

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20220802

Dossier : T-1093-19

Référence : 2022 CF 1156

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 2 août 2022

En présence de madame la juge McVeigh

ENTRE :

DAVID ZAZULA

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Introduction

[1] La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle l'Agence du revenu du Canada (l'ARC) a rejeté une deuxième demande présentée par le demandeur en vue d'obtenir l'annulation de l'impôt établi à l'égard de cotisations excédentaires versées à son compte d'épargne libre d'impôt (CÉLI) pour les années d'imposition 2017 et 2018.

II. Contexte

[2] Le demandeur, M. Zazula, qui agit pour son propre compte, admet avoir versé sans s'en rendre compte des cotisations excédentaires à son CÉLI au cours des années 2017 et 2018.

[3] En 2012, M. Zazula a versé à son CÉLI des cotisations totalisant 19 999,92 \$. Ses droits de cotisation inutilisés s'élevaient à 169,25 \$ à la fin de l'année 2012 et à 5 669,25 \$ le 1^{er} janvier 2013. En 2013, M. Zazula n'a pas cotisé à son CÉLI, mais a retiré 833,33 \$. En 2014 et en 2015, il n'a ni versé de cotisation ni effectué de retrait.

[4] Le 1^{er} janvier 2016, les droits de cotisation de M. Zazula s'élevaient à 27 502,58 \$. En 2016, M. Zazula a versé une cotisation de 46 500,00 \$ à son CÉLI, qui a entraîné un excédent CÉLI de 18 997,42 \$ à la fin de 2016. Le plafond annuel de cotisations au CÉLI en 2017 était de 5 500 \$. Par conséquent, le 1^{er} janvier 2017, M. Zazula avait un excédent CÉLI de 13 497,42 \$. Le 12 juillet 2017, l'ARC a délivré un avis de cotisation à M. Zazula à l'égard des cotisations excédentaires que celui-ci avait versées à son CÉLI au cours de l'année d'imposition 2016.

[5] Le plafond annuel de cotisations au CÉLI en 2018 était de 5 500 \$. Le 1^{er} janvier 2018, M. Zazula avait un excédent CÉLI de 7 997,42 \$. Le 24 juillet 2018, l'ARC a délivré un avis de cotisation à M. Zazula à l'égard des cotisations excédentaires que celui-ci avait versées à son CÉLI au cours de l'année d'imposition 2017.

[6] Dans une lettre datée du 13 septembre 2018, un gestionnaire de l'Unité de traitement CÉLI à l'ARC a informé M. Zazula qu'il avait été impossible de déduire, à la lecture de la note qu'il avait rédigée concernant la perte de valeur des placements dans son CÉLI, qu'il demandait un allègement. Le gestionnaire a suggéré à M. Zazula de retirer dès que possible les cotisations excédentaires de son CÉLI, car celles-ci sont assujetties à un impôt de 1 % pour chaque mois où elles demeurent dans le CÉLI. L'ARC a joint à la lettre les relevés des droits de cotisation au CÉLI pour les années 2010 à 2018 à des fins de consultation.

[7] M. Zazula a retiré 9 000,00 \$ de son CÉLI le 1^{er} octobre 2018.

[8] Le 10 octobre 2018, M. Zazula a déposé une première demande d'allègement pour les contribuables à l'égard de son excédent CÉLI, dans laquelle il a déclaré qu'il n'était pas responsable de cet excédent, car ni sa banque ni l'ARC ne l'avaient avisé qu'il avait cotisé en trop à son CÉLI. Il a affirmé qu'il ignorait que les retraits qu'il effectuait de son CÉLI n'étaient ajoutés à ses droits de cotisation que l'année suivante, contrairement à un régime enregistré d'épargne-retraite. Le ou vers le 30 janvier 2019, l'ARC a rejeté sa demande d'allègement. Le 25 avril 2019, M. Zazula a présenté une deuxième demande d'allègement pour les contribuables en vue d'obtenir l'annulation de la pénalité. Il a fait valoir que l'ARC devait appliquer la *Loi de l'impôt sur le revenu*, LRC 1985, c 1 (5^e supp) [la LIR] de façon équitable et raisonnable.

[9] Dans une lettre du 5 juin 2019, un agent principal et personne-ressource au traitement des cotisations (l'agent) de l'Unité de traitement CÉLI à l'ARC, qui n'avait pas participé à la première décision, a rejeté la seconde demande d'allègement de M. Zazula. L'agent a expliqué

que, pour faire droit à une demande d'annulation d'un impôt établi à l'égard de cotisations excédentaires à un CÉLI, il faut que l'obligation de payer cet impôt fasse suite à une erreur raisonnable et que le contribuable ait agi sans délai pour retirer les cotisations excédentaires de son CÉLI. L'agent a souligné que M. Zazula avait attendu jusqu'au 1^{er} octobre 2018 pour retirer les sommes versées en trop dans son CÉLI en 2016 et en 2017, même si l'ARC lui avait envoyé un avis de cotisation, daté du 12 juillet 2017, pour l'année 2016, et une lettre datée du 21 décembre 2017 qui comprenait des relevés d'opérations et de droits de cotisation. Il n'y a aucun différend factuel en l'espèce.

III. Question en litige

[10] L'unique question en litige est celle de savoir si la décision était raisonnable.

IV. Norme de contrôle

[11] La norme de contrôle applicable à la décision de l'agent est celle de la décision raisonnable. Il existe une présomption voulant que la norme de contrôle applicable aux décisions administratives soit celle de la décision raisonnable, et aucune des exceptions à cette règle ne s'applique en l'espèce (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 aux para 16-17 [*Vavilov*]).

[12] Comme l'ont souligné les juges majoritaires dans l'arrêt *Vavilov*, une décision raisonnable « doit être fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti »

(*Vavilov*, au para 85). La Cour doit donc intervenir seulement si la décision faisant l'objet du contrôle ne « [possède pas] les caractéristiques d'une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l'intelligibilité » et si elle n'est pas justifiée « au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur celle-ci » (*Vavilov*, au para 99).

V. Analyse

Questions préliminaires

[13] Le défendeur soutient que les documents suivants doivent être radiés du dossier du demandeur, car ils n'ont pas été portés à la connaissance de l'agent et n'ont pas été joints à l'affidavit de M. Zazula :

- l'avis de demande déposé le 10 octobre 2018;
- l'avis de demande déposé le 25 avril 2019;
- le document télécopié (de 4 pages) daté du 20 juin 2018; et
- la pièce F.

[14] Lors de l'audition de la présente demande de contrôle judiciaire, le défendeur a retiré une partie de sa demande visant la radiation de documents lorsque la Cour a souligné que ces documents avaient été portés à la connaissance du décideur, mais n'avaient pas été versés au dossier certifié du tribunal (le DCT). Toutes les pièces ou tous les documents restants, bien qu'ils n'aient pas été joints à l'affidavit, ne seront pas radiés. Le demandeur est une personne âgée (de 83 ans) qui a agi pour son propre compte et qui a fait de son mieux pour présenter sa cause dans le respect des règles. Bien que le respect des règles soit extrêmement important, il s'agit d'une

situation exceptionnelle et, par conséquent, je ne radierai pas les documents comme l'a demandé le défendeur.

[15] Lors de l'audience, il est devenu évident que M. Zazula ne saisissait pas complètement l'importance du processus de certification du dossier du tribunal ou le DCT en tant que tel. Le fonctionnaire qui a certifié le dossier du tribunal a procédé suivant l'article 317 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106. Cet article requiert la transmission de *tous* les documents dont disposait le décideur afin que la cour de révision ait le dossier complet qui était en la possession du décideur lorsqu'il a rendu sa décision. Il ne s'agit pas de communiquer l'ensemble des documents en la possession de l'office fédéral (*1185740 Ontario Ltd. c Canada (Ministre du Revenu national)*), [1999] ACF n° 1432 (CAF)).

[16] L'incompréhension est devenue évidente pour la Cour lorsque le demandeur a avancé certains arguments concernant la « certification » par le fonctionnaire :

[TRADUCTION]

Les documents demandés par le demandeur et énumérés ci-après n'existent pas et ne sont donc pas joints :

8. Le terme « juste valeur marchande » (JVM) est applicable au CÉLI; veuillez donner des exemples de son application à l'ensemble des situations relatives au CÉLI.

(voir la page 2 du DCT)

La décision de l'agent est-elle raisonnable?

[17] Selon l'article 207.02 de la LIR, le particulier qui a un excédent CÉLI doit payer un impôt sur cet excédent :

Impôt à payer sur l'excédent CÉLI

207.02 Le particulier qui a un excédent CÉLI au cours d'un mois civil est tenu de payer pour le mois, en vertu de la présente partie, un impôt égal à 1 % du montant le plus élevé de cet excédent pour le mois.

Tax payable on excess TFSA amount

207.02 If, at any time in a calendar month, an individual has an excess TFSA amount, the individual shall, in respect of that month, pay a tax under this Part equal to 1% of the highest such amount in that month.

[18] Le paragraphe 207.06(1) de la LIR prévoit que le ministre du Revenu national peut renoncer à tout ou partie de l'impôt payable sur un excédent CÉLI :

Renonciation

207.06(1) Le ministre peut renoncer à tout ou partie de l'impôt dont un particulier serait redevable par ailleurs en vertu de la présente partie par l'effet des articles 207.02 ou 207.03, ou l'annuler en tout ou en partie, si, à la fois :

a) le particulier convainc le ministre que l'obligation de payer l'impôt fait suite à une erreur raisonnable;

b) sont effectuées sans délai sur un compte d'épargne libre d'impôt dont le particulier est titulaire une ou plusieurs distributions dont le total est au moins égal au total des sommes suivantes :

(i) la somme sur laquelle le particulier

Waiver of tax payable

207.06(1) If an individual would otherwise be liable to pay a tax under this Part because of section 207.02 or 207.03, the Minister may waive or cancel all or part of the liability if

(a) the individual establishes to the satisfaction of the Minister that the liability arose as a consequence of a reasonable error;

one or more distributions are made without delay under a TFSA of which the individual is the holder, the total amount of which is not less than the total of

(i) the amount in respect of which the individual

serait par ailleurs
redevable de l'impôt,

would otherwise be
liable to pay the tax, and

(ii) le revenu, y compris
le gain en capital, qu'il
est raisonnable
d'attribuer, directement
ou indirectement, à la
somme visée au sous-
alinéa (i).

(ii) income (including a
capital gain) that is
reasonably attributable,
directly or indirectly, to
the amount described in
subparagraph (i).

[19] Le contribuable doit donc remplir deux exigences avant que le ministre puisse exercer son pouvoir discrétionnaire de renoncer à l'impôt. En résumé, il doit établir que l'obligation de payer l'impôt fait suite à une erreur raisonnable et retirer l'excédent CÉLI sans délai.

[20] Le défendeur a affirmé que le recours exercé par M. Zazula n'était un recours recevable en droit administratif et que notre Cour ne pouvait accorder l'allègement qu'il demandait. En réponse à l'argument relatif à la juste valeur marchande (JVM), le défendeur a soutenu que cette question se rapportait aux cotisations et relevait de la compétence de la Cour canadienne de l'impôt.

[21] À la lecture de l'avis de demande et du mémoire des faits et du droit de M. Zazula, j'estime que celui-ci fait principalement valoir que l'ARC n'a pas administré le régime fiscal applicable de façon équitable et raisonnable en ne tenant pas compte de la perte de valeur de son placement. À mon avis, cet argument repose sur le caractère inacceptable, quant au fond, de la décision contestée et soulève un motif de contrôle connu en droit administratif (*Canada (Revenu national) c JP Morgan Asset Management (Canada) Inc.*, 2013 CAF 250 au para 70 [JP Morgan]).

[22] En ce qui concerne l'allègement demandé par M. Zazula, la Cour ne peut accorder que les mesures de réparation prévues au paragraphe 18.1(3) de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC (1985), c F-7. Je conviens avec le défendeur que l'allègement demandé par M. Zazula, soit l'annulation de l'impôt de pénalité et des intérêts sur l'excédent CÉLI, n'est pas celui que j'accorderais s'il avait gain de cause. Au début de l'audience, le demandeur a été informé du fait que, dans l'hypothèse où il aurait gain de cause, la Cour renverrait la décision de l'agent à un autre décideur pour réexamen. Le demandeur est une personne âgée de 83 ans qui agit pour son propre compte, et je suis prête à trancher la demande sur le fond et à ne pas la rejeter sur ce point.

[23] Le défendeur a également soutenu que M. Zazula avait omis de fournir une copie de la décision contestée; cependant, M. Zazula a fourni la décision contestée le 17 mars 2021, à la suite d'une directive transmise par le juge Mosley le 27 janvier 2021, qui invitait M. Zazula, qui agit pour son propre compte, à corriger les lacunes du dossier de sa demande. Le juge Mosley a également rappelé à l'avocat du défendeur son obligation d'équité envers les plaideurs non représentés et son obligation en tant qu'officier de justice.

Les arguments du demandeur

[24] M. Zazula a fait valoir que l'ARC n'avait pas « administr[é] le régime fiscal de façon équitable et raisonnable » (citant la circulaire d'information en matière d'impôt sur le revenu IC07-1R1, datée du 18 août 2017).

[25] Le demandeur a présenté ses idées « générales » quant à la manière dont la LIR aurait dû être appliquée dans sa situation. Il a établi un lien entre toutes les déficiences qu'il avait relevées dans les dispositions d'allègement et sa propre situation. Il n'y a aucun différend factuel et la plupart des arguments du demandeur sont axés sur la façon dont il estime que la situation aurait dû être gérée compte tenu de la demande d'allègement pour les contribuables et de la Charte des droits du contribuable. Les arguments du demandeur visaient à démontrer que le traitement de la JVM et les dispositions en matière de refus prévues dans la LIR se n'appliquaient pas de la même manière dans son cas.

[26] À l'audience, le demandeur a soutenu qu'il n'avait pas retiré ses cotisations excédentaires parce qu'il attendait que l'ARC réponde à ses questions, et qu'il n'avait jamais eu avec elle la discussion qu'il souhaitait avoir. Par souci d'exactitude, je souligne qu'il a effectué un retrait le 1^{er} octobre avant de déposer sa première demande d'allègement pour les contribuables, alors bien qu'il ait pu attendre des réponses de l'ARC, il n'a pas attendu la décision relative à la demande d'allègement. Il n'a effectué aucun retrait après avoir été informé de l'excédent, soit l'une des exigences à remplir pour obtenir une dispense d'application des dispositions relatives aux intérêts.

[27] Dans l'ensemble de ses demandes et tout au long de l'audience, M. Zazula a fait valoir que l'absence de dialogue avec les agents de l'ARC ou de communication de leur part à l'égard de ses observations sur l'applicabilité de la JVM aux situations relatives aux CELI était déraisonnable et contraire aux principes de la Charte des droits du contribuable. Il a soutenu qu'il

était important que l'ARC réponde à toutes les questions posées dans les communications qu'elle reçoit afin de [TRADUCTION] « dissiper toute confusion potentielle ».

[28] Selon M. Zazula, comme la LIR renvoie à la JVM, celle-ci devrait être prise en compte dans les cas de CÉLI. Ses cotisations initiales qui, a-t-il dit, consistaient en l'achat d'actions, se sont avérées un mauvais placement dont la valeur a chuté jusqu'à environ 800 \$. Il a soutenu que la valeur devrait être la JVM d'alors et non celle du passé. Selon ses dires, il n'a jamais eu de réponses à ces questions.

[29] Il a soutenu qu'il était étrange que l'agent confirme qu'il n'y avait pas de documents sur la JVM alors qu'en fait, la JVM joue un rôle important dans la LIR.

[30] M. Zazula a fait valoir que l'ARC a une obligation de diligence qui est de s'assurer que le régime ne permet pas les cotisations excédentaires. Il s'est appuyé sur la décision *Leroux v Canada Revenue Agency*, 2014 BCSC 720, ainsi que sur une autre décision dont il a oublié la référence ou l'intitulé, pour justifier la présomption selon laquelle l'ARC a cette obligation de diligence. Il a dit que ces décisions démontraient que l'ARC avait une obligation de diligence envers les contribuables et, que, dans son cas, elle ne s'en était pas acquittée. De même, il a soutenu que la Charte des droits du contribuable prévoit une obligation de diligence envers les contribuables, au titre de laquelle l'ARC doit les aviser en temps opportun de tout stratagème fiscal douteux.

[31] M. Zazula a fait valoir que, compte tenu de l'existence de dispositions en matière de refus dans l'ensemble de la LIR et de l'absence d'une telle disposition dans la section portant sur le CÉLI, il appert que cette section devrait en comprendre une.

[32] Je peux comprendre que le demandeur trouve injuste que le plafond de cotisation soit déterminé en fonction de la pleine valeur initiale de son placement CÉLI, même si celui-ci s'est déprécié par la suite. Ces décisions économiques lui appartenaient et, avec le recul, n'étaient pas avisées. Tout cela fait partie des placements à haut risque (des actions, en l'espèce) et le législateur en aurait tenu compte dans la rédaction de dispositions législatives.

[33] Les arguments généraux avancés par M. Zazula au sujet des lacunes et les omissions de la LIR doivent être rejetés dans le cadre du présent contrôle judiciaire. Tout changement au régime fiscal doit se faire par la voie législative; il n'appartient pas à la Cour de procéder à de tels changements à l'occasion du contrôle judiciaire d'une décision.

[34] Seule la Cour canadienne de l'impôt a compétence pour entendre les arguments pouvant être liés aux cotisations d'impôt, et le contrôle judiciaire n'est pas le mécanisme approprié pour ce type d'argument.

[35] Les arguments de M. Zazula quant à la nécessité de tenir les contribuables informés des stratagèmes fiscaux doivent également être rejetés, car les cotisations excédentaires à un CÉLI ne constituent pas un stratagème fiscal.

[36] Je juge que l'ARC a répondu de manière raisonnable aux questions de M. Zazula qui avaient un fondement juridique ou factuel en ce qui concerne les cotisations excédentaires au CÉLI. Il n'était pas déraisonnable pour l'agent de l'ARC saisi de la demande d'allègement de ne pas répondre aux questions qui ne concernaient pas les cotisations excédentaires en cause. Il n'était pas non plus déraisonnable pour lui de répondre aux questions générales sur les changements législatifs dans le cadre de la décision relative à la demande d'allègement concernant le CÉLI qui fait l'objet du contrôle judiciaire.

[37] M. Zazula a confirmé avoir versé des cotisations excédentaires, pour lesquelles il a reçu un avis, et ne pas avoir retiré l'excédent sans délai. Il a expliqué qu'il n'avait pas retiré les cotisations excédentaires sur le champ parce qu'il attendait la décision sur sa demande d'allègement pour les contribuables, qui a été rejetée, et qu'il a donc ensuite déposé une autre demande. Il incombe au contribuable de mener ses affaires financières conformément à la loi et de la comprendre, ou d'obtenir des avis juridiques ou financiers au sujet de ses opérations dans un CÉLI.

[38] La décision de l'agent est raisonnable. Bien que M. Zazula ait été avisé qu'il avait trop cotisé à son CÉLI, il n'a pas agi sans délai pour retirer les cotisations excédentaires. De plus, il n'a pas réussi à convaincre l'agent que ses cotisations excédentaires faisaient suite à une erreur raisonnable. Étant donné que M. Zazula n'a rempli aucune des exigences prévues au paragraphe 207.06(1), l'agent a rendu une décision raisonnable et cohérente et en a fourni les motifs.

[39] Je rejeterai donc la demande.

VI. Dépens

[40] Le défendeur a réclamé les dépens. Or, je ne suis pas disposée à les adjuger.

JUGEMENT DANS LE DOSSIER T-1093-19

LA COUR STATUE :

1. L'intitulé est modifié de manière à remplacer l'Agence du revenu du Canada par le procureur général du Canada.
2. La demande est rejetée.
3. Aucuns dépens ne sont adjugés.

« Glennys L. McVeigh »

Juge

Traduction certifiée conforme
Philippe Lavigne-Labelle

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1093-19

INTITULÉ : DAVID ZAZULA c LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : SASKATOON (SASKATCHEWAN)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 20 JUILLET 2022

JUGEMENT ET MOTIFS : LA JUGE MCVEIGH

DATE DES MOTIFS : LE 2 AOÛT 2022

COMPARUTIONS :

David Zazula POUR SON PROPRE COMPTE

Cailen Brust POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Saskatoon (Saskatchewan)