

Commentaires soumis à la Commission des finances publiques sur le projet de loi n° 41, *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions des discours sur le budget du 17 mars 2016, du 28 mars 2017, du 27 mars 2018 et du 21 mars 2019*

Mars 2020



Table des matières

Préambule.....	3
Permettre au contribuable d’être représenté dans le cadre des appels sommaires.....	5
Mettre en place un encadrement règlementaire distinct pour la médiation fiscale	6
Offrir la médiation fiscale en amont du processus judiciaire.....	8
Permettre la publication des ententes	10

Préambule

L'avènement de la médiation fiscale au Québec est le fruit d'une vaste réflexion lancée par des pionnières du milieu juridique, économique et comptable, regroupées au sein de l'Association de médiation fiscale.

Dès 2014, dans la foulée des constats accablants que dressait le Protecteur du citoyen dans son rapport annuel 2013-2014 et qui illustraient clairement le déséquilibre du rapport de forces entre les contribuables québécois et les autorités fiscales, l'Association militait devant la Commission Godbout en faveur de l'introduction de modes de prévention des différends (PRD) afin d'alléger le fardeau des contribuables qui font face aux administrations fiscales, de réduire les coûts associés au processus administratif et judiciaire entourant les vérifications et de rendre la justice plus accessible aux contribuables.

Bien que d'importants changements au sein de l'administration fiscale aient été apportés depuis, dont l'adoption de la *Charte des droits des contribuables et mandataires*, il n'en demeure pas moins que la médiation fiscale n'est toujours pas offerte aux contribuables, qui n'ont dès lors d'autre choix que de se tourner vers les tribunaux pour régler un différend qui les oppose à l'Agence du revenu. Pourtant, la médiation fiscale est sans nul doute la voie à privilégier pour réduire le déficit informationnel qui pénalise le contribuable dans ses interactions avec l'Agence du revenu.

L'Ordre des CPA du Québec se réjouit donc de la volonté réitérée par le gouvernement d'offrir aux contribuables la possibilité de soumettre leur différend fiscal à la médiation dans le cadre du processus d'appel sommaire prévu à la *Loi sur l'administration fiscale*.

Nous en sommes d'autant plus satisfaits que cette nouvelle mouture législative reconnaît en toute logique l'expertise des CPA en matière fiscale et confie à l'Ordre la responsabilité de définir les normes d'accréditation de CPA médiateurs compétents.

Rappelons en effet que la pratique de la fiscalité est une activité réservée aux membres du Barreau du Québec, de la Chambre des notaires et de l'Ordre des comptables professionnels agréés en vertu de l'article 16 de la *Loi sur le notariat* et de l'article 141 de la *Loi sur le Barreau*. Ces dispositions prévoient que les avocats, les notaires et les CPA peuvent donner des avis et des conseils sur toute question en matière fiscale, structurer des planifications fiscales, préparer des rapports ou des déclarations de même nature, y compris les déclarations de revenus. Ces mêmes professionnels peuvent aussi préparer et déposer des avis d'appel à l'Agence du revenu et discuter avec les autorités fiscales du bien-fondé des cotisations en matière d'impôts.

Si le législateur a ainsi encadré la pratique de la fiscalité, c'est dans un souci de protection du public. Alors que les règles fiscales sont de plus en plus complexes et que l'État priorise à juste titre la lutte à l'évasion et à l'évitement fiscal, il importe que les contribuables soient conseillés par des professionnels soumis à des règles déontologiques et à des normes de compétence et d'intégrité.

Défenseur proactif des modes alternatifs de règlement des différends fiscaux, c'est dans un esprit de collaboration que l'Ordre soumet ses observations aux parlementaires et ouvre grand la porte aux échanges pour favoriser un nécessaire changement de culture, tant au sein du système judiciaire que de l'Agence du revenu du Québec.

Permettre au contribuable d'être représenté dans le cadre des appels sommaires

Comme l'illustre encore le Protecteur du citoyen dans son rapport publié en février dernier, la démonstration du profond déséquilibre entre les parties impliquées dans les appels sommaires prévus à la *Loi sur l'administration fiscale* n'est plus à faire. En outre, ce déséquilibre est nettement plus prononcé que celui qu'on peut observer entre les parties impliquées dans un différend traditionnel porté devant la division des petites créances.

Alors que les particuliers, qui doivent se représenter seuls, en sont souvent à leur première expérience devant la justice, l'Agence du revenu, elle, y est toujours présente et représentée. Même si ses représentants ne sont pas ou plus membres du Barreau, ils possèdent une connaissance du processus judiciaire et une fine compréhension des règles fiscales. Leurs fonctions les amènent quotidiennement à représenter les autorités fiscales, à interpréter les lois et à interagir devant le tribunal.

L'Agence du revenu a donc une indéniable longueur d'avance sur le particulier ou la PME qui se prévaut des dispositions relatives aux appels sommaires, tant par les ressources matérielles dont elle dispose que par l'équipe qui la représente.

Dans ce contexte, et considérant que la hausse des seuils d'admissibilité aux appels sommaires prévue à l'article 21 du projet de loi entraînera manifestement une complexification des dossiers et des questions en litige, il serait à-propos de reconsidérer l'article 29 du projet de loi et d'offrir au contribuable la possibilité de se faire représenter s'il le souhaite. Dans un litige où le contribuable serait représenté, l'Agence du revenu pourrait également l'être.

D'ailleurs, bien que la représentation par avocat soit formellement interdite devant la Division des petites créances, le juge peut, de son propre chef ou à la demande de l'une des deux parties, permettre la représentation par avocat, avec l'accord du juge en chef de la Cour du Québec, si une affaire soulève une question complexe sur un point de droit.

Nous considérons qu'il n'est pas dans le meilleur intérêt des contribuables ni du système judiciaire d'attendre qu'une telle requête soit présentée séance tenante puisqu'elle occasionnera des délais additionnels. En conséquence, il est souhaitable de permettre au contribuable d'opter pour la représentation dès la judiciarisation du dossier.

Mettre en place un encadrement réglementaire distinct pour la médiation fiscale

L'article 30 du projet de loi assujettit la pratique de la médiation offerte dans le cadre des appels sommaires aux règles de la Division des petites créances « *compte tenu des adaptations nécessaires.* »

Pourtant, l'encadrement de l'appel sommaire est prévu aux articles 93 et suivants de la *Loi sur l'administration fiscale* et il jouit d'un régime juridique distinct de la procédure de recouvrement aux petites créances, qui est régie par le *Code de procédure civile*.

Le règlement sur la médiation des demandes présentées aux petites créances a été rédigé en fonction du rôle traditionnel de cette division de la Cour du Québec en matière civile et non en fonction de la *Loi sur l'administration fiscale*. Il tire sa disposition habilitante à l'article 570 du *Code de procédure civile*. De surcroît, il ne vise que les avocats et notaires québécois et le projet de loi 41 ne prévoit pas sa modification afin d'inclure les membres de l'Ordre des CPA.

Par ailleurs, le règlement prévoit des exigences de formation de 16 heures visant à assurer la maîtrise des notions et des habiletés de base en médiation. Le règlement n'impose cependant aucune exigence au chapitre de la fiscalité, que ce soit d'avoir exercé en fiscalité, de détenir des connaissances en fiscalité ni même de comprendre le processus de conformité fiscale. Pourtant, la fiscalité est une activité hautement risquée. Les règles fiscales sont complexes, les incidences fiscales d'une transaction peuvent être très nombreuses et la non-conformité fiscale entraîne de lourdes conséquences.

C'est pourquoi le candidat à la profession de CPA doit obligatoirement obtenir 6 à 9 crédits en fiscalité, soit 6 dans le cadre de son diplôme universitaire donnant ouverture au permis de CPA et 3 dans le cadre du programme de formation professionnelle qui donne accès au permis de comptabilité publique.

L'Ordre des CPA, tout comme la Chambre des notaires, propose donc que la médiation fiscale introduite par le projet de loi 41 soit encadrée par un règlement distinct tirant sa disposition habilitante de la section 11.1 de la *Loi sur l'administration fiscale* introduite par le projet de loi à l'étude.

À cet égard, nous croyons utile de faire un parallèle avec l'encadrement de la médiation familiale, qui tire son habilitation de l'article 619 du *Code de procédure civile* et qui est régie par son propre règlement en raison des particularités de sa pratique et des habiletés qu'elle requiert. Il en est de même de l'encadrement de la médiation civile prévue à la *Directive encadrant le pouvoir discrétionnaire du ministre de la Justice*, qui exige, outre une formation générale équivalant à un diplôme de premier cycle de niveau baccalauréat, une formation de 60 heures permettant d'acquérir les compétences théoriques et pratiques nécessaires à l'exercice de la médiation.

L'ajout d'une telle disposition habilitante au projet de loi permettrait au gouvernement d'encadrer par un règlement spécifique l'accréditation des médiateurs appelés à intervenir dans le cadre d'appels sommaires plutôt que de les assujettir au règlement sur la médiation des demandes présentées aux petites créances, dont les exigences sont à notre avis bien insuffisantes pour les outiller adéquatement.

Un règlement distinct assurerait non seulement la cohérence avec l'encadrement de la pratique de la fiscalité et les lois professionnelles mais le fait d'exiger des futurs médiateurs des connaissances et des habiletés spécifiques permettra d'instaurer un climat de confiance entre les parties et de compenser en quelque sorte le déséquilibre des forces dont nous avons précédemment fait état.

L'accréditation des médiateurs serait sous la responsabilité des trois ordres professionnels ayant la fiscalité en partage, à savoir la Chambre des notaires, le Barreau du Québec et l'Ordre des CPA.

Offrir la médiation fiscale en amont du processus judiciaire

Suivant le libellé de l'article 27 du projet de loi, l'Agence du revenu a en quelque sorte le pouvoir discrétionnaire de soumettre le litige à la médiation après avoir été informée de l'intention du contribuable d'y recourir et après avoir pris connaissance de l'ensemble du dossier présenté par ce dernier.

Le libellé de l'article est sans équivoque : point de médiation sans le consentement de l'Agence, ce qui nous apparaît contraire à l'un des objectifs du *Plan stratégique du ministère de la Justice 2019-2023*, en page 19, à savoir :

« Encourager l'Administration gouvernementale à recourir davantage aux modes de prévention et de règlement des différends. »

Nous considérons donc que la médiation ne devrait pas être laissée à la seule discrétion de l'Agence et qu'elle pourrait même être imposée, ce qui s'inscrirait tout à fait dans l'esprit de la *Stratégie ministérielle de promotion et de développement des modes de prévention et de règlement des différends en matière civile et commerciale 2018-2021* :

« En ce qui concerne les dossiers où l'État est en cause, le Ministère entend instaurer une politique sur la prévention et le règlement des différends dans l'Administration gouvernementale québécoise. Cette politique s'appliquera aux ministères du gouvernement du Québec. En effet, le gouvernement souhaite être proactif dans l'avènement du changement de culture qu'apporte le Code de procédure civile et faire preuve d'exemplarité en favorisant le recours aux modes de PRD, lorsque la loi le permet. »

Par ailleurs, bien que la médiation ait toujours sa place dans le cadre d'un dossier judiciairisé, elle pourrait contribuer davantage à désengorger le système judiciaire si elle était offerte aux parties plus tôt dans le processus de vérification fiscale. Ainsi, elle pourrait constituer la première étape du processus d'appel sommaire et ce, dès que le contribuable, informé de son avis de cotisation, signifie son désaccord aux autorités fiscales.

Cette proposition permettrait à notre avis de répondre aux impératifs du dernier alinéa de l'article premier du *Code de procédure civile* entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016 :

« Les parties doivent considérer le recours aux modes privés de prévention et de règlement de leur différend avant de s'adresser aux tribunaux »

Par ailleurs, les commentaires de la ministre de la Justice portant sur cet article nous enseignent ce qui suit :

« Le dernier alinéa fait obligation aux parties de considérer le recours aux modes privés avant de saisir les tribunaux de leur différend. Cette règle, qui s'inscrit dans l'approche de coopération préconisée par la disposition préliminaire, exige des parties qu'elles examinent attentivement cette

voie dans leur prise de décision. Bien qu'elle ne soit pas contraignante au point de rendre irrecevable l'action qui n'aurait pas été précédée d'une tentative de règlement, la disposition devrait, en raison de son caractère impératif, entraîner un changement important dans le rôle des juristes qui devraient désormais présenter à leurs clients un ensemble de possibilités pour la résolution des conflits. Ce changement s'imposera d'autant plus puisque, si le différend est porté devant les tribunaux, les parties devront faire état de la considération apportée à cette voie dans le protocole de l'instance, tel que le prévoit l'article 148."¹

Enfin, il y a tout lieu de croire que la hausse des seuils d'admissibilité des appels sommaires prévue à l'article 21 du projet de loi entraînera une augmentation du volume des dossiers ouverts, comme on l'a observé à la suite de la hausse du seuil d'admissibilité des petites créances en 2015.

De plus, selon les données du ministère de la Justice, le nombre de dossiers de petites créances réglés à la suite d'une médiation est en hausse, pour atteindre 64,18 % en 2018-2019. Quant au délai médian de traitement des dossiers réglés dans le cadre de la médiation, il était en baisse de 10 jours en 2018-2019 alors que celui des dossiers réglés par un jugement était en hausse de 10 jours pour la même période.

Ces indicateurs sont autant d'éléments qui devraient nous inciter à favoriser autant que possible le processus de médiation en matière fiscale, tant dans l'intérêt des contribuables que de l'administration de la justice.

¹ Commentaires de la ministre de la Justice, Code de procédure civile, Chapitre C-25.01, Gouvernement du Québec, 2015, SOQUIJ & Wilson et Lafleur, page 19.

Permettre la publication des ententes

Le système fiscal québécois repose sur le principe de transparence et d'autodéclaration. Il est dans l'ordre des choses que l'article 30 du projet de loi prévoie la confidentialité de ce qui est dit et fait dans le cadre du processus de médiation, ainsi que la non-contraignabilité des parties.

Cela dit, la médiation fiscale s'inscrit dans le cadre d'un différend opposant le contribuable et l'État. Elle revêt donc un caractère public. Conséquemment, il serait souhaitable que les ententes intervenues dans le cadre du processus de médiation soient publiées. Un mécanisme de caviardage pourrait protéger l'identité des parties tout en assurant la transparence et l'imputabilité légitimement attendues de l'État et de ses entités.



CPA

ORDRE DES COMPTABLES
PROFESSIONNELS AGRÉÉS
DU QUÉBEC

5, Place Ville Marie, bureau 800, Montréal (Québec) H3B 2G2
T. 514 288-3256 1 800 363-4688 Téléc. 514 843-8375
www.cpaquebec.ca