



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Canada

Connaître les règles

Confusion quant aux règles régissant le compte
d'épargne libre d'impôt

Rapport spécial de l'ombudsman, juin 2011 | J. Paul Dubé, Ombudsman des contribuables

Ombudsman
des contribuables

Bureau de l'ombudsman des contribuables

50, rue O'Connor, bureau 724

Ottawa (Ontario) K1P 6L2

Téléphone : 613-946-2310 | Ligne sans frais : 1-866-586-3839

Télécopieur : 613-941-6319 | Télécopieur sans frais : 1-866-586-3855

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2011

N° de cat. : Rv10-3/2011F-PDF

ISBN: 978-1-100-97276-3

Cette publication est également offerte en format électronique à

www.oto-boc.gc.ca



« Connaître les règles »

CHARTRE DES DROITS DU CONTRIBUABLE

1. Vous avez le droit de recevoir les montants qui vous reviennent et de payer seulement ce qui est exigé par la loi.
2. Vous avez le droit de recevoir des services dans les deux langues officielles.
3. Vous avez droit à la vie privée et à la confidentialité.
4. Vous avez le droit d'obtenir un examen officiel et de déposer par la suite un appel.
5. Vous avez le droit d'être traité de façon professionnelle, courtoise et équitable.*
6. Vous avez droit à des renseignements complets, exacts, clairs et opportuns.*
7. Vous avez le droit, en tant que particulier, de ne pas payer tout montant d'impôt en litige avant d'avoir obtenu un examen impartial.
8. Vous avez droit à une application uniforme de la loi.
9. Vous avez le droit de déposer une plainte en matière de service et d'obtenir une explication de nos constatations.*
10. Vous avez le droit que nous tenions compte des coûts liés à l'observation dans le cadre de l'administration des lois fiscales.*
11. Vous êtes en droit de vous attendre à ce que nous rendions compte.*
12. Vous avez droit, en raison de circonstances extraordinaires, à un allègement des pénalités et des intérêts imposés en vertu des lois fiscales.
13. Vous êtes en droit de vous attendre à ce que nous publions nos normes de service et que nous en rendions compte chaque année.*
14. Vous êtes en droit de vous attendre à ce que nous vous mettions en garde contre des stratagèmes fiscaux douteux en temps opportun.*
15. Vous avez le droit d'être représenté par la personne de votre choix.*

**Droits liés au service respectés par l'ombudsman des contribuables*

Connaître les règles

Confusion quant aux règles régissant
le compte d'épargne libre d'impôt

Introduction

Le compte d'épargne libre d'impôt (CELI) est un instrument d'épargne enregistré, souple et d'usage général, qui permet aux Canadiens de gagner un revenu de placement libre d'impôt. Le CELI s'ajoute aux autres régimes d'épargne enregistrés, comme les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et les régimes enregistrés d'épargne études (REEE). Le CELI a été introduit dans le budget fédéral de 2008 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

Selon les plaintes des contribuables, les règles des CELI concernant les retraits et les cotisations excédentaires prêtaient à confusion.

Même si le CELI est un instrument d'épargne, ce n'est pas un compte d'épargne ordinaire. Les règles régissant les CELI précisent que les particuliers peuvent cotiser un maximum de 5 000 \$ par année et retirer l'argent en tout temps, libre d'impôt. Les règles prévoient aussi que les particuliers peuvent remettre l'argent dans le compte, mais uniquement jusqu'à concurrence de 5 000 \$ pour une année donnée. Malheureusement, de nombreux contribuables n'ont pas bien compris ces règles. En fait, sur les 4,8 millions de Canadiens qui ont ouvert un CELI, 72 786 (1,5 %) ont reçu une lettre en 2010 de l'Agence du revenu du Canada (ARC) portant sur des cotisations excédentaires possibles. Cette lettre avait pour but d'informer les Canadiens des conséquences fiscales des cotisations excédentaires ou, dans certains cas, de demander plus de renseignements au contribuable.

Notre bureau a pris connaissance de nombreux reportages des médias sur les difficultés éprouvées par des particuliers qui se sont retrouvés dans cette situation. Nous avons également reçu des plaintes de contribuables qui avaient reçu des lettres de l'ARC les avisant qu'ils avaient été pénalisés pour avoir cotisé trop d'argent dans un CELI. Selon les plaintes des contribuables, les règles des CELI concernant les retraits et les cotisations excédentaires prêtaient à confusion. Des particuliers nous ont fait savoir que les renseignements qu'ils avaient obtenus au sujet des règles régissant les CELI n'étaient pas assez clairs, ce qui avait entraîné des erreurs lors de transactions effectuées dans leur CELI. En juin 2010, nous avons commencé notre examen du service et des questions d'équité qui avaient été soulevées pendant la première année du CELI. Cependant, comme l'ARC a réagi aux plaintes en mettant continuellement à jour les renseignements dans son site Web et en formant son personnel sur le CELI, nous avons reporté la publication du rapport et avons surveillé la situation. Au moment de la rédaction de ce rapport, il y avait toujours des reportages des médias sur la confusion vécue par des contribuables qui tentaient d'obtenir des renseignements au sujet des CELI. Maintenant que le CELI existe depuis deux années d'imposition, nous sommes d'avis qu'il s'agit d'un moment approprié pour faire le point et rendre nos observations publiques.

Portée de notre examen

Il est important de noter que les Canadiens qui ont ouvert des CELI ont obtenu des renseignements sur les règles auprès de diverses sources indépendamment de l'ARC, y compris le secteur des services financiers, le gouvernement du Canada, les médias ainsi que les publicités. Cependant, il semblerait que de nombreux Canadiens n'ont pas consulté l'ARC pour obtenir des renseignements sur les règles fiscales régissant les CELI avant d'ouvrir un compte. La portée de notre examen était limitée au service fourni par l'ARC et au traitement des contribuables par l'ARC en ce qui concerne le CELI. La formulation de commentaires sur le caractère adéquat des services offerts aux Canadiens par d'autres ministères ou le secteur des services financiers ne relève pas de notre mandat, même si nous avons effectué une recherche à ce sujet afin de placer le rôle de l'ARC dans un contexte approprié.

Charte des droits du contribuable

Le mandat de l'ombudsman des contribuables est exécuté par l'application de la Charte des droits du contribuable, l'examen des plaintes des contribuables et la réponse aux enjeux systémiques qui ont une incidence négative sur les contribuables. Cela signifie que l'ombudsman doit s'assurer que les contribuables reçoivent le traitement équitable ainsi que des renseignements complets, exacts, clairs et opportuns auxquels ils ont droit dans leurs rapports avec l'ARC.

L'article 5 de la Charte des droits du contribuable est ainsi rédigé : « Vous avez le droit d'être traité de façon professionnelle, courtoise et équitable. »

En référence à cet article, l'ARC précise ce qui suit dans son *Guide de la Charte des droits du contribuable* (RC17) :

[...] vous pouvez vous attendre à ce que nous vous écoutions, que nous tenions compte de votre situation et que nous vous traitions de façon équitable afin de prendre des décisions justes et impartiales conformément à la loi.

L'article 6 de la Charte des droits du contribuable est ainsi rédigé : « Vous avez droit à des renseignements complets, exacts, clairs et opportuns. »

Le *Guide de la Charte des droits du contribuable* (RC17) de l'ARC précise ce qui suit :

Vous pouvez vous attendre à ce que nous vous fournissions des renseignements complets et exacts en temps opportun qui expliquent

dans un langage simple les lois et les politiques qui s'appliquent à votre situation.

Nous révisons nos publications pour veiller à ce que leur contenu soit exact et complet et qu'elles soient rédigées dans un langage simple.

À la suite de reportages des médias et des plaintes reçues des contribuables qui ont éprouvé des difficultés avec les règles régissant le CELI, notre bureau a examiné si l'administration de ce nouvel instrument d'épargne par l'ARC respectait les droits au service des contribuables. Était-il facile pour les contribuables d'être correctement informés? Les personnes qui ont fait des cotisations excédentaires par erreur à un CELI ont-elles été traitées équitablement par l'ARC?

Analyse et constatations

Informers les agents des services téléphoniques de l'ARC

De nombreux Canadiens qui tentent d'obtenir des conseils et des renseignements de l'ARC, le font par téléphone. La qualité, l'exactitude et l'uniformité de ces renseignements dépendent en grande partie de la formation et des informations fournies aux agents de l'ARC qui répondent aux demandes de renseignements par téléphone.

Nous avons examiné la formation et les instructions fournies à ces agents concernant les demandes de renseignements sur l'impôt des particuliers et sur la façon de répondre aux questions des contribuables sur le CELI. Nous avons noté que le guide utilisé par ses employés, intitulé *Guide de soutien technique des services aux particuliers* (GSTSP), contenait d'abord des renseignements sur le CELI dans sa mise à jour annuelle du 17 novembre 2008. Ce guide contenait des renseignements sur l'imposition d'un CELI, mais il mettait l'accent sur la cotisation au CELI. Tout au long de 2009, des ajouts mineurs ont été apportés au guide, à mesure que de nouveaux renseignements devenaient disponibles. Une nouvelle page, qui porte sur l'imposition d'un CELI, a été ajoutée au cours de la mise à jour annuelle du guide le 16 décembre 2009. Les pages portant sur le CELI ont été révisées de nombreuses fois tout au long de 2010, pour y insérer de nouveaux renseignements à mesure qu'ils devenaient disponibles.

Les agents des services téléphoniques de l'ARC étaient mis au courant des ajouts dans le guide au moyen de la page « Quoi de neuf? » d'InfoZone, le site intranet disponible exclusivement aux employés de l'ARC.

Le 15 février 2010, les agents des services téléphoniques ont commencé à utiliser un nouveau système informatique afin d'accomplir un certain nombre d'activités. Le nouveau système permet à ces agents de voir le compte des contribuables afin de répondre aux questions sur les droits de cotisation, les relevés, le statut de cotisation excédentaire et d'autres éléments liés au CELI.

Après la mise en application de la *Déclaration Compte d'épargne libre d'impôt (CELI)* (RC243) en décembre 2009, et lorsque plus de renseignements sont devenus disponibles sur l'imposition des CELI, l'ARC a conçu un cours de formation à l'attention de ses employés portant précisément sur la façon de remplir cette déclaration.

Informer le secteur des services financiers

En avril 2008, l'ARC a entamé des consultations avec des organismes cadres provenant du secteur des services financiers, y compris l'Association des banquiers canadiens, l'Association canadienne du commerce des valeurs mobilières et l'Institut des fonds d'investissement du Canada. Les organismes concernés se sont réunis régulièrement afin d'échanger des renseignements concernant le CELI. Nous avons été avisés, au moment de la rédaction de ce rapport, que l'ARC et le secteur des services financiers continuent à se réunir régulièrement afin de discuter du CELI.

Des séances de sensibilisation publiques conjointes ont été présentées par l'ARC et les membres du secteur des services financiers avant et après l'entrée en vigueur du CELI dans le but d'informer les conseillers financiers et les institutions de leurs responsabilités et des processus de déclaration.

De plus, l'ARC a aussi mis à la disposition, pour le secteur des services financiers, une page sur son site Web contenant des renseignements sur les processus de demande et d'approbation, les transferts à partir d'un CELI vers un autre CELI, les formulaires de dossiers électroniques et des conseils pour expliquer comment les valeurs monétaires des CELI sont calculées. Ce site offre également des exemples à titre indicatif.

Informer le public

Le 2 janvier 2009, le gouvernement du Canada a lancé un site Web consacré au CELI¹ présentant des renseignements sur les règles régissant les CELI. Bien que le site Web ne fournisse pas d'explications sur les conséquences fiscales des cotisations excédentaires et les retraits remboursés dans la

¹ <http://www.celi.gc.ca/>

même année, il comprenait des liens vers le site Web de l'ARC qui fournissaient ces renseignements.

Le site Web de l'ARC offrait des renseignements complets expliquant en détail les règles et les limites concernant le CELI. Il présente également des exemples de situations pour mieux aider les Canadiens à comprendre comment les règles s'appliquent à eux. Une page consacrée aux règles des retraits figure dans le site Web de l'ARC depuis la création du CELI. Elle donne l'exemple d'une personne qui cotise 5 000 \$ pour chacune des années d'imposition 2009 et 2010 et qui retire plus tard 3 000 \$ pour un voyage qui ne se réalise pas. Selon les règles, la personne doit attendre jusqu'en 2011 pour remettre les 3 000 \$ dans le CELI. Si la personne cotise à nouveau un montant avant 2011, un impôt de 1 % par mois s'appliquerait alors sur la cotisation excédentaire.

Lorsque le CELI fut lancé pour la première fois, le gouvernement n'avait pas prévu qu'il pourrait être utilisé comme un stratagème de planification fiscale abusif.

Le 10 décembre 2008, l'ARC a publié un document d'information sur le CELI dans son site Web. Ce document était également offert en version papier aux Canadiens. Il est par la suite devenu le *Guide du Compte d'épargne libre d'impôt (CELI) pour les particuliers (RC4466)* et a été offert à compter du 30 janvier 2009 en version papier et électronique.

Service Canada a également fourni au public des renseignements sur le CELI dans son site Web² ainsi qu'un lien vers le site Web du CELI du gouvernement du Canada.

Traitement par l'ARC des Canadiens ayant versé une cotisation excédentaire au CELI

Lorsque le CELI a été lancé pour la première fois, le gouvernement n'avait pas prévu qu'il pourrait être utilisé comme un stratagème de planification fiscale abusif. Cependant, le ministère des Finances s'est rapidement rendu compte que certains Canadiens faisaient délibérément des cotisations excédentaires à leur CELI, au delà de la limite de 5 000 \$, afin d'obtenir un taux de rendement supérieur à l'impôt de 1 % par mois prélevé sur la cotisation excédentaire.

En octobre 2009, le ministre des Finances a annoncé des changements aux règles du CELI afin de soumettre tout revenu attribuable à des cotisations excédentaires délibérées aux mesures anti-évitement actuelles prévues à la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Au même moment, le ministre du Revenu national a demandé à l'ARC d'appliquer les règles relatives au CELI afin de lutter contre les stratagèmes de planification fiscale abusifs, le cas échéant.

² <http://www.servicecanada.gc.ca/fra/gdc/celi.shtml>

En juin 2010, le gouvernement a reconnu qu'il y avait une véritable confusion au sujet des règles et, qu'en plus des personnes qui dépassaient délibérément les limites de cotisation, des milliers de Canadiens prétendaient avoir fait sans le savoir des cotisations excédentaires à leur CELI. Le ministre des Finances et le ministre du Revenu national ont annoncé que, pour l'année d'imposition 2009 seulement, chaque cas de cotisation excédentaire serait examiné selon ses propres faits et que l'impôt sur ces cotisations serait annulé si les règles avaient véritablement été mal comprises.

Ainsi, pour l'année d'imposition 2009, le ministre du Revenu national a encouragé les contribuables qui ont fait une cotisation excédentaire à un CELI, à en expliquer les circonstances. Dans le cas d'un réel malentendu quant aux règles, le ministre a indiqué qu'il renonçait à l'impôt découlant de la cotisation excédentaire. Il s'agissait d'un engagement à offrir un traitement équitable aux contribuables qui ont fait sans le savoir une cotisation excédentaire à un CELI, ce qui est conforme à l'article 5 de la Charte des droits du contribuable.

Conclusion

Le CELI a fait l'objet d'une promotion depuis sa création à titre de complément aux régimes existants d'épargne enregistrés (REER et REEE). Étant donné que le CELI n'est pas qu'un simple compte d'épargne, les Canadiens doivent connaître et comprendre les conséquences fiscales de ce nouveau type de compte. En réponse aux questions particulières que nous avons soulevées sur l'exactitude et la disponibilité des renseignements auprès de l'ARC, notre recherche nous a permis de conclure qu'un nombre suffisant de renseignements étaient facilement accessibles dans le site Web de l'ARC pour quiconque souhaitait connaître les règles relatives au CELI. Cependant, la question demeure : pourquoi, malgré la disponibilité des renseignements exacts et opportuns, autant de contribuables ont-ils mal compris les règles?

Notre examen a révélé que l'ARC a commencé à rencontrer des représentants du secteur des services financiers afin de leur offrir des renseignements pertinents en avril 2008 et qu'elle avait mis à la disposition du public des renseignements sur le CELI dans son site Web dès décembre 2008. Nous avons également constaté que l'ARC a pris les mesures nécessaires pour informer ses propres employés au sujet de l'imposition des CELI dès novembre 2008, en fournissant aux agents des services téléphoniques des documents et des cours de formation. Les

renseignements que l'ARC a fournis étaient continuellement mis à jour à mesure que de nouveaux renseignements devenaient disponibles.

Nous concluons que lorsque l'ARC a constaté la confusion vécue par certains Canadiens au sujet des règles sur le CELI, elle a réagi en offrant plus de renseignements. L'ARC, étant responsable de l'administration et du respect de l'observation de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, a la responsabilité de prévoir dans une certaine mesure les défis auxquels seront probablement confrontés les contribuables lorsqu'un nouveau programme fiscal est mis sur pied. Donc même si d'autres ministères, le secteur des services financiers et les médias ont publicisé les avantages du nouvel instrument d'épargne fiscale, l'ARC aurait dû être plus proactive en informant les Canadiens des conséquences fiscales du CELI. Le CELI est libre d'impôt uniquement si l'on suit les règles. Même si des renseignements sur les règles des retraits et de nouvelles cotisations étaient disponibles dans le site Web de l'ARC depuis le début, il est clair que de nombreux Canadiens n'ont pas compris que ces renseignements précieux au sujet du CELI s'y trouvaient aussi.

L'ARC aurait dû être plus proactive en informant les Canadiens des conséquences fiscales du CELI.

Recommandations

Même si mon bureau reconnaît que l'ARC a déjà pris des mesures pour régler les problèmes, et continue de le faire, de récents commentaires de contribuables ainsi que les reportages actuels des médias suggèrent qu'une certaine confusion existe toujours au sujet des règles fiscales régissant le CELI.

Les Canadiens s'en remettent en grande partie à l'ARC quant aux renseignements dont ils ont besoin, afin de respecter leurs obligations fiscales et d'obtenir ce à quoi ils ont droit de leur gouvernement. Afin de s'assurer que son site Web et ses publications informent les Canadiens des obligations fiscales qui accompagnent tout nouveau programme fiscal, l'ARC aurait dû prendre des mesures pour informer les Canadiens où ils pouvaient trouver ces renseignements.

Compte tenu de ce qui précède, je formule les recommandations suivantes :

1. Que l'ARC prenne des mesures en vue de mieux faire connaître aux Canadiens, les renseignements qu'elle fournit concernant le CELI disponibles dans son site Web, sur papier et ailleurs.
2. Que l'ARC continue de mettre à jour les renseignements disponibles sur le CELI et qu'elle informe les Canadiens de façon proactive sur la façon de trouver les règles fiscales régissant le CELI.

3. Que l'ARC continue de collaborer avec le secteur des services financiers afin de s'assurer que ses produits d'information au sujet du CELI sont largement accessibles.

Références

www.celi.gc.ca

www.cra-arc.gc.ca/whtsnw/tms/jntsttmnt-fra.html

www.servicecanada.gc.ca/fra/gdc/celi.shtml

www.fin.gc.ca/n08/09-099-fra.asp

RC243, *Déclaration Compte d'épargne libre d'impôt (CELI)*

RC4466, *Guide du Compte d'épargne libre d'impôt (CELI) pour les particuliers*