



**Mémoire présenté par
l'Ordre des comptables agréés du Québec
sur la création de l'Agence du revenu du Québec**

Déposé à la
Commission des finances publiques
Assemblée nationale du Québec

Dans le cadre de consultations particulières
à l'égard du projet de loi n^o107 - *Loi sur l'Agence du revenu du Québec*

Le 28 septembre 2010

Préambule

L'Ordre des comptables agréés du Québec (l'Ordre) est un ordre professionnel d'exercice exclusif au sens du *Code des professions*, c'est-à-dire un organisme principalement voué à la protection du public. Dans ce but, l'Ordre, comme les 44 autres ordres professionnels québécois, doit exercer des fonctions précises en matière de délivrance des permis d'exercice aux candidats à la profession, de tenue du Tableau de l'Ordre, de surveillance de l'exercice de la profession et de dépistage de la pratique illégale. Il doit également suivre un ensemble de règles de fonctionnement imposées par le *Code des professions*.

Les 17 900 comptables agréés que compte le Québec sont actifs à tous les paliers et dans tous les secteurs de l'économie. Leur profession amène de nombreux membres de l'Ordre à exercer dans le domaine de la fiscalité des personnes et des entreprises. Environ 45 % des membres de l'Ordre exercent en cabinet alors que 55 % œuvrent en entreprise, dans le secteur public ou en enseignement.

Ce mémoire est présenté dans le cadre de la consultation particulière menée par la Commission des finances publiques sur le sujet du projet de loi n° 107 instituant l'Agence du revenu du Québec (ARQ).

Les dispositions actuelles du projet de loi permettent de croire que l'ARQ aura toute l'autorité nécessaire pour l'application des lois fiscales québécoises et nous comprenons que les objectifs poursuivis par le gouvernement sont entre autres de :

- procurer la flexibilité nécessaire à l'agence en matière de dotation et de rétention de personnel qualifié;
- procurer la flexibilité nécessaire à l'achat de biens et de services pour une implantation plus efficace des processus nécessaires au développement de l'organisation.

Ce projet de loi permet, par ailleurs, à l'ARQ d'instaurer son propre cadre de gouvernance, lui assurant ainsi autonomie et imputabilité.

Les comptables agréés qui entretiennent des liens avec les autorités fiscales se soucient de l'efficacité des processus, de la gouvernance et de la protection du public. L'Ordre des comptables agréés du Québec est d'accord avec l'objectif du projet de loi et la majorité de ses dispositions.

Toutefois, l'Ordre veut exprimer au législateur ses préoccupations quant aux effets possibles du projet de loi sur ces éléments. Ces préoccupations sont :

- Les modifications proposées par le projet de loi ne risquent-elles pas de créer un déséquilibre entre les pouvoirs accordés à la nouvelle ARQ et les recours du contribuable dans les situations où il se croit lésé?
- Les règles de gouvernance proposées par le projet de loi sont-elles adaptées au niveau élevé des responsabilités qui incomberont aux membres du conseil d'administration de l'ARQ?

En réponse à ces préoccupations, l'Ordre des comptables agréés du Québec propose au législateur deux mesures de bonification du projet de loi, soit :

- la création d'un poste d'ombudsman, afin de veiller au respect des droits des contribuables;
- l'utilisation de règles de gouvernance modernes par le contrôle de la rémunération des membres du conseil d'administration.

Protection du contribuable

La Loi de l'impôt sur le revenu est l'une, sinon la seule, des lois du Québec où le fardeau de la preuve est inversé. En cas de litige, il appartient au contribuable de faire la preuve que les arguments avancés par Revenu Québec à l'appui d'une cotisation, sont erronés. La protection du contribuable, dans un tel contexte, doit être au cœur des préoccupations du législateur lors de l'adoption de toute mesure ayant pour effet possible un changement dans le fragile équilibre entre les parties. Certains processus qui visent à protéger les contribuables existent déjà, mais il y aurait avantage, dans le nouveau contexte qui découlera de la mise sur pied de l'ARQ, à y consacrer des ressources plus spécialisées.

Lors du dépôt de son dernier rapport annuel (2008-2009), le Protecteur du citoyen dévoilait les statistiques concernant les plaintes reçues à ses bureaux. Sur 21 330 citoyens ayant porté plainte, 688 d'entre eux l'avaient fait en regard de l'équité de traitement de l'Administration fiscale québécoise, visant ainsi le travail de Revenu Québec.

Le Protecteur du citoyen doit consacrer une importante portion de ses ressources au traitement de plaintes concernant un environnement éminemment spécialisé et ayant son langage propre, le système fiscal. La création d'un poste d'ombudsman permettrait d'alléger le travail du Protecteur du citoyen pour que celui-ci puisse consacrer davantage de ressources aux demandes touchant d'autres secteurs d'activité de l'État.

Au sein de Revenu Québec existe aussi une direction du traitement des plaintes relevant directement du sous-ministre. Dans son rapport annuel, Revenu Québec indique que cette direction a traité, durant la période 2008-2009, 2 686 plaintes. Selon un sondage cité dans le rapport annuel de Revenu Québec, plus de 20 % des personnes interrogées se sont montrées insatisfaites du traitement de leur plainte.

L'avantage du travail d'un ombudsman, sur la direction du traitement des plaintes, se situe essentiellement dans l'indépendance, en apparence comme en fait, de l'organisme qui traite les plaintes et du traitement de celles-ci.

Revenu Québec est juge et partie, car il administre la loi et reçoit les plaintes. Par mesure d'équité, l'ARQ, dans un cadre plus flexible, ne pourrait se permettre d'être taxé de faire un traitement des plaintes manquant d'indépendance.

Un équilibre doit donc être maintenu entre d'un côté, l'autonomie de l'organisation et la flexibilité de son cadre administratif et de l'autre côté la protection du public et le traitement équitable des contribuables. Un ombudsman constituerait une ressource indépendante à la fine pointe des connaissances en

matière de fiscalité et de gestion des affaires fiscales, et contribuerait à maintenir cet équilibre.

L'objectif de la création de l'ARQ est de donner la flexibilité nécessaire à la saine administration du régime fiscal. La création du poste d'ombudsman contribuerait à baliser cette flexibilité nouvellement acquise, pour faire en sorte qu'elle ne puisse pas se faire au détriment des droits du contribuable.

La création d'un poste d'ombudsman permettrait de rééquilibrer cette relation et favoriserait les mécanismes encourageant la transparence.

À cet effet, l'ombudsman devrait avoir un mandat qui pourrait se décliner en six volets :

- conseille, aide et renseigne le ministre;
- examine les questions relatives aux services;
- facilite, pour les contribuables, l'accès aux recours offerts;
- fait connaître au public son mandat;
- rend publiques les décisions qu'il rend;
- est consulté pour le développement de nouveaux processus.

La situation hiérarchique du poste d'ombudsman dans l'organigramme de la future ARQ devrait garantir que celui-ci disposera de toute la latitude administrative requise et de la nécessaire indépendance d'apparence et de fait. L'ombudsman devrait aussi faire une reddition de comptes publique une fois par année.

Utilisation de règles de gouvernance modernes

L'Ordre tient à souligner, en particulier, son accord avec l'article 24, alinéa 5 du projet de loi qui propose la nomination d'administrateurs indépendants et l'application d'un code de déontologie et d'éthique, ce qui est en conformité avec les meilleures pratiques en matière de gouvernance.

La participation à un conseil d'administration d'une agence telle que l'ARQ est un investissement de temps important. Un administrateur consciencieux porte une attention particulière à son rôle et doit pouvoir expliquer son point de vue efficacement au conseil et à la haute direction. Des personnes possédant des connaissances spécialisées et des compétences particulières devront siéger au conseil d'administration de l'ARQ.

Par équité, pour protéger les revenus de l'État et considérant la tâche stratégique des administrateurs indépendants, l'Ordre propose au législateur de prévoir la rémunération des administrateurs indépendants qui siégeront au conseil

d'administration au même titre que les membres du conseil d'administration d'autres sociétés d'État dont fait mention le décret 610-2006.

La rémunération du conseil d'administration dans les sociétés d'État se répartit entre une rémunération forfaitaire sur une base annuelle et des jetons de présence de quelques centaines de dollars par réunion. Le montant déterminé pour rémunérer les administrateurs de l'ARQ devrait se situer dans les mêmes paramètres que d'autres sociétés d'État par souci d'équité.

Conclusion

Sous réserve des points mentionnés précédemment, l'Ordre est favorable à la création de l'Agence du revenu du Québec. Toutefois, la nouvelle agence doit maintenir la rigueur de son travail et s'assurer d'une modernisation plus rapide de ses infrastructures pour la protection du public et de son droit à l'information.

L'Ordre des comptables agréés du Québec se voue avant tout à la protection du public et souhaite l'application de processus rigoureux dans la sphère fiscale québécoise.

L'Ordre souhaite remercier les membres de la commission d'avoir permis cette représentation lors de ses audiences particulières.

Enfin, l'Ordre des comptables agréés du Québec offre son entière collaboration et est disposé à travailler à la recherche d'idées novatrices et constructives dans le cadre de cet important projet.

Nous profitons également de l'occasion pour rappeler au gouvernement qu'il dispose d'un bassin important de comptables agréés à son emploi qui sauraient mettre à profit leur savoir-faire, leur rigueur et leur professionnalisme pour mener à bien cette réforme.