made by a delegate of the respondent Minister. In the decision, the delegate declined to grant relief in respect of income tax on over-contributions to Mr. Connolly's registered retirement savings plans (RRSPs) and declined to waive the associated interest and penalties for the 2003 to 2010 taxation years.

[2] For the reasons that follow, I would dismiss this appeal, without costs.

### I. Background

[3] It is useful to commence by reviewing the background to this appeal.

[4] Mr. Connolly did not file income tax returns for the 1988 to 2003 taxation years before the applicable April 30th deadlines because he owed no tax in any of those years and had been told by his accountant that it was therefore not necessary for him to file tax returns. As a result, he received no notices of assessment prior to 2005 for the 1997 to 2003 taxation years. In an individual taxpayer's notice of assessment, the Minister of National Revenue provides details of a taxpayer's unused RRSP contribution room.

[5] Because Mr. Connolly was a member of a pension plan, his and his employer's pension contributions gave rise to a pension adjustment that reduced his RRSP contribution room to near zero. However, it appears that Mr. Connolly was unaware of this and erroneously believed he could make the maximum contribution to an RRSP, although he provided no details of what led him to reach this conclusion. Mr. Connolly made no inquiries about his contribution room, and neither his accountant nor his financial institution appears to have discussed

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

[1] LA JUGE GLEASON, J.C.A. : La Cour est saisie d'un appel de la décision *Connolly c. Canada (Revenu national)*, 2017 CF 1006, [2018] 3 R.C.F. 409 [motifs], rendue par le juge Annis de la Cour fédérale, qui a rejeté la demande de contrôle judiciaire présentée par M. Connolly à l'encontre d'une décision rendue le 30 novembre 2016 par la fonctionnaire déléguée du ministre intimé. Dans sa décision, la fonctionnaire déléguée a rejeté la demande d'allègement de l'impôt perçu sur les cotisations excédentaires aux régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) de M. Connolly et a refusé de renoncer aux pénalités et intérêts applicables pour les années d'imposition 2003 à 2010.

[2] Pour les motifs qui suivent, je rejetterais l'appel sans dépens.

### I. Résumé des faits

[3] Il est utile de commencer par un examen des faits pertinents dans cet appel.

[4] M. Connolly n'a pas produit de déclarations de revenus pour les années d'imposition 1988 à 2003 avant la date limite prévue du 30 avril, car il n'avait pas d'impôt à payer ces années-là et son comptable lui avait dit qu'il n'était pas nécessaire de le faire. Ce n'est donc qu'en 2005 que M. Connolly a reçu les avis de cotisation pour les années d'imposition 1997 à 2003. Dans l'avis de cotisation adressé à un particulier, le ministre du Revenu national informe le contribuable du montant des cotisations inutilisées à un REER.

[5] Comme M. Connolly cotisait à un régime de pension, les cotisations de retraite payées par lui et son employeur ont donné lieu à un rajustement des pensions, ce qui a pratiquement réduit à zéro ses droits de cotisation à un REER. Il semble toutefois que M. Connolly ne le savait pas et il a cru, à tort, qu'il pouvait cotiser la somme maximale à un REER, bien qu'il n'ait fourni aucun détail pour expliquer comment il en était arrivé à cette conclusion. M. Connolly n'a fait aucune recherche pour connaître ses droits de cotisation, et ni son comptable ni

the issue with him. In 2003, Mr. Connolly contributed \$15 000 to his RRSP and \$15 000 to a spousal RRSP; he contributed a further \$15 000 to his spousal RRSP in 2004.

[6] In early 2005, Mr. Connolly's accountant filed income tax returns for the 1997 to 2004 taxation years. Mr. Connolly eventually received notices of assessment for these years, including for 2003 and 2004. These informed him that he had "unused RRSP contributions" that he could carry forward and deduct from his income in future years. The notices also referred to a special tax payable on over-contributions to an RRSP, but did not inform Mr. Connolly that he had made an over-contribution. As the notices were not put before the Tax Court or this Court, it is unclear what they said about the quantum of Mr. Connolly's unused RRSP contribution room.

[7] Mr. Connolly's accountant later filed tax returns for Mr. Connolly for the 2005 to 2008 taxation years. Over several years, Mr. Connolly deducted only a small portion of his RRSP contributions. More specifically, according to records from Canada Revenue Agency (the CRA), Mr. Connolly deducted \$600 for the 2004 taxation year, \$628 in the 2005 taxation year, \$55 in the 2007 taxation year and \$3 190 in the 2008 taxation year. This left \$40 527 that Mr. Connolly contributed to his and his spousal RRSPs but did not deduct.

[8] On February 9, 2007, the CRA sent Mr. Connolly a letter explaining that he might have over-contributed to his RRSPs from 2003 to 2005 and that, if so, the excess was subject to a tax of one percent per month. The letter also informed him of the requirement that he file an RRSP over-contribution return for each year he had excess RRSP contributions (known as a T1-OVP return), that he could withdraw the excess contributions and that, if he did so within the statutorily prescribed timeframe, he could make the withdrawal without withholding tax by filing a T3012A form [Tax Deduction Waiver

son institution financière ne semblent avoir discuté de cette question avec lui. En 2003, M. Connolly a cotisé 15 000 \$ à son REER et 15 000 \$ à un REER au profit de son épouse et, en 2004, il a cotisé de nouveau 15 000 \$ au REER au profit de son épouse.

[6] Au début de 2005, le comptable de M. Connolly a produit les déclarations de revenus de son client pour les années d'imposition 1997 à 2004. M. Connolly a finalement reçu les avis de cotisation pour ces années, y compris ceux pour 2003 et 2004. Dans ces avis, il était indiqué qu'il avait des « droits inutilisés de cotisation à un REER » qu'il pouvait reporter et déduire de son revenu dans des déclarations subséquentes. Ces avis mentionnaient également un impôt spécial exigible sur les cotisations excédentaires à un REER, sans préciser toutefois que M. Connolly avait fait de telles cotisations. Comme les avis n'ont pas été présentés à la Cour canadienne de l'impôt ni à notre Cour, on ignore ce qui y était précisé quant au montant des droits de cotisation inutilisés de M. Connolly.

[7] Le comptable a par la suite produit les déclarations de revenus de M. Connolly pour les années d'imposition 2005 à 2008. Pendant plusieurs années, M. Connolly n'a déduit qu'un faible montant au titre de ses cotisations à son REER. Plus précisément, selon les dossiers de l'Agence du revenu du Canada (l'Agence), M. Connolly a demandé des déductions de 600 \$, de 628 \$, de 55 \$ et de 3 190 \$ pour les années d'imposition 2004, 2005, 2007 et 2008, respectivement. Il restait donc un montant de 40 527 \$ que M. Connolly avait versé à son REER et à celui au profit de son épouse, mais pour lequel il n'avait pas demandé de déduction.

[8] Le 9 février 2007, l'Agence a fait parvenir une lettre à M. Connolly dans laquelle elle lui expliquait qu'il avait peut-être fait des cotisations excédentaires à son REER de 2003 à 2005 et que, le cas échéant, l'excédent était assujéti à un impôt de 1 p. 100 par mois. Dans cette lettre, l'Agence informait également M. Connolly qu'il devait produire une déclaration pour chaque année au cours de laquelle il avait versé des cotisations excédentaires à des REER (la déclaration T1-OVP) et qu'il pouvait retirer cet excédent de cotisations sans qu'il y ait retenue d'impôt, s'il le faisait dans le délai prescrit

on the Refund of your Unused RRSP, PRPP, or SPP Contributions from your RRSP].

[9] Shortly after receipt of this letter, Mr. Connolly directed his accountant to prepare the necessary T1-OVP [Individual Tax Returns for RRSP, PRPP and SPP Excess Contributions] returns and a T3012A form. However, the accountant did not send the forms until February 12, 2008, more than a year later. There is no evidence that Mr. Connolly did anything in the interim to inquire as to the status of the filings. While Mr. Connolly deposes in his affidavit that his accountant filed the required returns and forms in February 2008, the CRA has no record of having received them.

[10] On October 20, 2008, the CRA sent a further letter to Mr. Connolly, requesting that he file his T1-OVP returns within 30 days and explaining that if he failed to do so, the Minister would assess him arbitrarily. Mr. Connolly did not file the returns within 30 days and, accordingly, the Minister arbitrarily assessed Mr. Connolly on January 5, 2009, issuing notices of assessment requiring him to pay tax on the RRSP over-contributions, penalties flowing from the failure to file the required T1-OVP returns in a timely fashion and interest on both amounts.

[11] On January 21, 2009, Mr. Connolly's accountant filed T1-OVP returns for 2003 to 2007 and T3012A forms for 2003 and 2004. On February 26, 2010, Mr. Connolly withdrew \$15 000 from his RRSP and \$29 854.24 from his spousal RRSP. Mr. Connolly included the withdrawals in his income for 2010 and claimed a corresponding deduction. The Minister reassessed and denied the deduction.

[12] Mr. Connolly objected to the reassessment and appealed to the Tax Court. In an unreported judgment dated April 5, 2013 (file 2012-3282(IT)I), the Tax Court

et s'il produisait un formulaire 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].

[9] Peu après avoir reçu cette lettre, M. Connolly a enjoint à son comptable de préparer les déclarations T1-OVP [Déclarations des particuliers pour AAAA Cotisations excédentaires versées à un REER, RPAC, RPD] et le formulaire T3012A. Le comptable n'a toutefois envoyé les formulaires exigés que le 12 février 2008, soit plus d'un an plus tard. Aucun élément de preuve n'indique que M. Connolly ait fait quelque démarche dans l'intervalle pour s'informer des progrès faits en vue du dépôt des documents demandés. Bien que M. Connolly soutienne dans son affidavit que son comptable a déposé lesdits formulaires et déclarations en février 2008, rien dans les dossiers de l'Agence n'indique la réception de ces documents.

[10] Le 20 octobre 2008, l'Agence a envoyé une autre lettre à M. Connolly, lui demandant de produire les déclarations T1-OVP dans un délai de 30 jours, à défaut de quoi le ministre établirait une cotisation arbitraire. Comme M. Connolly n'a pas produit les déclarations dans le délai de 30 jours établi, le ministre a établi arbitrairement une cotisation le 5 janvier 2009 et délivré des avis de cotisation exigeant que M. Connolly paie des impôts sur les cotisations excédentaires aux REER, ainsi que des pénalités découlant de son défaut de produire les déclarations T1-OVP dans le délai prévu et les intérêts exigibles sur ces deux montants.

[11] Le 21 janvier 2009, le comptable de M. Connolly a déposé les déclarations T1-OVP pour les années d'imposition 2003 à 2007 et les formulaires T3012A pour 2003 et 2004. Le 26 février 2010, M. Connolly a retiré 15 000 \$ de son REER et 29 854 24 \$ du REER au profit de son épouse. M. Connolly a inclus ces retraits dans son revenu de 2010 et a demandé une déduction égale à la somme retirée. Le ministre a établi une nouvelle cotisation et a refusé de lui accorder la déduction.

[12] M. Connolly s'est opposé à cette nouvelle cotisation et a interjeté appel auprès de la Cour canadienne de l'impôt. Dans un jugement non publié daté

(*per* Bocoock J.), allowed the appeal in part, concluding that Mr. Connolly met the statutory requirements to claim the deduction for the 2004 over-contributions, but not the 2003 over-contributions. In the Tax Court's view, since the Minister reassessed Mr. Connolly in 2008, he was eligible for the 2004 deduction when he withdrew the over-contribution in 2010. Neither Mr. Connolly nor the Crown appealed the Tax Court's judgment, which is consequently final. In *obiter dicta*, or non-binding comment, the Tax Court suggested that Mr. Connolly seek a ministerial waiver for the tax on the over-contributions, penalties and interest and intimated that the Minister would look favourably on such a request.

[13] On December 19, 2013, Mr. Connolly requested relief from the tax on the over-contributions, penalties and interest. It is this request that gave rise to the decision that is the subject of this appeal.

[14] On September 29, 2014, the CRA asked Mr. Connolly to file T1-OVP returns for 2008, 2009 and 2010. Since Mr. Connolly had not done so by June 19, 2015, the Minister again arbitrarily assessed Mr. Connolly for tax on the over-contributions, penalties and interest in respect of these years. Mr. Connolly filed a T1-OVP return in August 2015 and objected to the June 19, 2015, assessment. The CRA allowed the objection with respect to the 2010 taxation year.

[15] By decision dated November 30, 2016, the Minister denied Mr. Connolly's requests for relief from the tax on the over-contributions and for waiver of penalties and interest. This decision was judicially reviewed before the Federal Court, and the Federal Court's decision is the subject of the present appeal.

du 5 avril 2013 (dossier 2012-3282 (IT)I), la Cour canadienne de l'impôt (sous la plume du juge Bocoock) a accueilli l'appel en partie, concluant que M. Connolly satisfaisait aux exigences de la loi pour demander la déduction relative aux cotisations excédentaires versées en 2004, mais non à celles en 2003. La Cour canadienne de l'impôt a conclu que, puisque le ministre avait établi une nouvelle cotisation en 2008, M. Connolly était admissible à la déduction pour l'année 2004 lorsqu'il a retiré la cotisation excédentaire en 2010. Ni M. Connolly ni la Couronne n'ont interjeté appel du jugement de la Cour canadienne de l'impôt, lequel est par conséquent définitif. Dans une observation incidente, ou non contraignante, la Cour canadienne de l'impôt suggérerait à M. Connolly de solliciter une renonciation de la part du ministre à l'impôt sur les cotisations excédentaires, ainsi qu'aux pénalités et intérêts, et laissait sous-entendre que le ministre accueillerait une telle requête.

[13] Le 19 décembre 2013, M. Connolly a présenté une demande d'allègement de l'impôt sur les cotisations excédentaires, ainsi que des pénalités et des intérêts. C'est cette demande qui a donné lieu à la décision faisant l'objet du présent appel.

[14] Le 29 septembre 2014, l'Agence a demandé à M. Connolly de produire des déclarations T1-OVP pour les années d'imposition 2008, 2009 et 2010. Comme M. Connolly n'avait toujours pas donné suite à cette demande le 19 juin 2015, le ministre a de nouveau établi une cotisation arbitraire à l'égard de M. Connolly relativement à l'impôt sur les cotisations excédentaires, ainsi qu'aux pénalités et aux intérêts exigibles pour ces trois années. M. Connolly a présenté une déclaration T1-OVP en août 2015 et fait opposition à la cotisation établie le 19 juin 2015. L'Agence a accueilli l'opposition relative à l'année d'imposition 2010.

[15] Dans une décision rendue le 30 novembre 2016, le ministre a rejeté les demandes d'allègement de M. Connolly visant l'impôt sur les cotisations excédentaires à des REER ainsi que les demandes de renonciation aux pénalités et intérêts applicables. Cette décision a fait l'objet d'un contrôle judiciaire devant la Cour fédérale, et c'est la décision de la Cour fédérale qui fait l'objet du présent appel.

[16] According to the CRA's calculations, as of October 17, 2018, Mr. Connolly owed \$62 968.67 in respect of his RRSP over-contributions, associated penalties and interest, broken down as follows:

Taxation year	Tax assessed	Late filing penalty	Arrears interest	Balance
2003	\$2,930.00	\$498.10	\$1,640.66	\$5,068.76
2004	\$4,788.00	\$813.96	\$2,181.82	\$7,783.78
2005	\$5,012.64	\$852.15	\$1,507.04	\$7,371.83
2006	\$5,012.64	\$852.15	\$906.50	\$6,771.29
2007	\$5,006.04	\$600.72	\$324.44	\$5,931.20
2008	\$4,623.24	\$785.95	\$1,991.39	\$7,400.58
2009	\$4,308.96	\$732.52	\$1,519.64	\$6,561.12
2010	\$566.08	\$96.23	(\$22.12)	\$640.19
Total as of December 31, 2010	[BLANK]	[BLANK]	[BLANK]	\$47,528.75

Although no additional tax has been assessed and no additional penalties have been imposed since the 2010 taxation year, interest has continued to accumulate on the arrears. The total interest for January 1, 2011, to October 17, 2018, was \$22 222.53. Added to the tax, penalties and interest owing on December 31, 2010, this totals \$69 751.28. The CRA credited \$6 782.61 it would otherwise have refunded to Mr. Connolly against this balance, reducing it to \$62 968.67.

[17] Mr. Connolly claims that in 2003 and 2004 he was suffering from severe depression, due to his constructive dismissal from his long-term employment, the death of his son some years previously and the death of his father-in-law in 2003. However, he provided only limited medical evidence to support these assertions because his treating physician had retired. That evidence does not comment on how, if at all, Mr. Connolly's condition might have impacted his ability to make the requisite filings and withdrawals.

[16] Selon les calculs de l'Agence, au 17 octobre 2018, M. Connolly devait 62 968,67 \$ au titre de ses cotisations excédentaires à des REER, ainsi que des pénalités et intérêts applicables. Cette somme étant répartie comme suit :

Année d'imposition	Impôt établi	Pénalité pour production tardive	Intérêts sur arriérés	Solde
2003	2 930,00 \$	498,10 \$	1 640,66 \$	5 068,76 \$
2004	4 788,00 \$	813,96 \$	2 181,82 \$	7 783,78 \$
2005	5 012,64 \$	852,15 \$	1 507,04 \$	7 371,83 \$
2006	5 012,64 \$	852,15 \$	906,50 \$	6 771,29 \$
2007	5 006,04 \$	600,72 \$	324,44 \$	5 931,20 \$
2008	4 623,24 \$	785,95 \$	1 991,39 \$	7 400,58 \$
2009	4 308,96 \$	732,52 \$	1 519,64 \$	6 561,12 \$
2010	566,08 \$	96,23 \$	(22,12 \$)	640,19 \$
Total au 31 décembre 2010	[VIDE]	[VIDE]	[VIDE]	47 528 75 \$

Bien qu'aucun impôt supplémentaire n'ait été établi et qu'aucune pénalité supplémentaire n'ait été imposée depuis l'année d'imposition 2010, les intérêts sur les arriérés ont continué de s'accumuler. Le montant total des intérêts exigibles pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2011 au 17 octobre 2018 s'élevait à 22 222,53 \$. En additionnant l'impôt, les pénalités et les intérêts exigibles au 31 décembre 2010, le montant total s'élevait à 69 751,28 \$. L'Agence a appliqué à ce solde un crédit de 6 782,61 \$ qu'elle aurait autrement remboursé à M. Connolly, ce qui a réduit la somme due à 62 968,67 \$.

[17] M. Connolly soutient qu'il a souffert d'une dépression majeure en 2003 et 2004, à la suite de son congédiement déguisé d'un emploi qu'il occupait depuis longtemps, du décès de son fils survenu quelques années auparavant et du décès de son beau-père en 2003. Il n'a toutefois fourni qu'une preuve médicale limitée pour appuyer ces allégations, car son médecin traitant avait pris sa retraite. Qui plus est, cette preuve n'indique pas comment, le cas échéant, l'état de M. Connolly aurait pu influencer sur sa capacité à produire les déclarations et faire les retraits exigés.

## II. Relevant Legislative and Policy Provisions

[18] It is convenient to next detail the pertinent provisions in the *Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1 (the ITA) and the CRA's guidelines concerning these provisions.

### A. *ITA Provisions*

[19] The ITA provides that a taxpayer's contributions to an RRSP are deductible from income up to the taxpayer's deduction limit: ITA, subsections 146(1), (5), (5.1). For taxpayers who do not participate in a registered pension plan, the deduction limit is 18 percent of the previous year's earned income to an allowable yearly maximum that is set at \$ 26 500 for the 2019 taxation year. Where a taxpayer participates in a registered pension plan, the taxpayer's RRSP deduction limit is reduced through a pension adjustment to avoid unfairness between taxpayers with and without pensions: ITA, subsection 146(1); *Income Tax Regulations*, C.R.C., c. 945, section 8301. Generally, income earned on RRSP contributions is not taxable as long as it remains in the RRSP: ITA, subsection 146(4).

[20] If a taxpayer makes a contribution to his or her RRSP that exceeds his or her applicable deduction limit, the cumulative excess amount is taxed under Part X.1 [sections 204.1–204.3] of the ITA at a rate of one percent per month until it is withdrawn: ITA, subsections 204.1(2.1), 204.2(1.1), section 204.3. (This is subject to a \$2 000 lifetime grace amount that allows a taxpayer to overcontribute up to \$2 000 without being subject to tax on over-contributions: ITA, subsection 204.2(1.1).) Although a taxpayer is also taxed on the withdrawal of over-contributions from an RRSP, the taxpayer is entitled to an offsetting deduction if the withdrawal is made within the statutorily prescribed period, which is generally up to two years after the year in which the taxpayer made the contribution: ITA, paragraph 56(1)(h), subsections 146(8), (8.2), (8.21).

## II. Les dispositions pertinentes des lois et des politiques

[18] À ce stade-ci, il est utile d'examiner les dispositions pertinentes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5<sup>e</sup> suppl.), ch. 1 (la LIR), ainsi que les lignes directrices de l'Agence concernant ces dispositions.

### A. *Les dispositions de la LIR*

[19] Selon la LIR, les cotisations à un REER sont déductibles d'impôt jusqu'à ce que le contribuable atteigne son plafond de déduction : LIR, paragraphes 146(1), (5) et (5.1). Pour les contribuables qui ne participent pas à un régime de pension agréé, le maximum déductible correspond à 18 p. 100 du revenu gagné l'année précédente jusqu'à un maximum annuel admissible, qui est maintenant fixé à 26 500 \$ pour l'année d'imposition 2019. Si le contribuable participe à un régime de pension agréé, le plafond de déduction au titre des REER est réduit pour éviter des iniquités entre les contribuables avec et sans régime de pension : LIR, paragraphe 146(1); *Règlement de l'impôt sur le revenu*, C.R.C., ch. 945, article 8301. En général, aucun impôt n'est payable sur le revenu provenant de cotisations à un REER tant que ce montant n'est pas retiré du REER : LIR, paragraphe 146(4).

[20] Si un contribuable verse à son REER une cotisation supérieure à son maximum déductible, l'excédent cumulé est imposable selon la partie X.1 [articles 204.1 à 204.3] de la LIR à un taux de 1 p. 100 par mois jusqu'au retrait du montant excédentaire : LIR, paragraphes 204.1(2.1) et 204.2(1.1) et article 204.3. (Un montant « de grâce » à vie de 2 000 \$ est prévu, ce qui permet à un contribuable de verser un excédent de cotisations pouvant atteindre jusqu'à 2 000 \$ sans avoir à payer d'impôt sur cet excédent : LIR, paragraphe 204.2(1.1).) Bien que les cotisations excédentaires retirées d'un REER soient également imposables, le contribuable a droit à une déduction compensatoire si le retrait est fait dans le délai prescrit, le délai maximal étant généralement de deux ans suivant l'année durant laquelle le contribuable a versé la cotisation : LIR, alinéa 56(1)(h) et paragraphes 146(8), (8.2) et (8.21).

[21] Taxpayers who make over-contributions to their RRSPs are required to file an annual return (known as a T1-OVP return) within 90 days of the end of the taxation year and to estimate and pay the amount of tax payable: ITA, subsection 204.3(1). Since the tax on over-contributions is payable at the end of each month (rather than after the end of the year), the taxpayer generally must also pay interest on the unpaid tax: ITA, subsections 161(1), 204.3(2). Where a taxpayer fails to file his or her T1-OVP return or is late in doing so, the taxpayer is liable to a penalty: ITA, subsections 162(1), 204.3(2) and may also be required to pay interest on the penalty: ITA, subsections 161(11), 204.3(2).

[22] Subsection 204.1(4) of the ITA provides for discretionary relief against the Part X.1 tax payable on over-contributions to an RRSP. It provides in relevant part:

**204.1 ...**

**Waiver of tax**

(4) Where an individual would, but for this subsection, be required to pay a tax under subsection ... 204.1(2.1) in respect of a month and the individual establishes to the satisfaction of the Minister that

(a) the ... 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,

the Minister may waive the tax.

[23] Subsection 220(3.1) of the ITA provides for discretionary relief against interest and penalties payable by taxpayers, including penalties payable for failing to file a T1-OVP return (or delaying in doing so) and interest payable on unpaid tax on over-contributions and penalties:

[21] Les contribuables qui versent des cotisations excédentaires à leurs REER sont tenus de produire une déclaration annuelle (déclaration T1-OVP) dans les 90 jours suivant la fin de l'année d'imposition, et d'estimer et de payer l'impôt exigible : LIR, paragraphe 204.3(1). Comme l'impôt sur les cotisations excédentaires est payable à la fin de chaque mois (plutôt qu'à la fin de l'année), le contribuable doit habituellement payer également des intérêts sur l'impôt non payé : LIR, paragraphes 161(1) et 204.3(2). Le contribuable est passible de pénalités s'il omet de produire sa déclaration T1-OVP ou s'il la produit en retard : LIR, paragraphes 162(1) et 204.3(2) et il peut également être tenu de payer des intérêts sur les pénalités établies : LIR, paragraphes 161(11) et 204.3(2).

[22] Le paragraphe 204.1(4) de la LIR accorde au ministre le pouvoir discrétionnaire d'accorder un allègement de l'impôt exigible aux termes de la partie X.1 sur les cotisations excédentaires à un REER. Cette disposition prévoit notamment ce qui suit :

**204.1 [...]**

**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 [...] (2.1), si celui-ci établit à la satisfaction du ministre que [...] 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.

[23] Le paragraphe 220(3.1) de la LIR accorde au ministre le pouvoir discrétionnaire d'alléger les pénalités et intérêts payables par le contribuable, y compris les pénalités imposées à la suite du défaut de produire une déclaration T1-OVP (ou de la production tardive de cette déclaration) et les intérêts exigibles sur tout impôt non payé sur les cotisations excédentaires et les pénalités :

**220 ...****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 on application by the taxpayer ... 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 ... in respect of that taxation year ....

[24] Both provisions contemplate the Minister making a discretionary decision; however, they differ in that subsection 204.1(4) of the ITA sets out conditions for relief (that the taxpayer must establish to the Minister’s “satisfaction” that the over-contribution “arose as a consequence of reasonable error” and that “reasonable steps are being taken to eliminate the excess”) whereas subsection 220(3.1) contains no such conditions, affording the Minister broad discretion to grant or deny relief.

[25] Although discretion in the instant case is vested in the Minister, as provided in subsection 220(2.01) of the ITA, the Minister may delegate her powers to CRA employees.

**B. CRA Guidelines**

[26] Two CRA guidelines are relevant. The first, entitled “Guidelines for waiving tax – 19(23)7.23” is internal to the CRA and provides guidance for evaluating requests for waiving Part X.1 tax. The other is a published guideline, entitled, IC07-1 “Taxpayer Relief Provisions”, and provides guidance for several different types of taxpayer requests for relief, including requests for relief from penalty and interest under subsection 220(3.1) of the ITA.

**220 [...]****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 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 [...] en application de la présente loi pour cette année d’imposition [...], ou l’annuler en tout ou en partie [...]

[24] Bien que ces deux dispositions habilent toutes deux le ministre à rendre une décision discrétionnaire, elles diffèrent du fait que le paragraphe 204.1(4) de la LIR énonce les conditions à satisfaire pour obtenir un allègement (le contribuable doit établir à la « satisfaction du ministre » que l’excédent « fait suite à une erreur acceptable » et que « les mesures indiquées pour éliminer l’excédent ont été prises »), alors que le paragraphe 220(3.1) ne fixe pas de telles conditions et qu’il accorde au ministre un vaste pouvoir discrétionnaire d’accorder ou de refuser un allègement.

[25] En l’espèce, le pouvoir discrétionnaire est conféré au ministre de déléguer à des employés de l’Agence selon le paragraphe 220(2.01) de la LIR.

**B. Lignes directrices de l’Agence**

[26] Deux lignes directrices de l’Agence sont pertinentes en l’espèce. Le premier document, intitulé « Guidelines for waiving tax – 19(23)7.23 » ([TRANSDUCTION] lignes directrices sur les renonciations en matière d’impôt), est un document interne de l’Agence qui énonce des lignes directrices pour l’évaluation des demandes de renonciation à l’impôt exigible aux termes de la partie X.1. L’autre document est un guide publié, intitulé IC07-1 « Dispositions d’allègement pour les contribuables », qui énonce des lignes directrices relatives à plusieurs types de demandes d’allègement de la part des contribuables, y compris les demandes d’allègement des pénalités et intérêts présentées aux termes du paragraphe 220(3.1) de la LIR.

[27] The internal guideline for waiving Part X.1 tax attempts to define the two statutory criteria for granting a waiver by providing definitions of what “reasonable error” means and of what constitutes “reasonable steps”. It explains the following with respect to “reasonable error”:

#### What is reasonable error?

Reasonable error means that the taxpayer did not intend to over contribute to their RRSP/PRPP and that it happened because of extraordinary circumstances beyond their control.

Reasonable error means that the excess arose because of a mistake and that the taxpayer did not intentionally over-contribute. For the mistake to be reasonable, it has to be one that an impartial person would consider more likely to occur rather than less likely to occur based on circumstances.

An impartial person is someone who is not biased about how an issue or situation arose and how it is resolved as well as does not have a personal interest in the case’s resolution.

It will depend on the facts of each case.

[28] “Reasonable steps” are said to mean:

#### What are reasonable steps?

Reasonable steps to eliminate the excess contribution generally means that the steps are being taken by the taxpayer to eliminate the excess as quickly as possible. The reasonable steps must be looked at from the point the taxpayer **became aware** or was advised [...] of the excess and the **measures** the taxpayer took after he became aware or was advised of the excess.

The reasonable error condition must be met in order to consider the reasonable steps. If the reasonable error condition is not met, proof of withdrawal is not required.

[27] Les lignes directrices internes cherchent à préciser les deux critères prévus par la loi pour accorder une renonciation à l’impôt de la partie X.1 en définissant ce qu’on entend par « erreur acceptable » et par « mesures indiquées ». Elles définissent en ces termes l’« erreur acceptable » :

[TRADUCTION]

#### Qu’entend-on par « erreur acceptable »?

L’erreur acceptable signifie que le contribuable n’avait pas l’intention de cotiser en trop à son REER ou à son régime de pension agréé collectif (RPAC) et que l’excédent fait suite à des circonstances exceptionnelles, indépendantes de sa volonté.

L’erreur acceptable signifie que l’excédent fait suite à une erreur et que le contribuable n’a pas cotisé en trop intentionnellement. Pour qu’une erreur soit jugée acceptable, elle doit correspondre à une erreur qu’une personne impartiale considérerait comme plus — et non moins — susceptible de survenir compte tenu des circonstances.

Une personne impartiale s’entend d’une personne qui n’a aucun parti pris quant aux éléments à l’origine d’une question ou d’une situation et quant à la manière de la résoudre, et qui n’a aucun intérêt personnel dans le règlement de l’affaire.

Le caractère acceptable dépendra des faits propres à chaque affaire.

[28] Une « mesure indiquée » se définit comme suit :

[TRADUCTION]

#### Qu’entend-on par « mesures indiquées »?

Les mesures indiquées pour éliminer des cotisations excédentaires s’entendent généralement de mesures prises par le contribuable pour éliminer l’excédent le plus rapidement possible. Les mesures indiquées doivent être examinées à partir du moment où le contribuable a **pris connaissance** [...] de l’excédent, ou en a été informé, ainsi qu’en fonction des **mesures** prises par le contribuable après avoir pris connaissance de l’excédent ou en avoir été informé.

Il doit y avoir eu erreur acceptable pour envisager des mesures indiquées. En l’absence d’erreur acceptable, il n’est pas nécessaire de produire une preuve du retrait.

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 funds and submit proof. [Emphasis in original.]

[29] Turning to the published guideline, it provides that, without limiting the Minister's overall discretion to grant relief under subsection 220(3.1) of the ITA, the Minister may provide 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 at issue: (a) extraordinary circumstances, (b) actions of the CRA, (c) inability to pay or financial hardship" [paragraph 23].

[30] The guideline goes on to explain that extraordinary circumstances are "circumstances beyond a taxpayer's control ... that may have prevented a taxpayer from making a payment when due, filing a return on time, or otherwise complying with an obligation under the Act" [paragraph 25]. The guideline identifies the following [at paragraph 25] as examples of extraordinary circumstances:

- a. natural or man-made disasters such as, flood or fire;
- b. civil disturbances or disruptions in services, such as a postal strike;
- c. a serious illness or accident; or
- d. serious emotional or mental distress, such as death in the immediate family.

[31] The guideline [at paragraph 33] also provides that, even if circumstances beyond a taxpayer's control exist, the following additional factors will be considered for determining whether to grant relief from interest and/or penalties:

- a. whether or not the taxpayer has a history of compliance with tax obligations;

Si l'Agence conclut que l'excédent fait suite à une erreur acceptable, et que l'excédent n'a pas déjà été éliminé, le contribuable dispose de **deux mois** à partir de la date de la lettre de l'Agence pour retirer les sommes et fournir la preuve du retrait. [Caractères gras dans l'original.]

[29] Les lignes directrices publiées prévoient, sans limiter le pouvoir discrétionnaire général du ministre d'accorder un allègement en application du paragraphe 220(3.1) de la LIR, que le ministre peut accorder un allègement des pénalités et des intérêts « lorsque les situations suivantes sont présentes et qu'elles justifient l'incapacité du contribuable à s'acquitter de l'obligation ou de l'exigence fiscale en cause : a) circonstances exceptionnelles, b) actions de l'[Agence], c) incapacité de payer ou difficultés financières » [paragraphe 23].

[30] Ces lignes directrices définissent les circonstances exceptionnelles comme étant des « circonstances indépendantes de la volonté du contribuable [...] 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 » [paragraphe 25]. Parmi les exemples de circonstances exceptionnelles qui y sont indiquées [au paragraphe 25], mentionnons les suivantes :

- a. une catastrophe naturelle ou causée par l'homme, telle qu'une inondation ou un incendie;
- b. des troubles publics ou l'interruption de services, tels qu'une grève des postes;
- c. une maladie grave ou un accident grave;
- d. des troubles émotifs sévères ou une souffrance morale grave, tels qu'un décès dans la famille immédiate.

[31] Les lignes directrices [au paragraphe 33] précisent en outre que, même s'il existe des circonstances indépendantes de la volonté du contribuable, les facteurs supplémentaires suivants seront pris en compte pour déterminer s'il y aura allègement des pénalités ou des intérêts; on évaluera ainsi si le contribuable a :

- a. [...] respecté, par le passé, ses obligations fiscales;

b. whether or not the taxpayer has knowingly allowed a balance to exist on which arrears interest has accrued;

c. whether or not the taxpayer has exercised a reasonable amount of care and has not been negligent or careless in conducting their affairs under the self-assessment system; and

d. whether or not the taxpayer has acted quickly to remedy any delay or omission.

[32] The guideline continues by stating that, aside from exceptional circumstances, taxpayers are generally considered to be responsible for error or omissions made by third parties acting on their behalf.

### III. The Decision of the Ministerial Delegate

[33] With this background in mind, I turn now to review the decision of the ministerial delegate that is at the heart of this appeal. In it, as noted, the delegate denied Mr. Connolly's requests for relief under subsections 204.1(4) and 220(3.1) of the ITA.

[34] With respect to the request for relief from Part X.1 tax under subsection 204.1(4) of the ITA, the delegate applied the above-discussed guideline and stated that:

Reasonable error means that [Mr. Connolly] did not intend to over-contribute to [his] RRSP and that it happened because of extraordinary circumstances beyond [his] control.

Reasonable steps means that [Mr. Connolly took] steps to eliminate the excess as quickly as possible.

[35] The delegate found that Mr. Connolly's lack of awareness or receiving poor financial advice from his accountant or financial institution did not amount to extraordinary circumstances. The delegate also rejected the fact that Mr. Connolly was suffering from emotional distress at the relevant times, finding that his distress was not a mitigating factor and did not directly contribute to

b. [...] en connaissance de cause, laissé subsister un solde en souffrance qui a engendré des intérêts sur arriérés;

c. [...] fait des efforts raisonnables et n'a pas été négligent dans la conduite de ses affaires en vertu du régime d'autocotisation;

d. [...] agi avec diligence pour remédier à tout retard ou à toute omission.

[32] Il y est également indiqué que, sauf dans des circonstances exceptionnelles, le contribuable est généralement considéré comme responsable des erreurs ou des omissions commises par un tiers qui agit en son nom.

### III. La décision de la fonctionnaire déléguée du ministre

[33] En gardant ce contexte à l'esprit, il est maintenant utile d'examiner la décision de la fonctionnaire déléguée du ministre, qui est au cœur du présent appel. Ainsi qu'il a été mentionné, la fonctionnaire déléguée a, par cette décision, rejeté les demandes d'allègement présentées par M. Connolly au titre des paragraphes 204.1(4) et 220(3.1) de la LIR.

[34] En ce qui concerne la demande de renonciation à l'impôt exigible aux termes de la partie X.1, présentée en application du paragraphe 204.1(4) de la LIR, la fonctionnaire déléguée a appliqué les lignes directrices précitées et conclu ce qui suit :

[TRADUCTION] L'erreur acceptable signifie que [M. Connolly n'avait] pas l'intention de cotiser en trop à [son] REER et que l'excédent fait suite à des circonstances exceptionnelles indépendantes de [sa] volonté.

Les mesures indiquées signifient que [M. Connolly a pris] des mesures pour éliminer l'excédent le plus rapidement possible.

[35] La fonctionnaire déléguée a conclu que la méconnaissance de M. Connolly ou les mauvais conseils qu'il a reçus de son comptable ou de son institution financière ne constituaient pas des circonstances exceptionnelles. Elle a aussi rejeté le fait que M. Connolly présentait des troubles émotifs durant les périodes en cause, concluant que sa détresse ne constituait pas un facteur atténuant et

his inability to file his T1-OVP returns in a timely fashion or to make payments in a timely manner. The delegate further held, contrary to the decision of the Tax Court, that the deadline for withdrawing both the 2003 and 2004 over-contributions was December 31, 2006, and went on to conclude that any delay occasioned by reason of waiting for a response to the T3012A form was not to be considered beyond Mr. Connolly's control because a "Form T3012A is not necessary to withdraw the excess amount".

[36] With respect to the request for relief from the penalties and interest, the delegate held that the Minister may consider waiving or cancelling some or all of the interest or penalties if a taxpayer "can show that the penalties and interest are as a result of circumstances beyond the individual's control such as illness, an accident, serious emotional distress, a natural disaster, or an action of the CRA". The delegate found that none of the foregoing circumstances could be said to apply to Mr. Connolly and thus denied his request to waive the penalties and interest.

#### IV. The Federal Court's Decision

[37] I move now to review the salient points in the Federal Court's decision.

[38] After reviewing the facts and the parties' arguments, the Federal Court commenced its analysis by considering the standard of review to be applied to the delegate's decision. The Federal Court held that the delegate's decision was to be assessed on a standard of correctness because the application was framed as a matter of statutory interpretation and the CRA possesses no greater expertise on the interpretative issue than the Court. In so ruling, the Federal Court relied on the decisions of this Court in *Redeemer Foundation v. M.N.R.*, 2006 FCA 325, [2007] 3 F.C.R. 40 (*Redeemer Foundation*) and *Bozzer v. Canada (National Revenue)*, 2011 FCA 186, [2013] 1 F.C.R. 242 (*Bozzer*).

qu'elle n'avait pas contribué directement à son incapacité de produire sa déclaration T1-OVP ou d'effectuer les paiements dans les délais prescrits. Elle a ajouté que, contrairement à ce qui était indiqué dans la décision de la Cour canadienne de l'impôt, la date limite pour retirer les cotisations excédentaires versées en 2003 et 2004 était le 31 décembre 2006, précisant que tout retard imputable à l'attente d'une réponse au formulaire T3012A n'était pas considéré comme une circonstance indépendante de la volonté de M. Connolly, car [TRADUCTION] « il n'est pas nécessaire de produire un formulaire T3012A pour retirer l'excédent ».

[36] En ce qui a trait à la demande d'allègement des pénalités et des intérêts, la fonctionnaire déléguée a fait valoir que le ministre peut envisager l'annulation d'une partie ou de la totalité des pénalités et des intérêts, ou la renonciation à ces sommes, si le contribuable [TRADUCTION] « peut démontrer que les pénalités et les intérêts découlaient de circonstances indépendantes de sa volonté, telles qu'une maladie, un accident, des troubles émotifs graves, une catastrophe naturelle ou une action de l'Agence ». Elle a toutefois conclu qu'aucune des circonstances précitées ne pouvait s'appliquer à M. Connolly et a donc rejeté sa demande de renonciation aux pénalités et aux intérêts.

#### IV. La décision de la Cour fédérale

[37] Abordons maintenant les points saillants de la décision de la Cour fédérale.

[38] Après avoir examiné les faits et les arguments des parties, la Cour fédérale a commencé son analyse en examinant quelle norme de contrôle devait s'appliquer à la décision de la fonctionnaire déléguée. La Cour fédérale a conclu que la décision de la fonctionnaire déléguée devait être évaluée en regard de la norme de la décision correcte, car la demande était formulée comme une question d'interprétation de la loi, et que l'Agence ne possède pas une plus grande expertise que la Cour à ce chapitre. À l'appui de sa décision, la Cour fédérale a invoqué les décisions rendues par notre Cour dans les arrêts *Fondation Redeemer c. M.R.N.*, 2006 CAF 325, [2007] 3 R.C.F. 40 (*Fondation Redeemer*) et *Bozzer c. Canada (Revenu national)*, 2011 CAF 186, [2013] 1 R.C.F. 242 (*Bozzer*).

[39] The Federal Court then turned to the issue of whether the delegate's decision was correct and focussed its analysis on the delegate's interpretation of subsection 204.1(4) of the ITA. The Federal Court held that the delegate's interpretation was correct because Mr. Connolly's claims for relief were rejected by the delegate mainly because ignorance of the law and reliance on a third party advisor are not available as grounds for relief as the Federal Court held in *Fleet v. Canada (Attorney General)*, 2010 FC 609, 370 F.T.R. 192; *Gagné v. Canada (Attorney General)*, 2010 FC 778, 371 F.T.R. 150 (*Gagné*); *Dimovski v. Canada Revenue Agency*, 2011 FC 721, 391 F.T.R. 270 (*Dimovski*); *Kapil v. Canada Revenue Agency*, 2011 FC 1373, 401 F.T.R. 122 (*Kapil*). The Federal Court followed these cases and also relied on the decision of this Court in *Corporation de l'École Polytechnique v. Canada*, 2004 FCA 127, 325 N.R. 64 (*École Polytechnique*) for the proposition that there is "no such doctrine as a reasonable mistake of law": reasons, at paragraph 53. The Federal Court also rejected Mr. Connolly's contention, framed as both a factual error and a breach of procedural fairness that the Minister erred in failing to follow the Tax Court's *obiter* suggestion that the Minister should look favorably on the appellant's requests for relief. The Court thus held that the delegate was correct in refusing the requested relief.

[40] However, the Federal Court went on to take the unusual step of offering submissions that it believed could be made to this Court so as to assist the appellant on appeal. The Federal Court declined to award costs to the respondent in light of Mr. Connolly's financial situation and the nearly \$60 000 in tax, penalties and interest he was required to pay.

#### V. The Parties' Positions

[41] The parties differ as to the standard of review to be applied to the ministerial delegate's decision on the merits. Mr. Connolly asserts that the correctness standard is applicable because the decision rests on an interpretation of provisions in the ITA and therefore raises an extricable question of law, which he asserts is reviewable

[39] La Cour fédérale a ensuite cherché à déterminer si la décision de la fonctionnaire déléguée était correcte et elle a concentré son analyse sur l'interprétation que la déléguée a faite du paragraphe 204.1(4) de la LIR. La Cour fédérale a jugé correcte l'interprétation faite par la fonctionnaire déléguée en rejetant la demande d'allègement de M. Connolly, principalement parce que ni l'ignorance de la loi ni le fait de se fier à un tiers conseiller ne sont des motifs d'allègement, comme l'a souligné la Cour fédérale dans les décisions *Fleet c. Canada (Procureur général)*, 2010 CF 609; *Gagné c. Canada (Procureur général)*, 2010 CF 778 (*Gagné*); *Dimovski c. Canada Agence du revenu*, 2011 CF 721 (*Dimovski*) et *Kapil c. Canada Agence du revenu*, 2011 CF 1373 (*Kapil*). La Cour fédérale s'est basée sur ces décisions, ainsi que sur la décision de notre Cour dans l'arrêt *Corporation de l'école polytechnique c. Canada*, 2004 CAF 127 (*École polytechnique*), pour proposer que « la doctrine fondée sur l'erreur raisonnable de droit n'est pas reconnue » : motifs, au paragraphe 53. La Cour fédérale a également rejeté l'argument que M. Connolly avait formulé à la fois comme une erreur de fait et un manquement à l'équité procédurale par lequel il alléguait que le ministre avait commis une erreur en ne retenant pas la suggestion incidente de la Cour canadienne de l'impôt que le ministre doit examiner d'un œil favorable les demandes d'allègement de l'appelant. La Cour fédérale a donc jugé correcte la décision de la fonctionnaire déléguée de rejeter l'allègement demandé.

[40] La Cour fédérale a toutefois pris la mesure inhabituelle de proposer des arguments que l'appelant pourrait invoquer devant notre Cour pour l'aider dans son appel. La Cour fédérale a également rejeté l'adjudication de dépens au défendeur, compte tenu de la situation financière de M. Connolly et des quelque 60 000 \$ qu'il devait payer en impôt, pénalités et intérêts.

#### V. Les positions des parties

[41] Les parties ne s'entendent pas sur la norme de contrôle devant s'appliquer à l'examen du bien-fondé de la décision de la fonctionnaire déléguée du ministre. M. Connolly fait valoir que la norme de la décision correcte doit s'appliquer, car la décision repose sur une interprétation des dispositions de la LIR et qu'elle soulève

on the correctness standard. In support of this proposition, Mr. Connolly relies on *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235, at paragraph 8. He also says that the correctness standard applies to the assessment of whether the delegate violated his rights to procedural fairness.

[42] The respondent, for her part, agrees that correctness applies to the assessment of the alleged procedural fairness violation but asserts that, in accordance with the rules applicable to judicial review generally, the reasonableness standard of review is applicable to the delegate's decision as the ITA is the Minister's "home statute". In support of this proposition, the respondent relies on *Bell Canada v. Canada (Attorney General)*, 2017 FCA 249, [2018] 4 F.C.R. 300, at paragraph 9, leave to appeal to S.C.C. granted 37896 (May 10, 2018) [[2018] 1 S.C.R. v]; and *Schmidt v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 55, [2019] 2 F.C.R. 376, at paragraph 23, leave to appeal to S.C.C. denied 38179 (April 4, 2019).

[43] On the merits, Mr. Connolly focusses his arguments only on subsection 204.1(4) of the ITA and contends that the Federal Court erred both in the approach to statutory interpretation and in the conclusions reached.

[44] More specifically, Mr. Connolly says that the term "reasonable error" does not denote extraordinariness. Likewise, the term "reasonable steps" does not denote immediacy. He relies on dictionary definitions and case law from other situations in support of this argument. He thus submits that the Federal Court's interpretation does not accord with the text of subsection 204.1(4) of the ITA.

[45] He further submits that this interpretation is also inconsistent with the provision's purpose, which he asserts is to afford relief from the strict application of the rules governing RRSP contributions. He submits that these rules are complex and it is likely that taxpayers will make errors. He therefore says that Parliament

de ce fait une question de droit isolable qui, selon lui, doit être examinée en regard de la norme de la décision correcte. Il invoque à l'appui de sa proposition l'arrêt *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235, au paragraphe 8. Il soutient en outre que cette règle s'applique également pour déterminer si la fonctionnaire déléguée a violé son droit à l'équité procédurale.

[42] L'intimé, pour sa part, convient que la norme de la décision correcte s'applique à l'évaluation du présumé manquement à l'équité procédurale, mais fait valoir que, conformément aux règles qui s'appliquent au contrôle judiciaire en général, la norme de la décision raisonnable doit s'appliquer à la décision de la fonctionnaire déléguée, car la LIR est la « loi habilitante » du ministre. L'intimé invoque à l'appui l'arrêt *Bell Canada c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 249, [2018] 4 R.C.F. 300, au paragraphe 9, autorisation d'interjeter appel auprès de la C.S.C. accordée, 37896 (le 10 mai 2018) [[2018] 1 R.C.S. v]; et l'arrêt *Schmidt c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 55, [2019] 2 R.C.F. 376, au paragraphe 23, autorisation d'interjeter appel auprès de la C.S.C. rejetée, 38179 (le 4 avril 2019).

[43] En ce qui concerne le bien-fondé, M. Connolly fonde ses observations uniquement sur le paragraphe 204.1(4) de la LIR et soutient que la Cour fédérale a commis une erreur, tant par l'approche utilisée pour l'interprétation de la loi que par les conclusions auxquelles elle est arrivée.

[44] Il allègue en particulier que l'expression « erreur acceptable » n'indique pas un caractère exceptionnel. De même, l'expression « mesures indiquées » ne traduit pas un sentiment d'urgence. M. Connolly s'appuie sur les définitions du dictionnaire et sur la jurisprudence pour étayer ses arguments. Il prétend ainsi que l'interprétation de la Cour fédérale n'est pas conforme au libellé du paragraphe 204.1(4) de la LIR.

[45] Il soutient en outre que cette interprétation est également incompatible avec l'objet de cette disposition qui, selon lui, est de permettre un allègement de l'application rigoureuse des règles régissant les cotisations à des REER. Il ajoute que ces règles sont complexes et qu'il est probable que les contribuables feront des

intended to provide for relief in circumstances where taxpayers make reasonable errors and take reasonable steps to correct them. Mr. Connolly rejects the Federal Court's reliance on the bounds of the due diligence defence elaborated by this Court in *École Polytechnique*, which he says is inapplicable to the interpretation of subsection 204.1(4) of the ITA.

[46] In his view, both an error as to a taxpayer's contribution room and a taxpayer's reliance on a third party to take steps to correct an over-contribution, could be reasonable. Thus, he says that the Federal Court erred in holding otherwise. In his view, reasonableness in the fiscal context is to be assessed from the perspective of an ordinary, objective person with knowledge of a taxpayer's circumstances. Mr. Connolly argues that such an objective person would consider his error and the steps he took to be reasonable and thus says he ought to have been granted the relief he requested under subsection 204.1(4) of the ITA.

[47] Mr. Connolly adds that the delegate should have taken into account the Tax Court's comments about ministerial relief and that the failure to do so was not only unreasonable, but also a violation of procedural fairness.

[48] As the penalties and interest were premised at least in part on the determination under subsection 204.1(4) of the ITA, Mr. Connolly says that the delegate's decision should be set aside in its entirety.

[49] The respondent, on the other hand, submits that the delegate's interpretation of subsection 204.1(4) of the ITA is reasonable. According to the respondent, the purpose of taxing over-contributions to RRSPs is to discourage taxpayers from making them. In the respondent's submission, a reasonable mistake of law cannot be a "reasonable error" because a taxpayer is expected to seek competent advice and is responsible

erreurs. Selon lui, c'est la raison pour laquelle le législateur permet un allègement dans les circonstances où le contribuable a fait une erreur acceptable et a pris des mesures indiquées pour la corriger. M. Connolly s'oppose au fait que la Cour fédérale se soit fondée sur les limites de la défense fondée sur la diligence raisonnable définies par notre Cour dans l'arrêt *École polytechnique*, alléguant que cela ne peut s'appliquer à l'interprétation du paragraphe 204.1(4) de la LIR.

[46] Il est d'avis que les erreurs commises par un contribuable relativement à ses droits de cotisation, et sa dépendance à un tiers pour prendre les mesures indiquées pour corriger une cotisation excédentaire, pourraient toutes deux être jugées acceptables. Il soutient donc que la Cour fédérale a commis une erreur en concluant le contraire. Il ajoute que le caractère acceptable, dans le contexte fiscal, doit être évalué du point de vue d'une personne objective et ordinaire, qui connaît la situation du contribuable. M. Connolly affirme qu'une telle personne objective considérerait que son erreur et les mesures qu'il a prises pour la corriger sont acceptables et donc qu'on aurait dû lui accorder l'allègement demandé au titre du paragraphe 204.1(4) de la LIR.

[47] Il ajoute que la fonctionnaire déléguée aurait dû tenir compte des commentaires de la Cour canadienne de l'impôt au sujet de l'allègement, et que le défaut d'en tenir compte était non seulement déraisonnable, mais constituait également un manquement à l'équité procédurale.

[48] Comme les pénalités et les intérêts ont été basés, en partie du moins, sur la décision rendue aux termes du paragraphe 204.1(4) de la LIR, M. Connolly soutient que la décision de la fonctionnaire déléguée devrait être annulée intégralement.

[49] L'intimé, pour sa part, affirme que l'interprétation que la fonctionnaire déléguée a faite du paragraphe 204.1(4) est raisonnable. Selon l'intimé, l'imposition des cotisations excédentaires à des REER vise à dissuader les contribuables d'en faire. Dans ses observations, l'intimé fait valoir qu'une erreur de droit raisonnable ne peut être considérée comme une « erreur acceptable », car le contribuable est censé chercher

for the consequences that flow from following such evidence when it is incorrect. “[R]easonable steps”, for the respondent, means that a taxpayer withdraws the over-contribution as quickly as possible.

[50] In the respondent’s view, Mr. Connolly’s over-contribution did not result from reasonable error since neither his ignorance of the law nor his reliance on third parties can be reasonable. Likewise, he did not establish that his emotional distress was the cause of the over-contribution. Similarly, the respondent argues that Mr. Connolly did not take reasonable steps to withdraw the over-contribution as he was first informed that he had over-contributed in 2007 and did not withdraw the over-contributions until 2010.

[51] The respondent rejects the notion that the delegate erred in not relying on the *obiter* comments made by the Tax Court as the Tax Court has no jurisdiction over the Minister’s exercise of discretion under the provisions at issue. The respondent thus requests that the appeal be dismissed, but in light of Mr. Connolly’s circumstances, confirmed following the hearing that the Minister does not seek costs.

## VI. Analysis

[52] In this appeal, this Court is required to determine whether the Federal Court selected the correct standard of review and, if so, whether it applied that standard correctly. We are therefore in effect required to step into the shoes of the Federal Court and to re-conduct a *de novo* review of the delegate’s decision: *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559, at paragraphs 45–46; *Canada (Attorney General) v. Heffel Gallery Limited*, 2019 FCA 82, [2019] 3 F.C.R. 81, at paragraph 20. This Court must therefore determine the applicable standard of review and whether, in light of the relevant standard, the ministerial delegate committed a reviewable error in rejecting Mr. Connolly’s request for relief. Each of these issues is discussed below.

à obtenir des conseils avisés et il est responsable des conséquences en résultant s’il suit des conseils mal avisés. Selon l’intimé, « mesures indiquées » signifient que le contribuable doit retirer ses cotisations excédentaires le plus rapidement possible.

[50] De l’avis de l’intimé, les cotisations excédentaires de M. Connolly ne sont pas le résultat d’une erreur acceptable, car ni son ignorance de la loi ni sa confiance en la conduite d’un tiers ne peuvent être considérées comme acceptables. De même, M. Connolly n’a pu prouver que ses troubles émotifs étaient la cause de ses cotisations excédentaires. L’intimé soutient également que M. Connolly n’a pas pris de mesures indiquées pour retirer son excédent de cotisations, car il a été informé pour la première fois de ses cotisations excédentaires en 2007, mais ce n’est qu’en 2010 qu’il les a retirées.

[51] L’intimé rejette également l’argument voulant que la fonctionnaire déléguée ait commis une erreur en ne se fiant pas aux commentaires incidents de la Cour canadienne de l’impôt, car cette cour n’a pas compétence pour statuer sur l’exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre aux termes des dispositions en litige. L’intimé demande donc le rejet de l’appel, mais, compte tenu de la situation de M. Connolly, il a confirmé après l’audience que le ministre ne demande pas de dépens.

## VI. Analyse

[52] Dans le présent appel, notre Cour doit déterminer si la Cour fédérale a retenu la norme de contrôle appropriée et, le cas échéant, si elle l’a appliquée correctement. Nous devons donc nous mettre à la place de la Cour fédérale et faire un nouvel examen de la décision de la fonctionnaire déléguée : *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, aux paragraphes 45 et 46; *Canada (Procureur général) c. Heffel Gallery Limited*, 2019 CAF 82, [2019] 3 R.C.F. 81, au paragraphe 20. Par conséquent, notre Cour doit déterminer la norme de contrôle applicable et, à la lumière de la norme choisie, déterminer si la fonctionnaire déléguée du ministre a commis une erreur susceptible de révision en rejetant la demande d’allègement de M. Connolly. Chacune de ces questions est examinée ci-après.

### A. Standard of review

[53] The delegate's subsection 204.1(4) analysis involves two separate components: first, consideration of the test to be applied under the subsection, and, second, application of that test to the facts of Mr. Connolly's case. The Supreme Court has made it clear that different aspects of administrative decisions may contain different issues, which may be reviewable under different standards of review: *Mouvement laïque québécois v. Saguenay (City)*, 2015 SCC 16, [2015] 2 S.C.R. 3, at paragraphs 49–52; *Canadian Broadcasting Corp. v. SODRAC 2003 Inc.*, 2015 SCC 57, [2015] 3 S.C.R. 615, at paragraphs 35–37, 40.

[54] I agree with Mr. Connolly that the first aspect of the delegate's consideration of the subsection 204.1(4) analysis, involving delineation of the applicable test enshrined in the subsection, raises a question of law and that, to date, this Court has reviewed legal interpretations made by the Minister or a ministerial delegate of provisions in the ITA for correctness, even though under the *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, framework such questions are normally subject to review on a reasonableness standard: see, e.g., *Redeemer Foundation*, at paragraph 24; *Bozzer*, at paragraph 3; *Sheldon Inwentash and Lynn Factor Charitable Foundation v. Canada*, 2012 FCA 136, 432 N.R. 338, at paragraphs 19–23; *Prescient Foundation v. Canada (National Revenue)*, 2013 FCA 120, 358 D.L.R. (4th) 541, at paragraphs 12–13; *Opportunities for the Disabled Foundation v. Canada (National Revenue)*, 2016 FCA 94, 482 N.R. 297, at paragraph 16.

[55] That said, given significant developments in the common law of judicial review in recent years, it may well be that this approach is no longer correct as my colleague, Woods J.A., recently noted in *Bonnybrook Park Industrial Development Co. Ltd. v. Canada (National Revenue)*, 2018 FCA 136, 425 D.L.R. (4th) 746, at paragraphs 22–24 and *Ark Angel Foundation v. Canada (National Revenue)*, 2019 FCA 21, [2019] 4 C.T.C. 71, at paragraphs 30–31. However, for the reasons set out

### A. Norme de contrôle

[53] L'analyse du paragraphe 204.1(4), qui a été faite par la fonctionnaire déléguée, comporte deux volets distincts : il s'agissait premièrement de déterminer le critère devant s'appliquer aux termes de ce paragraphe et, deuxièmement, d'appliquer ce critère aux faits de la présente affaire. La Cour suprême du Canada a clairement établi que différents aspects de décisions administratives peuvent soulever différentes questions assujetties à des normes de contrôles différentes : *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3, aux paragraphes 49 à 52; *Société Radio-Canada c. SODRAC 2003 Inc.*, 2015 CSC 57, [2015] 3 R.C.S. 615, aux paragraphes 35 à 37 et 40.

[54] Je conviens avec M. Connolly que le premier volet de l'analyse que la fonctionnaire déléguée a faite du paragraphe 204.1(4), concernant le critère applicable qui y est prévu, soulève une question de droit et que, jusqu'à maintenant, notre Cour a examiné la manière dont le ministre ou son fonctionnaire délégué interprétait les dispositions de la LIR en regard de la norme de la décision correcte, même si, depuis l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, ces questions doivent normalement être examinées en regard de la norme de la décision raisonnable : voir, par exemple, l'arrêt *Fondation Redeemer*, au paragraphe 24; l'arrêt *Bozzer*, au paragraphe 3; *Sheldon Inwentash and Lynn Factor Charitable Foundation c. Canada*, 2012 CAF 136, aux paragraphes 19 à 23; *Prescient Foundation c. Canada (Revenu national)*, 2013 CAF 120, aux paragraphes 12 et 13; *Opportunities for the Disabled Foundation c. Canada (Revenu national)*, 2016 CAF 94, au paragraphe 16.

[55] Cela dit, étant donné les développements importants observés au cours des dernières années dans le domaine de la common law en matière de contrôle judiciaire, il se pourrait bien que cette approche ne soit plus la bonne, comme l'a récemment fait remarquer ma collègue la juge Woods, dans les arrêts *Bonnybrook Park Industrial Development Co. Ltd. c. Canada (Revenu national)*, 2018 CAF 136, aux paragraphes 22 à 24, et *Ark Angel Foundation c. Canada (Revenu national)*, 2019

below, it is in my view unnecessary to decide this issue in the present case.

[56] The second aspect of the delegate's subsection 204.1(4) analysis, involving application of the test set out in the subsection to Mr. Connolly's situation, is reviewable for reasonableness: *Lepiarczyk v. Canada (Revenue Agency)*, 2008 FC 1022, [2009] 1 C.T.C. 117 (*Lepiarczyk*), at paragraph 19; *Gagné*, at paragraph 10; *Kapil*, at paragraph 19. As the Federal Court explained in *Lepiarczyk*, not only is the Minister's decision discretionary, but it also is based on the Minister's determination on issues of mixed fact and law, i.e. whether the over-contribution resulted from a reasonable error and whether reasonable steps are being taken to eliminate the over-contribution. These sorts of determinations are to be accorded deference.

[57] Finally, on the procedural fairness issue, no deference is owed to the delegate, it being for the reviewing court to determine whether Mr. Connolly's procedural fairness rights were violated: *Canadian Pacific Railway Company v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 69, [2019] 1 F.C.R. 121, at paragraphs 33–56; *Elson v. Canada (Attorney General)*, 2019 FCA 27, at paragraph 31.

B. *Did the Delegate commit a reviewable error?*

[58] I turn now to consider whether there was an error made by the Minister's delegate that warrants this Court's intervention.

(1) Interpretation of subsection 204.1(4) of the ITA

[59] Dealing first with the interpretation of subsection 204.1(4) of the ITA, it is my view that the delegate's interpretation is unreasonable and therefore, by definition, incorrect. In short, there is no way to equate the provision's requirement of a reasonable error with a requirement that the error result from extraordinary

CAF 21, aux paragraphes 30 et 31. Cependant, pour les motifs énoncés ci-après, je suis d'avis qu'il n'est pas nécessaire de statuer sur cette question en l'espèce.

[56] Le deuxième volet de l'analyse du paragraphe 204.1(4), qui porte sur l'application du critère défini dans ce paragraphe à la situation de M. Connolly, est assujéti à la norme de la décision raisonnable : *Lepiarczyk c. Canada (Agence du revenu du Canada)*, 2008 CF 1022 (arrêt *Lepiarczyk*), au paragraphe 19; arrêt *Gagné*, au paragraphe 10; arrêt *Kapil*, au paragraphe 19. Comme l'explique la Cour fédérale dans la décision *Lepiarczyk*, non seulement la décision du ministre est-elle discrétionnaire, mais elle est également fondée sur des questions de fait et de droit, à savoir si les cotisations excédentaires étaient le résultat d'une erreur acceptable et si des mesures indiquées ont été prises pour éliminer l'excédent. Ce type de décisions appelle une retenue de la Cour en contrôle judiciaire.

[57] Finalement, aucune déférence n'est due à la fonctionnaire déléguée sur la question de l'équité procédurale, puisqu'il appartient à la cour de révision de déterminer si les droits à l'équité procédurale de M. Connolly ont été violés : *Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69, [2019] 1 R.C.F. 121, aux paragraphes 33 à 56; *Elson c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 27, au paragraphe 31.

B. *Est-ce que la fonctionnaire déléguée a commis une erreur susceptible de révision?*

[58] Examinons maintenant si la fonctionnaire déléguée a commis une erreur qui justifie l'intervention de notre Cour.

1) Interprétation du paragraphe 204.1(4) de la LIR

[59] L'interprétation qu'a faite la fonctionnaire déléguée du paragraphe 204.1(4) de la LIR était déraisonnable et donc, par définition, erronée. En bref, en aucune façon l'exigence relative à l'existence d'une erreur acceptable ne saurait être assimilée à l'exigence voulant que l'erreur résulte de circonstances exceptionnelles. Il

circumstances. Nor is it reasonable to exclude from consideration all errors flowing from a mistake about the quantum of available contribution room or all errors caused by bad advice received from a third party. Similarly, it is unreasonable to interpret the taking of reasonable steps to withdraw an over-contribution from an RRSP to mean that a taxpayer must withdraw the over-contributions as soon as possible or within the two-month timeframe mentioned in CRA's internal "Guidelines for waiving tax – 19(23)7.23".

[60] According to the Supreme Court in *Williams Lake Indian Band v. Canada (Aboriginal Affairs and Northern Development)*, 2018 SCC 4, [2018] 1 S.C.R. 83, at paragraph 108, assessing the reasonableness of a statutory interpretation requires the reviewing court to ask "whether the tools of statutory interpretation — including the text, context and purpose of the provision — can reasonably support the [Minister's] conclusion".

[61] Here, the text of subsection 204.1(4) of the ITA cannot reasonably support the delegate's interpretation given the wording of the provision, which requires only that the error that led to the over-contribution and steps taken to remedy it be reasonable.

[62] The *Oxford English Dictionary* defines "reasonable" as meaning, in this context, "in accordance with reason; not irrational, absurd or ridiculous; just, legitimate; due, fitting" and "sufficient, adequate, or appropriate for the circumstances or purpose; fair or acceptable in amount, size, number, level, quality, or condition". In a similar fashion, *Black's Law Dictionary* defines reasonable as meaning, in this context, "fair, proper, or moderate under the circumstances; sensible".

n'est pas raisonnable non plus de ne jamais tenir compte des erreurs découlant d'une erreur au sujet du montant des cotisations maximales admissibles ou des mauvais conseils reçus d'un tiers. De même, il est déraisonnable d'interpréter l'adoption de mesures indiquées pour retirer des cotisations excédentaires à un REER comme signifiant que le contribuable doit retirer l'excédent le plus rapidement possible ou dans le délai de deux mois prévu dans les lignes directrices internes de l'Agence intitulées « Guidelines for waiving tax – 19(23)7.23 ».

[60] Selon la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Williams Lake Indian Band c. Canada (Affaires autochtones et du Développement du Nord)*, 2018 CSC 4, [2018] 1 R.C.S. 83, au paragraphe 108, pour évaluer le caractère raisonnable d'une interprétation législative, la cour de révision doit se demander « si les outils d'interprétation législative, y compris le texte, le contexte et l'objet de la disposition, peuvent raisonnablement étayer la conclusion du [ministre] ».

[61] En l'espèce, le texte du paragraphe 204.1(4) de la LIR ne peut pas raisonnablement appuyer l'interprétation de la fonctionnaire déléguée, étant donné que cette disposition ne fait qu'indiquer que l'excédent doit faire suite à une erreur acceptable et que les mesures prises pour la corriger doivent être indiquées.

[62] Selon le dictionnaire anglais *Oxford English Dictionary*, le mot « *reasonable* » signifie ce qui suit dans ce contexte : « *in accordance with reason; not irrational, absurd or ridiculous; just, legitimate; due, fitting* » [TRADUCTION] (conforme à la raison; n'est pas irrationnel, absurde ou ridicule; juste, légitime; convenable, approprié) et « *sufficient, adequate, or appropriate for the circumstances or purpose; fair or acceptable in amount, size, number, level, quality, or condition* » [TRADUCTION] (suffisant, adéquat ou approprié dans les circonstances ou aux fins recherchées; dont la quantité, la taille, le nombre, le niveau, la qualité ou l'état est juste ou acceptable). Dans la même optique, le dictionnaire *Black's Law Dictionary* définit, dans ce contexte, le mot « *reasonable* » comme signifiant « *fair, proper, or moderate under the circumstances; sensible* » [TRADUCTION] (juste, approprié ou modéré dans les circonstances; sensé).

[63] The French version of subsection 204.1(4) of the ITA refers to “*erreur acceptable*” and “*mesures indiquées*” (emphasis added). *Le Petit Robert* defines acceptable as “[q]ui mérite d’être accepté” (deserving of acceptance) and synonymous with “*recevable*” (acceptable) and *indiquée*, as an adjective, as “*signalé comme étant le meilleur*” (said to be best or fitting) or “*adéquat*” (adequate) and synonymous with “*prescrit*” (prescribed) and “*recommandé*” (recommended). Although Parliament opted to use two words—*acceptable* and *indiquée*—in the equally authoritative French version in place of one—reasonable—in the English, the two versions have a common meaning. An error must be reasonable or acceptable and the steps taken to remedy its consequence, i.e. an excess amount being in one’s RRSP, must also be reasonable or adequate in the circumstances.

[64] As Mr. Connolly notes, case law (albeit in different taxation contexts) recognizes that the term “reasonable” denotes how an objective observer, with full knowledge of the pertinent facts, would view the particular action taken: *Bailey v. Minister of National Revenue* (1989), 89 D.T.C. 416, 2 C.T.C. 2177 (T.C.C.); *Safety Boss Ltd. v. The Queen*, 2000 CanLII 216, 54 D.T.C. 1767, [2000] 3 C.T.C. 2497 (T.C.C.), at paragraph 27; *Silden v. Canada (Minister of National Revenue)* (1990), 90 D.T.C. 6576, at page 6582, 2 C.T.C. 533 (F.C.T.D.), revd on other grounds (1993), 156 N.R. 275, 93 D.T.C. 5362 (F.C.A.).

[65] Thus, the plain meaning of the English and French versions of subsection 204.1(4) of the ITA cannot reasonably support the conclusion that the error which caused the over-contribution must arise from extraordinary circumstances or that steps must always be taken with all possible dispatch to withdraw the over-contribution from a taxpayer’s RRSP. A textual analysis of the provision therefore leads to the conclusion that the delegate’s interpretation was unreasonable.

[66] A review of the context and purpose of subsection 204.1(4) of the ITA also leads to the same conclusion. Subsection 204.1(4) of the ITA is part of an

[63] La version française du paragraphe 204.1(4) de la LIR parle d’« erreur acceptable » et de « mesures indiquées » (non souligné dans l’original). Quant au dictionnaire *Le Petit Robert*, il définit acceptable comme suit : « [q]ui mérite d’être accepté » et donne comme synonyme le qualificatif « recevable » et définit le terme « indiquée » comme suit : « signalé comme étant le meilleur » ou « adéquat » et propose comme synonymes les mots « prescrit » et « recommandé ». Bien que le législateur ait choisi d’utiliser, dans la version française qui fait pareillement autorité, deux mots — acceptable et indiquée — plutôt qu’un seul, comme dans la version anglaise, en l’occurrence — *reasonable* —, les deux versions ont la même signification. Une erreur doit être raisonnable ou acceptable et les mesures prises pour remédier à ses conséquences, c.-à-d. aux cotisations excédentaires versées au REER, doivent elles aussi être raisonnables ou indiquées dans les circonstances.

[64] Comme le souligne M. Connolly, la jurisprudence (quoique dans différents contextes d’imposition) reconnaît que le mot anglais « *reasonable* » indique comment un observateur objectif et parfaitement renseigné sur les faits en cause percevrait les mesures prises : *Bailey v. Minister of National Revenue* (1989), 89 D.T.C. 416, 2 C.T.C. 2177 (C.C.I.); *Safety Boss Ltd. c. La Reine*, 2000 CanLII 216, au paragraphe 27 (C.C.I.); *Silden v. Canada (Minister of National Revenue)* (1990), 90 D.T.C. 6576, à la page 6582, 2 C.T.C. 533 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), infirmé pour d’autres motifs (1993), 156 N.R. 275, 93 D.T.C. 5362 (C.A.F.).

[65] Par conséquent, le sens manifeste des versions française et anglaise du paragraphe 204.1(4) de la LIR ne peut raisonnablement pas étayer la conclusion que l’erreur responsable de l’excédent de cotisations doit résulter de circonstances exceptionnelles ou que des mesures doivent toujours être prises le plus rapidement possible pour retirer les cotisations excédentaires au REER du contribuable. Une analyse textuelle de la disposition nous amène donc à conclure que l’interprétation de la fonctionnaire déléguée était déraisonnable.

[66] Un examen du contexte et de l’objet du paragraphe 204.1(4) de la LIR mène également à la même conclusion. Ainsi qu’il a été décrit précédemment, le

integrated statutory scheme regulating RRSP contributions, which, as described above, limits such contributions, penalizes those who over-contribute and offers relief to those who do so inadvertently. The purpose of subsection 204.1(4) in particular is to provide relief against the harshness that might result from applying the heavy tax on over-contributions to a taxpayer who can demonstrate that her or his over-contribution resulted from a reasonable mistake and who is taking or has taken reasonable steps to correct the mistake.

[67] The delegate's interpretation of subsection 204.1(4) of the ITA (as well as the interpretation set out in the internal CRA guideline, on which the delegate relied) thwarts the subsection's remedial purpose as it virtually extinguishes the Minister's discretion, which inescapably leads to the conclusion that the interpretation is unreasonable. Nearly every error a taxpayer might make in over-contributing to his or her RRSP (other than a simple arithmetical error) will be caused by a misunderstanding of the applicable limits—an error of law. If these sorts of errors are read out of the reach of subsection 204.1(4) of the ITA, it will have virtually no scope. Similarly, the fact that the error might have been made by a third party advisor or as a result of erroneous advice given by such advisor does not automatically mean that the error cannot be reasonable.

[68] As for reasonable steps, the Minister conceded in argument before us that it would be reasonable for a taxpayer to await confirmation from the Minister in response to a timely-filed T3012A form before withdrawing an over-contribution made to an RRSP so as to avoid having tax withheld by the financial institution. I agree as otherwise subsection 146(8.2) of the ITA would be rendered meaningless. It therefore follows that the requirements to take reasonable steps to withdraw an RRSP over-contribution cannot be equated with immediacy or with the two-month timeframe mentioned in CRA's internal "Guidelines for waiving tax – 19(23)7.23".

paragraphe 204.1(4) de la LIR s'inscrit dans un texte législatif intégré régissant les cotisations aux REER, qui vise à limiter ces cotisations, à imposer des pénalités aux contribuables qui cotisent en trop et à offrir un allègement à ceux qui le font par inadvertance. Le paragraphe 204.1(4) plus particulièrement a pour objet d'offrir un allègement contre les lourds impôts susceptibles d'être appliqués sur les cotisations excédentaires, si le contribuable peut démontrer que sa cotisation en trop est le résultat d'une erreur acceptable et qu'il prend, ou qu'il a pris, des mesures indiquées pour corriger cette erreur.

[67] L'interprétation de la fonctionnaire déléguée du paragraphe 204.1(4) de la LIR (tout comme l'interprétation énoncée dans les lignes directrices internes de l'Agence, à laquelle s'est fiée la fonctionnaire déléguée) contrevient à l'objet du paragraphe qui est d'offrir un allègement, car elle supprime pour ainsi dire le pouvoir discrétionnaire du ministre, ce qui nous amène indubitablement à conclure que cette interprétation est déraisonnable. Presque toutes les erreurs commises par des contribuables qui cotisent en trop à leur REER (outre les simples erreurs mathématiques) résultent d'une mauvaise compréhension des limites qui s'appliquent — une erreur de droit. Si ce type d'erreur n'est pas assujéti au paragraphe 204.1(4) de la LIR, la portée de celui-ci est alors pratiquement réduite à néant. De même, le fait que l'erreur puisse avoir été commise par un tiers conseiller, ou puisse être le résultat de mauvais conseils reçus dudit conseiller, ne signifie pas automatiquement que l'erreur ne peut être acceptable.

[68] Quant aux mesures indiquées, le ministre a admis dans sa plaidoirie devant nous qu'il serait acceptable pour un contribuable d'attendre la confirmation du ministre en réponse à la production, dans le délai prescrit, d'un formulaire T3012A, avant de retirer une cotisation excédentaire à un REER, afin d'éviter la retenue d'impôt par l'institution financière. Je suis d'accord, car autrement le paragraphe 146(8.2) de la LIR serait dénué de son sens. Il s'ensuit donc qu'on ne peut pas prétendre que l'exigence relative à l'adoption de mesures indiquées pour retirer des cotisations excédentaires à un REER signifie que le contribuable doit retirer l'excédent immédiatement ou dans le délai de deux mois prévu

[69] Rather, in each case, as noted by Rennie J. (as he then was) in *Dimovski*, at paragraph 16 and *Kapil*, at paragraph 26, reasonableness will turn on an objective assessment of all the relevant evidence. However, it is important to underscore that, because the Canadian tax system is based on self-assessment, it is incumbent on tax payers to take reasonable steps to comply with the ITA, including by seeking advice where necessary: see *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627, at page 636, (1990), 106 N.R. 385; *Guindon v. Canada*, 2015 SCC 41, [2015] 3 S.C.R. 3, at paragraph 54; see also *Dimovski*, at paragraph 17 (making this point in the RRSP context). Given this obligation, it is difficult to see how a taxpayer's ignorance about the fact that RRSP contributions are subject to a limit could be considered reasonable. By contrast, being misinformed about the contribution limit after making reasonable inquiries might well constitute a reasonable error. Likewise, the mere fact that a taxpayer has relied on an expert third party for advice is not determinative. Rather, the circumstances of such reliance need to be analyzed to determine if it was reasonable. Thus, reliance on a third party, such as an accountant, in and of itself, neither entitles nor disentitles a taxpayer to relief under subsection 204.1(4) of the ITA.

[70] It therefore follows that the decision under appeal and the Federal Court decisions in *Kerr v. Canada (Attorney General)*, 2008 FC 1073, 334 F.T.R. 249 (*Kerr*); *Gagné*; *Ferron v. Canada (Revenue Agency)*, 2011 FC 481, 2011 D.T.C. 5101; *Kapil*; *Levenson v. Canada (Attorney General)*, 2016 FC 10, 23 C.C.P.B. (2d) 177; and *Pouchet v. Canada (Attorney General)*, 2018 FC 473, [2019] 2 C.T.C. 105, are incorrect to the extent that they state that a mistake as to the amount of allowable RRSP contributions under the ITA or mistakes caused by advice given by an expert third party can never be reasonable.

dans les lignes directrices internes de l'Agence intitulées « Guidelines for waiving tax – 19(23)7.23 ».

[69] Plutôt, comme l'a souligné le juge Rennie (alors juge de la Cour fédérale) dans la décision *Dimovski*, au paragraphe 16, et dans la décision *Kapil*, au paragraphe 26, le caractère raisonnable, dans chaque affaire, doit reposer sur une évaluation objective de tous les éléments de preuve pertinents. Il est toutefois important de souligner que, puisque le régime fiscal canadien est basé sur le principe de l'autocotisation, il incombe aux contribuables de prendre des mesures raisonnables pour se conformer à la LIR, notamment en demandant conseil au besoin : voir l'arrêt *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627, à la page 636; voir l'arrêt *Guindon c. Canada*, 2015 CSC 41, [2015] 3 R.C.S. 3, au paragraphe 54; voir aussi la décision *Dimovski*, au paragraphe 17 (point soulevé dans le contexte des REER). Compte tenu de cette obligation, on voit mal comment le fait pour un contribuable d'ignorer qu'il existe un plafond de cotisations à un REER pourrait être considéré comme une erreur acceptable. En revanche, le fait d'être mal informé sur le plafond de cotisation, après avoir fait des démarches raisonnables, pourrait bien constituer une erreur acceptable. De même, le simple fait qu'un contribuable se fie aux conseils d'un tiers expert ne constitue pas un élément déterminant. Ce sont plutôt les circonstances qui ont amené le contribuable à se fier à ces conseils qui doivent être analysées pour déterminer si l'erreur est acceptable. Se fier à un tiers, par exemple à un comptable, ne constitue donc pas en soi un élément donnant au contribuable droit à l'allègement prévu au paragraphe 204.1(4) de la LIR, ou le privant de ce droit.

[70] Par conséquent, il s'ensuit que la décision portée en appel, de même que les décisions de la Cour fédérale *Kerr c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 1073 (arrêt *Kerr*); arrêt *Gagné*; *Ferron c. Canada (Agence du revenu)*, 2011 CF 481; arrêt *Kapil*; *Levenson c. Canada (Procureur général)*, 2016 CF 10 et *Pouchet c. Canada (Procureur général)*, 2018 CF 473, sont erronées dans la mesure où elles indiquent qu'une erreur quant au montant des cotisations admissibles à un REER selon la LIR, ou que des erreurs découlant de conseils donnés par un tiers expert, ne peuvent jamais être acceptables.

[71] *Kerr*, the earliest of these cases, erroneously likened relief under subsection 204.1(4) of the ITA to the defence of due diligence. While there is some similarity with the defence of due diligence described in *École Polytechnique*, at paragraphs 28–30, given the context and purpose of subsection 204.1(4) of the ITA, the notion of reasonable error is broader and thus is not necessarily limited to what would constitute due diligence. To the degree that the Federal Court collapsed these notions in the present and past cases, it erred.

[72] I therefore am of the view that the delegate's interpretation of subsection 204.1(4) of the ITA was unreasonable and therefore also incorrect.

(2) Failure to Apply the Decision of the Tax Court

[73] I turn next to Mr. Connolly's assertion that the delegate erred in failing to follow (or even to fully read) the Tax Court's reasons. While it is difficult to understand why the delegate did not read the entirety of the Tax Court's reasons, the failure to do so or to follow the *obiter* comments made in the decision about the availability of ministerial relief does not amount to a violation of procedural fairness as the Tax Court and the Minister were charged with deciding different issues. Thus, the Minister was not bound to follow the suggestion made by the Tax Court regarding the outcome of the applications for relief as the Tax Court has no jurisdiction over the Minister's exercise of discretion under the provisions at issue: see *Canada (National Revenue) v. Sifto Canada Corp.*, 2014 FCA 140, 461 N.R. 184, at paragraph 23.

[74] I would however note that the Tax Court's decision finally decided the issue of whether Mr. Connolly's withdrawal in respect of the 2004 taxation year was made in time to allow him to claim the deduction under subsection 146(8.2) of the ITA. This issue was squarely before the Tax Court and, as its decision

[71] Dans la décision *Kerr*, la décision la plus ancienne parmi celles précitées, la Cour fédérale a, à tort, assimilé l'allègement au titre du paragraphe 204.1(4) de la LIR à une défense de diligence raisonnable. Bien qu'il y ait une certaine similitude avec la défense de diligence raisonnable décrite dans l'arrêt *École polytechnique*, aux paragraphes 28 à 30, compte tenu du contexte et de l'objet du paragraphe 204.1(4) de la LIR, la notion d'erreur acceptable est plus vaste et elle ne se limite pas nécessairement à ce qui constitue une diligence raisonnable. La Cour fédérale a commis une erreur en réduisant ces notions en l'espèce et dans des décisions précédentes.

[72] L'interprétation que la fonctionnaire déléguée a faite du paragraphe 204.1(4) de la LIR était déraisonnable et, par conséquent, également erronée.

2) Défaut d'appliquer la décision de la Cour canadienne de l'impôt

[73] Abordons maintenant la prétention de M. Connolly selon laquelle la fonctionnaire déléguée a commis une erreur en ne suivant pas (et en ne lisant même pas intégralement) les motifs de la Cour canadienne de l'impôt. Bien qu'il soit difficile de comprendre pourquoi la fonctionnaire déléguée n'a pas lu les motifs de la Cour canadienne de l'impôt dans leur intégralité, le défaut de le faire ou de suivre les commentaires incidents formulés dans la décision au sujet de l'allègement pouvant être consenti par le ministre ne constitue pas un manquement à l'équité procédurale, car la Cour canadienne de l'impôt et le ministre ont eu à trancher des questions différentes. Par conséquent, le ministre n'était pas tenu de suivre la suggestion faite par la Cour canadienne de l'impôt au sujet de la demande d'allègement, car cette cour n'a pas compétence pour décider si le ministre a bien exercé le pouvoir discrétionnaire que lui confèrent les dispositions en litige : voir l'arrêt *Canada (Revenu national) c. Sifto Canada Corp.*, 2014 CAF 140, au paragraphe 23.

[74] Mentionnons toutefois que c'est la décision de la Cour canadienne de l'impôt qui a finalement tranché la question, quant à savoir si le retrait effectué par M. Connolly, relativement à l'année d'imposition 2004, avait été fait dans le délai prescrit pour avoir droit à la déduction prévue au paragraphe 146(8.2) de la LIR.

was not appealed, constitutes a final determination on the point, giving rise to issue estoppel: *Danyluk v. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 SCC 44, [2001] 2 S.C.R. 460; *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, 2003 SCC 63, [2003] 3 S.C.R. 77; see also *742190 Ontario Inc. (Van Del Manor Nursing Homes) v. Canada (Customs and Revenue Agency)*, 2010 FCA 162, 406 N.R. 255, at paragraphs 41, 44 (confirming that the doctrine of issue estoppel applies to a judgment rendered by the Tax Court under its informal procedure, as was the case in Mr. Connolly's appeal to the Tax Court). Therefore, it was not open to the ministerial delegate to ignore the determination as to the timeliness of the withdrawal for the 2004 taxation year. However, for the reasons discussed in the following section, nothing in this appeal turns on the Minister's failure to follow the Tax Court's determination on this point.

- (3) Could Mr. Connolly's conduct fall within subsection 204.1(4) of the ITA?

[75] Finally, it is necessary to assess the reasonableness of the result reached by the ministerial delegate. Despite the errors made in the decision, it seems to me that the delegate ultimately reached the only reasonable conclusion in light of the facts that Mr. Connolly put before the Minister.

[76] More particularly, Mr. Connolly provided little detail as to why he made the mistake that resulted in his over-contribution. In his affidavit, Mr. Connolly deposes that the facts stated in the letter his counsel sent CRA in support of his request for relief are true. In that letter, Mr. Connolly's counsel explain that, on his accountant's advice, he did not file tax returns and therefore did not receive notices of assessment, which would have informed him of his contribution room; that "[s]ince he earned a good income at the time, he thought that he could make the maximum contribution"; and that Mr. Connolly was not aware that "he did not have contribution room as a result of his pension contributions made through his

Cette question a été expressément soulevée devant la Cour canadienne de l'impôt et, comme sa décision n'a pas été portée en appel, elle est définitive et elle donne lieu à une préclusion découlant d'une question déjà tranchée : arrêt *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 CSC 44, [2001] 2 R.C.S. 460; arrêt *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77; voir aussi l'arrêt *742190 Ontario inc. (Van Del Manor Nursing Homes) c. Canada (Agence du revenu)*, 2010 CAF 162, aux paragraphes 41 et 44 (confirmant que le principe de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée s'applique à un jugement rendu par la Cour canadienne de l'impôt dans le cadre de sa procédure informelle, comme c'était le cas dans l'appel de M. Connolly devant la Cour canadienne de l'impôt). Il n'était donc pas loisible à la fonctionnaire déléguée de ne pas tenir compte de la décision concernant la rapidité du retrait relatif à l'année d'imposition 2004. Cependant, pour les motifs énoncés dans la section qui suit, rien dans le présent appel ne porte sur le défaut du ministre de suivre la décision de la Cour canadienne de l'impôt sur ce point.

- 3) La conduite de M. Connolly pourrait-elle être assujettie au paragraphe 204.1(4) de la LIR?

[75] Enfin, il est nécessaire d'évaluer le caractère raisonnable du résultat obtenu par la fonctionnaire déléguée. Malgré les erreurs liées à cette décision, la fonctionnaire déléguée est arrivée à la seule conclusion raisonnable, eu égard aux faits que M. Connolly a présentés au ministre.

[76] M. Connolly a notamment fourni peu de détails pour expliquer l'erreur qui l'a amené à cotiser en trop. Dans son affidavit, M. Connolly atteste de la véracité des faits énoncés dans la lettre que son avocat a envoyée à l'Agence à l'appui de sa demande d'allègement. Dans cette lettre, l'avocat de M. Connolly explique que, sur l'avis de son comptable, M. Connolly n'a pas produit de déclarations de revenus et n'a donc pas reçu d'avis de cotisation, ce qui l'aurait informé de son plafond de cotisations; que, [TRADUCTION] « [p]uisqu'il avait un bon revenu à l'époque, il croyait qu'il pouvait verser la cotisation maximale » et que M. Connolly ne savait pas que [TRADUCTION] « ses cotisations à un régime de retraite au

work”. Taking Mr. Connolly’s counsel’s statements as true, I am not persuaded that they could support the conclusion that he made a reasonable error.

[77] According to his affidavit, Mr. Connolly appears to have been aware that there was a limit on RRSP contributions and that one’s contribution room bore a relationship with one’s income. But Mr. Connolly does not seem to have been aware of the impact that his pension contributions could have on his contribution room; nor does he appear to have considered how the limits for his contributions to his spousal RRSP would be determined. Mr. Connolly does not appear to have made any inquiries, whether with his accountant, his bank or his employer, to confirm his contribution room. His error therefore likely cannot be said to have been a reasonable one.

[78] Even if Mr. Connolly could be said to have made a reasonable error in these circumstances, the steps Mr. Connolly took to correct the mistake cannot in any way be characterized as reasonable. When CRA drew the over-contribution to his attention, Mr. Connolly’s initial request that his accountant correct the situation as soon as possible might well have been reasonable, but his failure to follow up with his accountant and his ignoring of the subsequent request for information from CRA were not. Given the paucity of medical evidence provided by Mr. Connolly, his medical condition does not provide an explanation for his lack of diligence.

[79] I would therefore conclude that, even though the ministerial delegate applied an unreasonable interpretation of subsection 204.1(4) of the ITA, the delegate reached the only conclusion that was reasonable in the circumstances. Accordingly, there is no basis for interfering with the delegate’s conclusion in respect of Mr. Connolly’s subsection 204.1(4) request.

[80] In his notice of appeal and his memorandum of fact and law, Mr. Connolly also sought to have the

travail avaient réduit entièrement ses droits de cotisation ». Même si l’on tient pour avérées les déclarations de l’avocat de M. Connolly, je ne suis pas convaincue qu’elles puissent étayer la conclusion que M. Connolly a fait une erreur acceptable.

[77] Selon l’affidavit qu’il a présenté, il semble que M. Connolly savait qu’il existait un plafond de cotisation à un REER et que les droits de cotisation d’un contribuable étaient liés à son revenu. Il semble toutefois que M. Connolly ne savait pas que ses cotisations de retraite avaient une incidence sur ses droits de cotisation à un REER et il ne semble pas non plus avoir cherché à savoir comment était déterminé son plafond de cotisation au REER au profit de son épouse. M. Connolly ne semble pas avoir entrepris de démarches, que ce soit auprès de son comptable, de sa banque ou de son employeur, pour confirmer ses droits de cotisation. On ne peut donc pas vraisemblablement conclure que son erreur était acceptable.

[78] Et même si l’on pouvait qualifier d’acceptable l’erreur commise par M. Connolly dans les circonstances, les mesures qu’il a prises pour corriger son erreur ne sauraient d’aucune façon être qualifiées d’« indiquées ». Lorsque l’Agence a informé M. Connolly de ses cotisations excédentaires, celui-ci a demandé à son comptable de corriger la situation dès que possible, et cette demande initiale aurait peut-être pu être qualifiée d’indiquée; cependant, son défaut de faire un suivi auprès de son comptable et de tenir compte des demandes de renseignements subséquentes reçues de l’Agence n’est pas indiquée. De plus, les problèmes de santé de M. Connolly ne peuvent expliquer son manque de diligence, étant donné le peu d’éléments de preuve médicale qu’il a présentés à l’appui.

[79] Je conclurais donc que, bien que la fonctionnaire déléguée ait fait une interprétation déraisonnable du paragraphe 204.1(4) de la LIR, elle en est arrivée à la seule conclusion acceptable dans les circonstances. Par conséquent, aucun motif ne justifie de revoir la conclusion de la fonctionnaire déléguée au sujet de la demande présentée par M. Connolly au titre du paragraphe 204.1(4).

[80] Dans son avis d’appel et son mémoire des faits et du droit, M. Connolly demandait également que soit

delegate's refusal to waive penalties and interest under subsection 220(3.1) of the ITA set aside, but tied his arguments to the outcome under subsection 204.1(4) of the ITA. Since the delegate's refusal to waive tax on over-contributions was the only reasonable conclusion in these circumstances, there is no basis to disturb the delegate's conclusion on penalties and interest.

[81] The Federal Court accordingly did not err in dismissing Mr. Connolly's application for judicial review.

#### VII. Proposed Disposition

[82] In light of the foregoing, I would dismiss this appeal, without costs.

GAUTHIER J.A.: I agree.

BOIVIN J.A.: I agree.

annulée la décision de la fonctionnaire déléguée qui a refusé de renoncer aux pénalités et intérêts en application du paragraphe 220(3.1) de la LIR, mais il a lié ses arguments au paragraphe 204.1(4) de la LIR. Comme le refus de la fonctionnaire déléguée de renoncer à l'impôt sur les cotisations excédentaires était la seule conclusion raisonnable dans les circonstances, rien ne justifie d'infirmer sa conclusion concernant les pénalités et intérêts.

[81] La Cour fédérale n'a donc pas commis d'erreur en rejetant la demande de contrôle judiciaire de M. Connolly.

#### VII. Décision proposée

[82] À la lumière de ce qui précède, je rejetterais l'appel, sans dépens.

LA JUGE GAUTHIER, J.C.A. : Je suis d'accord.

LE JUGE BOIVIN, J.C.A. : Je suis d'accord.