



MÉMOIRE PRÉSENTÉ
À
LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES
DANS LE CADRE DES

**CONSULTATIONS PARTICULIÈRES SUR
LE PROJET DE LOI N° 18,
*LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES IMPÔTS
ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES***

LE MARDI 9 AVRIL 2013

INTRODUCTION

L'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec tient tout d'abord à remercier vivement la Commission des finances publiques de son invitation à participer aux consultations particulières qu'elle tient pour étudier le projet de loi n° 18. Nous nous réjouissons d'avoir ainsi l'occasion de contribuer à la bonification de ce projet de loi, qui vise à apporter des améliorations notables à la *Loi sur les impôts*.

D'entrée de jeu, l'Ordre des CPA tient à préciser qu'il est globalement en faveur du projet de loi. Toutefois, nous ferons valoir quelques commentaires sur les articles un à trois du projet de loi, qui visent à modifier la règle de communication de renseignements contenus dans un dossier fiscal. Quant au reste du projet de loi, qui relève essentiellement de la « mécanique fiscale », l'Ordre n'a aucun commentaire à formuler.

L'Ordre tient également à rappeler que ses membres, les CPA du Québec, de par la nature et l'importance de leur mandat professionnel, assument très souvent la délicate tâche de conseiller à leurs clients de « s'auto déclarer » afin de se conformer aux lois fiscales en vigueur et, ultimement, de payer leur juste part, contribuant ainsi à l'équilibre fiscal auquel tendent tous les acteurs de la société.

C'est donc dans ce contexte que l'Ordre soumet les présents commentaires, avec le souci de ne pas faire d'entorse aux principes d'équité sociale qui constituent les assises même de l'environnement dans lequel les CPA exercent leur rôle, de sorte qu'ils puissent continuer de donner à leurs clients les conseils appropriés à leur situation sans crainte que ceux-ci aient à subir des conséquences indésirables, voire injustifiées, après s'être auto déclarés en toute bonne foi.

COMMENTAIRE GÉNÉRAL SUR LE SECRET FISCAL

Traditionnellement, le secret fiscal est reconnu comme étant entièrement lié à l'une des activités les plus indispensables de l'État, soit ses finances.

Le secret fiscal, qui consiste à interdire la divulgation des renseignements obtenus par l'État dans l'application des lois fiscales, tire sa raison d'être de la nature même du régime d'imposition choisi par le Québec, le Canada et la plupart des pays, fondé sur l'auto déclaration des revenus. Or, l'auto cotisation entraîne très souvent le contribuable à dévoiler au fisc des renseignements qu'il n'aurait pas autrement divulgués.

Les contrôles que doit exercer l'État pour s'assurer que chacun contribue selon ses revenus impliquent la divulgation de renseignements très personnels (notamment, la contribution à des organismes de charité et au financement des partis politiques, les frais médicaux encourus par le contribuable). Par ailleurs, l'efficacité du système suppose aussi que l'État dispose de larges pouvoirs d'enquête, lesquels autorisent l'accès aux livres d'une entreprise, aux résidences privées, ainsi que, par-dessus tout, à la vie privée des contribuables, principe à ce point sacré dans notre société qu'il est garanti par nos chartes des droits.

Le secret fiscal atténue l'impact de telles intrusions et permet au système de fonctionner tout en le rendant moins hostile aux yeux de l'administré justement parce qu'il est assuré que les renseignements transmis seront gardés confidentiels. Le secret fiscal est le gage de cet équilibre délicat, la contrepartie nécessaire à l'intrusion pratiquée par l'administration fiscale dans la vie privée des contribuables.

La prudence s'impose donc lorsqu'un projet de loi vise à assouplir cet important principe de « la confidentialité des renseignements fiscaux » et c'est dans ce contexte particulier que l'Ordre des CPA souhaite partager ses réflexions sur les articles un à trois du projet de loi n° 18 qui visent à modifier les articles 60.0.0.12, 60.0.0.13 et 60.0.0.14 de la *Loi sur l'administration fiscale*.

COMMENTAIRES PARTICULIERS

Article 1, paragraphe 1°

Ajout de personnes à qui peuvent être communiqués des renseignements

En vertu de l'article 69.0.0.12 de la *Loi sur l'administration fiscale* (chapitre A-6.002) actuellement en vigueur, l'employé de l'Agence autorisé peut communiquer certains renseignements, dans un contexte déterminé, uniquement à un membre d'un corps de police. Or, le projet de loi n° 18 prévoit que les mêmes renseignements pourront dorénavant être également communiqués « à un ministère ou à un organisme public chargé de l'application d'une loi ».

Dans un premier temps, il y aurait peut-être lieu de préciser la portée territoriale de cette disposition. En effet, ces renseignements peuvent-ils être communiqués uniquement à des ministères ou à des organismes publics québécois ou, plus largement, à tout ministère ou organisme public, de quelque juridiction que ce soit sur la planète, dès lors qu'il est chargé de l'application d'une loi?

De façon générale, le législateur québécois, lorsqu'il fait référence à un « organisme » ou à un « organisme public », limite son champ d'intervention aux organismes québécois. À titre d'exemple, la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., c. A-2.1) identifie les organismes publics de la façon suivante :

3. Sont des organismes publics: le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères, les organismes gouvernementaux, les organismes municipaux, les organismes scolaires et les établissements de santé ou de services sociaux.

De façon exceptionnelle, lorsque le législateur entend englober des organismes qui ne sont pas sous sa juridiction immédiate, il le précise de façon expresse. À titre d'exemple, la *Loi sur les valeurs mobilières* (L.R.Q., c. V-1.1) précise de façon non équivoque à qui peuvent être communiqués certains renseignements :

297.1. L'Autorité peut communiquer tout renseignement, y compris un renseignement personnel, sans le consentement de la personne concernée, à une personne ou un organisme qui est chargé en vertu d'une loi de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois à l'extérieur du Québec, si le renseignement porte sur une infraction

à la présente loi ou à une loi en matière de valeurs mobilières applicable à l'extérieur du Québec.

Communication de renseignements personnels.

L'Autorité peut également communiquer tout renseignement, y compris un renseignement personnel, concernant un émetteur, une personne visée à l'article 151.1.1, le vérificateur d'un émetteur, une personne qui doit faire l'objet d'une inscription visée au titre V, un dirigeant, un administrateur, un initié, un promoteur ou une personne exerçant même indirectement une influence importante sur un émetteur, une personne inscrite, un organisme d'autoréglementation ou une société impliquée dans une offre publique ou une opération de regroupement ou de restructuration, sans le consentement de la personne concernée, à une personne, même de l'extérieur du Québec, qui agit dans le domaine de la réglementation ou de la surveillance des valeurs mobilières, y compris pour la mise en commun d'une banque de données comprenant des renseignements personnels.

Communication de renseignements personnels.

De même, l'Autorité peut communiquer tout renseignement, y compris un renseignement personnel, sans le consentement de la personne concernée, à un corps de police lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que cette personne a commis ou est sur le point de commettre, à l'égard de l'Autorité ou de l'un de ses employés ou à l'égard de l'application d'une disposition en matière de valeurs mobilières, une infraction criminelle ou pénale à une loi applicable au Québec ou à l'extérieur du Québec et que ce renseignement est nécessaire à l'enquête relative à cette infraction.

(Nos soulignements)

De plus, en procédant à l'analyse de ces modifications, on constate qu'en ajoutant les « ministères et organismes publics » comme possibles récipiendaires de renseignements habituellement visés par le secret fiscal, le projet de loi crée une énumération qui commencerait dorénavant par les mots « à un corps de police ». Or, l'article 354 de la *Loi sur la police* (L.R.Q., c. P-13.1) fait en sorte que toute référence à un « policier », et, par extension, à un corps de police, dans toute loi ou tout règlement ou décret, vise uniquement les policiers régis par des lois québécoises, « à moins que le contexte n'indique un sens différent ».

Bien que plusieurs éléments de ces modifications puissent laisser croire que leur portée est purement provinciale, le contexte général, quant à lui, ne permet pas d'en conclure clairement. Étant donné que cette disposition constitue une entorse au principe de la confidentialité du secret fiscal, nous estimons qu'il serait sage de lever l'ambiguïté en étant plus explicite. Cette précaution serait d'autant plus nécessaire si le législateur visait finalement à permettre la communication de renseignements personnels hors de son territoire et elle serait également valable en ce qui a trait à la communication de renseignements en faveur des corps de police.

« Un organisme public chargé de l'application d'une loi »

Par ailleurs, même si le législateur apportait des précisions quant à la portée territoriale de cette exception de communication de renseignements personnels, encore serait-il prudent de circonscrire davantage le type d'organismes visés.

En effet, suivant le libellé du projet de loi, il semble que les renseignements personnels pourraient être communiqués à tout organisme public, dès lors que celui-ci est chargé de l'application « d'une loi ». Or, faut-il le rappeler, cette disposition crée une exception au principe de la confidentialité du dossier fiscal d'une personne consacré par l'article 69 de la *Loi sur l'administration fiscale*.

Puisque cette disposition d'exception s'inscrit dans une loi bien particulière, la *Loi sur l'administration fiscale*, l'Ordre des CPA estime qu'il serait judicieux de circonscrire les organismes effectivement visés en fonction du contexte et de la finalité de cette loi. On se souviendra que ces dispositions avaient été introduites en 2002 afin de faciliter la répression de certaines infractions liées à des organisations criminelles, plus spécifiquement aux bandes de motards.

L'information que nous avons recueillie nous amène à conclure que le législateur viserait à étendre ces mécanismes d'exception à plusieurs autres situations qui ne seraient plus exclusivement liées au monde des organisations criminelles. De façon plus particulière, il semblerait que l'on cible tous les crimes économiques qui visent l'État québécois. En filigrane, on peut déceler que ces modifications s'inscrivent dans la foulée du projet de loi n° 1 et du projet de loi n° 17 déjà soumis à l'Assemblée nationale et auxquels l'Ordre des CPA a déjà donné son appui.

Cependant, le libellé proposé semble avoir une portée beaucoup plus large et viser bien davantage que les seuls crimes économiques dont le gouvernement est victime. En effet, telle que rédigée, la nouvelle disposition permettrait de donner à tout organisme chargé de l'application d'une loi des renseignements pouvant « servir à prévenir ou à réprimer une infraction criminelle ou pénale ». Comme on peut le constater, il n'y a pas de restrictions quant à ces types d'infractions.

Voici quelques domaines qui font l'objet de dispositions pénales ou criminelles :

- cruauté envers les animaux
- incendie criminel

- méfaits
- braconnage
- usage négligent d'une arme à feu
- délit de fuite
- propagande haineuse
- entrave à la justice
- prise d'un véhicule moteur sans consentement
- utilisation non autorisée d'ordinateurs
- attroupements illégaux
- équité salariale
- accès aux documents des organismes publics et protection des renseignements personnels
- code du travail
- loi sur l'instruction publique
- aide juridique

Soudainement, ce mécanisme d'exception semble perdre sa spécificité. Alors que la loi actuelle vise les « infractions graves », dorénavant, toute infraction pourrait faire l'objet d'une démarche d'autorisation de divulgation auprès de la Cour.

Par exemple, on pourrait souhaiter transférer au ministère de l'Éducation un renseignement qui démontre ou est susceptible de démontrer que le contribuable contrevient à la *Loi sur l'instruction publique* du fait qu'il n'envoie pas ses enfants de moins de 16 ans à l'école.

Autre exemple, on pourrait être en possession de renseignements à l'effet qu'une personne a commis une infraction pénale en entreprenant des travaux de construction dans sa résidence personnelle sans avoir obtenu le permis prescrit.

On le sait, l'Agence du revenu dispose de moyens exceptionnels pour obtenir des informations de toute nature. Par ailleurs, le projet de loi prive les tribunaux d'un important critère d'appréciation : le fait qu'il s'agisse d'une « infraction grave ». En sa qualité de bon citoyen corporatif, l'Ordre des CPA estime qu'il faut autoriser de façon parcimonieuse les entorses aux principes généraux liés à la protection des renseignements personnels des citoyens. Pour ces raisons, l'Ordre invite le législateur à rechercher l'équilibre entre le respect de ce principe et la nécessité de protéger l'État contre certaines infractions criminelles et pénales.

L'Ordre suggère donc de circonscrire dans la loi les domaines d'application et de réintroduire un critère d'appréciation qui permettra aux tribunaux de mieux disposer des demandes d'autorisation de communications qui lui seront faites.

En somme, l'Ordre suggère que le passage pertinent du premier alinéa de l'article 69.0.0.12 soit formulé comme suit :

«... avec l'autorisation d'un juge de la Cour du Québec qui, sur la foi d'une déclaration faite par écrit et sous serment, est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de croire que ce renseignement peut servir à prévenir ou à réprimer une infraction criminelle grave ou une infraction pénale à caractère économique perpétrée contre le gouvernement... »

Article 1, paragraphe 2°

Ce paragraphe propose la suppression du quatrième alinéa de l'article 69.0.0.12 de la *Loi sur l'administration fiscale*. Or, ce quatrième alinéa contient notamment la définition de ce qu'est une « infraction grave ». Compte tenu des commentaires qui précèdent, l'Ordre recommande de modifier comme suit ce paragraphe 2° de l'article 1 du projet de loi afin qu'il n'ait plus pour effet que de supprimer le deuxième paragraphe du quatrième alinéa :

« 2° par la suppression du deuxième paragraphe du quatrième alinéa. »

Article 2

Bien que l'article 2 vise à remplacer intégralement le premier alinéa de l'article 69.0.0.13, l'analyse de ce nouvel alinéa révèle qu'au final, la seule modification apportée par cette disposition consiste à insérer les mots « à un ministère ou à un organisme public » après les mots « à un corps de police », le tout dans un but évident d'harmonisation avec les modifications apportées à l'article 69.0.0.12.

Compte tenu qu'il ne s'agit là que d'une modification de concordance, l'Ordre des CPA en réfère donc aux commentaires qu'il a formulés plus haut relativement à l'article 69.0.0.12 et recommande par conséquent d'harmoniser la présente modification avec l'éventuelle version finale de cet article.

Article 3

Tout comme pour la modification proposée à l'article 2 du projet de loi, la modification proposée à l'article 3 vise essentiellement l'harmonisation avec les modifications proposées à l'article 69.0.0.12 de la *Loi sur l'administration fiscale*.

Essentiellement, il s'agit de retirer toute la partie du texte qui faisait référence à une « organisation criminelle ». Ce faisant, la disposition ainsi modifiée devient généralement applicable à toute situation visée à cet article.

L'Ordre des CPA appuie sans réserve cette modification.

CONCLUSIONS

L'Ordre des comptables professionnels agréés juge tout à fait légitime et souhaitable qu'à l'aide des modifications proposées aux articles un à trois du projet de loi n° 18, le législateur veuille assainir les finances publiques en réprimant de façon encore plus efficace les crimes économiques perpétrés contre l'État québécois.

Cependant, l'Ordre insiste sur l'importance de limiter au strict nécessaire les accrocs à l'important principe du secret fiscal. Il ne faut pas perdre de vue que l'Agence du revenu dispose de pouvoirs exceptionnels qui l'amènent très souvent à recueillir de nombreux renseignements de nature confidentielle en dehors du champ fiscal. Or, plusieurs de ces renseignements n'auraient jamais été volontairement divulgués par le contribuable n'eut été le pouvoir exorbitant attribué à l'Agence et, surtout, n'eut été l'existence du secret fiscal.

Du fait de l'existence du secret fiscal, les membres de l'Ordre n'ont jamais hésité à conseiller à leurs clients de se plier à l'obligation d'auto déclaration. Toutefois, il y a lieu de craindre que la relation de confiance qui lie les CPA à leurs clients soit sérieusement altérée s'il advenait qu'une personne subisse des contrecoups fâcheux dans des matières « non fiscales » après avoir suivi les conseils de son CPA.

On peut également craindre que, dorénavant, les contribuables aient naturellement tendance à être moins transparents et que par voie de conséquence, l'Agence ait de plus en plus de difficulté à obtenir des renseignements à ses propres fins. Or, le système d'imposition actuel repose principalement sur la bonne foi et la collaboration du contribuable, ainsi que sur la relation de confiance établie entre celui-ci (et par ricochet, le CPA dont il retient les services) et le fisc.

La population a généralement tendance à accepter les contrôles exorbitants dans les situations qui le commandent socialement. C'est pourquoi, jusqu'à ce jour, l'Agence du revenu disposait de pouvoirs exceptionnels, laissant aux autres ministères et organismes de l'État des pouvoirs beaucoup plus restreints.

Par conséquent, pour rester dans les limites de l'acceptabilité sociale, l'Ordre recommande au législateur de baliser davantage les circonstances dans lesquelles l'Agence pourra fournir des renseignements en lien avec certaines infractions criminelles ou pénales. À cette fin, l'Ordre suggère de modifier le paragraphe 1° de l'article 1 du projet de loi afin qu'il se lise de la façon suivante :

69.0.0.12. Sous réserve des autres exceptions prévues par la présente section, un employé de l'Agence autorisé par règlement peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer à un membre d'un corps de police, à un ministère ou à un organisme public chargé de l'application d'une loi, un renseignement contenu dans un dossier fiscal avec l'autorisation d'un juge de la Cour du Québec qui, sur la foi d'une déclaration faite par écrit et sous serment, est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de croire que ce renseignement peut servir à prévenir ou à réprimer une infraction criminelle grave ou une infraction pénale à caractère économique perpétrée contre le gouvernement, autre qu'une infraction criminelle ou pénale prévue à l'article 69.0.0.16, commise ou sur le point d'être commise par une personne.

En faisant cette modification, le législateur étendrait ce mécanisme d'exception à des situations « socialement acceptables ». En effet, nul ne peut être contre un meilleur contrôle des infractions criminelles graves. De la même façon, la commission d'infractions pénales à caractère économique contre le gouvernement ayant des répercussions évidentes sur toute la population, tout contribuable honnête consentirait volontiers à une telle brèche dans l'important principe du secret fiscal.

Pour toute autre circonstance, l'Ordre soutient qu'il faudrait éviter que l'Agence du revenu, de par son rôle et ses pouvoirs exorbitants, devienne une sorte d'agence générale de renseignement. Avec les modifications proposées dans le présent mémoire, l'Ordre est confiant que les pouvoirs étendus accordés à l'Agence lui permettraient déjà de jouer un rôle beaucoup plus actif dans l'échange de renseignements entre les différents ministères et organismes publics, tout en préservant l'essentiel principe du secret fiscal.