

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20240327

Dossier : T-710-23

Référence : 2024 CF 484

Ottawa (Ontario), le 27 mars 2024

En présence de l'honorable juge Roy

ENTRE :

ROGER CHARBONNEAU

demandeur

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision de l'Agence du revenu du Canada [ARC] de ne pas accorder au demandeur l'annulation de l'impôt imposé sur des cotisations excédentaires à son compte d'épargne libre d'impôt [CELI]. La Cour a entendu en séquence le même type de recours intenté par l'épouse du demandeur (Mme Carole Charbonneau) dans le dossier T-640-23. Des motifs de jugement sont déposés en même temps dans le second dossier. Tant M. Charbonneau que Mme Charbonneau ont choisi de se représenter seul.

[2] Malgré la sympathie que la Cour éprouve pour M. Charbonneau, sa demande de contrôle judiciaire ne peut réussir. Les motifs de ma décision suivent.

I. Question liminaire

[3] Le défendeur fait remarquer d'entrée de jeu que l'ARC ne saurait être désignée comme défendeur, en vertu de la règle 303 des *Règles des Cours fédérales*, DOR/98-106. Le défendeur a raison. C'est plutôt le Procureur général du Canada qui doit être désigné à ce titre. Cela n'aura aucun effet sur le dossier du demandeur. Ce ne sera que l'intitulé de la cause qui sera amendé pour désigner comme défendeur le Procureur général.

II. Les faits et la position du demandeur

[4] C'est la partie X1.01 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, LRC 1985, c 1 (5e suppl.) [LIR], qui traite, entre autres, du CELI (Impôts relatifs aux régimes enregistrés). C'est au paragraphe 207.06(1) qu'on retrouve la faculté donnée au ministre de renoncer à l'impôt par ailleurs payable. Son texte se lit comme suit :

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

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

payer l'impôt fait suite à une erreur raisonnable;	arose as a consequence of a reasonable error; and
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 :	(b) 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) la somme sur laquelle le particulier serait par ailleurs redevable de l'impôt,	(i) the amount in respect of which the individual 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).

C'est de cette disposition dont le demandeur se réclame pour se plaindre de la décision du ministre de refuser de renoncer en tout ou en partie à l'impôt dû.

[5] Au 1^{er} janvier 2020, le plafond de cotisation pour lequel M. Charbonneau pouvait participer à son compte CELI était de 6 336,85 \$. Or celui-ci a plutôt contribué un montant de 12 562,78 \$ pour l'année d'imposition 2020. L'ARC a considéré que la somme excédentaire contributive pour l'année était 6 225,93 \$.

[6] C'est ainsi que l'ARC fait parvenir une lettre à M. Charbonneau le 15 juillet 2021 lui indiquant la contribution excédentaire : en vertu du régime, il faut retirer cet excédent versé, à défaut de quoi un impôt de 1 % par mois sera dû sur l'excédent. Il est écrit le 15 juillet 2021 :

« À l'avenir, si vous continuez de cotiser plus que vos droits de cotisation vous le permettent, l'ARC peut vous imposer un impôt de 1 % pour chaque mois où le montant cotisé en trop reste dans votre CELI. »

[7] Il appert qu'aucun tel versement n'a été fait.

[8] Pour l'année d'imposition 2021, le droit de faire une cotisation à son CELI était de (225,93 \$). M. Charbonneau fait plutôt une cotisation de 12 153,54 \$ à son CELI selon son avis de cotisation du 26 juillet 2022. Cela constitue un excédent de 12 379,47 \$ pour tous les mois de 2021. L'impôt à payer sera donc calculé comme étant 123,79 \$ (12 379,47 \$ x 1 %) pour chaque mois.

[9] L'avis de cotisation du CELI, pour un impôt à payer de 1 566,50 \$ est envoyé le 26 juillet 2022. Cet avis vise l'année d'imposition 2021. Il est constitué d'un impôt de 1 % par mois de l'excédent au compte auquel sont ajoutés des intérêts sur les arriérés et sur le remboursement pour un total de 1 566,50 \$. C'est de cet impôt dont le demandeur voudrait être relevé par opération de la discrétion conférée au ministre par le paragraphe 207.06(1) de la LIR.

[10] C'est que le demandeur dit avoir été induit en erreur puisque son compte en ligne « MonDossier » auprès de l'ARC indiquait au 1^{er} janvier 2021 des plafonds bien différents qu'il dit avoir respectés. L'avis de cotisation pour l'année 2021 à hauteur de 1 566,50 \$ aurait dû être annulé.

[11] Dans son avis de demande de contrôle judiciaire, le demandeur se plaint essentiellement que les renseignements qu'il a utilisés pour faire ses contributions CELI n'étaient pas ceux que l'ARC a présentés, c'est-à-dire les montants qui apparaissaient dans « À propos de mon dossier » en début d'année.

[12] De fait, la preuve offerte consiste essentiellement en des copies de documents émanant du gouvernement relatifs au compte du demandeur où, entre autres, on indique à différentes dates le plafond des contributions au CELI :

- au 9 janvier 2020 : 12 335,79 \$ pour 2020;
- au 12 janvier 2021 : 12 236,85 \$ pour 2021;
- au 24 février 2022 : 5 774,06 \$ pour 2022.

[13] À proprement parler, le demandeur conteste bien davantage qu'il doit payer des pénalités (cela devrait inclure l'impôt) pour ne pas avoir enquêté sur l'exactitude des montants apparaissant à « MonDossier ». Il rejette les explications données à la lettre de décision du décideur administratif qui, dit-il, contredisent les énoncés de l'ARC au sujet de la valeur d'un tel outil : cela sert à l'induire en erreur. Il demande à son mémoire des faits et du droit « quelle est l'utilité de « MonDossier » personnel? »

[14] L'argument est résumé de la façon suivante au mémoire : « À la suite de toutes les contradictions entre les informations contenues dans “Mon dossier” et celles mentionnées dans les lettres de refus de l'ARC il me semble raisonnable et logique que l'ARC annule les pénalités exigées ». Comme nous le verrons plus loin, ce n'est pas le rôle que peut jouer une cour de

révision sur contrôle judiciaire qui est un recours aux paramètres plus étroits que ce que le demandeur espère.

III. La décision dont contrôle judiciaire est demandé

[15] Le 15 juillet 2021, l'ARC faisait parvenir un avis à M. Charbonneau en vertu duquel il était informé que sa contribution à son CELI était excédentaire de 6 225,93 \$. Mais cela ne constituait pas un avis de cotisation pour 2020. Il s'agissait plutôt de ce que l'ARC a désigné de façon inélégante d'une « lettre éducatif ».

[16] Un véritable avis de cotisation porte la date du 26 juillet 2022 à son compte CELI. L'avis de cotisation pour 2021 établissait son droit à cotiser à 6 336,85 \$ alors qu'elle avait cotisé 12 562,78 \$. La réaction de M. Charbonneau à l'avis de cotisation daté du 26 juillet 2022 au sujet du compte CELI venait dans une lettre du 9 août. L'avis de cotisation indiquait un montant à payer de 1 566,15 \$ et fournissait le détail de l'avis. M. Charbonneau requérait un examen de l'avis de cotisation, notant les différents montants qui lui avaient été communiqués. Il y écrivait :

Je conteste votre avis de cotisation pour la raison que j'ai toujours consulté mon dossier avant de cotiser a mon CELI et contribué selon les montants affichés.Il n'y a pas grand logique de la façon dont vous jouer avec les montants.Prenez pour acquis que je ne paierai pas pour ce manque logique.Les montants de contribution sont contradictoires et j'attendrai que le montant se stabilise avec les années en ne contribuant pas l'an prochain.Si le contenu de mon dossier est inutile ayez au moins la décence de m'en aviser.J'ai contribué selon vos montants a mon dossier et la responsablite est la votre.Je ne paierai pour vos erreurs.Affichéz les bon montants et je ne perdrai pas de temps a écrire la présente.

[Reproduit tel que rédigé.]

[17] Une première décision est venue le 26 octobre 2022. Ce n'est pas la décision de laquelle il pourrait y avoir contrôle judiciaire. Mais la décision explique simplement les raisons de l'avis de cotisation :

- les informations dont se réclame le demandeur ne comprennent que les transactions rapportées à l'ARC par les institutions financières. Celles-ci ont jusqu'à la fin de février pour faire leur rapport. L'information en janvier peut n'être que partielle;
- un avertissement à cet effet est affiché sur le profil de l'ARC. Le contribuable est responsable de garder en compte ses contributions et retraits;
- pour que le ministre puisse renoncer à l'impôt dû au titre du CELI, il faut remplir deux conditions : il y a une erreur raisonnable et le contribuable doit avoir pris rapidement des mesures pour retirer ses contributions excédentaires à son CELI;
- le demandeur a versé des contributions excédentaires à son CELI en 2021 même après avoir été prévenu des cotisations excédentaires faites en 2020. L'attitude du demandeur ne peut se qualifier comme une erreur raisonnable.

[18] M. Charbonneau devait se prévaloir de la possibilité d'obtenir une seconde décision. Il écrivait le 8 novembre 2022 qu'il n'acceptait pas cette première décision.

[19] Le même argument était présenté à nouveau. M. Charbonneau s'était fié à son dossier sur le site de l'ARC : il était guidé par celui-ci.

[20] La décision assujettie à la demande de contrôle judiciaire tombe le 21 mars 2023.

D'entrée de jeu, le décideur administratif note les conditions de la LIR pour que le ministre puisse renoncer à l'impôt : Il faut que les cotisations soient le résultat d'une erreur raisonnable et le contribuable « doit avoir pris rapidement des mesures pour les retirer de son CELI ».

[21] M. Charbonneau a été prévenu de cotisations excédentaires pour l'année 2020. Il est dit que « [s]ur la base des dossiers reçus de votre institution financière pour l'année fiscale 2021, nous avons déterminé que vous avez cotisé un montant trop élevé et que le retrait de cotisation excédentaire n'a pas eu lieu dans un délai raisonnable ».

[22] Étant donné le régime d'autocotisation, c'est au contribuable de s'assurer que ses cotisations ne sont pas excédentaires. Le décideur administratif me semble encapsuler la teneur de sa décision lorsqu'elle écrit :

Les renseignements fournis dans votre profil MonDossier ou par un représentant de l'ARC peuvent ne pas être à jour. Votre MonDossier comprend un avis de non-responsabilité qui indique que nous continuons à recevoir des renseignements sur le CELI de la part des institutions financières et que les droits de cotisation au CELI indiqués peuvent ne pas refléter toutes les transactions effectuées dans le CELI au cours de l'année précédente. Il vous conseille également de comparer les renseignements sur les transactions CELI que nous avons avec vos propres dossiers pour vous assurer que votre plafond de cotisation est exact. Il incombe au particulier de s'assurer qu'il ne dépasse pas son plafond de cotisation.

La demande de renonciation à l'impôt est donc rejetée.

IV. La position du défendeur

[23] Le défendeur plaide que la norme de contrôle est celle de la décision raisonnable.

[24] La LIR est claire :

Impôt à payer sur l'excédent CÉLI	Tax payable on excess TFSA amount
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.	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.

Est tout aussi clair que le ministre ne peut exercer une discrétion de renoncer à l'impôt sur les cotisations excédentaires que si les deux conditions évoquées plus haut sont rencontrées : l'excédent découle d'une erreur raisonnable et le contribuable a retiré le montant excédentaire sans délai.

[25] C'est ainsi que le demandeur ne remplit aucune des deux conditions nécessaires. Dans un système d'autocotisation, cela implique que le contribuable doit se renseigner et prendre des mesures pour remplir ses obligations. Le demandeur a été informé dans une lettre dite « éducative » pour l'année 2020 d'une cotisation excédentaire; il n'a pas retiré cet excédent; de fait, une autre contribution excédentaire a été faite pour 2021. Un contribuable a l'obligation de connaître les limites de ses cotisations annuelles. Le compte en ligne « MonDossier » contient un avertissement sur la réception des renseignements des institutions financières. Ne peut constituer une erreur raisonnable d'avoir ignoré l'avertissement et de ne pas avoir comparé l'information (incomplète) en ligne avec sa propre information.

V. Analyse

[26] De nombreux justiciables se lancent dans des demandes de contrôle judiciaire croyant qu'il s'agit là d'un appel devant une cour de révision où le juge président verra bien qu'en fin de compte le justiciable a raison et que la Cour n'a qu'à apprécier le mérite et favoriser le justiciable. Ce n'est pas le cadre juridique qui trouve application.

[27] La cour de révision ne se substitue pas au tribunal administratif pour décider du mérite de la décision rendue. Son rôle est bien différent. À moins que la décision administrative ne soit contrôlée sur la base de la décision correcte, alors que la cour de révision ne doit aucune déférence au tribunal administratif, lorsque le contrôle sur la base de la décision raisonnable doit avoir lieu, la cour de révision agit en fonction de la retenue judiciaire en adoptant une attitude de respect à l'égard du décideur administratif (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 RCS 653 [Vavilov], aux para 13 et 14).

[28] Or, la norme de contrôle est présomptivement la norme de la décision raisonnable (*Vavilov*, au para 16). Les exceptions à cette présomption sont sensiblement limitées et aucune des exceptions ne trouve application en notre espèce. De fait, la jurisprudence de notre Cour est maintenant abondante et unanime, à ma connaissance, pour confirmer que la norme de la décision raisonnable s'applique au genre d'affaire dont la Cour est saisie (*Badesha c Canada (Procureur général)*, 2021 CF 215; *Zazula c Canada (Procureur général)*, 2022 CF 1156; *Ascencio Perez c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2022 CF 215, entre autres).

[29] La norme de la décision raisonnable comporte ses règles. D'abord, c'est à qui demande le contrôle judiciaire de faire la preuve que la décision contestée n'est pas raisonnable. Les caractéristiques d'une décision raisonnable sont sa justification, sa transparence et son intelligibilité. Elle doit procéder d'une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle, et être justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques. S'il y a une lacune à la décision, encore faut-il qu'elle soit grave pour ne pas satisfaire aux exigences de justification, de transparence et d'intelligibilité (*Vavilov*, au para 100).

[30] En notre espèce, le demandeur n'a pas satisfait à son fardeau. Le ministre ne peut exercer la discrétion de renoncer à l'impôt que si les deux conditions du paragraphe 207.06(1) de la LIR sont remplies. Non seulement faut-il établir que le contribuable a commis une erreur raisonnable, mais il faut en plus que l'excédentaire de contributions au CELI soit corrigé sans délai. Cela n'a pas été fait.

[31] C'est plutôt que le demandeur a choisi de continuer de faire des contributions après avoir été prévenu que ses cotisations étaient excédentaires par rapport au plafond de celles-ci. Le demandeur devait agir : il a choisi de ne pas le faire. Il est responsable de connaître son plafond et il doit respecter son obligation légale, étant celui qui procède aux cotisations et aux retraits dans une année donnée.

[32] Cela suffit à disposer de la demande de contrôle judiciaire. Le décideur administratif déclare dans sa décision qu'un avis de contribution excédentaire avait été fourni au contribuable. Le demandeur ne peut plaider avoir été pris par surprise.

[33] J'ajoute que le demandeur n'a pas non plus établi une erreur raisonnable de sa part. En effet, il cherche à faire reposer la faute sur la mention qu'il trouvait à son compte sur le site de l'ARC en début d'année alors même que les renseignements des institutions financière pour l'année précédente sont encore incomplets. D'ailleurs un avis à cet effet apparaît au site. Le demandeur ne pouvait ignorer l'avertissement au site et l'avis de contributions excédentaires pour ensuite prétendre à une erreur raisonnable en 2021. L'ignorance de la loi se saurait constituer une erreur raisonnable (*Connolly c Canada (Revenu national)*, 2019 CAF 161).

[34] Le seul argument que présente le demandeur est, en fin de compte, qu'il avait eu raison de se fier à la mention qu'il avait trouvée à son « MonDossier » en début d'année. Il écrit d'ailleurs dans son mémoire que « A la suite de toutes contradictions entre les informations contenues dans « Mon dossier » et celles mentionnées dans les lettres de refus de l'ARC, il me semble raisonnable et logique que l'ARC annule les pénalités exigées » (page 2/2). Ceci dit avec égards, cela ne saurait constituer une erreur raisonnable. Le demandeur devait vérifier le plafond des cotisations appropriés. Il n'était pas déraisonnable pour le décideur administratif de conclure que M. Charbonneau avait à faire ses propres vérifications et qu'à tout le moins il ne devait pas se fier au chiffre apparaissant en début d'année. Il n'y a ni erreur raisonnable, ni paiement de l'excédent des contributions « sans délai ». C'est ainsi qu'il est impossible à la Cour d'intervenir.

[35] La position du demandeur se résume à ceci. Il a vu sur son compte au site de l'ARC un montant en début d'année. Il a considéré que cela constituait le montant qu'il pouvait contribuer à son CELI pour l'année sans vérifier à ses dossiers ou plus tard sur son compte qu'il était effectivement le montant approprié. Or, il a été prévenu en quelque sorte le 15 juillet 2021, au

sujet de l'année 2020, de son erreur. Son droit de cotisation au CELI au 1^{er} janvier 2020 était sensiblement inférieur à ce qui était apparu en janvier 2020 sur son compte en ligne, duquel il avait été d'ailleurs avisé de ne pas s'y fier. De continuer à cotiser en trop en 2021 ne peut ainsi être raisonnable; en plus, de ne pas faire disparaître l'excédent des contributions fait en sorte que les deux conditions du paragraphe 207.06(1) de la LIR ne sont pas remplies. La décision de ne pas renoncer à l'impôt est donc raisonnable.

[36] En effet, pour réussir sur contrôle judiciaire, le demandeur devait établir l'une des lacunes graves qui peuvent entacher une décision au point de la rendre déraisonnable : il faut un manque logique interne de raisonnement ou que la décision soit « indéfendable sous certains rapports compte tenu des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur la décision » (citant le para 101 de *Vavilov*) (*Yatar c TD Assurance Meloche Monnex*, 2024 CSC 8, au para 71). Aucune telle démonstration n'a été réalisée en l'espèce.

VI. Conclusion

[37] La demande de contrôle judiciaire est rejetée.

[38] Je n'ai aucun doute au sujet de l'honnêteté du demandeur. Comme trop souvent, l'information fournie au contribuable a une mesure d'opacité. Le demandeur s'est fié à de l'information incomplète et la « lettre éducatif » du 15 juillet 2021 n'aura pas fait le boulot espéré. Des avis plus limpides devraient peut-être être considérés. Le défendeur avait requis ses dépens mais y a renoncé à l'audition. Il s'agit là d'une sage décision.

JUGEMENT au dossier T-710-23

LA COUR STATUE comme suit :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. Aucuns dépens ne sont adjugés.
3. L'intitulé de la cause portera à titre de défendeur le « Procureur général du Canada » au lieu de l'« Agence du revenu du Canada ».

« Yvan Roy »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-710-23

INTITULÉ : ROGER CHARBONNEAU c PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : MONTRÉAL (QUÉBEC)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 20 MARS 2024

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE ROY

DATE DES MOTIFS : LE 27 MARS 2024

COMPARUTIONS :

M. Roger Charbonneau

POUR LE DEMANDEUR
(POUR SON PROPRE COMPTE)

M^e Claudia Desgroseilliers

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Procureur général du Canada
Montréal (Québec)

POUR LE DÉFENDEUR