

Québec, le 15 octobre 2010

Monsieur Yannick Vachon
Secrétaire de la Commission des finances publiques
et de la Commission des institutions
Assemblée nationale du Québec
Édifice Pamphile-Le May, 3^e étage
1035, rue des Parlementaires, Bureau 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3

Objet : Projet de loi n° 107 – Loi sur l'Agence du revenu du Québec

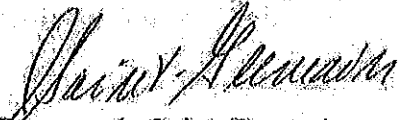
Monsieur le Secrétaire,

Je désire porter à votre attention les commentaires du Protecteur du citoyen que j'ai transmis à M. Alain Paquet, président de la Commission des finances publiques, concernant le projet de loi n° 107 – Loi sur l'Agence du revenu du Québec.

Je vous remercie de bien vouloir en saisir les membres de la Commission des finances publiques, ainsi que ceux de la Commission des institutions.

Veuillez agréer, Monsieur le Secrétaire, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La protectrice du citoyen,


Raymonde Saint-Germain

P.J.

Québec, le 15 octobre 2010

Monsieur Alain Paquet
Président de la Commission des finances publiques
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
1^{er} étage, Bureau 1.109
Québec (Québec) G1A 1A4

Objet : Projet de loi n° 107 – Loi sur l'Agence du revenu du Québec

Monsieur le Président,

Le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et des projets de règlement qui sont présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

Nous avons ainsi pris connaissance du projet de loi n° 107, Loi sur l'Agence du revenu du Québec, qui vise essentiellement la création d'une agence, personne morale mandataire de l'État, qui se substituerait au ministère du Revenu.

Nous avons constaté avec satisfaction que l'article 144 du projet de loi prévoit la modification de l'article 15 de la Loi sur le Protecteur du citoyen, afin que celui-ci conserve sa compétence sur la nouvelle agence, dont le personnel ne sera pas nommé suivant la Loi sur la fonction publique (ce critère étant celui retenu par l'article 14 de la Loi). Je porte toutefois à l'attention de la Commission que cet article 144 du projet de loi devra être amendé, puisqu'un 7^e paragraphe a déjà été

ajouté à l'article 15 de la Loi sur le Protecteur du citoyen par l'adoption ce printemps du projet de loi n° 67, Loi sur l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux.

Notre veille législative nous amène également à suivre les travaux des commissions parlementaires lors des consultations portant sur des projets de loi d'intérêt pour l'institution. C'est dans ce contexte que nous avons pris connaissance du mémoire que l'Ordre des comptables agréés du Québec a présenté à la Commission et des discussions tenues lors de son audition dans le cadre des consultations particulières, le 28 septembre dernier.

L'action du Protecteur du citoyen à l'égard du ministère du Revenu du Québec

L'Ordre recommande au Législateur « la création d'un poste d'ombudsman, afin de veiller au respect des droits des contribuables »¹. Cette proposition de l'Ordre et les arguments à son soutien nous ont étonnés, puisque le Protecteur du citoyen, une institution relevant de l'Assemblée nationale, exerce déjà, dans des conditions d'indépendance et d'impartialité, sa compétence sur le ministère du Revenu.

Conscient que le Protecteur du citoyen traite déjà les plaintes des citoyens à l'égard de ce ministère, le président et chef de la direction de l'Ordre a émis aux parlementaires l'opinion que :

« Le Protecteur du citoyen doit consacrer une importante portion de ses ressources au traitement des 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 »².

Il est certain que la fiscalité est un domaine spécialisé. Néanmoins, avec les ressources dont il dispose, le Protecteur du citoyen règle de nombreuses plaintes des citoyens à l'égard du ministère du Revenu. Ainsi, en 2009-2010, le Protecteur

¹ *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 dans le cadre de consultations particulières à l'égard du projet de loi no107, 28 septembre 2010, page 4 (ci-après : *Mémoire de l'OCAQ*).

² Journal des débats de la Commission des finances publiques, le 28 septembre 2010.

du citoyen a complété l'examen de 467 plaintes à l'égard de ce seul ministère³ et a conclu que celles-ci étaient fondées dans près de 25 % des cas. Les recommandations alors faites au ministère du Revenu sont acceptées par celui-ci dans 99 % des cas, ce qui est d'ailleurs le taux d'acceptation de nos recommandations pour l'ensemble des ministères et organismes publics assujettis à notre compétence.

Par ailleurs, le président et chef de la direction de l'Ordre des comptables agréés a indiqué à la Commission qu'il craignait « que cette préoccupation-là [les plaintes contre le ministère du Revenu, et plus spécialement la fiscalité] soit noyée dans l'ensemble des préoccupations du Protecteur du citoyen et que le contribuable, lui, en apparence ne se sente pas en toute confiance par rapport à ce domaine qui est hyperspécialisé, qu'est la fiscalité »⁴.

À ce propos, je tiens à rassurer les membres de la Commission. Tel que mentionné dans notre rapport annuel de gestion 2009-2010, « l'allocation des ressources du Protecteur du citoyen fluctue en fonction de l'évolution de la demande des citoyens et en visant l'optimisation des budgets disponibles »⁵. C'est d'ailleurs ce que nous aurions expliqué avec plaisir aux représentants de l'Ordre des comptables agréés s'ils nous avaient consultés à ce sujet.

À notre avis, la proposition de l'Ordre de créer un ombudsman des contribuables au sein de l'Agence du revenu n'offre pas le même degré d'impartialité et d'indépendance que ne le fait actuellement le recours au Protecteur du citoyen. À titre d'exemple, il est suggéré que cet ombudsman « conseille, aide et renseigne le ministre »⁶ et qu'il « relève du ministre »⁷. En cela, son rôle et son statut seraient comparables à ceux de l'Ombudsman des contribuables de l'Agence du revenu du Canada. Mes collaborateurs et moi-même avons donc été heureux d'entendre les

³ Cela n'inclut pas les plaintes réorientées (15) ou dont l'examen a été interrompu (221), par exemple parce qu'elles étaient prématurées ou que le demandeur disposait d'un « recours légal, susceptible de corriger adéquatement et dans un délai raisonnable la situation préjudiciable », comme le recours en opposition dans les cas de contestation des avis de cotisation (intervention du Protecteur du citoyen prohibée en vertu de l'article 18(1) de la Loi). D'autres motifs d'interruption sont que le demandeur constate son erreur ou que la seule première intervention du Protecteur du citoyen, lorsqu'interpellé, entraîne l'accélération du traitement du dossier. À titre comparatif, pour l'année 2008-2009, sur laquelle s'appuie le mémoire de l'Ordre, l'examen de 571 plaintes a été complété et 21 % de celles-ci ont été jugées fondées, alors que 21 plaintes ont été réorientées et que l'examen de 236 d'entre elles a été interrompu.

⁴ Journal des débats de la Commission des finances publiques, le 28 septembre 2010.

⁵ PROTECTEUR DU CITOYEN, *Rapport annuel de gestion 2009-2010*, p. 51.

⁶ *Mémoire de l'OCAQ*, p. 6.

⁷ Journal des débats de la Commission des finances publiques, le 28 septembre 2010.

propos du ministre des Finances et ministre du Revenu ainsi que du député de Shefford lors de cette audition, qui vont dans le même sens en rappelant la compétence du Protecteur du citoyen.

Une comparaison des pouvoirs du Protecteur du citoyen avec ceux de l'Ombudsman des contribuables créé au sein de l'Agence du revenu du Canada nous montre que le mandat de ce dernier est plus limitatif. En effet, selon son décret de création⁸, « l'ombudsman ne peut examiner : a) l'administration ou l'application de la législation fiscale à moins que l'examen ne porte sur toute question relative aux services », ni « la fourniture d'une interprétation administrative par l'Agence de toute disposition de la législation fiscale »⁹. Ainsi, l'ombudsman fédéral des contribuables « peut seulement examiner des plaintes qui sont liées au service fourni par l'ARC »¹⁰, et ce, uniquement « lorsque tous les autres mécanismes de règlement à l'ARC auront été épuisés »¹¹. Le Protecteur du citoyen n'est pas soumis à une telle limitation vis-à-vis de Revenu Québec, bien qu'il s'abstienne généralement d'intervenir quant aux demandes constituant purement une contestation d'avis de cotisation, référant alors les citoyens au recours en opposition à la cotisation, prévu à la Loi sur le ministère du Revenu¹², puisqu'il s'agit dans la majorité des cas d'un « recours légal, susceptible de corriger adéquatement et dans un délai raisonnable la situation préjudiciable »¹³.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que la fiscalité n'est pas le seul domaine par lequel le ministère du Revenu touche la vie des citoyens, et n'est donc pas le seul sujet de plaintes au Protecteur du citoyen. La Direction générale des biens non réclamés, le Registraire des entreprises et la Direction de la perception des pensions alimentaires sont aussi du nombre des secteurs d'activité pour lesquels le Protecteur du citoyen est appelé à jouer son rôle de médiateur entre le citoyen et le Ministère. C'est pourquoi je suis d'avis que l'expertise multidisciplinaire est essentielle pour bien assumer cette responsabilité. En d'autres termes, la seule expertise comptable ne suffit pas, et une combinaison d'expertises diversifiées, dont l'expertise administrative et juridique, est essentielle. Ces expertises multidisciplinaires sont réunies au Protecteur du citoyen.

⁸ Décret du Conseil, P.C. 2007-0828, disponible sur le site Internet de l'Ombudsman des contribuables, <http://www.droitsdescontribuables.gc.ca/rdrnnci-fra.pdf>

⁹ *Idem*, art. 5(2)(a) et (d).

¹⁰ Site Internet de l'Ombudsman des contribuables, <http://www.droitsdescontribuables.gc.ca/typs-fra.html>.

¹¹ *Idem*, <http://www.droitsdescontribuables.gc.ca/lmttns-fra.html>.

¹² *Loi sur le ministère du Revenu*, L.R.Q., c. M-31, art. 93.1.1.

¹³ *Loi sur le Protecteur du citoyen*, art. 18(1).

L'avantage indéniable que détient le Protecteur du citoyen en cette matière réside dans le fait que des interfaces se réalisent avec d'autres délégués de l'institution, oeuvrant dans différents secteurs souvent concernés par des problématiques de nature fiscale, dont la CSST, Emploi Québec, la Régie des rentes, le ministère des Finances ou le ministère de la Justice.

Enfin, je souligne à la Commission les *avantages économiques* de la formule existante : le Protecteur du citoyen dispose en effet d'une structure et de ressources déjà développées et efficaces, à coûts efficients.

Pour une meilleure reddition de compte par la Direction du traitement des plaintes de Revenu Québec

Outre le recours au Protecteur du citoyen, les citoyens qui s'estiment lésés par le ministère du Revenu peuvent également s'adresser à la Direction du traitement des plaintes de Revenu Québec. Depuis plus de vingt ans, cette direction répond aux citoyens insatisfaits des services reçus, ce ministère étant d'ailleurs l'un des premiers à avoir implanté un Bureau des plaintes.

Néanmoins, et bien que la lecture de son rapport annuel montre que Revenu Québec reconnaît l'importance du travail effectué par la Direction du traitement des plaintes, la reddition de compte de cette direction est sommaire¹⁴. Il n'est en effet pas possible d'y apprendre ce que cette direction a développé pour améliorer les façons de faire, corriger certaines situations ou proposer des modifications aux politiques, directives, pratiques ou procédures administratives.

Afin de mieux faire connaître et reconnaître le travail de la Direction du traitement des plaintes et d'assurer une meilleure diffusion de ses interventions auprès des citoyens, des partenaires externes, du conseil d'administration de la future Agence, du ministre, du gouvernement et du Protecteur du citoyen, il serait à notre avis opportun d'améliorer sa reddition de compte.

À cette fin, l'ajout au projet de loi d'une disposition obligeant l'Agence à produire un rapport d'activités pour la Direction du traitement des plaintes serait à mon avis pertinent. Cette disposition pourrait prendre la forme d'un article semblable à l'article 43 de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles¹⁵. Cet article prévoit

¹⁴ REVENU QUÉBEC, *Rapport annuel de gestion 2008-2009*, septembre 2009, p. 86; REVENU QUÉBEC, *Rapport annuel de gestion 2009-2010*, septembre 2010, p. 88.

¹⁵ *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, L.R.Q., chapitre A-13.1.1.

que la direction du traitement des plaintes du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale doit préparer annuellement un rapport d'activités, inclus dans le rapport annuel de gestion du ministère. Ce rapport doit notamment contenir les constatations sur le nombre de plaintes reçues, sur les suites qui leur sont données et sur la satisfaction des personnes ayant requis ses services, de même que toute recommandation sur ces derniers. La lecture du rapport annuel du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale nous permet de constater qu'une telle reddition de compte donne un portrait précis des plaintes des citoyens, des activités du bureau des plaintes et des pistes de solutions qu'il propose¹⁶. Je crois en outre que, sous la nouvelle Agence, la Direction du traitement des plaintes devrait relever directement du conseil d'administration.

Cette transparence accrue permettrait, à mon avis, d'améliorer la confiance des citoyens envers ce recours ou, pour reprendre les mots du président et chef de la direction de l'Ordre des comptables agréés, « d'une façon d'essayer d'améliorer les choses au vu et au regard du citoyen »¹⁷.

Modification à l'article 93.2 de la Loi sur le ministère du Revenu

Je souhaite enfin profiter de la présente pour aborder un dernier sujet, tout à fait différent, mais qui m'interpelle puisqu'il touche l'accès à la justice par les citoyens. En 1991, le gouvernement modifiait l'article 93.2 de la Loi sur le ministère du Revenu, afin d'augmenter les montants maximums permettant d'interjeter un appel sommaire à la cour des petites créances. Ces montants passèrent ainsi de 3 000 \$ à 4 000 \$ pour les cotisations émises par le Ministère et de 10 000 \$ à 15 000 \$ pour une réduction dans le calcul du revenu ou du revenu imposable¹⁸. Le ministre du Revenu expliquait alors que cette mesure avait pour but de rendre la procédure accessible au plus grand nombre de citoyens possible, et de leur donner un accès direct et immédiat à la justice, à un coût minime¹⁹. Il mentionnait également que cette mesure réduisait les frais d'opération du fonctionnement du ministère de la Justice. Le montant maximal pour faire appel à la cour des petites créances était à l'époque de 3 000 \$.

¹⁶ MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Rapport annuel de gestion 2008-2009*, septembre 2009, p. 72-78; MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Rapport annuel de gestion 2009-2010*, octobre 2010, p. 82-87.

¹⁷ Journal des débats de la Commission des finances publiques, le 28 septembre 2010.

¹⁸ *Loi sur le ministère du Revenu*, L.R.Q., c. M-31, modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu et la Loi sur les impôts*, L.Q. 1991, c. 7, art. 7.

¹⁹ Journal des débats de la Commission permanente du budget et de l'administration, 20 février 1991.

En juin 2002, la compétence de la division des petites créances a été portée de 3 000 \$ à 7 000 \$²⁰. À la suite de cette modification, aucun changement n'a cependant été apporté à la Loi sur le ministère du Revenu pour refléter cette nouvelle réalité. Il en résulte que, plutôt que d'être plus élevé que le montant prévu au Code de procédure civile, comme c'était le cas jusqu'en 2002, le montant prévu en matière fiscale y est maintenant de 3 000 \$ inférieur.

Afin de rendre la justice plus accessible aux citoyens et de se modeler sur le montant prévu au Code de procédure civile en matière de petites créances, nous vous recommandons de modifier les montants prévus à l'article 92.3 de la Loi sur le ministère du Revenu, afin de les porter à 7 000 \$ pour les avis de cotisation émis par Revenu Québec et à 25 000 \$ pour la réduction dans le calcul du revenu ou du revenu imposable.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La protectrice du citoyen,



Raymonde Saint-Germain

- c. c. M. Raymond Bachand, ministre des Finances et ministre du Revenu
M. Jean-Marc Fournier, ministre de la Justice et procureur général, leader parlementaire du gouvernement
M. Stéphane Bédard, leader parlementaire de l'opposition officielle
M^{me} Sylvie Roy, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition
M^{me} Francine Martel-Vaillancourt, sous-ministre du Revenu
M. Michel Bouchard, sous-ministre de la Justice et sous-procureur général
M. Yannick Vachon, secrétaire de la Commission des finances publiques et de la Commission des institutions

²⁰ Loi portant réforme du Code de procédure civile, L.Q. 2002, c. 7, art. 178.