

Date : 20091105

Dossier : A-165-09

Référence : 2009 CAF 321

**CORAM : LE JUGE NOËL
LE JUGE PELLETIER
LA JUGE TRUDEL**

ENTRE :

BERTRAND BOUCHARD

appellant

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

Audience tenue à Montréal (Québec), le 21 octobre 2009.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 5 novembre 2009.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE NOËL

Y ONT SOUSCRIT :

**LE JUGE PELLETIER
LA JUGE TRUDEL**

Cour d'appel
fédérale



Federal Court
of Appeal

Date : 20091105

Dossier : A-165-09

Référence : 2009 CAF 321

**CORAM : LE JUGE NOËL
LE JUGE PELLETIER
LA JUGE TRUDEL**

ENTRE :

BERTRAND BOUCHARD

appellant

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE NOËL

[1] Il s'agit d'un appel dirigé à l'encontre de la décision du Juge Harrington de la Cour fédérale (le juge de la Cour fédérale) rendue en date du 10 mars 2009 (2009 CF 249), rejetant la demande de contrôle judiciaire de l'appellant à l'encontre de la décision du ministre du Revenu national (le ministre) de retenir par voie de déduction ou compensation, en vertu de l'article 224.1 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5^e suppl.) (la Loi), partie des prestations de retraite et de supplément de revenu qui lui étaient dues.

[2] L'article 224.1 permet au ministre d'exiger la retenue de certaines sommes dans les circonstances qui y sont précisées :

224.1 Lorsqu'une personne est endettée envers Sa Majesté, en vertu de la présente loi ou en vertu d'une loi d'une province avec laquelle le ministre des Finances a conclu un accord en vue de recouvrer les impôts payables à la province en vertu de cette loi, le ministre peut exiger la retenue par voie de déduction ou de compensation d'un tel montant qu'il peut spécifier sur tout montant qui peut être ou qui peut devenir payable à cette personne par Sa Majesté du chef du Canada.

224.1 Where a person is indebted to Her Majesty under this Act or under an Act of a province with which the Minister of Finance has entered into an agreement for the collection of the taxes payable to the province under that Act, the Minister may require the retention by way of deduction or set-off of such amount as the Minister may specify out of any amount that may be or become payable to the person by Her Majesty in right of Canada.

[3] L'appelant, qui agissait (et qui agit toujours) sans l'assistance d'un avocat, prétend que les conditions préalables à l'application de cette disposition ne sont pas remplies dans le cas en l'espèce et que le juge de la Cour fédérale se devait d'annuler la retenue effectuée par le ministre et d'en ordonner le remboursement.

LES FAITS

[4] L'appelant ne remet pas en question le fait qu'en février 2008, il devait au fisc la somme de 68 789,23 \$ (la dette fiscale). La preuve révèle par ailleurs qu'au même moment, il était créancier de l'État aux termes de la *Loi sur le Régime de pensions du Canada*, L.R.C. 1985, ch. C-8 (LRpC) ainsi qu'aux termes de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, L.R.C. 1985, ch. O-9 (Lsv). L'appelant recevait mensuellement 965,33 \$ en tant que prestataire en vertu de ces régimes.

[5] À compter de mars 2008, le ministre a commencé à déduire 30 % du montant mensuel payable à l'appelant pour l'appliquer à l'encontre de sa dette fiscale de sorte que le total des prestations mensuelles versées à l'appelant fut réduit à 675,74 \$.

[6] Les paragraphes 65(1) et (1.1) de la LRpC et 36(1) et (1.1) de la Lsv prévoient respectivement que les prestations versées en vertu de ces lois sont insaisissables :

65. (1) Une prestation ne peut être cédée, grevée de privilège, saisie, escomptée ou donnée en garantie. Toute opération qui vise à céder, grever, saisir, escompter ou donner en garantie une prestation est nulle.

(1.1) Les prestations sont, en droit ou en equity, exemptes d'exécution de saisie et de saisie-arrêt.

36. (1) Les prestations sont incessibles et insaisissables et ne peuvent être ni grevées ni données pour sûreté; il est également interdit d'en disposer par avance. Toute opération contraire à la présente disposition est nulle.

(1.1) Les prestations sont, en droit ou en equity, exemptes d'exécution de saisie et de saisie-arrêt.

65. (1) A benefit shall not be assigned, charged, attached, anticipated or given as security, and any transaction purporting to assign, charge, attach, anticipate or give as security a benefit is void.

(1.1) A benefit is exempt from seizure and execution, either at law or in equity.

36. (1) A benefit shall not be assigned, charged, attached, anticipated or given as security, and any transaction purporting to assign, charge, attach, anticipate or give as security a benefit is void.

(1.1) A benefit is exempt from seizure and execution, either at law or in equity.

[7] Le 17 avril 2008, l'appelant a demandé l'annulation de la compensation statutaire et le remboursement des sommes retenues. Sa demande étant demeurée sans réponse, l'appelant a porté

sa situation à l'attention du ministre. Après avoir reçu une réponse négative, l'appelant a attaqué la décision du ministre par voie d'une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale.

[8] Au soutien de sa demande, l'appelant a invoqué deux arguments. Tout d'abord, il a prétendu que puisque les montants déduits sont insaisissables en vertu des articles de la LRpC et de la Lsv, la compensation ne pouvait s'opérer selon le droit privé applicable, notamment l'article 1676 du *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, c. 64 (CcQ) qui se lit comme suit :

1676. La compensation s'opère quelque soit la cause de l'obligation d'où résulte la dette.

Elle n'a pas lieu, cependant, si la créance résulte d'un acte fait dans l'intention de nuire ou si la dette a pour objet un bien insaisissable.

1676. Compensation is effected regardless of the cause of the obligation that has given rise to the debt.

Compensation does not take place, however, if the claim results from an act perform with intention to harm or if the object of the debt is property which is exempt from seizure.

[Je souligne.]

[9] De façon alternative, l'appelant a prétendu devant la Cour fédérale que les prestations auxquelles il a droit sont détenues en fiducie pour son compte et ne constituent pas des dettes qui peuvent être assujetties au mécanisme de compensation prévu à l'article 224.1 de la Loi.

DÉCISION DE LA COUR FÉDÉRALE

[10] Le juge de la Cour fédérale identifie la question en litige comme suit : le mot « compensation » de l'article 224.1 de la Loi incorpore-t-il les notions de compensation du droit civil; plus particulièrement le paragraphe 2 de l'article 1676 du CcQ, selon lequel la compensation

« n'a pas lieu, [...] si la dette a pour objet un bien insaisissable »? Il reconnaît que le cas échéant, la compensation ne pourrait avoir lieu car les « biens » en question sont insaisissables (motifs, paras 1 à 5).

[11] Le juge de la Cour fédérale débute son analyse en expliquant le rôle du droit privé des provinces en matière de droit fédéral. Il cite à cet égard les articles 8.1 et 8.2 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21 qui se lisent comme suit :

8.1 Le droit civil et la common law font pareillement autorité et sont tous deux sources de droit en matière de propriété et de droits civils au Canada et, s'il est nécessaire de recourir à des règles, principes ou notions appartenant au domaine de la propriété et des droits civils en vue d'assurer l'application d'un texte dans une province, il faut, sauf règle de droit s'y opposant, avoir recours aux règles, principes et notions en vigueur dans cette province au moment de l'application du texte.

8.2 Sauf règle de droit s'y opposant, est entendu dans un sens compatible avec le système juridique de la province d'application le texte qui emploie à la fois des termes propres au droit civil de la province de Québec et des termes propres à la common law des autres provinces, ou qui emploie des termes qui ont un sens différent dans l'un et l'autre de ces systèmes.

8.1 Both the common law and the civil law are equally authoritative and recognized sources of the law of property and civil rights in Canada and, unless otherwise provided by law, if in interpreting an enactment it is necessary to refer to a province's rules, principles or concepts forming part of the law of property and civil rights, reference must be made to the rules, principles and concepts in force in the province at the time the enactment is being applied.

8.2 Unless otherwise provided by law, when an enactment contains both civil law and common law terminology, or terminology that has a different meaning in the civil law and the common law, the civil law terminology or meaning is to be adopted in the Province of Quebec and the common law terminology or meaning is to be adopted in the other provinces.

[Je souligne.]

[12] En l'occurrence, le juge de la Cour fédérale se demande « si le législateur avait à l'esprit que le deuxième paragraphe de l'article 1676 soit disponible à un débiteur fiscal » (motifs, para. 15). Il réfère ensuite à la décision de la Cour d'appel dans *Mintzer c. Canada*, [1996] 2 C.F. 146 (*Mintzer*) et la distinction qui y est faite quant à l'effet potentiellement distinct du droit civil (motifs, paras 15 et 16).

[13] Le juge de la Cour fédérale poursuit en expliquant que pour appliquer l'article 224.1 de la Loi, les deux dettes doivent être liquides et que pour cette raison le législateur se référerait sûrement à la compensation légale, et non pas à la liquidation judiciaire (motifs, para. 17). Il ajoute que puisque le ministre peut dans l'exercice de sa discrétion déterminer l'étendue du montant compensé (par exemple dans le cas présent, il n'exige que 30% des montants versés à l'appelant), « il est clair que le législateur n'avait pas l'intention de rendre applicable dans de telles circonstances toutes les clauses en matière de la compensation du *Code civil du Québec* » (motifs, para. 18). Selon le juge de la Cour fédérale, le législateur ne pouvait avoir eu l'intention de conférer au débiteur fiscal un mode additionnel d'éviter la saisie (motifs, paras 19 et 20).

[14] Finalement, le juge de la Cour fédérale se fondant sur l'arrêt *Mintzer*, rejette l'argument de l'appelant selon lequel les sommes qui lui sont dues « ne sont pas dettes dans les mains de Sa Majesté » mais plutôt des sommes détenues en fiducie pour son compte.

MOTIFS D'APPEL

[15] Au soutien de son appel, l'appelant réitère les arguments qu'il a fait valoir devant le juge de la Cour fédérale. Il soumet d'une part, que le juge de la Cour fédérale a erré en droit en refusant de donner effet au droit civil à titre de droit supplétif. D'autre part, le juge de la Cour fédérale n'aurait pas dû se fonder sur l'arrêt *Mintzer* pour conclure que les prestations qui lui sont dues ne sont pas détenues en fiducie. Selon lui, l'arrêt *Mintzer*, dans la mesure où il établit que les prestations qui lui sont payables sont des dettes, a mal été décidé.

ANALYSE ET DÉCISION

[16] La première question à résoudre est la suivante : le mot « compensation » que l'on retrouve dans le texte français de l'article 224.1 de la Loi doit-il, par le biais des articles 8.1 et 8.2 de la *Loi d'interprétation*, être interprété en faisant référence à la notion de compensation telle que définie aux articles 1672 à 1682 du CcQ ? Plus précisément, le paragraphe 2 de l'article 1676 du CcQ qui prévoit que les biens insaisissables ne peuvent être assujettis à la compensation doit-il trouver application ? Il s'agit là d'une pure question d'interprétation statutaire qui est assujettie à la norme de la décision correcte.

[17] Selon les articles 8.1 et 8.2 de la *Loi sur l'interprétation*, il est approprié de faire référence au droit civil lorsqu'il est « nécessaire » de le faire et lorsqu'il n'existe aucune « règle de droit s'y opposant » (voir à cet égard *St-Hilaire c. Canada (Procureur général)*, 2001 CAF 63, [2001] A.C.F. no 444 (QL), para. 43). Il incombe donc à l'appelant de démontrer que l'incorporation des concepts de droit civil qu'il invoque est nécessaire et qu'aucune règle de droit fédéral ne s'y oppose.

[18] Le but des mesures de recouvrement prévues par l'article 224.1 de la Loi est de permettre au fisc de recouvrer les dettes qui lui sont dues. De prime abord, le législateur a voulu permettre au ministre de retenir les montants dus par l'État à un débiteur fiscal afin d'assurer le paiement de sa dette fiscale. Contrairement à ce que semble croire l'appelant, le fait que le ministre puisse satisfaire ses dettes à même les montants qui sont payables à l'appelant est conforme à l'objectif recherché (mémoire de l'appelant, paras 42 et 43).

[19] Comme toute disposition statutaire, l'article 224.1 doit être lu dans son « contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la Loi, l'objet de la Loi et l'intention du législateur » (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, para. 21). Le contexte de l'article 224.1 inclut évidemment les dispositions de la Loi qui poursuivent le même objectif.

[20] À cet égard, on remarque en examinant le paragraphe 225(5) de la Loi que lorsque le législateur fédéral désire assujettir ses mesures de recouvrement aux règles d'insaisissabilité édictées par les provinces, il le fait de façon expresse :

225. (5) Les biens meubles de toute personne en défaut qui seraient insaisissables malgré un bref d'exécution décerné par une cour supérieure de la province dans laquelle la saisie est opérée sont exempts de saisie en vertu du présent article.

225. (5) Such goods and chattels of any person in default as would be exempt from seizure under a writ of execution issued out of a superior court of the province in which the seizure is made are exempt from seizure under this section.

[21] Notre Cour a d'ailleurs retenu l'effet de cette reconnaissance dans des circonstances semblables à celles de la présente affaire. Dans *Marcoux c. Canada (Procureur général)*, 2001 CAF 92, [2001] A.C.F. no 493 (QL), il s'agissait de déterminer si les règles d'insaisissabilité prévues au paragraphe 553(7) du *Code de procédure civile du Québec*, L.R.Q., ch. C-25, empêchaient le ministre d'exercer son pouvoir de recouvrement. La Cour a disposé de cet argument comme suit (para. 13) :

[...] Comme l'a souligné le juge Décary dans l'affaire *St-Hilaire* (précitée) au paragraphe 30 de ses motifs, le législateur fédéral demeure libre d'écarter le droit civil lorsqu'il légifère sur un sujet de droit qui relève de sa compétence. Or, l'article 224 lorsque lu avec l'article 225 démontre que le législateur fédéral en créant les modes de saisies prévus à ces articles avait à l'esprit les exceptions d'insaisissabilité décrétées par le droit privé, et qu'il a choisi d'en tenir compte à l'article 225 et de ne pas en tenir compte à l'article 224. Contrairement à ce qu'affirme l'avocat de l'appelante, le législateur s'est exprimé sur la question qui nous occupe.

[Je souligne.]

[22] Dans la même veine, l'alinéa 122.61(4)b) de la Loi prévoit que les prestations fiscales pour enfants sont « incessibles, insaisissables et ne peuvent être grevées ni données pour sûreté ». Cependant, à l'alinéa 122.61(4)d), le législateur a jugé nécessaire de préciser que ces prestations « ne peuvent être retenues par voie de déduction ou de compensation en application de la *Loi sur la gestion des finances publiques* ».

[23] Il est donc manifeste que lorsque le législateur fédéral désire limiter son pouvoir d'effectuer compensation, il le fait expressément. Force est de constater qu'aucune telle restriction n'a été imposée à l'article 224.1.

[24] Au-delà du contexte entourant l'article 224.1, le mécanisme de compensation statutaire prévu par cet article est fondamentalement différent de celui qui sous-tend la compensation selon le droit civil québécois. Par exemple, contrairement à l'article 1673 du CcQ qui édicte que la compensation s'opère « de plein droit », l'article 224.1 prévoit que « le ministre peut exiger la retenue ». Dans la même veine, l'article 224.1 confère au ministre le pouvoir de déterminer le montant qui fera l'objet de la compensation alors que selon l'article 1673 du CcQ, les dettes mutuelles s'éteignent automatiquement jusqu'à concurrence de la moindre. Enfin, le droit d'opérer compensation prévu à l'article 224.1 s'exerce à l'égard d'un « montant [...] payable » et non pas à l'égard d'une dette, comme le stipule l'article 1676 de la CcQ.

[25] Ces particularités laissent voir que la compensation statutaire prévue à l'article 224.1 s'inspire de la common law et se dissocie carrément du concept civiliste de la compensation. Non seulement n'est-il pas nécessaire de s'en remettre au droit civil pour donner effet à l'article 224.1, mais la règle de droit qui sous-tend cette disposition, notamment la notion de « set off » empruntée de la common law, s'y oppose. À mon humble avis, la thèse selon laquelle le législateur fédéral s'en serait remis au droit civil à titre de droit supplétif ne peut être retenue et le juge de la Cour fédérale s'est bien dirigé en droit en la rejetant.

[26] Dans un deuxième temps, l'appelant soumet que le ministre ne peut opérer compensation car les prestations qui lui sont payables sont détenues en fiducie et ne sont pas des « dettes » qui lui sont dues par l'État. Notre Cour dans *Mintzer* a déjà tranché cette question (*Mintzer*, para. 17) :

S'appuyant sur l'article 108, l'appelant soutient que les "prestations" sont détenues en fiducie par la Couronne et ne sauraient servir à compenser un arriéré d'impôt. À mon avis, cet argument n'est pas fondé. Ce ne sont pas les cotisations versées au Trésor qui sont visées par la compensation, mais les "prestations" qui sont ou peuvent devenir "payables" au prestataire en application du Régime de pensions du Canada. Il me semble qu'à ce titre, les "prestations" ne relèveraient plus d'aucune fiducie que l'appelant pourrait faire valoir, si fiducie il y a. De toute façon, je ne pense pas que cette loi incarne la volonté de créer une fiducie, que ce soit à l'égard des cotisations ou des prestations. Selon mon interprétation du Régime de pensions du Canada, la Couronne assume, à l'égard des fonds portés au crédit du compte du régime de pensions du Canada ou des prestations non encore payées, le rôle d'un administrateur exerçant ses fonctions gouvernementales et non pas celui d'un fiduciaire. (notes omises)

[Je souligne.]

[27] L'appelant remet en question cette décision en citant le paragraphe 8(3) de la *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*, L.R.C. 1985, ch. 32 (2^e suppl.), dont le titre complet est *Loi concernant les régimes de pension institués et gérés en faveur de personnes dont l'emploi est lié à des ouvrages, entreprises ou activités de compétence fédérale*. Le paragraphe 8(3) stipule entre autre que « L'administrateur d'un régime de pension gère le régime et le fonds de pension en qualité de fiduciaire [...] ». L'appelant fait valoir que selon cette disposition, les fonds des régimes auxquels il participe sont détenus en fiducie.

[28] Il n'est pas clair que cette disposition s'applique à la LRpC ou la Lsv, mais quoi qu'il en soit, ceci n'affecte en rien le raisonnement de notre Cour dans *Mintzer*, selon lequel les prestations à être versées, une fois payables, ne font plus partie de la fiducie.

[29] Finalement et de tout façon, la Couronne n'est pas liée par les dispositions d'insaisissabilité prévues à la LRpC et à la Lsv. Selon l'article 17 de la *Loi sur l'interprétation* « [...], nul texte lie Sa

Majesté ou n'a effet sur ses droits et prérogatives » sauf indication contraire. Les dispositions de la LRpC et de la Lsv visent « à faire en sorte que les prestations payables en vertu de [ces] loi[s] soient réservées à l'usage du prestataire en lui interdisant de les aliéner ou de les grever de privilège » (*Mintzer*, para. 15). Autant ces dispositions trouvent application à l'égard de tiers, rien n'indique une volonté de lier la Couronne (*idem*, para. 18).

[30] Je rejetterais l'appel avec dépens.

« Marc Noël »

j.c.a.

« Je suis d'accord
J.D. Denis Pelletier j.c.a. »

« Je suis d'accord
Johanne Trudel j.c.a. »

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-165-09

**(APPEL D'UN JUGEMENT DU JUGE HARRINGTON DE LA COUR FÉDÉRALE
RENDU EN DATE DU 10 MARS 2009, NO T-959-08.)**

INTITULÉ : Bertrand Bouchard et Procureur
général du Canada

LIEU DE L'AUDIENCE : Montréal (Québec)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 21 octobre 2009

MOTIFS DU JUGEMENT : Le juge Noël

Y ONT SOUSCRIT : Le juge Pelletier
La juge Trudel

DATE DES MOTIFS : Le 5 novembre 2009

COMPARUTIONS :

Bertrand Bouchard APPELANT
(représenté par lui-même)

Ian Demers POUR L'INTIMÉ

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

M. Bertrand Bouchard APPELANT
Montréal (Québec) (représenté par lui-même)

John H. Sims, c.r. POUR L'INTIMÉ
Sous-procureur général du Canada