

CONFIDENTIEL

Québec, le 28 octobre 2024

N/Réf. : [REDACTED]

Objet : Réponse à votre demande d'accès à l'information

Bonjour,

Je donne suite à votre demande d'accès à l'information que j'ai reçue le 9 octobre dernier, par laquelle vous souhaitez obtenir « la section du Rapport annuel d'activité du Protecteur du citoyen relative à l'Agence du Revenu du Québec (Revenu Québec) pour les 10 dernières années » et vous nous demandez de vous « indiquer en quelle année des sections se rapportant à l'ARQ ont commencé à être intégré dans le Rapport annuel du Protecteur du citoyen ».

Décision

Vous trouverez ci-joint la section de nos rapports annuels d'activités de 2014-2015 à 2021-2022 concernant l'Agence du revenu du Québec (Revenu Québec). Nos rapports annuels d'activités 2022-2023 et 2023-2024 ont été conçus différemment, en ce sens que les cas ne sont plus présentés par ministère ou organisme, mais je n'ai identifié aucun cas dans ces deux derniers rapports concernant spécifiquement l'Agence du revenu du Québec.

Quant à l'année à laquelle une section se rapportant à l'Agence du revenu du Québec (anciennement le ministère du Revenu) a commencé à être intégrée dans notre rapport annuel, il y a eu une telle section dès notre premier rapport annuel de 1969.

Conformément à l'article 51 de la Loi sur l'accès, je vous informe que vous pouvez demander la révision de cette décision auprès de la Commission d'accès à l'information. Vous trouverez ci-joint une note relative à l'exercice de ce recours.

Si vous désirez plus de renseignements sur la décision, vous pouvez nous écrire à l'adresse suivante : acces@protecteurducitoyen.qc.ca, en mentionnant le numéro de votre dossier en objet.

Veillez recevoir mes salutations distinguées.

A handwritten signature in blue ink that reads "Stéphanie Julien". The signature is written in a cursive, flowing style.

Stéphanie Julien
Responsable de l'accès aux documents
et de la protection des renseignements personnels

p. j.

AVIS DE RECOURS

À la suite d'une décision rendue en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

Révision

a) Pouvoir

L'article 135 de la Loi prévoit qu'une personne dont la demande écrite a été refusée en tout ou en partie par le responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels peut demander à la Commission d'accès à l'information de réviser cette décision. La demande de révision doit être faite par écrit et elle peut exposer brièvement les raisons pour lesquelles la décision devrait être révisée (art. 137).

Les coordonnées de la Commission d'accès à l'information sont les suivantes :

QUÉBEC

Bureau 2.36

525, boul. René-Lévesque Est
Québec (Québec) G1R 5S9

Téléphone : 418 528-7741

Télécopieur : 418 529-3102

Téléphone sans frais : 1 888 528-7741

MONTRÉAL

Bureau 900

2045, rue Stanley
Montréal (Québec) H3A 2V4

Téléphone : 514 873-4196

Télécopieur : 514 844-6170

Téléphone sans frais : 1 888 528-7741

Courrier électronique : cai.communications@cai.gouv.qc.ca

b) Motifs

Les motifs relatifs à la révision peuvent porter sur la décision, sur le délai de traitement de la demande, sur le mode d'accès à un document ou à un renseignement, sur les frais exigibles ou sur l'application de l'article 9 (notes personnelles inscrites à un document, esquisses, ébauches, brouillons, notes préparatoires ou autres textes de même nature qui ne sont pas considérés comme des documents d'un organisme public).

c) Délais

Les demandes de révision doivent être adressées à la Commission d'accès à l'information dans les 30 jours suivant la date de la décision ou de l'expiration du délai accordé au responsable pour répondre à une demande (art. 135).

La Loi prévoit explicitement que la Commission d'accès à l'information peut, pour motif raisonnable, relever le requérant du défaut de respecter le délai de 30 jours (art. 135).

ANNEXE

Textes des dispositions sur lesquels la décision s'appuie
--

RLRQ, chapitre A-2.1

LOI SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DES ORGANISMES PUBLICS ET SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

1. La présente loi s'applique aux documents détenus par un organisme public dans l'exercice de ses fonctions, que leur conservation soit assurée par l'organisme public ou par un tiers.

Elle s'applique quelle que soit la forme de ces documents: écrite, graphique, sonore, visuelle, informatisée ou autre.

47. Le responsable doit, avec diligence et au plus tard dans les vingt jours qui suivent la date de la réception d'une demande:

1° donner accès au document, lequel peut alors être accompagné d'informations sur les circonstances dans lesquelles il a été produit;

1.1° donner accès au document par des mesures d'accommodement raisonnables lorsque le requérant est une personne handicapée;

2° informer le requérant des conditions particulières auxquelles l'accès est soumis, le cas échéant;

3° informer le requérant que l'organisme ne détient pas le document demandé ou que l'accès ne peut lui y être donné en tout ou en partie;

4° informer le requérant que sa demande relève davantage de la compétence d'un autre organisme ou est relative à un document produit par un autre organisme ou pour son compte;

5° informer le requérant que l'existence des renseignements demandés ne peut être confirmée;

6° informer le requérant qu'il s'agit d'un document auquel le chapitre II de la présente loi ne s'applique pas en vertu du deuxième alinéa de l'article 9;

7° informer le requérant que le tiers concerné par la demande sera avisé par avis public;

8° informer le requérant que l'organisme demande à la Commission de ne pas tenir compte de sa demande conformément à l'article 137.1.

Si le traitement de la demande dans le délai prévu par le premier alinéa ne lui paraît pas possible sans nuire au déroulement normal des activités de l'organisme public, le responsable peut, avant l'expiration de ce délai, le prolonger d'une période n'excédant pas 10 jours. Il doit alors en donner avis au requérant par écrit dans le délai prévu par le premier alinéa.

51. Lorsque la demande est écrite, le responsable rend sa décision par écrit et en transmet copie au requérant et, le cas échéant, au tiers qui a présenté des observations conformément à l'article 49.

La décision doit être accompagnée du texte de la disposition sur laquelle le refus s'appuie, le cas échéant, et d'un avis les informant du recours en révision prévu par la section III du chapitre IV et indiquant notamment le délai pendant lequel il peut être exercé.

135. Une personne dont la demande écrite a été refusée en tout ou en partie par le responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels peut demander à la Commission de réviser cette décision.

Une personne qui a fait une demande en vertu de la présente loi peut demander à la Commission de réviser toute décision du responsable sur le délai de traitement de la demande, sur le mode d'accès à un document ou à un renseignement, sur l'application de l'article 9 ou sur les frais exigibles.

Ces demandes doivent être faites dans les trente jours qui suivent la date de la décision ou de l'expiration du délai accordé par la présente loi au responsable pour répondre à une demande. La Commission peut toutefois, pour un motif raisonnable, relever le requérant du défaut de respecter ce délai.

137. La demande de révision doit être faite par écrit; elle peut exposer brièvement les raisons pour lesquelles la décision devrait être révisée.

Avis en est donné à l'organisme public par la Commission.

Lorsque la demande de révision porte sur le refus de communiquer un renseignement fourni par un tiers, la Commission doit en donner avis au tiers concerné.

Lorsque la Commission, après avoir pris des moyens raisonnables pour aviser un tiers par courrier, ne peut y parvenir, elle peut l'aviser autrement, notamment par avis public dans un journal diffusé dans la localité de la dernière adresse connue du tiers. S'il y a plus d'un tiers et que plus d'un avis est requis, les tiers ne sont réputés avisés qu'une fois diffusés tous les avis.



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

JUSTICE ÉQUITÉ RESPECT

IMPARTIALITÉ TRANSPARENCE

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2014-2015



www.protecteurducitoyen.qc.ca

Les ministères et les organismes apparaissent par ordre alphabétique dans les pages qui suivent :

- Agence du revenu du Québec (Revenu Québec)
- Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA)
- Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST)
- Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) – Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (DIVAC)
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
- Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
- Ministère de la Famille
- Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion
- Ministère de la Sécurité publique
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
- Office de la protection du consommateur
- Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ)

S'ajoute, à la page 69, le rapport annuel d'activités du Protecteur du citoyen en sa qualité d'ombudsman correctionnel du Québec ; il concerne le ministère de la Sécurité publique (Direction générale des services correctionnels), les 20 établissements de détention sous la compétence du Québec et la Commission québécoise des libérations conditionnelles.

Agence du revenu du Québec (Revenu Québec)

L'Agence du revenu du Québec (Revenu Québec) est responsable de percevoir les impôts et les taxes, en plus d'administrer divers programmes et services, tels la perception des pensions alimentaires et le crédit d'impôt pour solidarité. Revenu Québec a ainsi la charge de récupérer une partie importante des revenus de l'État et, pour ce faire, doit veiller à ce que les contribuables respectent leurs obligations fiscales et paient leur juste part. C'est donc dire qu'il joue un rôle essentiel dans la lutte contre l'évasion fiscale que poursuit le gouvernement. Le Protecteur du citoyen tient à réitérer son appui aux efforts déployés afin d'atteindre cet objectif.

Pour y parvenir, Revenu Québec est investi de vastes pouvoirs qui, il est important de le préciser, font reposer le fardeau de la preuve sur le contribuable lorsqu'un avis de cotisation est établi. Cet avis présente les données fiscales relatives à un citoyen ou à une entreprise. Il indique, le cas échéant, les changements apportés à la déclaration qu'a produite le contribuable ainsi que les sommes à payer ou à recevoir pour l'année visée. À la suite d'une vérification, un nouvel avis de cotisation peut être établi. Si l'avis de cotisation fait état de sommes que doit payer un citoyen, ce dernier a désormais une dette envers Revenu Québec. En cas de désaccord, il revient à cette personne de démontrer que Revenu Québec a fait erreur ou de porter à son attention des faits ou des documents pertinents. Étant donné cette particularité en matière de fardeau de la preuve, Revenu Québec a le devoir d'agir avec une rigueur, une vigilance et une prudence irréprochables lorsqu'il établit un avis de cotisation.

Le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016 est exigeant et s'appuie entre autres sur la perception de l'ensemble des revenus de l'État. La récupération fiscale, mission importante et légitime dans ce contexte comme à tout autre moment, ne doit jamais faire perdre de vue le respect des droits des citoyens. Or, des plaintes soumises au Protecteur du citoyen l'amènent à conclure que l'attitude

de Revenu Québec s'est durcie face aux contribuables. Les objectifs élevés de récupération fiscale ne doivent pas être atteints au mépris du respect des citoyens, de l'équité procédurale et des principes de justice administrative.

RESPECTER LE DROIT INALIÉNABLE DU CITOYEN À SE FAIRE ENTENDRE

Toute intervention de Revenu Québec doit se faire dans le respect de la Loi sur la justice administrative, qui dicte comme premier devoir celui d'agir équitablement envers les citoyens. À ce titre, pour respecter le principe d'équité, Revenu Québec doit :

- Utiliser les procédures dont il s'est doté dans le respect des normes applicables, de façon simple, souple et conforme aux normes d'éthique et de discipline qui régissent ses agents ;
- Donner aux citoyens la possibilité de déposer un dossier complet et de fournir les renseignements utiles à la prise d'une décision ;
- Leur permettre d'exprimer leur point de vue sur la situation en cause.

Malgré ces obligations, le Protecteur du citoyen constate que Revenu Québec tarde à corriger certaines de ses façons de faire. Encore cette année, le Protecteur du citoyen a observé des manquements fréquents à ces exigences, pourtant fondées sur des principes de justice naturelle, soit le droit à une décision impartiale et le droit d'être entendu. Les plaintes en la matière ont augmenté et le Protecteur du citoyen a dû intervenir à plusieurs reprises auprès des autorités fiscales. Il déplore vivement qu'en dépit des lacunes qu'il a dénoncées dans son dernier rapport annuel concernant Revenu Québec, ce dernier n'ait pas apporté les solutions requises.

Ainsi, au cours de la dernière année, une opération de vérification à grande échelle a mené à l'établissement d'avis de cotisation basés sur de simples présomptions alors que les citoyens n'avaient pu faire valoir tous leurs arguments en temps opportun. Le Protecteur du citoyen a recommandé qu'on apporte des corrections aux situations préjudiciables.

METTRE FIN À LA JUDICIARISATION INUTILE DES DÉSACCORDS ET TENIR COMPTE DE LA PORTÉE DE JUGEMENTS ANTÉRIEURS

Cette année encore, le Protecteur du citoyen déplore les interprétations juridiques rigides de Revenu Québec dans le traitement de certains dossiers. Cette approche a souvent pour effet d'entraîner une judiciarisation inutile des désaccords avec les contribuables. De plus, certains dossiers ont révélé que Revenu Québec avait adopté et maintenu des positions strictes malgré sa connaissance de décisions contradictoires qu'avaient rendus différents tribunaux.

(... **Cesser de léser injustement des citoyens en situation d'insolvabilité**

En situation d'insolvabilité, un citoyen ou une entreprise peut faire une proposition de consommateur ou concordataire à ses créanciers en vue de modifier les modalités de remboursement de ses dettes. Il s'agit d'une option qui vise à éviter une faillite. Lorsqu'elle est acceptée par la majorité requise des créanciers et homologuée par le tribunal, la proposition constitue un contrat collectif et acquiert une force exécutoire.

Le Protecteur du citoyen a reçu plusieurs plaintes dénonçant la réaction de Revenu Québec dans des dossiers de propositions dûment homologuées. Cette pratique consistait à appliquer, après la proposition, un remboursement que le Trésor public devait au contribuable au paiement d'une dette fiscale, qui elle, était née avant la proposition. Les contribuables concernés se plaignaient que cette pratique modifiait illégalement les termes de la proposition en plus de les priver de sommes dont ils avaient besoin dans un contexte d'insolvabilité.

Au cours de son analyse, le Protecteur du citoyen a constaté que la Cour suprême du Canada avait déjà jugé illégale cette pratique de compensation en matière de faillite¹. De son côté, Revenu Québec prétendait que le jugement ne s'appliquait qu'aux cas de faillite et refusait d'en étendre l'application à la proposition de consommateur ou concordataire.

Des citoyens ont intenté un recours collectif pour contester cette pratique². Pour sa part, le Protecteur du citoyen a notamment fait valoir que les principes appliqués dans le jugement de la Cour suprême devaient l'être également en matière de proposition. En conséquence, le Protecteur du citoyen a recommandé à Revenu Québec de surseoir à la compensation mise en cause jusqu'à l'issue du recours collectif et de cesser cette compensation pour les cas de proposition de consommateur ou concordataire. Revenu Québec a accepté de mettre en œuvre ces recommandations. . . .)

(. . . Agir dans le respect des citoyens et... d'un jugement de la Cour du Québec

En 2013-2014, Revenu Québec a cotisé des travailleurs autonomes ayant fait faillite en cours d'année pour le paiement de leurs charges sociales (Régie des rentes du Québec, Régime québécois d'assurance parentale, Fonds des services de santé et Régie de l'assurance maladie) en tenant compte de la totalité de leurs revenus au cours de l'année civile. Mentionnons que Revenu Québec agissait ici comme à son habitude et, plus récemment, en dépit d'une décision de la Cour du Québec qui avait invalidé une telle approche³ en juin 2013 (cause Fréchette). Après avoir porté la décision en appel, Revenu Québec a finalement renoncé à ce droit en novembre 2013. Or, entre la décision rendue en juin 2013 et la renonciation par Revenu Québec à son droit d'appel (novembre 2013), Revenu Québec a malgré tout délivré 1 426 avis de cotisation, en vertu, donc, d'une approche qu'avait rejetée la Cour du Québec. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a accepté de procéder à la révision de la totalité de ces cotisations. L'exercice a mené à l'annulation de 1 201 avis de cotisation et au remboursement des sommes dues aux citoyens concernés.

Par la suite, Revenu Québec n'a pas changé son interprétation de la situation même s'il avait renoncé à son droit d'appel de la décision Fréchette. En effet, entre novembre 2013, date à laquelle Revenu Québec s'est désisté de son droit d'appel, et mars 2014, moment où la Cour d'appel a effectué l'homologation de la transaction intervenue entre Revenu Québec et le contribuable, Revenu Québec a produit 231 autres avis de cotisation. En agissant ainsi, il contrevenait directement à la jurisprudence établie par la décision Fréchette et brimait le droit des citoyens à un traitement équitable. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a accepté de procéder à la révision de ces 231 cotisations. De ce nombre, 27 ont été annulées et 167 réduites. L'intervention du Protecteur du citoyen a permis, d'une part, de réparer un préjudice collectif pour l'ensemble des citoyens visés et, d'autre part, de prévenir la judiciarisation inutile du conflit opposant chacun des citoyens à Revenu Québec. . . .)

1 D.I.M.S. Construction inc. (Syndic de) c. Québec (Procureur général), [2005] 2 RCS 564.

2 2014 QCCS 83. Une entente de règlement est intervenue le 19 juin 2014 dans ce dossier.

3 Fréchette c. ARQ, 2013 QCCQ 8360.

ÉCARTER TOUTE MÉTHODE DE VÉRIFICATION ABUSIVE

Stratagème de complaisance

Cette année encore, le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes d'entreprises ayant fait l'objet d'une vérification sur la base de leur participation présumée à un stratagème de complaisance : à l'issue de cette vérification, Revenu Québec a cotisé plusieurs d'entre elles parce qu'elles faisaient affaire avec d'autres entreprises qualifiées de « délinquantes fiscales ».

Dans ces dossiers, le Protecteur du citoyen constate le recours à des méthodes de vérification inadéquates, voire abusives, et le refus de Revenu Québec de considérer des éléments venant étayer les explications que fournissent les entreprises. Par exemple, dans l'exercice de leurs fonctions, les vérificateurs de Revenu Québec doivent demander les renseignements et les documents pertinents pour accomplir leur travail. Or, des entreprises soupçonnées de participer à un stratagème de complaisance ont fourni des éléments de preuve à l'appui de leur relation d'affaires avec des fournisseurs de main-d'œuvre, tels des contrats, des dépliant, des offres de service et des feuilles de temps. Dans certains cas, les vérificateurs ont ignoré ces documents ou ne leur ont accordé aucune valeur probante, et ce, sans raison autre que l'existence supposée d'un stratagème. Le Protecteur du citoyen dénonce vivement ces pratiques qui sont contraires aux principes d'équité procédurale et qui affectent sérieusement la santé financière des entreprises visées.

Rappelons que dans son rapport annuel 2013-2014, le Protecteur du citoyen relatait le cas de quatre compagnies cotisées ou qui avaient reçu un projet de cotisation de Revenu Québec pour leur participation présumée à un stratagème de complaisance. Sur les quatre projets de cotisation, deux ont été annulés à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen. Néanmoins, Revenu Québec refusait toujours, au 31 mars 2014, d'annuler les projets de cotisation des deux autres entreprises. Le Protecteur du citoyen a dû insister auprès de Revenu Québec et ce dernier a finalement annulé le projet de cotisation d'une entreprise et réduit des deux tiers l'avis de cotisation de l'autre. Au 31 mars 2015, Revenu Québec refusait toujours d'annuler la pénalité pour négligence flagrante liée à la portion restante de ce dernier avis de cotisation. Insatisfait de cette position, le Protecteur du citoyen poursuit son intervention.

Il importe de souligner que le Protecteur du citoyen continue de recevoir des plaintes d'entreprises soupçonnées de participer à un stratagème de complaisance par Revenu Québec. En effet, au cours de la dernière année, près d'une dizaine d'autres entreprises se sont adressées au Protecteur du citoyen pour ces mêmes raisons.

(... **Apprécier la preuve à sa juste valeur**

Une entreprise manufacturière a un chiffre d'affaires d'environ 10 millions de dollars. Depuis 2010, elle fait appel aux services d'agences de placement afin de terminer un projet précis de transformation. En 2014, l'entreprise reçoit un projet de cotisation d'un montant de 129 000 \$. Afin de justifier son projet de cotisation, Revenu Québec avance qu'on est ici en présence d'un stratagème de complaisance. Il prétend que :

- ***Les agences de placement n'avaient pas la capacité de réaliser le travail et qu'en conséquence, l'entreprise était le véritable employeur des travailleurs des agences de placement ;***
- ***L'entreprise a bénéficié d'avantages indus en sous-payant les agences pour cette main-d'œuvre.***

Concernant la théorie du véritable employeur, le Protecteur du citoyen est préoccupé par l'application en droit fiscal de critères émanant du droit du travail. En effet, Revenu Québec emprunte au droit du travail certains concepts. Il en va ainsi, entre autres, dans la façon de déterminer qui est l'employeur. En droit du travail, ce statut est établi notamment en fonction du lien de subordination de même que de la direction et du contrôle des travailleurs. Par contre, en droit fiscal, l'employeur est celui qui verse la rémunération ; c'est cet employeur qui doit, subsidiairement, effectuer les retenues à la source et les verser à Revenu Québec. Cette importation de notions d'un droit à un autre permet à Revenu Québec d'élargir certaines définitions en cotisant une entreprise pour des obligations fiscales d'employeur alors qu'il ne fait pas la preuve que c'est bien cette entreprise qui a rémunéré les travailleurs. Quant aux avantages indus, Revenu Québec prétend qu'en payant trop peu pour les services des agences de placement, l'entreprise a tiré profit de la délinquance fiscale de ces agences. Malgré les explications et les pièces documentaires qu'a fournies l'entreprise à la suite du projet de cotisation, Revenu Québec a maintenu que cette dernière était partie à un stratagème de complaisance, sans plus d'explications.

De l'avis du Protecteur du citoyen, l'entreprise a, au contraire, présenté une preuve qui, à sa face même, démontrait l'existence de véritables relations d'affaires avec les agences de placement. Revenu Québec n'a nullement prouvé une possible connivence entre l'entreprise donneuse d'ouvrage et ses fournisseurs de main-d'œuvre. En fait, Revenu Québec a soutenu qu'une telle connivence ou collusion n'avait pas à être démontrée pour justifier les cotisations fondées sur les factures de complaisance.

Le Protecteur du citoyen a demandé à Revenu Québec d'annuler le projet de cotisation, ce que ce dernier refuse toujours de faire. Le Protecteur du citoyen ne compte pas se satisfaire d'un tel refus. . . .)

Production de faux relevés d'emploi

Cinq plaintes pour les mêmes motifs ont incité le Protecteur du citoyen à enquêter au sujet d'une opération de Revenu Québec touchant près de 200 citoyens. L'intervention en question, menée de concert avec la Sûreté du Québec, a mis au jour un réseau de fraude dont les dirigeants font actuellement l'objet d'accusations pour activités criminelles.

Entre autres infractions, le réseau en question vendait de faux relevés d'emploi à des particuliers qui les utilisaient pour obtenir différents avantages, dont des remboursements d'impôt ou des prêts bancaires. Le réseau offrait également des services de comptabilité à des entreprises, notamment des agences de placement de personnel, dont certaines cherchaient à se soustraire à leurs obligations fiscales en tant qu'employeurs en faisant affaire sous le couvert de sociétés fictives que créait le réseau.

Il a été démontré que plusieurs personnes ont profité de cette fraude et le Protecteur du citoyen appuie pleinement les efforts qu'a déployés Revenu Québec pour y mettre fin. Il est néanmoins d'avis que Revenu Québec ne devait pas présumer de la culpabilité de l'ensemble des citoyens ayant reçu ces relevés d'emploi, conformes en apparence, que délivraient les sociétés fictives créées par le réseau. Or, Revenu Québec a transmis des projets de cotisation à tous les citoyens qui avaient reçu un relevé d'emploi de l'une ou l'autre de ces sociétés. Dans 10 dossiers, la Direction des enquêtes de Revenu Québec a reconnu, à la suite du dépôt de pièces justificatives par les citoyens, que leurs relevés correspondaient à de véritables prestations de travail. De même, la Direction des oppositions a annulé deux avis de cotisation, et ce, sans que le Protecteur du citoyen soit intervenu. Revenu Québec a donc admis que des citoyens avaient vraisemblablement été des victimes innocentes du stratagème de fraude, puisqu'ils avaient fourni une réelle prestation de travail, mais que les entreprises qui les rémunéraient étaient parties prenantes au réseau frauduleux et ne

remettaient pas au gouvernement les retenues qui avaient été prélevées à la source. Ce constat aurait dû commander prudence et rigueur dans le traitement des dossiers. L'enquête du Protecteur du citoyen a plutôt révélé des lacunes importantes.

Premièrement, signalons que la Direction des enquêtes de Revenu Québec a traité près de la moitié des dossiers. Cette direction avait obtenu, dans le cadre de l'enquête conjointe avec la Sûreté du Québec, la liste des citoyens ayant déclaré des revenus d'emploi de l'une ou l'autre des entreprises associées au réseau de fraude. Après analyse des dossiers, la Direction des enquêtes a décidé, pour 14 % d'entre eux, de ne pas établir d'avis de cotisation puisque les citoyens avaient fourni des pièces justificatives suffisantes, qui démontraient l'existence d'une réelle prestation de travail. Ensuite, la même direction a confié les dossiers restants aux vérificateurs de la Direction générale des particuliers, alors que ces deux directions procèdent différemment, n'ayant pas les mêmes exigences quant au fardeau de la preuve. Dès lors, les deux groupes de citoyens n'ont pas fait face aux mêmes mesures. À titre d'explication, précisons que le travail de la Direction des enquêtes mène habituellement au dépôt d'accusations pénales ou criminelles contre les contrevenants; elle doit donc établir, avec le caractère prépondérant requis, qu'un citoyen n'a pas agi de manière conforme à la loi. Pour sa part, la Direction générale des particuliers délivre, le cas échéant, un avis de cotisation présumé valide. Dans ces circonstances, le fardeau de la preuve ne repose pas sur Revenu Québec, sauf s'il s'agit de pénalités ou de cotisations portant sur une période antérieure à la période normale de cotisation.

Dans cette affaire, la Direction générale des particuliers a présumé que tous les relevés d'emploi étaient faux et a cotisé les 120 citoyens restants sur la liste qu'a fournie la Direction des enquêtes. Cette présomption de départ a biaisé le traitement des dossiers. En effet, un échantillon des dossiers consultés démontre que des citoyens n'ont pas pu faire valoir leurs arguments lors de la vérification, soit parce que leurs explications étaient systématiquement rejetées, soit parce qu'on ne leur laissait pas le temps de rassembler leur preuve. Comment expliquer que tous les dossiers traités par la Direction générale des particuliers ont fait l'objet d'avis de cotisation alors que, parmi les dossiers analysés par la Direction des enquêtes, certains des relevés d'emploi ont été reconnus comme confirmant une véritable prestation de travail? Cette présomption de culpabilité pour tous les citoyens contrevient aux principes de justice administrative et d'équité procédurale.

Soulignons enfin que le fardeau de la preuve reposait ici sur Revenu Québec puisque la plupart des cotisations portaient sur des années prescrites. On entend par là que les avis de cotisation avaient été établis pour des années antérieures à la période normale de cotisation (trois ans en matière d'impôt, quatre en matière de taxes⁴). Le Protecteur du citoyen a analysé un échantillon de 45 dossiers et a constaté l'absence d'analyses individuelles permettant à Revenu Québec de satisfaire à son fardeau de preuve pour des cotisations relatives à des années prescrites: dans la quasi-totalité des dossiers, Revenu Québec s'appuyait uniquement sur la description générale du stratagème de fraude pour satisfaire à son fardeau de preuve. Or, cette preuve aurait dû être fondée sur les faits propres à chacun des dossiers des citoyens. Cette conclusion est d'ailleurs renforcée par le fait que Revenu Québec a reconnu, de sa propre initiative dans certains cas, que les explications de citoyens ayant reçu des relevés d'emploi problématiques justifiaient l'absence ou l'annulation des cotisations.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a accepté d'annuler les cotisations pour cinq autres personnes, dont trois s'étaient plaintes au Protecteur du citoyen. De plus, ce dernier a demandé à Revenu Québec de réviser l'ensemble des dossiers traités et d'annuler les cotisations dans tous les cas où Revenu Québec ne pouvait satisfaire à son fardeau de preuve. Revenu Québec a accepté de réviser les dossiers à la lumière des observations du Protecteur du citoyen.

4 Article 1010, alinéa 2, paragraphe b de la Loi sur les impôts (RLR Q, chapitre I-3).

(... **Prêter attention aux explications que fournissent les contribuables**

Une citoyenne porte plainte au Protecteur du citoyen après que Revenu Québec l'eut cotisée en raison de faux relevés d'emploi pour les années 2008 et 2009. La citoyenne prétend avoir vraiment travaillé pour une compagnie d'emballage et affirme qu'une agence de placement, qui n'existe plus, la rémunérait. Elle fournit ses relevés de paie, ses relevés bancaires ainsi que le nom de son superviseur dans l'entreprise où elle travaillait. Ce dernier confirme que la citoyenne a travaillé pour lui par l'intermédiaire d'une agence de placement.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que la citoyenne avait bel et bien expliqué sa situation au vérificateur à la suite de la réception du projet de cotisation. Néanmoins, on avait fermé son dossier. La citoyenne a alors déposé un avis d'opposition et fait une plainte au Protecteur du citoyen.

À la suite de l'intervention de ce dernier, Revenu Québec a accepté d'annuler la cotisation de la citoyenne. ...)

MIEUX SERVIR LA CLIENTÈLE, CONFORMÉMENT AU PLAN STRATÉGIQUE

Le Protecteur du citoyen a constaté que Revenu Québec ne prend pas les devants pour régler certains problèmes soulevés par les contribuables, et ce, même pour des cas où il reconnaît que sa propre erreur est à l'origine de ces problèmes. Bien que le premier objectif du Plan stratégique 2012-2016 de Revenu Québec vise explicitement le développement d'une relation positive avec la clientèle, la réalité et la nature des plaintes que reçoit le Protecteur du citoyen lui permettent de conclure que cet objectif n'est pas atteint et qu'il devrait retenir la plus haute attention des autorités de Revenu Québec.

Notons aussi que les délais administratifs de traitement des dossiers par Revenu Québec demeurent très longs. Le nombre de plaintes qu'a reçues le Protecteur à ce sujet a presque doublé par rapport à l'année dernière.

(... **Faire preuve d'initiative**

Après avoir pris une entente de paiement avec Revenu Québec, un citoyen a remis en double le dernier versement. En effet, la somme avait été prélevée de son compte bancaire, mais Revenu Québec prétendait ne pas l'avoir reçue. Revenu Québec a alors retenu cette même somme du remboursement d'impôt du citoyen. Ce dernier a tenté de clarifier la situation en communiquant à plusieurs reprises avec Revenu Québec. Sans succès. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a procédé à une recherche de paiement et a retracé la somme, qu'il avait bel et bien reçue, mais qu'on avait affectée à un autre compte.

En fait, le citoyen savait, dès le départ, qu'un problème pouvait se présenter en raison du changement de son numéro d'assurance sociale. Il en avait informé Revenu Québec, qui aurait pu facilement détecter le problème. La démarche de recherche de paiement aurait dû être proposée d'emblée au citoyen. Revenu Québec a finalement remboursé ce dernier pour la somme prélevée deux fois. ...)

(... **Reconnaître ses erreurs**

À la suite d'une première vérification, Revenu Québec a cotisé une entreprise en taxes de vente. Il s'est ajouté à cela une vérification connexe en impôt. C'est à cette étape qu'un vérificateur au dossier a découvert des erreurs commises lors de la vérification en taxes. Il a donc corrigé ces erreurs aux fins de la cotisation en impôt, mais a omis de retourner le dossier au secteur des taxes pour que la cotisation antérieure soit elle aussi corrigée.

Or, peu après, même une fois avisé des corrections nécessaires, Revenu Québec a refusé de corriger le dossier en taxes sous prétexte que les délais pour faire opposition étaient échus. Ce n'est qu'à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen que Revenu Québec a corrigé ses calculs, ce qui a fait diminuer la cotisation d'environ 9 000 \$, soit une baisse d'un peu plus de 50%. ...)

(... **Reconnaître... une double erreur**

Pendant 10 ans, un citoyen n'a pu respecter ses obligations fiscales en raison de problèmes de santé physique et mentale. En 2009, il a régularisé son dossier avec l'aide d'un agent de recouvrement, qui lui a alors assuré que les intérêts et pénalités sur sa dette seraient annulés. En effet, le citoyen satisfaisait à certains critères d'équité découlant de la Loi sur l'administration fiscale. Or, l'agent a changé d'emploi sans terminer le processus d'annulation. Le dossier du citoyen est ensuite tombé dans l'oubli, sauf qu'au fil des ans, les intérêts se sont accumulés. Dès lors, au cours des années subséquentes, tous les remboursements d'impôt et les versements de crédit d'impôt auxquels avait droit ce citoyen ont été affectés au remboursement d'une dette dont il n'avait pas connaissance.

Ce n'est que quatre ans plus tard que le nouvel agent de recouvrement au dossier a informé le citoyen qu'il manquait une lettre de son médecin pour finaliser la demande d'annulation de pénalités et intérêts. Le citoyen a envoyé la lettre requise en avril 2013, mais le traitement de la demande a continué de tarder.

En juin 2014, au moment où le citoyen a eu recours au Protecteur du citoyen, l'agent de recouvrement s'apprêtait à refuser la demande d'annulation de pénalités et intérêts sur la base de la capacité de payer qu'avait désormais le citoyen.

À l'issue de son enquête, le Protecteur du citoyen a fait valoir à Revenu Québec que l'annulation des pénalités et intérêts était doublement justifiée. D'abord, il fallait prendre en compte le critère d'équité pour la période allant de 1998 à 2009. Et maintenant, le dossier devait se régler en considérant l'incurie administrative de Revenu Québec, qui avait pris cinq années supplémentaires pour finaliser le dossier du citoyen. Revenu Québec aurait dû respecter sa décision prise en 2009 et appliquer les critères découlant de la Loi.

Revenu Québec a accepté d'annuler les pénalités et les intérêts. Le citoyen a reçu un remboursement de plus de 3 000 \$ et le solde de sa dette a été annulé. ...)

BIENS NON RÉCLAMÉS : CONTRIBUER ACTIVEMENT À LA JUSTE SOLUTION

Aux fins de l'administration, l'expression «biens non réclamés» désigne tout bien dont le propriétaire ou l'ayant droit est inconnu ou introuvable et qui est alors confié à Revenu Québec. Ce dernier en assure la récupération et la gestion. Dans le cas qui suit, où un terrain constituait le bien non réclamé, Revenu Québec a tardé à intervenir pour rendre les lieux plus sécuritaires.

(... Adopter une attitude de collaboration plutôt que de tergiverser

Aux prises avec une dangereuse falaise à l'arrière de sa résidence, un citoyen demandait depuis de nombreuses années que l'instance gouvernementale compétente entreprenne les travaux nécessaires pour rendre les lieux plus sécuritaires. D'après lui, selon toute probabilité, l'administration ou la propriété de ce terrain relevait d'un ministère ou d'un organisme du gouvernement. Or, aucune des instances qu'il avait jointes ne donnait suite à sa démarche. Pour sa part, Revenu Québec, qui assure l'administration provisoire des biens non réclamés au Québec, exigeait que le citoyen fournisse une chaîne de titres établie par un notaire avant d'étudier le dossier.

Au cours de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté qu'il existait effectivement différentes hypothèses documentées quant au droit de propriété du terrain en question. Selon l'une d'elles, le bien était « sans maître » et Revenu Québec était responsable de son administration. Selon une autre hypothèse, le terrain faisait partie des « terres du domaine de l'État », dont le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles est responsable.

Quoi qu'il en soit, le Protecteur du citoyen était à même de constater que le terrain n'avait pas de propriétaire connu depuis près de 150 ans et qu'il reviendrait vraisemblablement à une instance gouvernementale d'intervenir. Le Protecteur du citoyen a donc fait valoir que la détermination de l'interlocuteur gouvernemental responsable ne constituait pas, pour le moment, le véritable enjeu. Il importait plutôt de rendre les lieux sécuritaires et d'amener les différents intervenants publics à travailler de concert pour trouver une solution.

Dans cette perspective, le Protecteur du citoyen a recommandé que Revenu Québec procède, en tant qu'administrateur provisoire, à l'inspection et à la sécurisation de la falaise. De plus, il a fait valoir que des discussions entre les différents ministères et organismes devaient avoir lieu pour désigner celui ou ceux d'entre eux qui paieraient pour les travaux.

Revenu Québec a accepté les recommandations du Protecteur du citoyen et a entamé, de façon exemplaire, les discussions nécessaires avec les autorités des instances concernées. Sous son leadership, un plan d'intervention a été conclu avec le ministère de la Sécurité publique, le ministère des Transports et le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. ...)

RECOMMANDATION RÉCURRENTÉ: UNE FOIS POUR TOUTES, RÉGLER LES PROBLÈMES DE GESTION DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR SOLIDARITÉ

Depuis sa création en juillet 2011, le crédit d'impôt pour solidarité a connu d'importants ratés dans la gestion qu'en fait Revenu Québec. Des plaintes, nombreuses et en hausse par rapport à l'an dernier, continuent d'en révéler des lacunes majeures, notamment sur le plan de sa lourdeur administrative. Des problèmes sont liés aussi à la gestion des changements de situation des citoyens.

Rappelons que l'administration de ce crédit d'impôt est complexe puisque celui-ci est déterminé mensuellement. Les citoyens ont donc la responsabilité d'informer Revenu Québec des changements dans leur situation personnelle qui ont une incidence sur le crédit. À l'automne 2014, le Vérificateur général du Québec concluait que Revenu Québec n'avait pas mis en place « les contrôles nécessaires pour déterminer l'admissibilité des ménages et s'assurer que les sommes qui leur sont versées correspondent à celles auxquelles ils ont droit ». Pour sa part, le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes concernant principalement l'admissibilité aux diverses composantes du crédit d'impôt et l'inexactitude des sommes versées. Lors de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen a constaté que

le système informatique de Revenu Québec ne soutient pas adéquatement les opérations liées à l'administration du crédit d'impôt ni le traitement des informations que fournissent les bénéficiaires et les partenaires du programme (ex. : Régie des rentes et ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale) pour mettre à jour les situations personnelles.

Revenu Québec se dit conscient que son système informatique n'est pas adapté au fonctionnement et aux visées du programme. Par ailleurs, il collabore avec le Protecteur du citoyen pour régler les cas individuels de bénéficiaires de ce crédit. Malgré cela, des citoyens continuent d'éprouver des difficultés et, de façon générale, Revenu Québec tarde à instaurer des mesures pour atténuer les problèmes.

Lors de la présentation de son budget 2015-2016, le ministre des Finances a annoncé la révision des modalités de fonctionnement du crédit d'impôt pour solidarité : entre autres modifications, à compter de 2016, le crédit sera déterminé annuellement, plutôt que mensuellement; les calculs s'appuieront sur les informations contenues dans la déclaration de revenus. C'est là un changement attendu qui simplifiera l'administration du crédit.

Rappelons que le Protecteur du citoyen a signalé dès 2011, au moment de la création du crédit d'impôt, les difficultés appréhendées et la lourdeur du traitement associé à la détermination mensuelle du crédit. Il avait alors proposé la solution qui est maintenant adoptée, soit la détermination sur une base annuelle. Dans un rapport paru en 2014, le Vérificateur général du Québec avait exprimé les mêmes préoccupations.

(... **Mettre fin à la confusion ! – 1**

Revenu Québec doit régulièrement apporter des corrections aux sommes réclamées par les citoyens ou versées à ces derniers en raison, par exemple, d'un changement dans leur situation personnelle. Toutefois, des difficultés surviennent lorsque Revenu Québec doit annuler la dette de crédit d'impôt pour solidarité d'un citoyen à faible revenu. Mentionnons que la Loi sur les impôts prévoit des modalités de compensation particulières à l'égard des personnes très démunies financièrement. Il faut savoir qu'en raison d'une contrainte technologique, il n'est pas possible pour Revenu Québec d'annuler une telle dette en effectuant simplement une écriture comptable. Le système informatique prévoit l'inscription obligatoire du versement d'une somme égale à la dette du citoyen. Qui plus est, fait étonnant, le système émet automatiquement... un paiement au citoyen par dépôt direct ! Le citoyen reçoit alors la somme, sans explication. Par la suite, lorsque Revenu Québec constate son erreur, il communique avec le citoyen pour lui réclamer la somme.

Dans le dossier d'une citoyenne, Revenu Québec souhaitait annuler une dette de 42,92 \$. Or, plutôt que de procéder à l'annulation, Revenu Québec a versé cette somme à la personne. Nullement avisée de l'erreur, la citoyenne a cru avoir droit à la somme et l'a conservée. Peu après, prévoyant obtenir le paiement d'une dette qu'il avait lui-même généré, Revenu Québec a accaparé la moitié des versements subséquents du crédit d'impôt pour solidarité de la dame.

D'un simple point de vue comptable, la citoyenne avait reçu 42,92 \$ en trop et la réduction appliquée à son crédit d'impôt n'avait pas pour effet de la priver de sommes auxquelles elle avait droit. Néanmoins, la confusion aurait pu être évitée à cette personne dont on peut imaginer les difficultés de gérer adéquatement un maigre budget.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a convenu que les ratés du système informatique avaient créé la dette de façon déraisonnable. (...)

(... **Mettre fin à la confusion ! – 2**

À la suite d'une révision, Revenu Québec souhaitait annuler la dette de 486 \$ d'un citoyen. Or, il a plutôt annulé 135 \$ et versé 351 \$ à cette personne, sans pouvoir d'ailleurs expliquer cette répartition. C'est ainsi que le citoyen s'est retrouvé avec une somme versée en trop... et donc une nouvelle dette.

Par la suite, Revenu Québec a envoyé deux avis de cotisation réclamant des sommes de 270 \$ et de 521 \$ liées au crédit d'impôt pour solidarité. À la suite d'une nouvelle révision, Revenu Québec a, une fois encore, voulu annuler les deux réclamations. Or, toujours en raison de problèmes de nature informatique, plutôt que d'annuler les deux dettes, Revenu Québec a versé la totalité de ces sommes au citoyen. Celui-ci s'est donc retrouvé avec une somme versée en trop additionnelle de 791 \$.

C'est ainsi qu'au total, Revenu Québec a versé à tort à cette personne 1 142 \$ à la suite de corrections comptables.

Si Revenu Québec n'a pu expliquer la logique de ces opérations, le citoyen, pour sa part, a vécu une confusion encore plus grande puisqu'il n'a reçu de Revenu Québec ni explications ni avis de détermination (document par lequel Revenu Québec détaille les montants de crédit auxquels le citoyen a droit). De plus, non seulement les sommes reçues en trop devaient être remboursées, mais il s'y greffait des intérêts !

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, un agent de Revenu Québec a communiqué avec la personne pour lui fournir les informations nécessaires. Une note a été inscrite au dossier pour que les intérêts sur la dette soient annulés une fois les sommes remboursées. ...)

VEILLER À LA QUALITÉ DE L'INFORMATION OFFICIELLE TRANSMISE AUX CONTRIBUABLES

À la suite de plaintes, le Protecteur du citoyen a communiqué avec Revenu Québec pour qu'il clarifie des informations diffusées dans ses publications. Ainsi, le libellé de la déclaration de revenus expliquant l'exemption de verser la contribution santé a été modifié pour être plus compréhensible. Dans le même sens, Revenu Québec a apporté des précisions dans certains documents pour préciser que le versement d'une subvention au propriétaire ou au fournisseur de services diminue le montant à considérer dans le calcul du crédit de maintien à domicile. La même préoccupation quant à la qualité de l'information s'est manifestée dans des situations individuelles, comme en témoigne le cas suivant.

(... **S'assurer que les citoyens saisissent les motifs à l'appui d'une cotisation**

Revenu Québec a demandé à un citoyen de fournir certains renseignements dans le cadre d'une vérification de son dossier fiscal. Par la suite, Revenu Québec l'a informé de son intention d'établir un avis de cotisation parce qu'il n'avait pas versé les taxes découlant de la vente partielle d'un immeuble à revenus. Considérant avoir fait lesdites remises et ne pouvant obtenir d'explications plus précises de Revenu Québec, cette personne a communiqué avec le Protecteur du citoyen.

En cours d'enquête, ce dernier a appris que Revenu Québec considérait que le citoyen avait changé l'usage qu'il faisait de son immeuble après en avoir disposé partiellement. Cette règle, d'application plutôt rare, faisait en sorte qu'une taxe sur la valeur résiduelle de l'immeuble était due.

Le Protecteur du citoyen a fourni ces explications au citoyen qui, de son côté, a pu transmettre des documents à Revenu Québec pour démontrer que son immeuble n'avait pas changé de vocation. Aucun avis de cotisation n'a finalement été établi. ...)



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

JUSTICE ÉQUITÉ RESPECT

IMPARTIALITÉ TRANSPARENCE

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2015-2016



www.protecteurducitoyen.qc.ca

Les ministères et les organismes dont il est question dans les pages qui suivent apparaissent par ordre alphabétique :

- [Agence du revenu du Québec \(Revenu Québec\)](#);
- [Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail](#);
- [Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation](#);
- [Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur](#);
- [Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion](#);
- [Ministère de la Justice](#);
- [Ministère de la Sécurité publique](#);
- [Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale](#);
- [Retraite Québec](#);
- [Société de l'assurance automobile du Québec](#).

Agence du revenu du Québec (Revenu Québec)

Volet Fiscalité

L'Agence du revenu du Québec (Revenu Québec) a la responsabilité, d'une part, de lutter contre l'évasion fiscale et, d'autre part, de mettre en place les mesures nécessaires pour faciliter le respect volontaire par les citoyens de leurs obligations en matière de taxes et d'impôts. Il va de soi que le Protecteur du citoyen appuie sans équivoque la lutte contre l'évasion fiscale. Il considère toutefois que Revenu Québec, dans le cadre de ses activités visant à favoriser, en amont, la conformité fiscale des citoyens, doit veiller à éviter tout déséquilibre dans le rapport de forces entre, d'une part, ses propres pouvoirs et effectifs et, d'autre part, les contribuables et les mandataires (les mandataires sont des particuliers et des sociétés qui perçoivent les taxes de vente au nom des gouvernements provincial et fédéral). Il importe de rappeler ici que Revenu Québec doit accomplir sa tâche dans le respect des principes de la *Loi sur la justice administrative* et en présumant de la bonne foi des contribuables.

LE SUIVI DU RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2014-2015 DU PROTECTEUR DU CITOYEN

À la suite du dernier rapport annuel du Protecteur du citoyen, le ministre des Finances a demandé à Revenu Québec d'élaborer un plan d'action pour mettre fin aux pratiques qui y étaient dénoncées. Le 26 janvier 2016, Revenu Québec a rendu public ce plan d'action qui comporte une série de nouvelles mesures destinées à améliorer les relations de Revenu Québec avec les contribuables et les mandataires. Le plan prévoit notamment l'adoption d'une charte des droits des contribuables et des mandataires, qui devrait assurer le respect des principes de la *Loi sur la justice administrative*. Le Protecteur du citoyen salue la publication de ce plan visant à favoriser le respect des droits des citoyens de même que leur confiance envers Revenu Québec.

Le Protecteur du citoyen souligne également l'engagement de Revenu Québec de suspendre, à certaines conditions, les mesures de recouvrement aux mandataires pour les réclamations de remboursement de taxes sur intrants et le recouvrement de la taxe de vente du Québec non perçue. À cet égard, il est intervenu à quelques reprises au cours de la dernière année auprès de Revenu Québec afin d'obtenir une telle suspension pour permettre au citoyen de faire valoir son point de vue sans que sa situation financière soit mise en péril.

De plus, le Protecteur du citoyen accueille favorablement l'intensification proposée des mesures de contrôle et d'inspection en matière d'inscription des mandataires. Cet enjeu avait été abordé dans ses deux derniers rapports annuels. Une telle amélioration devrait permettre aux entreprises de bonne foi de transiger avec une plus grande confiance avec leurs fournisseurs.

Autre mesure appropriée: le fait que Revenu Québec analyse la pertinence de modifier la loi pour que les entreprises puissent contester une décision rendue à la suite d'une opposition devant la Division des petites créances de la Cour du Québec, et qu'il examine une hausse des seuils d'admissibilité. Une telle hausse permettrait aux citoyens d'être entendus à la Cour sans avoir à être représentés. Le Protecteur du citoyen partage la même préoccupation quant à la judiciarisation des désaccords et à l'accès à la justice. Il appuie donc cet exercice et est d'avis que le seuil maximal permettant de porter ce type de cause devant la Cour des petites créances devrait être haussé à 15 000 \$, conformément à celui des autres causes. La nouvelle approche de Revenu Québec apparaît prometteuse.

Par ailleurs, au cours de la dernière année, le Protecteur du citoyen a constaté diverses situations problématiques de même qu'une légère hausse du nombre de plaintes à la suite, notamment, de manquements à la *Loi sur la justice administrative*. Ce fut le cas dans certaines situations où Revenu Québec a utilisé des méthodes indirectes de vérification ainsi que dans le traitement de dossiers où les citoyens s'opposaient à une cotisation. Le Protecteur du citoyen est également intervenu au sujet de la qualité et de la disponibilité de l'information dont les citoyens ont besoin pour connaître et respecter leurs obligations fiscales.

EFFECTUER LES VÉRIFICATIONS NÉCESSAIRES SANS PÉNALISER INJUSTEMENT LES ENTREPRISES

Le Protecteur du citoyen a reçu, cette année encore, des plaintes d'entreprises ayant fait l'objet d'une vérification sur la base de leur participation présumée à un stratagème de complaisance ou de fausse facturation. Le nombre de plaintes de cette nature est toutefois nettement à la baisse.

Durant les trois dernières années, le Protecteur du citoyen a rappelé à plusieurs reprises à Revenu Québec les lacunes dans ses méthodes de vérification ainsi que les difficultés que rencontrent des citoyens pour faire valoir leur point de vue, et ce, malgré les preuves qu'ils fournissent. Il a également insisté sur la nécessité de ne pas rendre les entreprises « coupables par association » en raison de la délinquance fiscale de leurs fournisseurs. Le Protecteur du citoyen a aussi souligné à Revenu Québec l'importance de diffuser une information accessible et limpide au sujet des obligations que doivent respecter les entreprises pour obtenir des remboursements de la taxe sur les intrants.

Le Protecteur du citoyen a dû intervenir dans quelques dossiers où des entreprises ont subi ou s'apprêtaient à subir les conséquences de cotisations élevées qui les plaçaient dans une situation financière parfois précaire.

Dans certains cas, Revenu Québec alléguait un « stratagème de complaisance », c'est-à-dire une stratégie selon laquelle une entreprise demande une fausse facture à un fournisseur qui, après l'avoir produite, encaisse le chèque reçu comme paiement, se garde une commission et retourne le solde de l'argent comptant à l'entreprise. Celle-ci utilise la fausse facture pour demander une dépense fiscale et réclamer des remboursements de la taxe sur les intrants, et se sert de l'argent comptant reçu du fournisseur pour payer des salaires « au noir » ou pour toutes autres fins. Dans d'autres dossiers, il est question d'un « trompe-l'œil », un procédé où une entreprise prétend utiliser les services d'une agence de placement de personnel alors qu'en fait, les travailleurs sont réellement ses employés. Ce subterfuge lui permet de réclamer une dépense fiscale et des remboursements de la taxe sur les intrants ainsi que de se soustraire à ses obligations d'employeur.

Récemment, Revenu Québec a confirmé au Protecteur du citoyen qu'il s'apprêtait à redéfinir les paramètres d'octroi du remboursement de la taxe sur les intrants et du crédit de taxe sur les intrants. Le Protecteur du citoyen suivra attentivement ce dossier.

(... **Appliquer les méthodes de vérification avec rigueur – 1**

Revenu Québec refuse le remboursement de la taxe sur les intrants à une entreprise, ce qui représente pour cette dernière une somme de plus de 500 000 \$. À titre de justification, il fait valoir que le principal fournisseur de cette entreprise n'a pas la capacité de rendre les services qu'il prétend lui fournir. Or, l'entreprise apporte des explications crédibles ainsi qu'une déclaration assermentée du fournisseur, par laquelle ce dernier affirme avoir rempli des mandats dans le domaine d'activité concerné, grâce auxquels il a développé son expertise. Notons que Revenu Québec pouvait facilement vérifier ces informations.

Peu de temps après, le fournisseur de l'entreprise décède et sa déclaration sous serment constitue son dernier témoignage. De son côté, Revenu Québec ne fait nulle part mention de cette déclaration assermentée.

Après enquête, le Protecteur du citoyen a estimé que la déclaration sous serment était un élément de preuve important de l'expertise du fournisseur dans le domaine d'affaires visé et, de ce fait, de sa capacité à rendre les services facturés à l'entreprise. Revenu Québec aurait dû considérer ce document dans son analyse plutôt que de s'arrêter au fait que le fournisseur n'avait pas remis les taxes qu'il avait perçues auprès de l'entreprise dans le cadre de leur relation d'affaires.

Le Protecteur du citoyen est intervenu afin que Revenu Québec prenne cette preuve en considération et mette un terme à ce dossier en traitement depuis près de quatre ans à la Direction des oppositions. Revenu Québec a finalement annulé l'entière cotisation. ...)

(... **Appliquer les méthodes de vérification avec rigueur – 2**

Une entreprise s'adresse au Protecteur du citoyen parce que Revenu Québec est sur le point d'établir à son endroit une cotisation de plus de 10 millions de dollars. Elle est soupçonnée de participer à un stratagème de complaisance, considérant que ses fournisseurs n'ont pas les capacités nécessaires pour rendre certains services facturés. Après avoir analysé le travail de vérification de Revenu Québec, le Protecteur du citoyen a plutôt constaté que celui-ci avait en main plusieurs éléments témoignant du contraire :

- *Revenu Québec reconnaissait que les services avaient été rendus et que tous les fournisseurs avaient une capacité, à tout le moins partielle, de livrer les services en question ;*
- *Les fournisseurs possédaient le matériel nécessaire pour effectuer les tâches prévues ;*
- *Les fournisseurs avaient présenté des rapports de taxes et avaient versé celles-ci en partie ou en totalité ;*
- *Des relevés d'emploi avaient été produits pour des employés, et les retenues à la source effectuées et remises ;*
- *Des sommes suffisantes pour correspondre aux services facturés à l'entreprise avaient été déposées dans les comptes bancaires des fournisseurs.*

Dès lors, le Protecteur du citoyen a constaté que les fournisseurs avaient la capacité de rendre les services. Toutefois, ils agissaient en délinquants fiscaux, c'est-à-dire qu'ils ne respectaient pas toutes leurs obligations fiscales. L'entreprise, quant à elle, n'était aucunement responsable des agissements de ses fournisseurs. En conséquence, le Protecteur du citoyen a recommandé à Revenu Québec de cesser la vérification auprès de l'entreprise qui faisait affaire avec les fournisseurs, ce qui a été accepté. Les projets de cotisation ont été annulés. ...)

(... **Appliquer les méthodes de vérification avec rigueur – 3**

Après vérification, Revenu Québec conclut que les services pour lesquels une entreprise a eu recours à des agences de placement ont bel et bien été rendus. Cependant, son rapport énonce que les travailleurs venant de ces agences sont en fait des employés de l'entreprise. Selon Revenu Québec, l'entreprise utilise ainsi un subterfuge qui lui permet de se soustraire à ses obligations d'employeur, c'est-à-dire un trompe-l'œil élaboré précisément pour laisser croire que le salaire est versé par un tiers, soit par une agence de placement de personnel. Revenu Québec a donc cotisé l'entreprise en retenues à la source pour plus d'un million de dollars et a refusé de lui rembourser la taxe sur les intrants pour un montant s'élevant à près de 600 000 \$.

Selon le Protecteur du citoyen, l'entreprise a bel et bien prouvé l'existence de véritables relations d'affaires avec les agences de placement en cause. Ainsi, l'entreprise :

- *a expliqué aux vérificateurs qu'elle payait les agences par chèque après avoir vérifié leurs numéros de taxes et effectué des vérifications auprès du Registraire des entreprises du Québec ;*
- *a fourni une explication probante de l'utilisation des agences de placement en fonction de ses besoins ponctuels de main-d'œuvre ;*
- *a maintenu un registre détaillé des heures travaillées par ses employés et par les travailleurs venant d'agences de placement grâce à un système de reconnaissance des empreintes digitales ;*
- *a remis à Revenu Québec plusieurs documents, dont des feuilles de temps.*

De plus, les rapports de vérification qu'a consultés le Protecteur du citoyen révélaient que les agences avaient les capacités financières, matérielles et humaines de rendre les services en question.

Les preuves recueillies par Revenu Québec ne démontraient aucune participation de l'entreprise à un stratagème de complaisance ou à un trompe-l'œil, ce qu'a fait valoir le Protecteur du citoyen. À cela, Revenu Québec a répondu qu'il n'a pas à démontrer une telle participation ou même une intention de l'entreprise en ce sens.

Dans ce dossier, le Protecteur du citoyen a conclu que même si les agences de placement auxquelles l'entreprise a eu recours se comportaient en délinquants fiscaux, rien ne démontrait un stratagème ou un trompe-l'œil de la part de l'entreprise elle-même. Par conséquent, il a recommandé l'annulation des avis de cotisation. Revenu Québec n'a d'abord accepté que de donner suite en partie à cette recommandation et a annulé les cotisations en retenues à la source, abandonnant ainsi sa théorie du trompe-l'œil. Par la suite, après de nouvelles discussions avec le Protecteur du citoyen, il a finalement accordé à l'entreprise ses remboursements de la taxe sur les intrants, mettant fin à un litige qui durait depuis près de quatre ans. ...)

N'UTILISER LES MÉTHODES ALTERNATIVES DE VÉRIFICATION QU'EN DERNIER RECOURS

Le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes concernant l'utilisation de méthodes indirectes de vérification, aussi appelées « méthodes alternatives ». Revenu Québec est en droit d'y recourir pour déterminer si un contribuable déclare tous ses revenus imposables. Néanmoins, il doit le faire seulement en l'absence d'une comptabilité adéquate et fiable qui permettrait une vérification normale. Les tribunaux qualifient ces méthodes de « derniers recours ».

Après enquête dans trois dossiers, le Protecteur du citoyen a constaté que le résultat de ces vérifications par méthode indirecte était peu plausible et contredit par les faits. Dans ces cas précis, Revenu Québec n'avait pas pris en considération les justifications des citoyens avant d'établir les projets ou les avis de cotisation résultant de ces vérifications particulières.

Bien que les méthodes indirectes de vérification soient avalisées par les tribunaux, qu'elles donnent des résultats rapidement et qu'elles permettent de limiter les ressources qu'y affecte Revenu Québec, elles doivent être utilisées avec discernement et uniquement dans les cas où il n'y a pas d'autres options. De plus, le Protecteur du citoyen rappelle que les explications des citoyens doivent être prises en compte lorsqu'elles sont supportées par la preuve.

(. . . **Reconnaître les limites des vérifications alternatives et être à l'écoute du contribuable – 1**

La Direction des oppositions de Revenu Québec s'apprête à maintenir des cotisations, représentant plus de 300 000 \$, établies à la suite d'une vérification par méthode indirecte d'une entreprise de restauration rapide.

Aux fins de la vérification, Revenu Québec a reconstitué les ventes de l'entreprise en fonction de la quantité de pains à hot-dogs qu'elle a achetés pendant la période visée. Il a établi que pour chaque pain, le casse-croûte perçoit du client environ 8 \$, puisque le hot-dog est généralement servi avec des accompagnements. Sur la base de cette reconstitution, Revenu Québec a constaté un écart d'environ 300 000 \$ avec les chiffres des ventes déclarées. Il suppose donc que le propriétaire n'aurait pas fait état de l'entièreté de ses ventes. Pour sa part, le propriétaire maintient qu'il n'a jamais omis de déclarer des revenus et qu'il s'est toujours conformé à ses obligations fiscales. L'établissement possède d'ailleurs une comptabilité tenue selon les règles et les meilleures pratiques.

Au cours du traitement du dossier par la Direction des oppositions, Revenu Québec a effectué de nouveau le même exercice de reconstitution des ventes, cette fois à partir de la quantité de viande qu'a achetée le casse-croûte. L'écart a été de 150 000 \$, soit la moitié de ce que Revenu Québec avait évalué auparavant. Afin de clore le dossier, une offre de règlement a été présentée à l'entreprise, coupant de 50 % les cotisations initiales. Un refus de celle-ci aurait pour effet de maintenir la cotisation dans son intégralité.

L'inconsistance entre les deux résultats auxquels est parvenu Revenu Québec, combinée à l'absence d'autres traces de revenus non déclarés, démontre l'inexactitude et la non-fiabilité de la méthode de vérification employée. De plus, le Protecteur du citoyen considère que la démarche des oppositions manque d'équité et de rigueur : il est inconcevable, en effet, de marchander une offre de règlement alors que le propre calcul de Revenu Québec lui a permis de conclure que la cotisation initiale était trop élevée de moitié.

Le Protecteur du citoyen a recommandé que les cotisations soient annulées, ce que Revenu Québec a finalement accepté. . . .)

(... **Reconnaître les limites des vérifications alternatives et être à l'écoute du contribuable – 2**

À des fins de vérification par méthode alternative ayant mené à un projet de cotisation, Revenu Québec a reconstitué les ventes d'une entreprise de restauration en se fondant sur des mesures de verres de bière en fût et de vin prises lors de visites aux différents restaurants de l'entreprise en question. En comparant les ventes déclarées et les ventes reconstituées, Revenu Québec conclut que l'entreprise a, pendant six ans, déclaré des revenus inférieurs à la réalité d'environ 10 millions de dollars.

Pour sa part, l'entreprise soutient que les mesures d'alcool prises par Revenu Québec ne sont ni adéquates ni fiables. Après enquête, le Protecteur du citoyen en arrive aux mêmes constats, sur la base de faits qu'a soulevés l'entreprise. Ainsi, la mesure de bière prise en considération n'est pas représentative de la quantité habituellement versée puisque le format des verres de bière utilisés (format confirmé par le fournisseur avec qui l'entreprise a une entente d'exclusivité) ne correspond pas aux mesures prises par Revenu Québec. De plus, les quantités apparaissant aux menus (données corroborées par des employés) diffèrent des mesures prises et vont dans le sens des ventes qu'a déclarées l'entreprise.

Le Protecteur du citoyen recommande alors à Revenu Québec d'annuler complètement les projets de cotisation. Celui-ci accepte plutôt d'exclure la mesure de bière qu'il a employée, ce qui réduit substantiellement les montants de revenus non déclarés, soit de près de 6 millions de dollars. On parle donc de plus de la moitié.

Poursuivant son enquête, le Protecteur du citoyen s'attarde à la mesure de vin ayant servi à reconstituer les ventes de l'entreprise. Cette fois, il constate que les vérificateurs n'ont pas rempli adéquatement les formulaires de prise de mesure :

- *Les mesures apparaissent dans les mauvaises colonnes ;*
- *Certaines données sont indiquées en onces plutôt qu'en millilitres ;*
- *Les formulaires ne sont ni signés ni datés.*

Considérant que les projets de cotisation encore valides s'élèvent à plus d'un million de dollars et qu'ils s'appuient uniquement sur des mesures inexactes, le Protecteur du citoyen estime que ces manquements sont inacceptables. Il fait valoir principalement que les écarts pour les deux années où des mesures ont été prises sont finalement inférieurs à 10 %, soit un écart non significatif étant donné la méthode de vérification utilisée.

Le Protecteur du citoyen a donc réitéré sa recommandation d'annuler le projet de cotisation. À la fin de la période couverte par le présent rapport annuel, Revenu Québec maintenait sa position et refusait de donner suite à la recommandation. (...)

(... **Reconnaître les limites des vérifications alternatives et être à l'écoute du contribuable – 3**

Lors de l'analyse d'un dossier fiscal actif sur plusieurs années, Revenu Québec a utilisé une méthode de vérification indirecte appelée méthode des dépôts. Celle-ci consiste à isoler tous les dépôts apparaissant au compte bancaire de la personne soumise à la vérification pour une période donnée. Pour chaque somme, une explication ou une preuve doit être fournie quant à la provenance du dépôt, à défaut de quoi il est considéré comme un revenu non déclaré.

Au cours de la démarche, le citoyen a tenté d'expliquer au vérificateur la provenance des différents dépôts, mais ce dernier maintenait que des sommes n'avaient pas été déclarées.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que, pour les années 2010 et 2012 :

- ***Revenu Québec a calculé un écart de plus de 500 000 \$ entre les revenus déclarés et les dépôts apparaissant dans le compte du citoyen ;***
- ***Le citoyen et ses représentants ont fourni des explications au vérificateur quant à la provenance des dépôts. Ce dernier les a acceptées et l'écart a été substantiellement réduit, ce qui a fait passer les dépôts « inexplicables » de 500 000 \$ à 25 000 \$, soit une diminution de 95 %.***

Pour l'année 2007 :

- ***Revenu Québec a d'abord établi un écart d'environ 150 000 \$ entre les revenus déclarés et les dépôts dans le compte du citoyen ;***
- ***Le citoyen et ses représentants ont fourni au vérificateur des explications sur la provenance de la majorité des sommes, soit des revenus locatifs et des revenus d'un emploi à l'étranger, mais sans succès.***

Le Protecteur du citoyen a remis en cause auprès de Revenu Québec la pertinence de maintenir les projets de cotisation pour les années 2010 et 2012, considérant le caractère approximatif des données obtenues par la méthode des dépôts. En fin de compte, seul demeurait un écart que l'on pouvait qualifier de mineur.

Pour l'année 2007, année prescrite, c'est-à-dire antérieure à la période normale de cotisation, le Protecteur du citoyen a rappelé à Revenu Québec que, dans ce contexte, le fardeau de la preuve lui revenait et qu'il devait démontrer la fausse représentation des faits par incurie, par omission volontaire ou encore par fraude. Or, le Protecteur du citoyen était d'avis que Revenu Québec ne pouvait faire cette démonstration. De plus, le citoyen avait fourni les preuves déjà décrites pour cette période.

Considérant l'ensemble du dossier et les explications fournies par le contribuable, le Protecteur du citoyen a recommandé l'annulation des projets de cotisation, ce que Revenu Québec a accepté. . . .)

SE SOUCIER DAVANTAGE DE LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FISCALE SUR LE WEB

Nul n'est censé ignorer la loi. Dans un système fiscal basé sur l'autocotisation, il va de soi que les citoyens doivent disposer d'une information claire et complète afin de se conformer aux exigences légales, parfois complexes, et de déclarer correctement leurs revenus et dépenses.

Le site Web de Revenu Québec étant son principal canal de communication, il est crucial que l'information qui s'y trouve soit complète et facile à obtenir. Or, le Protecteur du citoyen a constaté au cours de la dernière année que des améliorations devaient être apportées à ce chapitre. En effet, des citoyens bien intentionnés ont parfois commis des erreurs très coûteuses après s'être basés sur des renseignements incomplets dans les fiches conçues pour les visiteurs du site.

Le Protecteur du citoyen a donc recommandé plusieurs correctifs concernant les informations en ligne et sur les formulaires, de façon que les citoyens puissent connaître leurs obligations et leurs droits. À cet égard, il salue l'ouverture de Revenu Québec.

(... **Clarifier l'information**

Des entrepreneurs en construction se sont vu, à tort selon eux, réclamer le remboursement de la taxe pour immeuble locatif neuf dont ils avaient bénéficié. Après enquête, le Protecteur du citoyen a estimé que la réclamation de Revenu Québec était légitime puisque les citoyens avaient loué l'immeuble construit avant de le vendre dans la même année. Or, une disposition de la loi prévoit qu'en pareil cas, le citoyen doit restituer le remboursement à Revenu Québec.

Ces personnes n'étaient toutefois pas au courant d'une telle exigence légale, et ce, même si elles disaient avoir communiqué avec les services à la clientèle de Revenu Québec. Par ailleurs, le formulaire de demande du remboursement était conçu de telle sorte que cette exception y était bien peu visible.

Pour ce type de remboursement, les sommes en jeu sont souvent importantes et, une fois la vente de l'immeuble conclue, il est impossible de revenir en arrière. Aussi le Protecteur du citoyen est-il d'avis qu'il est indispensable que les citoyens disposent de toute l'information nécessaire pour prendre des décisions éclairées.

Il a demandé, d'une part, que le formulaire soit modifié et, d'autre part, que l'information pertinente soit mise en évidence sur le site Web de Revenu Québec. Ce dernier a donné suite aux deux demandes. . . .)

(... **Indiquer clairement l'importance des reçus de frais de garde d'enfants**

Lors d'une intervention, le Protecteur du citoyen a constaté que l'information concernant les reçus à produire pour bénéficier du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants n'était pas mise en évidence, ni sur Internet ni dans le dépliant concernant ce crédit. Notons que ces reçus sont nécessaires pour établir le paiement des frais de garde.

Or, la seule mention à ce sujet se trouvait au Guide de la déclaration de revenus, publication qui n'est, en général, consultée qu'en fin d'année fiscale. Le Protecteur du citoyen a recommandé à Revenu Québec d'ajouter l'information pertinente sur son site Web et dans le dépliant sur le sujet. Revenu Québec a accepté cette recommandation et a publié l'information à la satisfaction du Protecteur du citoyen. . . .)

RESPECTER LA LOI SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Le Protecteur du citoyen constate, cette année encore, des manquements aux exigences de la *Loi sur la justice administrative*, pourtant fondée sur des principes de justice naturelle, soit le droit à une décision impartiale et le droit d'être entendu.

Les dossiers sur lesquels il a fait enquête impliquaient la Direction des oppositions. Le rôle de cette direction est primordial puisqu'elle agit à la dernière étape du processus, avant la possible judiciarisation d'un litige. Il est donc essentiel que les citoyens et les entreprises aient la possibilité de mener à terme la communication de leurs observations grâce à un dossier complet. Pour ce faire, ils doivent disposer d'une période suffisante pour préparer leur dossier et s'adjoindre un représentant, s'il y a lieu. Le cas échéant, ils doivent également avoir un délai raisonnable pour décider d'accepter, ou de refuser, une offre de règlement conditionnelle à la renonciation au droit de contester devant les tribunaux. Les citoyens doivent en effet considérer les coûts qu'engendre l'exercice d'un recours judiciaire pour déterminer si l'offre est réellement avantageuse.

Dans son plan d'action donnant suite aux recommandations du *Rapport annuel d'activités 2014-2015* du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a affirmé son engagement à respecter la *Loi sur la justice administrative* par une série de moyens. Le Protecteur du citoyen espère que Revenu Québec renforcera les mesures de contrôle pour s'assurer du respect de cette loi.

(... **Respecter le droit de produire des documents dans des délais raisonnables – 1**

Le représentant d'un citoyen communique avec le Protecteur du citoyen pour se plaindre d'une lettre reçue de la Direction des oppositions par laquelle il apprend qu'il ne dispose que d'une semaine pour transmettre plusieurs documents afin d'exercer le recours prévu. À titre d'exemple, on demande des horaires de travail et une série de reçus. Il conteste le peu de temps alloué.

Lorsque le Protecteur du citoyen communique avec Revenu Québec, ce dernier lui précise qu'il ne s'agit pas d'un délai imposé par la loi. Néanmoins, rien dans la lettre ne laisse croire qu'un report de la date annoncée peut être demandé. Revenu Québec informe le Protecteur du citoyen qu'à l'origine, cette lettre type était envoyée aux citoyens qui tardaient à répondre. Avec le temps, son usage s'est étendu dans une équipe de travail traitant les cas de contestation du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants. Or, rien dans ces dossiers ne justifie un délai aussi bref.

À la demande du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a accepté de modifier cette pratique. (...)

(... **Respecter le droit de produire des documents dans des délais raisonnables – 2**

Une personne se plaint au Protecteur du citoyen afin de contester le délai que lui impose un agent d'opposition pour accepter une offre de règlement.

Après enquête, le Protecteur du citoyen constate que l'agent responsable du dossier offre à cette personne de maintenir la cotisation, mais de diminuer la pénalité de plusieurs milliers de dollars. L'agent accorde sept jours au citoyen pour évaluer son offre, l'accepter ou la refuser. Or, ce dernier désire consulter un spécialiste avant de réagir.

L'agent a expliqué au Protecteur du citoyen qu'il a accordé un délai de seulement sept jours au citoyen afin de contribuer à l'atteinte de l'objectif de la direction de conclure ses dossiers dans un délai de six mois. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, il a accepté rapidement de prolonger la période pour permettre au citoyen de prendre une décision éclairée. (...)

(... **Respecter le droit du citoyen de contester une décision initiale**

Un entrepreneur s'adresse au Protecteur du citoyen au sujet du traitement de son dossier par la Direction des oppositions de Revenu Québec. Voulant contester les cotisations établies à la suite de la vérification de son entreprise, il reproche à cette direction d'avoir rendu une décision défavorable dans son dossier sans lui avoir permis de terminer la présentation de ses preuves.

L'enquête du Protecteur du citoyen démontre que l'agent d'opposition initialement responsable de son dossier a quitté le travail pour des raisons de santé et que le nouvel agent a décidé de fermer le dossier et de rendre la décision, en omettant toutefois de communiquer avec le citoyen ou son représentant pour s'assurer que les argumentations possibles avaient été faites.

Après l'intervention du Protecteur du citoyen, la Direction des oppositions a constaté les lacunes dans le traitement du dossier et l'a acheminé à un agent pour qu'il le traite en priorité, ce à la suite de quoi le citoyen a pu exercer son recours. . . .)

FONDER LES COTISATIONS SUR DES MOTIFS SOLIDEMENT ÉTABLIS

Dans la description de sa mission, Revenu Québec apporte la précision suivante :

Le régime fiscal québécois repose sur le principe de l'autocotisation. Il s'agit pour les contribuables et les mandataires d'établir, de déclarer et de transmettre à Revenu Québec leurs contributions et les montants perçus à l'intérieur des délais prescrits. De son côté, Revenu Québec, en tant que responsable de l'administration de la fiscalité, doit s'assurer que chacun paie l'ensemble des montants dont il est redevable.

Pour remplir son rôle, Revenu Québec bénéficie de la présomption de validité des avis de cotisation. Ce principe implique qu'une fois l'avis de cotisation établi à l'endroit du citoyen, il revient à ce dernier, le cas échéant, d'entreprendre les démarches pour le contester et démontrer qu'il est erroné. S'il ne le fait pas, il s'expose à des mesures de recouvrement. Il est donc primordial que Revenu Québec s'assure que les sommes qu'il réclame au citoyen sont véritablement dues, cela en fonction des faits et conformément au droit applicable.

(. . . Ne pas utiliser l'avis de cotisation à titre de rappel au citoyen...)

Un contribuable communique avec le Protecteur du citoyen après avoir constaté que Revenu Québec a effectué une saisie de son compte bancaire parce qu'il aurait une dette en taxes d'un peu plus de 25 000 \$. Il conteste cette réclamation, faisant valoir que ses activités ne sont pas taxables.

Le Protecteur du citoyen constate que le contribuable a effectivement une dette liée à un avis de cotisation établi à la suite d'une vérification interne de Revenu Québec. Les notes au dossier établissent que le vérificateur a d'abord envoyé au citoyen un projet de cotisation basé sur le fait que ce dernier aurait dû percevoir des taxes pour ses services et procéder aux remises prévues en tant que travailleur autonome dont le revenu excède 30 000 \$. Sans réponse du contribuable, le vérificateur mentionne avoir établi la cotisation pour susciter une réaction de sa part.

D'emblée, le Protecteur du citoyen estime que le citoyen aurait dû répondre au projet de cotisation en temps opportun. Toutefois, l'établissement d'un avis de cotisation pour faire réagir son destinataire est, selon lui, une mesure excessive étant donné que les informations détenues par Revenu Québec relativement aux activités commerciales du citoyen établissent qu'elles ne sont pas taxables, conformément aux dires du citoyen. De plus, la réception d'un tel avis a des retombées importantes, tant sur la personne qui le reçoit que sur la réelle efficacité du système, comme en témoigne la suite des événements, selon les notes au dossier :

- Après avoir reçu l'avis de cotisation de Revenu Québec, le citoyen communique avec la Direction du recouvrement ;***

- *On lui conseille alors de joindre le vérificateur au dossier, ce qu'il fait;*
- *Le vérificateur discute ensuite avec l'agent responsable de percevoir la dette et lui confirme que les activités du citoyen ne sont pas taxables et que les sommes ne sont donc pas dues;*
- *On suggère au citoyen de contester la cotisation à la Direction des oppositions, et ce, bien que le délai pour exercer ce recours soit échu;*
- *La demande est refusée en raison du dépassement des délais;*
- *On lui propose de faire une demande de prorogation de délai;*
- *La demande est refusée, car le citoyen ne satisfait pas aux critères permettant de l'obtenir, c'est-à-dire qu'il n'a pas été dans l'impossibilité d'agir dans le délai prévu de 90 jours.*

En somme, alors que Revenu Québec disposait des informations nécessaires pour revoir sa décision, une série de démarches inutiles, autant pour le citoyen que pour Revenu Québec, ont été entreprises à toutes les étapes du cheminement du dossier. Plusieurs ressources ont été utilisées en raison de cette cotisation présumée valide alors qu'il était établi depuis le départ qu'elle était non fondée.

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la direction de vérification concernée pour demander l'annulation de la cotisation, ce que Revenu Québec a finalement accepté après avoir admis que l'avis n'était pas fondé. . . .)

Volet Perception des pensions alimentaires

AMÉLIORER LE MÉCANISME DE SAISIES EXTRAPROVINCIALES

Pour faciliter la perception des pensions alimentaires pour enfants, les gouvernements des provinces canadiennes ont mis en place des lois permettant à leur administration de percevoir et de distribuer les pensions alimentaires fixées par jugement aux créanciers alimentaires. Par ailleurs, les provinces ont convenu entre elles d'ententes visant à percevoir les pensions alimentaires dues par un débiteur qui réside dans une province différente de celle du créancier. Il s'agit d'ententes de réciprocité qui, par exemple, autorisent le percepteur ontarien à percevoir, sur les biens ou les actifs d'un débiteur résidant en Ontario, pour le compte de Revenu Québec, le montant d'une ordonnance alimentaire due à un créancier résidant au Québec.

La situation est plus compliquée lorsque les avoirs d'un débiteur se trouvent à l'extérieur de la province où il réside. Une majorité d'administrations canadiennes ont donc mis en place des lois permettant à leurs percepteurs d'exécuter une ordonnance alimentaire même si celle-ci ne provient pas d'un tribunal de leur territoire et qu'aucune des parties impliquées n'y est résidente alors que le payeur de la pension y possède des avoirs.

Or, le traitement d'une plainte a permis au Protecteur du citoyen de constater que les agents de perception de Revenu Québec ignoraient qu'ils pouvaient faire exécuter une ordonnance alimentaire au Nouveau-Brunswick, même lorsque le débiteur réside au Québec. L'intervention du Protecteur du citoyen pour la créancière a conduit Revenu Québec à mettre à jour sa directive. Par la même occasion, le Protecteur du citoyen a observé que le Québec est la seule province où aucune disposition législative n'autorise l'exécution de brefs de saisie lorsque le créancier et le débiteur résident à l'extérieur du Québec et que des biens appartenant au débiteur se trouvent au Québec.

S'appuyant sur un engagement des premiers ministres des provinces et des territoires (le 17 juillet 2015) de se pencher sur les moyens d'améliorer la perception des pensions alimentaires au Canada, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès du ministère de la Justice du Québec afin de trouver une solution à l'absence d'une telle législation. Le Ministère a suggéré deux pistes de solution : une modification à la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires* (loi administrée par Revenu Québec) ou encore une modification à la *Loi sur l'exécution réciproque d'ordonnances alimentaires*.

Le Protecteur du citoyen poursuit ses démarches avec les autorités gouvernementales afin de déterminer et de mettre en place la meilleure solution.

(... **Donner sa pleine efficacité à la perception extraprovinciale des pensions alimentaires**

Une citoyenne résidant au Québec se plaint des longs délais que met Revenu Québec à percevoir la pension alimentaire qui lui est due alors que le débiteur alimentaire a pourtant un emploi. L'enquête fait ressortir que :

- *le débiteur habite au Québec ;*
- *son employeur a ses bureaux au Nouveau-Brunswick ;*
- *le salaire du débiteur est déposé dans une institution bancaire de cette province ;*
- *Revenu Québec ignore que le percepteur du Nouveau-Brunswick a le pouvoir de saisir le salaire ou le compte de banque d'un débiteur même lorsque celui-ci n'y réside pas.*

En plus de s'assurer que les actions nécessaires seront prises afin de permettre une perception régulière de la pension alimentaire et des arrérages dus à la créancière, le Protecteur du citoyen a demandé à Revenu Québec de mettre à jour sa directive afin que ses agents soient informés qu'ils peuvent faire exécuter une ordonnance alimentaire au Nouveau-Brunswick, comme dans les autres provinces et territoires canadiens, même lorsque le débiteur alimentaire n'y réside pas. Revenu Québec a accepté la demande du Protecteur du citoyen. ...)

Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail

Le 1^{er} janvier 2016, la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) a vu le jour à la suite du regroupement de la Commission de l'équité salariale, de la Commission des normes du travail et de la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

Cette année, le Protecteur du citoyen a observé une hausse marquée du nombre de plaintes visant la CNESST, augmentation sans lien avec la réorganisation administrative du régime d'indemnisation des lésions professionnelles.

APPLIQUER LA LOI AVEC RIGUEUR

Au fil de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen a constaté que la CNESST rend parfois des décisions qui dérogent à ses propres lois et règlements. Or, en tant qu'assureur public, elle doit veiller à s'y conformer, considérant qu'une décision qui s'écarte ainsi des fondements applicables peut pénaliser gravement certains citoyens. Ceux-ci peuvent en effet être privés d'indemnités, d'assistance médicale ou encore de l'exercice de recours auxquels ils ont droit en vertu du régime.



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

JUSTICE ÉQUITÉ RESPECT

IMPARTIALITÉ TRANSPARENCE

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2016-2017



protecteurducitoyen.qc.ca

- Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail – Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
- Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
- Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
- Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs
- Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
- Retraite Québec
- Société de l'assurance automobile du Québec

Agence du revenu du Québec (Revenu Québec)

En janvier 2016, à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a rendu public un plan d'action comportant des mesures visant à améliorer ses relations avec les citoyens et les citoyennes. À cet égard, le Protecteur du citoyen salue l'adoption de la *Charte des droits des contribuables et des mandataires*. Dans le même ordre d'idées, il souligne le récent lancement d'un programme d'accompagnement destiné aux petites et moyennes entreprises et aux particuliers en affaires.

Revenu Québec doit cependant intensifier ses efforts pour accompagner l'ensemble de ses clientèles, et plus particulièrement les personnes à faible revenu. Afin d'avoir accès à divers programmes d'aide, ces dernières doivent en effet se conformer à des exigences légales et administratives de plus en plus complexes.

En plus d'être confrontées à des règles complexes, elles doivent comprendre les particularités de programmes aux objectifs parfois similaires. Il en va ainsi du programme Allocation-logement et du crédit d'impôt pour solidarité. Tous deux procurent une aide pour payer le logement et s'adressent à des personnes parmi les plus défavorisées. Or, chaque programme a ses propres documents à fournir, formulaires à remplir et délais à respecter.

Le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes selon lesquelles Revenu Québec avait refusé que des personnes soient admises à des programmes parce qu'elles n'avaient pas fourni un renseignement ou un document requis. Or, l'information publiée par Revenu Québec était complexe ou insuffisante et les personnes avaient besoin d'explications pour comprendre les obligations ou pour déceler ce qui manquait à leur dossier. Le Protecteur du citoyen insiste sur le fait que la complexité des lois fiscales entrave les efforts des personnes pour s'y conformer. Même du côté de Revenu Québec, en dépit de l'expertise du personnel, l'Administration n'arrive pas toujours à s'adapter aux exigences de ses propres lois.

Le Protecteur du citoyen a aussi dû intervenir dans des dossiers qui comportaient des manquements à des principes de justice fondamentale : Revenu Québec avait établi des cotisations sans motif valable, n'avait pas satisfait à son fardeau de preuve ou encore n'avait pas permis à des personnes d'être entendues ou de faire valoir leur point de vue.

ADAPTER LES MÉCANISMES ADMINISTRATIFS DU PROGRAMME ALLOCATION-LOGEMENT À LA SITUATION PARTICULIÈRE DE PERSONNES À FAIBLE REVENU

Dans l'élaboration et l'application de ses procédures administratives, Revenu Québec doit être à l'écoute des besoins et des difficultés des personnes. Le Protecteur du citoyen a constaté des lacunes à cet égard pour ce qui est du programme Allocation-logement.

(... **Éviter de servir les fins de l'Administration au détriment des prestataires**

Au cours de l'automne, une dame envoie sa demande d'allocation-logement. Revenu Québec l'informe alors que son allocation ne sera versée que deux mois plus tard. Pourtant, les normes d'application du programme prévoient expressément que le versement doit s'effectuer le mois suivant le dépôt de la demande.

L'enquête du Protecteur du citoyen a permis de constater que Revenu Québec avait mis en place une procédure qui ne respectait pas les termes du décret applicable. Son intervention a permis de corriger la situation de la citoyenne. De plus, Revenu Québec s'est engagé à agir de façon concertée avec la Société d'habitation du Québec, responsable du financement de ce programme, pour corriger la procédure et ainsi respecter le décret. ...)

(... **Permettre aux citoyens et aux citoyennes de compléter leur dossier**

Une personne fait une demande d'allocation-logement à Revenu Québec. Toutefois, il manque un formulaire à son dossier, lequel doit être rempli par son propriétaire. Revenu Québec refuse sa demande, sans lui mentionner que le simple fait de fournir le formulaire en question la rendrait admissible au programme.

L'intervention du Protecteur du citoyen a permis à la citoyenne de compléter son dossier et d'avoir accès au programme. De plus, Revenu Québec a effectué un rappel à son personnel afin que toute personne soit informée adéquatement lorsque sa demande est incomplète. ...)

(... **Tenir compte d'une situation particulière**

Une personne se plaint au Protecteur du citoyen du non-renouvellement du versement de son allocation-logement pour l'année à venir. Le montant du versement est calculé sur la base du loyer payé à son lieu de résidence en date du 1^{er} octobre.

Toutefois, cette année-là, le citoyen en question se trouve dans une situation particulière : ayant déménagé au début du mois d'octobre, il a versé à son propriétaire les frais de loyer pour quelques jours de ce mois seulement, ce qui a faussé les calculs et mis fin à son admissibilité. Pourtant, il a indiqué son déménagement dans son formulaire, circonstances dont Revenu Québec a refusé de tenir compte.

Le Protecteur du citoyen a demandé et obtenu qu'on rétablisse le droit de cette personne à son allocation sur la base du montant total de son loyer mensuel. ...)

ÉVITER DE PÉNALISER DES CONTRIBUABLES

Le Protecteur du citoyen est intervenu pour recommander à Revenu Québec de veiller à appliquer la loi à l'avantage des citoyens et des citoyennes, lorsque cela est requis, et de permettre à sa clientèle de se prévaloir d'un mode de défense autorisé par la jurisprudence.

(... Faire bénéficier une personne d'une connaissance approfondie de la loi

Une dame s'adresse au Protecteur du citoyen parce que Revenu Québec refuse de corriger son dossier fiscal. Cette personne a reçu de l'Agence du revenu du Canada une lettre l'informant qu'elle aurait trop cotisé à ses REER. En analysant les données qui lui ont été transmises, elle réalise qu'il y a eu une erreur dans son dossier pour deux années antérieures. Elle en demande donc la correction à l'Agence du revenu du Canada, de qui elle reçoit un remboursement. Elle réclame ensuite la même modification à Revenu Québec en présentant la lettre de l'Agence du revenu du Canada. Revenu Québec refuse de la rembourser, considérant que la demande est hors délai.

La loi limite effectivement à 10 ans la période durant laquelle une personne peut demander des corrections à ses déclarations fiscales antérieures. Au moment de s'adresser à l'Agence du revenu du Canada, la citoyenne était à la limite du délai de 10 ans. Lorsqu'elle a fait la même demande à Revenu Québec, le délai de 10 ans était expiré depuis peu. Néanmoins, la loi prévoit que si un contribuable fait l'objet d'une nouvelle cotisation établie par l'Agence du revenu du Canada, Revenu Québec peut, l'année suivante, établir une cotisation pour corriger le dossier.

La dame respectait le délai d'un an pour faire sa demande de correction auprès de Revenu Québec. Donnant suite à la recommandation du Protecteur du citoyen, Revenu Québec l'a donc remboursée. ...)

(... Autoriser des citoyens et des citoyennes à contester une décision conformément à la jurisprudence

Un contribuable se voit réclamer une somme par Revenu Québec parce qu'il a omis de transmettre à son employeur une copie du registre de kilométrage pour la voiture que ce dernier lui fournit. C'est en effectuant une vérification fiscale de l'employeur que Revenu Québec a constaté que celui-ci a fourni à son employé une voiture pour qu'il parcoure les trajets entre sa résidence et son lieu de travail. Or, au sens de la loi fiscale, il s'agit là d'un avantage imposable. L'employé accepte cette décision, mais remet en question la pénalité imposée.

Pour sa part, l'employeur offre de lui rembourser les sommes en cause, s'attribuant l'erreur qui a mené à la réclamation : il ne savait pas que l'utilisation de la voiture constituait un avantage imposable et n'avait donc pas inscrit les informations requises sur le relevé d'emploi du citoyen. Il n'avait jamais non plus demandé à son employé de tenir un registre des kilomètres parcourus. Toutefois, si l'employeur rembourse la pénalité à son employé, Revenu Québec considérera qu'il lui verse encore là un avantage imposable.

Au terme de son enquête, le Protecteur du citoyen a estimé déraisonnable que Revenu Québec exige d'une personne qu'elle transmette un registre qui ne lui a jamais été demandé, cela au regard d'un avantage fiscal qui n'était pas considéré comme tel. De ce fait, le citoyen n'avait pas été négligent. Le Protecteur du citoyen a dû insister auprès de Revenu Québec pour qu'il accepte la défense de diligence raisonnable du citoyen. L'Agence considérait qu'une telle défense ne pouvait être invoquée. Or, la jurisprudence avait clairement établi qu'une contestation pouvait s'appuyer sur un tel motif. Revenu Québec a finalement annulé la pénalité. . . .)

TENIR COMPTE DE LA COMPLEXITÉ DES LOIS FISCALES, DIFFUSER UNE INFORMATION FIABLE ET ACCESSIBLE

Chaque année, le Protecteur du citoyen reçoit des plaintes de personnes qui, à la suite d'une erreur, font face à des cotisations ou à des pénalités auxquelles s'ajoutent des intérêts. Dans certains cas, il apparaît que l'information diffusée par Revenu Québec est soit inaccessible, soit inintelligible. Le Protecteur du citoyen estime que Revenu Québec doit faire preuve d'une constante vigilance pour détecter systématiquement les notions complexes qui entraînent des cotisations et des plaintes. L'Agence doit clarifier les renseignements en question et mettre en évidence les particularités susceptibles de générer de véritables « pièges » fiscaux.

(. . . **Préciser et publier les définitions pertinentes**

Un homme communique avec le Protecteur du citoyen en raison de l'arrêt de ses versements anticipés du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants. La loi prévoit qu'une personne peut réclamer ce crédit d'impôt notamment si elle fréquente un établissement scolaire. On veut ainsi permettre à un parent d'acquérir une formation supplémentaire pour intégrer le marché du travail ou y retourner. Or, Revenu Québec a informé le citoyen qu'il n'était pas admissible au crédit puisque sa conjointe et lui étaient inscrits à de la formation à distance et suivaient les cours à partir de leur domicile. Selon l'organisme, pour avoir droit au crédit d'impôt, la personne doit assister physiquement à ses cours.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé qu'une interprétation de Revenu Québec datant de 2014 élargissait les conditions d'admissibilité au crédit, notamment aux personnes qui suivaient des cours à distance offerts par un établissement reconnu. Cette interprétation n'avait toutefois pas été intégrée aux instructions de travail du personnel de Revenu Québec.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, l'homme a récupéré son crédit d'impôt. Le Protecteur du citoyen est également intervenu pour que l'interprétation de 2014 soit intégrée le plus rapidement possible aux documents destinés au personnel de Revenu Québec. Il a aussi recommandé à ce dernier de diffuser de l'information à ce sujet sur son site Web, ce qui n'avait pas encore été fait au 31 mars 2017. . . .)

(. . . **Corriger les problèmes récurrents dus à un manque d'information**

Une fiducie se voit réclamer des intérêts par Revenu Québec alors qu'elle s'attendait plutôt à recevoir un remboursement de taxes pour habitation neuve. Motif de la réclamation : bien que la fiducie ait demandé le remboursement à l'intérieur du délai prévu, elle aurait d'abord dû payer les taxes.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que l'information concernant le remboursement de taxes pour habitation neuve portait à confusion. Revenu Québec avait raison de réclamer des intérêts, mais l'information à ce sujet sur son site Web était inadéquate. Étant donné une répétition de problèmes analogues dont Revenu Québec avait connaissance, le Protecteur du citoyen lui a demandé de préciser le délai de paiement dans les sections de son site Web concernant le remboursement de taxes pour habitation neuve, ce que Revenu Québec a accepté de faire. . . .)

RESPECTER LES DÉLAIS DE PRESCRIPTION DES DETTES FISCALES

Une personne qui a une dette fiscale peut invoquer la prescription lorsque plus de 10 ans se sont écoulés depuis les dernières actions engagées par Revenu Québec pour recouvrer sa créance. Or, jusqu'à récemment, Revenu Québec considérait toute réclamation fiscale comme faisant partie d'une dette globale, peu importe l'année ou la période d'imposition à laquelle la réclamation se rapportait. Ainsi, dès qu'il intervenait pour réclamer une somme incluse dans cette dette globale, Revenu Québec considérait que la prescription était interrompue à l'égard de l'entièreté de la dette. Ce faisant, toutes les sommes étaient exigibles, y compris les dettes fiscales remontant à plus de 10 ans.

Pour le Protecteur du citoyen, chaque réclamation fiscale constitue une dette distincte. Si Revenu Québec engage une action pour recouvrer une dette fiscale, le délai de prescription doit être calculé pour cette réclamation seulement, indépendamment de toute autre.

En 2013, dans le contexte du traitement d'une plainte, le Protecteur du citoyen a fait valoir à Revenu Québec qu'il réclamait à tort des dettes éteintes par la prescription. Revenu Québec a tout de même maintenu son interprétation de la loi. En 2016, à la suite d'une autre plainte de même nature, le Protecteur du citoyen a relancé Revenu Québec qui s'est, cette fois, rendu à ses arguments.

(. . . **Clarifier le calcul du délai de prescription**

Un contribuable doit rembourser des dettes à Revenu Québec. Lors de ses communications avec l'organisme, le citoyen est informé que trois des années d'imposition inscrites à sa dette sont prescrites. Revenu Québec ne peut donc plus réclamer les sommes qui se rattachent à cette période. Le citoyen s'acquitte du solde de la dette. Toutefois, Revenu Québec, revenant sur sa position initiale, lui réclame ensuite la somme rattachée aux trois années d'imposition pourtant prescrites.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a mis en place une nouvelle orientation administrative pour que son personnel applique correctement le calcul quant à la prescription des dettes fiscales. Il a également produit une quittance à l'endroit du citoyen. . . .)

MIEUX TENIR COMPTE DE LA PRÉCARITÉ FINANCIÈRE DE LA CLIENTÈLE DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR SOLIDARITÉ

Avant le 1^{er} janvier 2016, le montant du crédit d'impôt pour solidarité était déterminé mensuellement. En cours d'année, les personnes admissibles devaient aviser Revenu Québec de tout changement de situation (décès d'un conjoint ou d'une conjointe, déménagement, etc.) susceptible de modifier leur admissibilité au crédit ou le montant versé. Ce crédit est désormais calculé annuellement, toujours en fonction d'une série de critères appliqués à la personne en date du 31 décembre de chaque année. Cette nouvelle façon de faire s'avère plus appropriée, car elle simplifie l'administration du crédit, les calculs s'appuyant sur les informations contenues dans la déclaration de revenus.

Néanmoins, cette année encore, plusieurs personnes se sont adressées au Protecteur du citoyen concernant ce crédit d'impôt. Des plaintes ont, par exemple, mis en lumière leurs difficultés à joindre les services à la clientèle de Revenu Québec. Cette situation était due à l'affluence des appels causée par le grand nombre de personnes ayant des questions concernant la « composante logement » du crédit d'impôt pour solidarité. Revenu Québec a par la suite pris les moyens nécessaires pour faciliter l'accès à ses services téléphoniques.

Des plaintes ont aussi porté sur les corrections aux montants accordés en raison du nouveau relevé 31 : désormais, chaque locataire reçoit de son propriétaire un tel relevé, grâce auquel Revenu Québec peut vérifier l'admissibilité à la « composante logement » du crédit d'impôt pour solidarité. Sur la base de ce relevé, Revenu Québec a non seulement revu les montants auxquels des personnes auront droit dorénavant, mais aussi effectué des corrections de façon rétroactive, exigeant ainsi des remboursements pour des prestations perçues en trop dans le passé. Or, étant donné le manque de renseignements sur leurs droits et leurs obligations, des personnes admissibles ont commis des erreurs en toute bonne foi dans l'information qu'ils ont fournie en remplissant l'annexe pour obtenir le crédit d'impôt pour solidarité.

Mentionnons que le Protecteur du citoyen a pu constater la bonne foi des personnes qui se sont adressées à lui dans ce contexte. Pour la plupart, elles confirment que leur situation n'a jamais changé. Elles ne comprennent pas pourquoi les montants auxquels elles avaient droit ont diminué. Le Protecteur du citoyen constate qu'elles ont mal compris, et ce, dès leur première déclaration, les conditions donnant droit au crédit. Par ailleurs, elles ne pouvaient déceler les erreurs dans les versements du crédit d'impôt pour solidarité, puisque les relevés n'étaient pas suffisamment détaillés ni explicites. Considérant les faibles revenus des bénéficiaires de ce crédit d'impôt, le Protecteur du citoyen se soucie tout particulièrement des conséquences de telles réclamations *a posteriori*.

Même si la *Loi sur les impôts* prévoit que Revenu Québec peut établir une nouvelle cotisation portant sur des années antérieures et conséquemment récupérer des sommes de crédit d'impôt pour solidarité versées en trop pour des périodes précédant le 1^{er} janvier 2016, le Protecteur du citoyen a fait valoir à l'organisme le contexte particulier de l'administration de ce crédit. Il lui a recommandé de limiter la portée rétroactive de ses réclamations au 1^{er} janvier 2016, soit au moment où le calcul du crédit d'impôt a commencé à être établi sur une base annuelle. Au 31 mars 2017, le Protecteur du citoyen était en attente de la réponse de Revenu Québec.

(... Traiter adéquatement une erreur commise de bonne foi

Revenu Québec réclame plus de 1 000 \$ à un citoyen en raison de sommes de crédit d'impôt pour solidarité perçues en trop au cours des trois dernières années. L'homme, qui a de faibles revenus, occupe une chambre dans une résidence privée. Il n'a jamais reçu de relevé 31 de sa propriétaire et n'en a donc jamais transmis à Revenu Québec. Or, depuis plusieurs années, ce citoyen, en toute bonne foi, reçoit la « composante logement » du crédit d'impôt pour solidarité alors qu'il n'y a pas droit, puisque sa chambre ne répond pas aux conditions du programme. La pièce n'a en effet ni sortie distincte ni installations sanitaires privées.

Il reçoit d'abord une réclamation se traduisant par une baisse de sa prestation mensuelle en raison des sommes qu'il aurait touchées en trop depuis le début de l'année 2016. Il communique dès lors avec Revenu Québec pour tenter de comprendre ce qui justifie une telle diminution, mentionnant qu'il habite cette chambre depuis plusieurs années.

Revenu Québec décide alors non seulement de maintenir sa réclamation initiale, mais aussi d'en ajouter une autre pour obtenir le remboursement de sommes versées en trop pour des années antérieures. Au vu de la situation financière précaire de l'homme, le Protecteur du citoyen estime que la réclamation portant sur la période antérieure au 1^{er} janvier 2016 est déraisonnable. Au 31 mars 2017, des discussions avec Revenu Québec étaient en cours pour régler cette situation. . . .)

FARDEAU DE LA PREUVE: AGIR AVEC RIGUEUR

Cette année encore, le Protecteur du citoyen est intervenu à quelques reprises pour recommander l'annulation de cotisations établies sur la base de soupçons de fraude plutôt que sur des éléments de preuve tangibles. Des contribuables se sont ainsi adressés au Protecteur du citoyen à la suite d'une vérification concernant le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants.

Mentionnons que Revenu Québec a, à bon droit, mis en place des vérifications supplémentaires justifiées pour contrer une forme de fraude – la présentation de faux reçus de frais de garde – pouvant impliquer des sommes importantes. Toutefois, l'enquête du Protecteur du citoyen a permis de conclure que, dans certains cas, un simple doute quant au paiement des frais de garde a suffi pour refuser le crédit et imposer une pénalité.

À cet égard, la *Loi sur les impôts* prévoit qu'un reçu conforme aux exigences légales prouve le paiement des frais de garde. Il revient alors à Revenu Québec de démontrer que, selon la prépondérance des probabilités, la personne a réclamé des frais de garde frauduleusement. Revenu Québec se doit d'agir avec rigueur puisque, une fois établie, la cotisation est présumée valide. Il revient alors au contribuable de démontrer que la cotisation n'est pas fondée.

Le Protecteur du citoyen a aussi constaté qu'avant d'établir une cotisation, Revenu Québec n'informe pas toujours les contribuables des éléments sur lesquels cette cotisation est basée. Les citoyens et les citoyennes ne sont alors pas en mesure d'apporter les compléments à la preuve qu'ils souhaiteraient soumettre.

(. . . Fournir à la personne visée par une cotisation les moyens de la contester

Une mère s'adresse au Protecteur du citoyen parce que Revenu Québec refuse de lui accorder son crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants pour les trois dernières années. On lui impose en plus une pénalité en alléguant qu'elle réclame ces sommes frauduleusement. Elle s'oppose à cette cotisation.

En s'appuyant sur le revenu total que la citoyenne avait inscrit à sa déclaration de revenus, Revenu Québec soutenait qu'elle n'avait pas les moyens de payer les frais de garde qu'elle déclarait. Or, la dame recevait des prestations non imposables de plus de 15 000 \$ qui venaient doubler ses revenus. Elle n'avait pas comptabilisé ses prestations dans son revenu total, ce qui était correct puisque le calcul du revenu total ne tient jamais compte des prestations gouvernementales non imposables.

L'administration fiscale fondait aussi sa cotisation sur le fait que la dame faisait garder son enfant alors qu'il était d'âge scolaire et allait à l'école durant la journée. Il fallait cependant considérer que la dame avait un emploi qui commandait des horaires atypiques, la contraignant à travailler très tôt le matin ou tard le soir.

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de Revenu Québec pour que la contribuable connaisse les motifs invoqués par l'organisme pour justifier sa présomption de fraude. Une fois ces éléments dévoilés, elle a pu fournir les documents nécessaires pour contrer tout doute à son endroit. Revenu Québec a annulé les cotisations, qui s'élevaient à plus de 20 000 \$. . . .)

(... Informer les contribuables et porter attention à leur version des faits

Un homme s'adresse au Protecteur du citoyen parce que Revenu Québec refuse de lui accorder un crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants. Découlant de ce refus, un avis de cotisation lui parvient sans même que Revenu Québec ait communiqué avec lui. L'homme demande à Revenu Québec qu'on lui envoie le rapport à la base duquel l'avis de cotisation a été produit, ce qu'il obtient après deux ans et de nombreuses relances. Revenu Québec avait égaré le rapport.

Le Protecteur du citoyen a jugé que Revenu Québec avait manqué à son obligation d'informer valablement le contribuable et de lui permettre d'être entendu. Ces droits sont inscrits dans la Loi sur la justice administrative en plus d'être prévus à la Charte des droits des contribuables et des mandataires récemment adoptée par Revenu Québec.

Lorsque le citoyen a été en mesure de fournir ses observations, la cotisation a été réduite de plus de 90%. Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a recommandé à Revenu Québec de communiquer dorénavant avec toute personne susceptible de recevoir une cotisation refusant le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants. Revenu Québec a rapidement confirmé avoir modifié ses procédures en ce sens. . . .)

(... Entendre le point de vue des contribuables visés par une cotisation

Une dame communique avec le Protecteur du citoyen parce que Revenu Québec a produit une cotisation à son égard et ne répond pas à ses demandes d'explications. L'enquête du Protecteur du citoyen révèle que la cotisation est liée à une vérification fiscale de la compagnie de son ex-conjoint. Lors de cette vérification, ce dernier a affirmé à Revenu Québec qu'il a versé des sommes à la citoyenne. Or, la cotisation en question repose entièrement sur les dires de l'ex-conjoint, sans autre preuve. Revenu Québec n'a jamais interrogé la dame et ne l'a pas informée avant d'établir la cotisation. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la cotisation a été annulée. . . .)

RESPECTER SES OBLIGATIONS LÉGALES ET ADMINISTRATIVES

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la Direction principale des biens non réclamés de Revenu Québec, jugeant qu'elle avait manqué à ses devoirs de rechercher des ayants droit et de mettre à jour son registre. Précisons que cette direction, comme son nom l'indique, administre un registre constitué de tous les biens remis au ministre du Revenu dont les propriétaires ou les ayants droit sont inconnus ou introuvables.

Les interventions du Protecteur du citoyen ont permis la mise en place d'une nouvelle instruction de travail permettant de consolider l'inscription de plus de 77 000 biens appartenant à environ 15 500 propriétaires. Cette instruction permettra à la Direction principale des biens non réclamés d'extraire de façon automatisée tous les biens appartenant au même ayant droit.

(... Gérer efficacement la recherche des ayants droit

Sept ans après le décès de son père, un homme découvre que la succession dont il était le liquidateur était propriétaire d'actions gérées par une banque. Ces actions ont généré des dividendes versés annuellement à une banque, qui les a transmis à la Direction principale des biens non réclamés. Le citoyen s'adresse donc à cette direction afin de récupérer les sommes. Conformément à la loi en vigueur à l'époque, on lui impose des frais d'administration correspondant à 11,5 % du montant total. Estimant ces frais abusifs, le liquidateur s'adresse au Protecteur du citoyen.

L'enquête a révélé que la Direction principale des biens non réclamés avait publié des avis dans certains journaux mentionnant qu'une banque avait reçu des dividendes, sans entreprendre de démarches pour retrouver le citoyen. Selon cette direction, cela n'était pas requis, puisque les sommes n'atteignaient pas le seuil annuel de 2 000 \$. Elle en arrivait à cette conclusion parce qu'elle ouvrait chaque année un nouveau dossier et n'additionnait jamais les montants. Or, accumulées, les sommes versées à titre de dividendes s'élevaient au-delà du seuil de 2 000 \$, puisque chaque versement annuel de dividendes augmentait le total d'environ 800 \$.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a convenu qu'il aurait dû faire le cumul des montants. Cela établi, il a renoncé à une portion des frais réclamés au citoyen. De plus, il s'est engagé à ce que les cumuls nécessaires, pour tout autre cas similaire, soient désormais effectués systématiquement. ...)

(... Tenir le registre à jour en fonction des délais

Une dame découvre l'existence du registre des biens non réclamés et constate que quelques membres de sa famille et elle-même sont les ayants droit de produits financiers inscrits au registre depuis plus de 10 ans. Elle remplit donc une réclamation pour avoir accès aux sommes, mais apprend que sa demande est hors délai. En effet, une telle démarche doit se faire dans les 10 ans qui suivent l'inscription des biens au registre. Or, le délai prenait fin neuf mois plus tôt. Les biens apparaissaient néanmoins toujours au registre.

Le Protecteur du citoyen est intervenu en faveur de la citoyenne, faisant valoir qu'au moment où elle avait rempli sa demande, le registre affichait toujours les biens qu'elle comptait réclamer. Le refus de la Direction principale des biens non réclamés était donc injustifié puisqu'elle avait négligé de tenir à jour son registre public et d'effacer l'inscription des biens non réclamés à l'expiration du délai. Cette négligence avait créé des attentes légitimes chez la citoyenne. La Direction principale des biens non réclamés a reconnu que le registre n'était pas à jour et a accepté de donner suite à la demande de la dame. ...)



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

RAPPORT
ANNUEL
D'ACTIVITÉS | 2017
2018

Remarques générales

Il importe de rappeler que le présent rapport annuel décrit les faits observés jusqu'au 31 mars 2018.

Les ministères et les organismes dont il est question dans les pages qui suivent apparaissent en ordre alphabétique :

- Agence du revenu du Québec (Revenu Québec) ;
- Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail - Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels ;
- Curateur public ;
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ;
- Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ;
- Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs ;
- Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion ;
- Ministère de la Justice ;
- Ministère de la Sécurité publique ;
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale ;
- Retraite Québec ;
- Société de l'assurance automobile du Québec.

Agence du revenu du Québec (Revenu Québec)

La prescription d'une dette fiscale

La *Loi sur l'administration fiscale* prévoit qu'une dette fiscale est prescrite après 10 ans, à compter du jour de l'envoi de l'avis de cotisation ou, lorsqu'il s'agit de frais, dès le moment où ils sont appliqués, à moins que Revenu Québec n'ait entrepris une action pour la recouvrer.

Or, le Protecteur du citoyen a constaté que Revenu Québec procède parfois au recouvrement de dettes prescrites. Cette pratique doit cesser.

Il ne s'agit pas d'encourager des personnes qui ont une dette fiscale à compter sur le passage du temps pour en être libérées. Le Protecteur du citoyen veut plutôt ici rappeler que le principe de la prescription d'une dette est fondamental. La prescription favorise la présentation de preuves crédibles, lesquelles sont plus difficiles à établir à mesure que le temps avance. Cette limite incite l'administration à agir avec diligence dans le recouvrement de tout type de créance. La prescription existe aussi selon une optique de sécurité financière : au terme du délai fixé, une personne peut raisonnablement avoir la certitude qu'elle n'est plus redevable de certaines sommes à l'État.

Rappelons que Revenu Québec a expressément décidé en 1999, par voie d'orientation ministérielle, de ne plus récupérer les dettes prescrites. Cette disposition figure dans le document de référence de la Direction générale du recouvrement utilisé par le personnel. Certaines pratiques s'en écartent néanmoins.

En conséquence, le Protecteur du citoyen a recommandé en novembre 2017 à Revenu Québec :

- De cesser toute récupération de dettes prescrites ;
- De corriger les dossiers des contribuables qui ont fait l'objet de mesures de recouvrement depuis le 1^{er} avril 2016 alors que leur dette était prescrite ;
- D'effectuer les remboursements requis le cas échéant.

En décembre 2017, Revenu Québec a fait savoir au Protecteur du citoyen qu'il entendait respecter l'orientation prise en 1999. Un plan d'action est annoncé pour le début de l'année 2018. En date du 31 mars, un tel plan se fait toujours attendre.



RESPECTER LA **PRESCRIPTION** D'UNE DETTE FISCALE

En 2017, une personne se plaint au Protecteur du citoyen d'avoir reçu un avis de recouvrement de Revenu Québec pour une dette attribuable à l'année 1998. À la créance, de moins de 300 \$, s'ajoutent des intérêts de plus de 600 \$. La citoyenne rembourse la dette, mais refuse de payer les intérêts.

La dette étant effectivement prescrite au moment de la réclamation, le Protecteur du citoyen a recommandé à Revenu Québec de rembourser la citoyenne et d'annuler les intérêts, ce qu'il a accepté.

Les contrôles en matière de crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants

Cette année encore, le Protecteur du citoyen a observé des lacunes en matière de vérification des demandes de crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants. Des plaintes ont notamment fait ressortir que Revenu Québec n'avait pas respecté les règles du fardeau de la preuve.

La *Loi sur les impôts* prévoit que la personne qui réclame le crédit doit répondre à des critères d'admissibilité. Elle doit justifier son besoin de faire garder ses enfants et détenir des reçus conformes aux exigences légales. Bien entendu, Revenu Québec a le pouvoir d'effectuer des vérifications. Toutefois, pour démontrer que la demande de crédit d'une personne est frauduleuse, il doit s'appuyer sur des éléments de preuve concrets. Il doit agir avec la plus grande rigueur puisque, une fois établie, la cotisation est présumée valide. Il revient alors au contribuable de démontrer que la cotisation n'est pas fondée. Or, des plaintes ont révélé que des cotisations avaient été établies sur la base de soupçons de fraude plutôt que sur des éléments de preuve tangibles.

Le Protecteur du citoyen a aussi constaté qu'avant d'émettre une cotisation, Revenu Québec n'informe pas toujours les contribuables des éléments sur lesquels il fonde ses soupçons, ce qui peut les empêcher d'étayer leur propre preuve. Ce faisant,

Revenu Québec contrevient à sa *Charte des droits des contribuables et des mandataires*, selon laquelle une personne doit être informée des raisons qui ont motivé une décision à son égard. La personne doit également être en mesure de faire valoir son point de vue. La *Loi sur la justice administrative* vient renforcer ces dispositions.

Le Protecteur du citoyen appuie sans réserve le fait que Revenu Québec lutte contre la fraude qui consiste à présenter de faux reçus de frais de garde afin de toucher le crédit d'impôt. L'organisme doit cependant éviter tout déséquilibre dans le rapport de forces entre ses pouvoirs et ceux des citoyennes et citoyens.

C'est pourquoi le Protecteur du citoyen a recommandé à Revenu Québec de modifier les instructions et documents de travail du personnel affecté aux vérifications :

- Pour signifier qu'une preuve par prépondérance des probabilités, et non un simple doute, est nécessaire pour remettre en cause la validité d'un reçu et l'admissibilité au crédit ;
- Pour répercuter dans les pratiques de vérification les principes et engagements de la *Loi sur la justice administrative* et de la *Charte des droits des contribuables et des mandataires*.



EXERCER UN **CONTRÔLE RAISONNABLE** DES FAITS QUE DÉCLARENT LES CONTRIBUABLES

Une infirmière dont les horaires de travail sont atypiques fait garder le plus jeune de ses enfants. Elle réclame le crédit d'impôt pour frais de garde pour cet enfant, d'âge scolaire. En principe, Revenu Québec présume qu'un enfant qui fréquente l'école est sous la garde de l'établissement durant les heures de travail de son parent. Aucuns frais de garde ne sont donc généralement reconnus. Il peut toutefois en être autrement si, par exemple, le parent a un horaire de travail atypique.

Dans le cadre de ses vérifications, Revenu Québec s'attarde aux preuves du paiement des frais de garde. Comme la dame a payé ces frais en argent, elle est seulement en mesure de produire des relevés bancaires qui

incluent d'autres dépenses quotidiennes. Revenu Québec conclut que les retraits bancaires ne constituent pas une preuve suffisante, et refuse d'accorder les montants réclamés.

Dans un premier temps, le Protecteur du citoyen a demandé à la citoyenne d'établir ses besoins de services de garde, ce qu'elle a fait au moyen d'une lettre de son employeur confirmant que son horaire de travail empiétait sur les soirées et les nuits. Dans un deuxième temps, il a constaté que les relevés bancaires faisaient état de retraits suffisants pour couvrir les frais de garde. Revenu Québec ne détenait donc aucune preuve selon laquelle la citoyenne aurait fait une fausse déclaration. De plus, le rapport de vérification de Revenu Québec

indiquait que la personne ne lui avait jamais fourni de preuve d'emploi alors que, dans les faits, on ne lui avait pas demandé une telle attestation.

Parallèlement à son recours au Protecteur du citoyen, la dame s'est adressée à la Direction des oppositions de Revenu Québec, laquelle lui a donné raison sur la base des mêmes faits et constats que le Protecteur du citoyen.

Selon ce dernier, il apparaît clairement que la vérification n'a pas été effectuée conformément aux normes applicables et que le crédit d'impôt aurait dû être accordé à la citoyenne sans qu'elle ait à se tourner vers le recours en opposition, avec les formalités et les délais que cela implique.

L'exercice du pouvoir discrétionnaire

La *Loi sur les impôts* accorde à Revenu Québec le pouvoir discrétionnaire d'annuler ou de renoncer à réclamer des intérêts s'il le juge justifié. Certes, l'exercice de ce pouvoir doit se faire de manière équitable pour l'ensemble des citoyens et citoyennes et peut être soutenu par des lignes directrices. Or, une plainte portée à l'attention du Protecteur du citoyen a révélé que, dans une situation particulière, ce pouvoir discrétionnaire est tributaire d'un bulletin d'interprétation qui en limite trop restrictivement la portée.

Dans la situation soumise au Protecteur du citoyen, deux entreprises transigeant entre elles ont commis une erreur quant à la facturation de la taxe. L'erreur, même si elle en était une sur le plan fiscal, n'avait toutefois pas engendré de pertes pour l'État. Les entreprises ont par ailleurs rapidement corrigé leur erreur. L'opération a été considérée comme « sans effet fiscal ». Des intérêts sur les sommes qui auraient dû être remises à Revenu Québec étaient tout de même prévus à la *Loi*, et ce, afin d'assurer la conformité des entreprises à leurs obligations. Dans ce cas, Revenu Québec a exercé son pouvoir discrétionnaire d'annuler des intérêts, mais seulement en partie, en s'appuyant sur un bulletin d'interprétation qui encadre les opérations sans effet fiscal.

Le Protecteur du citoyen a rappelé qu'un pouvoir discrétionnaire, en vertu de sa nature, ne doit pas être encadré par des balises administratives trop restrictives. S'appuyant sur un jugement de la Cour supérieure³, il a donc recommandé à Revenu Québec :

- De revoir le dossier de l'entreprise qui s'était adressée à lui et d'annuler les intérêts ;
- De revoir l'ensemble des dossiers d'opérations sans effet fiscal traités depuis le 22 novembre 2017, date du jugement ;
- De modifier son bulletin d'interprétation afin d'y inclure la possibilité de renoncer à l'ensemble des pénalités et des intérêts et de les annuler quand les circonstances s'y prêtent.

Revenu Québec a accepté d'apporter les changements requis à son bulletin d'interprétation. Toutefois, il a maintenu sa position concernant le dossier de l'entreprise et ne s'est pas prononcé en ce qui a trait aux dossiers des autres personnes ou entreprises dans la même situation. Au 31 mars 2018, le Protecteur du citoyen poursuivait ses démarches auprès de Revenu Québec.

Le versement du crédit d'impôt pour solidarité aux prestataires de l'aide financière de dernier recours

En juillet 2011, le crédit d'impôt remboursable pour la taxe de vente du Québec (TVQ) que les prestataires de l'aide financière de dernier recours recevaient à même leurs prestations a été inclus dans le crédit d'impôt pour solidarité (CIS). Il s'agit d'un crédit remboursable conçu pour venir en aide aux ménages à faible revenu. Depuis lors, pour obtenir leur remboursement de TVQ, les prestataires doivent demander le CIS au moyen de leur déclaration de revenus. Or, malgré l'information diffusée par Revenu Québec et le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, environ 45 000 prestataires de l'aide financière de dernier recours ne bénéficient pas de ce remboursement parce qu'ils et elles ne produisent pas de déclaration de revenus. Conséquemment, ce crédit n'atteint pas pleinement son objectif de venir en aide aux personnes les plus démunies.

Le Protecteur du citoyen a alerté à ce sujet les trois instances concernées, soit le ministère des Finances, Revenu Québec et le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Il a fait valoir que seule la mise en place d'une mesure automatique de versement de la composante TVQ du CIS permettrait aux personnes les plus vulnérables de bénéficier de la mesure. Le versement de la composante TVQ pourrait se faire à même la prestation d'aide financière de dernier recours comme c'était le cas avant juillet 2011.

Le Protecteur du citoyen a été informé que les trois instances proposeront des moyens visant à réduire le nombre de prestataires qui ne reçoivent pas le CIS. Il n'a toutefois pas obtenu de détails ni d'échéancier. Il estime qu'il est important de prévoir des mesures qui mèneront à l'atteinte des objectifs parce que celles en place ne permettent visiblement pas d'y parvenir. Le Protecteur du citoyen compte se montrer vigilant quant à l'efficacité des solutions avancées.

3. Cour supérieure, 1092072 Ontario inc. c. Agence du revenu du Québec, jugement rendu le 22 novembre 2017.



Remarque générale

Les ministères et les organismes dont il est question dans les pages qui suivent apparaissent en ordre alphabétique :

- **Agence du revenu du Québec (Revenu Québec) ;**
- **Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail ;**
- **Curateur public ;**
- **Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ;**
- **Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles ;**
- **Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion ;**
- **Ministère des Finances ;**
- **Ministère des Transports ;**
- **Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale ;**
- **Office de la protection du consommateur ;**
- **Régie du bâtiment du Québec ;**
- **Régie du logement ;**
- **Retraite Québec ;**
- **Société de l'assurance automobile du Québec.**

Agence du revenu du Québec (Revenu Québec)

L'admissibilité de preuves de nature testimoniale

Un contribuable qui veut s'opposer à un avis de cotisation de Revenu Québec doit en demander la révision administrative auprès de la Direction principale des oppositions. Le Protecteur du citoyen a toutefois constaté des disparités dans le traitement des demandes de révision. En effet, la position des agents d'opposition sur l'admissibilité de la preuve par témoignage n'était pas constante. Certains agents et agentes au dossier estimaient que les preuves testimoniales pouvaient être admises, d'autres non. Précisons que la preuve testimoniale est basée sur le témoignage d'une personne qui a elle-même vu ou entendu les faits rapportés.

Le Protecteur du citoyen considère qu'il est essentiel que les contribuables puissent bénéficier du recours administratif en révision, utile pour faire valoir leur point de vue. Au surplus, ce recours est la dernière étape avant de se tourner vers le tribunal. Le Protecteur du citoyen s'est donc enquis

auprès de Revenu Québec de sa position quant à l'admissibilité de la preuve testimoniale dans le cadre des demandes de révision.

Se basant sur le *Code civil du Québec*, Revenu Québec a d'abord avancé que la preuve testimoniale n'était pas recevable quand une personne s'oppose à un avis de cotisation, du fait qu'une telle preuve ne pouvait jamais contredire ou changer les termes d'un écrit « valablement fait ». Après discussions avec le Protecteur du citoyen, Revenu Québec a convenu que la disposition du *Code civil* qu'il avait invoquée ne s'appliquait pas dans les cas d'opposition à un avis de cotisation. Au moment de la rédaction des présentes lignes, Revenu Québec avait indiqué que les instructions de travail à l'intention du personnel seraient modifiées pour le préciser. Ainsi, la preuve testimoniale fournie par les contribuables pourra désormais être prise en compte de façon uniforme par tous les agents et agentes.



ACCEPTER LA VERSION D'UN TÉMOIN DIRECT À TITRE DE PREUVE



Une entreprise s'oppose à un avis de cotisation. Pour ce faire, elle doit démontrer qu'un immeuble en copropriété en sa possession a bel et bien été utilisé à des fins commerciales. Dès lors, l'entreprise soumet à l'agent de Revenu Québec le témoignage de quatre personnes qui affirment solennellement avoir rencontré le représentant de l'entreprise à l'endroit en question, et que ses activités commerciales y ont lieu. Ces déclarations assermentées constituent des preuves de nature testimoniale. Revenu Québec refuse d'en tenir compte, faisant valoir que ce moyen d'établir des faits n'est pas admis dans le cadre du recours en révision.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, les témoignages ont été acceptés à titre de preuve. L'avis de cotisation de l'entreprise a été annulé, notamment en raison de l'acceptation de ces témoignages.

L'utilisation de méthodes indirectes, ou alternatives, de vérification

Lorsque la comptabilité d'un contribuable n'est pas conforme aux normes applicables, Revenu Québec peut utiliser des méthodes indirectes de vérification - aussi appelées « méthodes alternatives » - pour vérifier la présence de revenus éventuellement dissimulés aux autorités fiscales. La jurisprudence établit clairement qu'il s'agit là d'une solution de dernier recours à utiliser seulement en situation de comptabilité déficiente ou en l'absence de collaboration du contribuable sous vérification.

Le Protecteur du citoyen a reçu plusieurs plaintes de personnes qui remettent en cause l'utilisation de telles méthodes. Parfois, ses enquêtes ont démontré la légitimité des moyens employés par les autorités. Par contre, dans certains cas, il a constaté un manque de rigueur dans l'application des méthodes alternatives. De plus, des citoyens et des citoyennes éprouvent des difficultés à faire valoir leur point de vue en cours de vérification ou lors d'une contestation pendant le mécanisme administratif de révision. Cette année, à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a annulé des cotisations importantes.

VÉRIFICATIONS DANS DES ENTREPRISES : RECOURIR AUX MÉTHODES ALTERNATIVES AVEC RIGUEUR



Dans le cadre d'une démarche de vérification à l'égard d'un restaurant, Revenu Québec a utilisé une méthode alternative. Celle-ci consistait à dépêcher sur place des vérificateurs qui devaient noter le mode de paiement utilisé par les clients et les clientes. À partir de ces observations, Revenu Québec a recalculé les ventes qu'aurait dû déclarer le restaurant en fonction des proportions obtenues (le pourcentage des transactions réglées par argent comptant par rapport à celles où le paiement s'est fait par carte). D'après les résultats obtenus, il a estimé que le restaurant dissimulait des revenus. Il a donc établi une nouvelle cotisation, avec effet rétroactif sur une période de près de cinq ans.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que Revenu Québec, dans sa démarche, s'était basé sur quatre journées d'observation. Or, un de ses propres experts statisticiens avait déjà rendu un avis selon lequel cette méthode alternative était peu fiable sur le plan méthodologique et statistique car elle ne respectait pas certaines règles d'échantillonnage.

En effet, le nombre d'observations était insuffisant. Malgré cet avis, Revenu Québec a d'abord maintenu ses cotisations. L'intervention du Protecteur du citoyen l'a finalement amené à les annuler.

Dans un autre restaurant, les vérifications de Revenu Québec ont été faites sur la base du nombre de boîtes de carton utilisées pour la vente de mets à emporter par rapport à la quantité de repas consommés sur place. Se trouvant aux prises avec une décision qui lui était défavorable, le propriétaire du restaurant a voulu soumettre une vidéo montrant le nombre de clients repartant réellement avec des boîtes. Le vérificateur a cependant refusé de recevoir cet élément de preuve.

Le Protecteur du citoyen a estimé que le contribuable se voyait empêché de présenter son point de vue et les preuves qu'il souhaitait faire valoir, ce qui contrevenait à la *Loi sur la justice administrative*. Il est donc intervenu pour que Revenu Québec accepte de considérer la preuve du propriétaire du restaurant. La cotisation a été annulée.

RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN CONCERNANT L'UTILISATION PAR REVENU QUÉBEC DE MÉTHODES INDIRECTES, OU ALTERNATIVES, DE VÉRIFICATION



Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande à Revenu Québec :

- D'élaborer des directives de travail concernant l'utilisation des méthodes indirectes de vérification, couramment appelées « méthodes alternatives », et d'y préciser :
 - que les méthodes alternatives doivent être utilisées seulement dans les cas où aucune autre option ne permet d'effectuer la vérification,
 - qu'il faut s'assurer de la validité statistique de la méthode alternative avant son application ainsi qu'au moment d'en évaluer les résultats,
 - que les explications des citoyens doivent être prises en compte lorsqu'elles sont appuyées par une preuve valable,
 - qu'il faut justifier le recours à une méthode alternative dans le rapport de vérification afin que le contribuable ou le mandataire puisse comprendre les motifs pour lesquels Revenu Québec a dû recourir à une telle méthode ;

- D'offrir aux agents et agentes de vérification une formation concernant le recours aux méthodes alternatives de vérification et leur application ;
- D'élaborer un échéancier pour la réalisation de ces actions et de le transmettre au Protecteur du citoyen avant le 1^{er} décembre 2019.

Réponse de Revenu Québec

« Revenu Québec prend acte des recommandations du Protecteur du citoyen. Des préoccupations similaires avaient été également mentionnées par le Bureau de la protection des droits de la clientèle dans son rapport annuel 2016-2017. Revenu Québec est à l'écoute de ses clientèles et a mis en application de façon proactive l'ensemble des recommandations du Protecteur du citoyen. Notre organisation s'engage à fournir au Protecteur du citoyen le détail des bonifications et des modifications apportées dans les meilleurs délais. »

L'application des règles d'insaisissabilité

La *Loi sur l'administration fiscale* permet à Revenu Québec d'exiger qu'une institution financière lui remette tous les fonds qui se trouvent dans le compte bancaire d'un débiteur fiscal. Elle prévoit toutefois que cela doit se faire dans le respect du *Code de procédure civile*, qui précise que certaines sommes sont insaisissables, même par Revenu Québec.

Le Protecteur du citoyen a constaté que certains agents de recouvrement refusaient d'annuler la saisie de sommes insaisissables par Revenu Québec. Des enquêtes du Protecteur du citoyen ont en effet révélé que l'instruction de travail de la Direction du recouvrement de Revenu Québec contrevenait aux

dispositions légales en vigueur. L'instruction prévoyait qu'il devait y avoir une négociation avec un débiteur pour arriver à une entente de remboursement, avant d'annuler une saisie, et ce, même si les sommes étaient insaisissables.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a modifié son instruction de travail afin de la rendre conforme à la loi en retirant l'obligation de négocier une entente de remboursement avant de libérer les sommes insaisissables. Ainsi, Revenu Québec doit rendre toute somme à un citoyen ou à une citoyenne dès qu'il constate qu'elle est insaisissable.

La prise en compte de documents fournis par des tiers dans le traitement de la déclaration fiscale

Fondé sur le principe de l'autocotisation, le régime fiscal prévoit que chaque contribuable doit déclarer ses revenus et réclamer les crédits et autres avantages sociaux et fiscaux auxquels il estime avoir droit. Dans certains cas, les informations que transmet le contribuable sont appuyées par des documents provenant de tiers, comme le relevé d'emploi que fournit l'employeur ou l'attestation de conformité que produit un fournisseur de services.

Lorsque l'information que donne le citoyen ou la citoyenne diffère de celle que rapporte un tiers, Revenu Québec doit évaluer rigoureusement la valeur probante de la version du citoyen ou de la citoyenne à titre de preuve avant de rendre une décision sur la cotisation à établir. À cet égard, le Protecteur du citoyen observe qu'il est parfois difficile pour une personne de faire valoir son point de vue et de contester la validité d'un document

et des renseignements qui en découlent lorsqu'ils proviennent d'un tiers.

Ainsi, un citoyen ou une citoyenne qui veut démontrer à Revenu Québec que son relevé d'emploi n'indique pas le salaire réellement versé ou qu'un employeur lui attribue faussement des revenus dans un relevé d'emploi ne dispose d'aucun recours, que ce soit auprès de Revenu Québec ou de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail. Il en va de même pour une personne qui veut réclamer un crédit, mais qui ne parvient pas à obtenir d'un fournisseur qu'il produise le document exigé de Revenu Québec.

Selon le Protecteur du citoyen, l'Administration devrait considérer les faits présentés par un ou une contribuable qui est dans l'impossibilité de fournir un document.

RECONNAÎTRE LA VALIDITÉ DE L'INFORMATION QUE FOURNIT LE OU LA CONTRIBUABLE

Une citoyenne considère que les montants qu'a indiqués son employeur sur son relevé d'emploi sont inexacts. Elle fait plusieurs démarches auprès de son employeur afin de les faire modifier, mais sans succès. À Revenu Québec, on lui explique que seul son employeur peut corriger le relevé.

Le Protecteur du citoyen a fait valoir à Revenu Québec que la loi ne prévoit pas que le relevé d'emploi soit considéré comme nécessairement valide. Dès lors, les calculs de la citoyenne, appuyés par des documents valables, peuvent aussi être pris en compte. Revenu Québec a finalement accepté les chiffres fournis par la dame et a considéré que le relevé d'emploi de l'employeur comportait une erreur.



EN L'ABSENCE DU DOCUMENT QUE DOIT FOURNIR UN TIERS, AUTORISER D'AUTRES DOCUMENTS PERTINENTS



Le crédit d'impôt remboursable RénoVert vise à inciter les propriétaires qui envisagent de rénover leur résidence à le faire de façon écoresponsable. Les candidats au programme peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt allant jusqu'à 10 000 \$.

À l'appui d'une telle demande, toute personne doit fournir le formulaire *Crédit d'impôt RénoVert* ainsi qu'une attestation du fait que les matériaux sont conformes à des normes écoresponsables. Cette attestation doit être signée par l'entrepreneur responsable des travaux.

Un citoyen voulant se procurer cette attestation dûment remplie et signée par son entrepreneur ne

parvenait pas à l'obtenir en raison d'un conflit qui les opposait. En l'absence de l'attestation, Revenu Québec refusait de lui accorder le crédit d'impôt, et ce, sans lui permettre de fournir d'autres documents utiles pour l'évaluation de son admissibilité.

Selon le Protecteur du citoyen, Revenu Québec, qui avait en main le contrat détaillé des travaux ainsi que d'autres documents pertinents, disposait d'assez d'informations pour accorder le crédit au citoyen. C'est sur la base de ce raisonnement que le Protecteur du citoyen a obtenu que Revenu Québec évalue la demande du citoyen. Revenu Québec a ensuite versé à celui-ci son crédit d'impôt.

Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail

Le remboursement des frais de déneigement et de déglacage de la toiture

La *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* prévoit que la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) peut rembourser à une travailleuse ou à un travailleur accidenté ses frais pour les travaux d'entretien courant de son domicile puisqu'il s'agit là d'une mesure de réadaptation sociale. La personne doit satisfaire les conditions suivantes :

- Avoir une atteinte permanente grave ;
- Démontrer que ses limitations fonctionnelles l'empêchent de réaliser ces travaux d'entretien ;
- Établir qu'elle aurait effectué les travaux elle-même n'eût été sa lésion permanente ;
- Prouver que les frais de ces travaux ont été versés à un fournisseur de services.

Le déneigement d'une toiture était toutefois exclu des travaux admissibles. La CNESST se justifiait par la position de la Régie du bâtiment du Québec, laquelle recommande en effet à la population de confier le déneigement des toitures à des firmes proposant leurs services dans ce domaine. La CNESST estimait donc qu'en raison des dangers liés à de tels travaux, elle ne pouvait cautionner le

choix d'une travailleuse ou d'un travailleur qui effectuait lui-même le déneigement de sa toiture avant sa lésion professionnelle, ou qui le ferait si ce n'était de cette lésion.

En conséquence, de telles réclamations étaient systématiquement refusées, sans autre analyse, sur la base de critères légaux. Les citoyens et citoyennes en désaccord avec un tel refus n'avaient d'autre solution que de se tourner vers le Tribunal administratif du travail (TAT) afin que leur demande de remboursement pour des frais de déneigement de leur toiture soit étudiée de nouveau.

Pour sa part, la Commission des lésions professionnelles, maintenant le TAT, considérait de façon très majoritaire que les travaux de déneigement de la toiture pouvaient être remboursés par la CNESST si les conditions d'admissibilité étaient remplies.

À l'issue d'une enquête, le Protecteur du citoyen a demandé à la CNESST de modifier sa politique pour en retirer l'exclusion des travaux de déneigement et de déglacage, ce que l'organisme a fait.



PROTECTEUR
DU CITOYEN



RAPPORT
ANNUEL
D'ACTIVITÉS
2019-2020





AGENCE DU REVENU DU QUÉBEC (REVENU QUÉBEC)

Une ouverture à souligner

Au cours des trois dernières années, les plaintes concernant Revenu Québec ont diminué. Cette baisse s'explique notamment par la promotion et la mise en œuvre par l'organisme des engagements énoncés dans sa *Charte des droits des contribuables et des mandataires*. Ce document destiné aux citoyens et citoyennes précise leurs principaux droits et recours.

Le Protecteur du citoyen tient à souligner qu'il peut généralement compter sur la bonne collaboration de Revenu Québec dans le cadre de ses enquêtes, une attitude qui témoigne de son ouverture à la mise en place des correctifs nécessaires.

Recours en opposition : les délais de traitement vont parfois bien au-delà des engagements de Revenu Québec

Un contribuable souhaitant contester un avis de cotisation dispose d'un recours administratif pour s'y opposer. S'il décide de l'utiliser, son dossier est confié à un agent ou une agente d'opposition dont le travail consiste à examiner les points en litige. Dans son dépliant *Faire opposition : c'est votre recours*, Revenu Québec s'engage à traiter une telle demande dans les six mois suivant son dépôt.

À la suite de plaintes, le Protecteur du citoyen a constaté que la période s'était allongée considérablement pour six dossiers qu'il a traités, et que ceux-ci étaient alors demeurés ouverts à la Direction des oppositions pendant un an ou deux, parfois davantage.

Selon le Protecteur du citoyen, il va de soi que le délai de six mois peut être dépassé en raison d'une analyse complexe ou de réactions de la part du contribuable. Néanmoins, il est important de respecter les délais annoncés lorsque le dossier est complet et que le citoyen a présenté l'ensemble de ses preuves et explications.



ATTENDRE PLUS DE 18 MOIS LE RÉSULTAT D'UN RECOURS EN OPPOSITION

En 2018, une personne s'adresse à la Direction des oppositions de Revenu Québec pour contester des avis de cotisation relatifs à quatre années antérieures. La réclamation, qui s'élève à environ 100 000 \$ (dette, pénalités et intérêts), est liée au refus de Revenu Québec de reconnaître son droit à un crédit d'impôt pour les frais de garde de ses quatre enfants durant les années visées.

Parallèlement, la personne se plaint des mêmes faits au Protecteur du citoyen. En mars 2019, après enquête, celui-ci recommande à Revenu Québec d'annuler les cotisations.

Deux mois plus tard, sans avoir donné suite à cette recommandation, Revenu Québec avise le Protecteur du citoyen que l'agente responsable du cas a dû s'absenter et que le dossier a été confié à une deuxième agente. Au mois d'octobre suivant, cette autre agente quitte elle aussi

son poste. Le dossier passe à une troisième personne qui, selon Revenu Québec, sera en mesure de rendre une décision en novembre. À la mi-novembre, l'agente d'opposition prévient le Protecteur du citoyen qu'elle ne pourra pas respecter l'échéance annoncée. En décembre, le Protecteur du citoyen apprend par Revenu Québec que cette même agente ne peut entreprendre son analyse avant 2020 et qu'aucune date n'est fixée pour la réaliser.

En mars 2020, le dossier n'était toujours pas réglé. Alors que le Protecteur du citoyen considère que cette cotisation devrait être annulée, la personne demeure en attente d'une décision qui fait peser sur elle le poids d'une dette fiscale importante.

Le Protecteur du citoyen poursuit son intervention dans ce dossier.

Le Protecteur du citoyen en tant que médiateur pour faciliter la recherche d'une solution ou pour clarifier une situation

Le Protecteur du citoyen est régulièrement amené à agir à titre de médiateur pour faciliter l'atteinte de solutions, tant pour Revenu Québec que pour le ou la contribuable qui fait face, par exemple, au règlement d'une dette fiscale.

Même lorsque la plainte est considérée comme non fondée par le Protecteur du citoyen, celui-ci peut, selon les circonstances, intervenir pour favoriser le règlement équitable d'un dossier.

Son rôle consiste alors à aider la personne, le cas échéant, à :

- Comprendre le dossier ;
- Conclure une entente de paiement, dans le respect de ses droits ;
- Obtenir la mainlevée d'une saisie ;
- Déposer une demande d'annulation des intérêts et des pénalités ;
- Demander à Revenu Québec, en raison de circonstances exceptionnelles, de faire preuve de plus de souplesse en dépit d'une décision initiale conforme à la règle.

Le rôle de médiateur du Protecteur du citoyen se réalise souvent dans le cadre du recouvrement des dettes fiscales, mais il peut aussi se révéler approprié dans d'autres situations.



METTRE EN PLACE DES MOYENS DE PAYER SES DETTES ET D'EN ÉVITER DE NOUVELLES

Un citoyen a conclu une première entente de paiement avec Revenu Québec. Lorsqu'il contracte une seconde dette fiscale, son agent de recouvrement réclame le paiement immédiat de cette nouvelle dette. S'il ne se conforme pas à cette obligation, l'entente antérieure ne tiendra plus et d'autres mesures de recouvrement seront prises. Incapable de satisfaire à ces conditions, l'homme demande l'aide du Protecteur du citoyen.

Celui-ci prend connaissance du dossier et indique au citoyen quels sont les renseignements à fournir à Revenu Québec pour conclure une nouvelle entente de paiement étalée sur 12 mois et couvrant l'entièreté de ses dettes. Le citoyen donne suite aux conseils du Protecteur du citoyen et bénéficie d'une entente.

Le Protecteur du citoyen assiste également la conjointe de l'homme pour qu'elle aussi conclue une entente avec Revenu Québec pour le règlement de ses dettes.

Enfin, pour que le couple évite d'autres dettes de cette nature, il lui propose de demander à l'organisme gouvernemental qui lui verse une pension mensuelle (comme Retraite Québec ou le gouvernement fédéral) d'effectuer les retenues à la source nécessaires.



INVOQUER DES RAISONS HUMANITAIRES

Une dame communique avec le Protecteur du citoyen au sujet de sa déclaration de revenus dont le traitement tarde, selon elle. La citoyenne atteste que Retraite Québec bloque le versement de son Allocation famille tant que sa déclaration de revenus n'est pas traitée. Elle a un besoin pressant des sommes qui lui sont dues.

Cette personne a fait faillite au cours de l'année et elle a omis de produire ses déclarations préfaillite et postfaillite, alors que les deux documents sont requis pour traiter sa déclaration fiscale. Le Protecteur du citoyen l'a informée que ce n'était pas Revenu Québec qui tardait à traiter sa demande. C'était plutôt à elle de transmettre les deux documents. Une fois cette formalité remplie, et au regard de raisons humanitaires, le Protecteur du citoyen a demandé à Revenu Québec d'accélérer le traitement de sa déclaration de revenus, ce qu'il a fait.

La conclusion d'ententes entre les contribuables et Revenu Québec

En février 2020, le Protecteur du citoyen a publié un rapport d'enquête au sujet des droits des contribuables qui concluent une transaction avec Revenu Québec. Précisons qu'une telle transaction permet de prévenir la judiciarisation des différends entre les deux parties. Le Protecteur du citoyen est favorable à la déjudiciarisation des litiges pourvu que la démarche respecte les droits des contribuables.

En effet, les règles auxquelles doit se soumettre Revenu Québec pour conclure une entente valide sont nombreuses et exigeantes. Pendant son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que Revenu Québec n'avait pas mis en place les moyens adéquats pour assurer le respect de ces règles.

Ainsi, considérant les résultats de son enquête, le Protecteur du citoyen juge que Revenu Québec doit fixer des balises claires entourant le processus de conclusion d'une entente. Ces balises doivent se refléter dans ses politiques, directives et autres règles. De plus, pour qu'elles soient connues et appliquées de façon uniforme, Revenu Québec doit fournir des instructions de travail et des outils de référence conformes à ces exigences et former le personnel autorisé à conclure une transaction.

Le Protecteur du citoyen a formulé huit recommandations à Revenu Québec concernant, entre autres :

- Le contexte qui mène à une transaction ;
- Les balises propres à garantir le respect des droits des contribuables tout au long du processus ;
- Les moyens pris pour s'assurer du consentement libre et éclairé du ou de la contribuable à la transaction, condition incontournable à celle-ci ;
- La formation des membres du personnel de Revenu Québec autorisé à conclure des transactions ;
- La mise en place d'un mécanisme administratif de révision de la transaction si le ou la contribuable veut remettre en question sa validité ;
- La consignation au dossier des renseignements sur les transactions ;
- La publication par Revenu Québec des données pertinentes à l'égard des transactions.

Le Protecteur du citoyen a demandé à Revenu Québec de lui transmettre un plan d'action et un calendrier de mise en œuvre de ses recommandations. Par la suite, Revenu Québec doit lui acheminer une copie des modifications qui seront apportées à la directive applicable et aux autres documents, le cas échéant, avant qu'elles n'entrent en vigueur.

L'utilisation de méthodes indirectes, ou alternatives, de vérification

Dans son rapport annuel 2018-2019, le Protecteur du citoyen a fait des recommandations concernant l'emploi par Revenu Québec de méthodes indirectes, ou alternatives, de vérification des données fiscales. Le Protecteur du citoyen tient à préciser qu'il ne remet pas en question l'utilisation de méthodes alternatives, un mode de vérification autorisé par les tribunaux. Cependant, ces méthodes doivent intervenir, comme l'indique la règle applicable, en dernier recours envers une entreprise dont la comptabilité n'est pas conforme ou encore lorsque le ou la contribuable refuse de collaborer avec Revenu Québec. Les méthodes employées doivent toutefois être fiables et utilisées de manière exceptionnelle. C'est dans ce contexte que le Protecteur du citoyen a notamment recommandé que Revenu Québec :

- S'assure de la fiabilité statistique de toute méthode alternative employée, tant avant son utilisation qu'au moment d'en évaluer les résultats ;
- Justifie le recours à une méthode alternative dans le rapport de vérification qui est rédigé lors de l'exercice, rapport auquel la personne visée peut avoir accès afin de comprendre les motifs pour lesquels l'on a utilisé une telle méthode à son endroit.

En réponse aux recommandations du Protecteur du citoyen, Revenu Québec lui a transmis un bilan qui faisait état de l'implantation de ses recommandations. Le Protecteur du citoyen reconnaît les efforts déployés par Revenu Québec pour mettre en œuvre ses recommandations ainsi que le travail exigé pour mettre en place les nouveaux processus et former le personnel.

Néanmoins, le Protecteur du citoyen a constaté à travers les nouvelles plaintes reçues et celles toujours en traitement que des problèmes importants persistent. Il continue donc son intervention auprès de Revenu Québec.



Le rapport du Protecteur du citoyen
est accessible sur le site
protecteurducitoyen.qc.ca.



FAIRE FACE À DES MÉTHODES ALTERNATIVES INVALIDÉES

Soumises à des méthodes alternatives de vérification de leur situation fiscale, des entreprises font l'objet de cotisations pour des revenus non déclarés.

Une entreprise a contesté cette cotisation au moyen de son recours en opposition. À la demande de l'agent d'opposition, un statisticien de Revenu Québec a produit un rapport concluant que la méthode alternative de vérification utilisée n'était pas valide. Le nombre d'observations effectuées sur les lieux d'affaires de l'entreprise était insuffisant et ne permettait pas de conclure que cette dernière n'avait pas déclaré toutes ses ventes. L'agent d'opposition, apprenant que la méthode employée devait être rejetée, aurait dû annuler la cotisation. Or, il a plutôt refait des calculs selon une autre méthode, celle-ci fondée sur les ratios d'utilisation des services publics et de marchandise vendue, pour justifier la présence de revenus non déclarés, et donc le maintien de la cotisation initiale. Fait important, il n'a pas informé l'entreprise que le rapport du statisticien invalidait la méthode utilisée par le vérificateur.

Dans un autre cas, un expert de Revenu Québec a invalidé statistiquement la méthode alternative utilisée. Au lieu d'annuler la cotisation qui avait été établie sur cette base, Revenu Québec a tenté de conclure une transaction avec une entreprise. Selon lui, l'avis du statisticien n'était pas suffisant pour annuler la cotisation.

De l'avis du Protecteur du citoyen, lorsque Revenu Québec constate qu'une méthode alternative employée n'est pas statistiquement fiable, il doit en informer l'entreprise concernée et annuler la cotisation déjà établie. L'agent responsable de la révision administrative à la Direction des oppositions ne peut pas refaire le travail de vérification. Au besoin, Revenu Québec peut, après que la Direction des oppositions ait annulé une cotisation résultant d'une méthode non fiable, reprendre les travaux de vérification du début, sur la base d'une méthode fiable. De cette façon, l'entreprise fait l'objet d'une vérification conforme et ne perd pas son recours en opposition si elle souhaite s'en prévaloir par la suite.

Après l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a convenu d'annuler la cotisation fondée sur la méthode alternative invalide.

Après l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a finalement annulé la cotisation.



PROTECTEUR
DU CITOYEN

A close-up photograph of a man with a beard and short dark hair, wearing a dark grey quilted jacket, kissing a baby on the cheek. The baby is wearing a pink and white striped knit hat with a pom-pom and a tan jacket with white fur trim. The background is blurred, suggesting an outdoor setting. The overall mood is warm and affectionate.

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2020-2021



AGENCE DU REVENU DU QUÉBEC

(REVENU QUÉBEC)

Le recouvrement de dettes fiscales

La *Loi sur l'administration fiscale* précise qu'une dette fiscale est prescrite après 10 ans, à compter du jour de l'envoi de l'avis de cotisation ou, lorsqu'il s'agit de frais, dès le moment où ils sont appliqués, à moins que Revenu Québec n'ait entrepris une action pour la recouvrer. Or, en 2017, le Protecteur du citoyen a constaté que Revenu Québec procédait parfois au recouvrement de dettes prescrites.

La prescription favorise la présentation de preuves crédibles, lesquelles sont plus difficiles à établir à mesure que le temps avance. Cette limite incite l'administration à agir avec diligence dans le recouvrement de tout type de créance. La prescription existe aussi selon une optique de stabilité juridique et de sécurité financière : au terme du délai fixé, une personne n'est plus redevable de certaines sommes à l'État.

Rappelons qu'en 1999, Revenu Québec a décidé, par voie d'orientation ministérielle, de ne plus récupérer les dettes prescrites. Cette disposition figure dans le document de référence de la Direction générale du recouvrement utilisé par le personnel. C'est en 2017 que le Protecteur

du citoyen a pris connaissance de problèmes récurrents à la suite du traitement d'une plainte individuelle. Dès lors, il a recommandé à Revenu Québec :

- De cesser toute récupération de dettes prescrites;
- De corriger les dossiers des contribuables qui ont fait l'objet de mesures de recouvrement depuis le 1^{er} avril 2016, alors que leur dette était prescrite;
- D'effectuer les remboursements requis, le cas échéant.

Revenu Québec a d'abord corrigé les pratiques et les systèmes informatiques pour éviter le recouvrement de dettes prescrites. Par la suite, soit en décembre 2020, il a confirmé au Protecteur du citoyen qu'il avait corrigé 1 457 dossiers de citoyennes et citoyens, ce qui a donné lieu à des remboursements totaux de 781 615,94\$. Ces corrections ont été apportées aux dossiers des contribuables qui avaient fait l'objet de mesures de recouvrement depuis le 1^{er} avril 2016, alors que leur dette était prescrite. Par ailleurs, des sommes totales de 635 044,97\$, qui avaient été retenues par Revenu Québec

et affectées au paiement de créances prescrites depuis le 1^{er} avril 2016, ont été réaffectées au remboursement de créances non prescrites.

Perception des pensions alimentaires : la capacité d'adapter le système de traitement des dossiers aux besoins de la clientèle

Au cours des dernières années, Revenu Québec a modifié le traitement des dossiers de pension alimentaire par l'adoption d'un nouveau système, le PA-CIBLE, et ce, pour améliorer la qualité des services. En vertu de ce nouveau système :

- Un dossier n'est plus attribué à un seul agent ou une seule agente;
- Lorsqu'une action doit être effectuée dans un dossier, une « tâche » est créée et déposée dans un bassin commun;
- Un système de priorité est associé à chacune des tâches et une agente ou un agent disponible s'en charge.

Dès 2017, les nouveaux dossiers de perception de pensions alimentaires ont été créés directement dans le PA-CIBLE. À compter de 2019, Revenu Québec a amorcé la conversion de certains dossiers existants de l'ancien au nouveau système.

Revenu Québec a suivi un calendrier de réalisation dont il a informé le Protecteur du citoyen. Une telle rigueur a permis à Revenu Québec de réagir rapidement à certains problèmes pour tenter d'en minimiser les conséquences sur la clientèle.

Peu de temps après, le Protecteur du citoyen a commencé à recevoir des plaintes de personnes qui ne touchaient plus leur pension alimentaire. Il a donc fait part de la situation à Revenu Québec qui a mis fin à la conversion des dossiers

Le Protecteur du citoyen est satisfait de la collaboration de Revenu Québec et des mesures implantées pour donner suite à ses recommandations.

existants en novembre 2019. En février 2020, Revenu Québec a convenu que la réforme connaissait des ratés :

- Le nouveau système informatique générait des erreurs;
- Les tâches dans le bassin étaient trop nombreuses;
- La formule causait des délais de traitement trop longs.

En octobre 2020, Revenu Québec a avisé le Protecteur du citoyen qu'il maintenait la suspension de la conversion des dossiers d'un système à l'autre, et qu'à compter de novembre 2020, l'ouverture des nouveaux dossiers se ferait dans l'ancien système. Depuis lors, les délais de traitement se sont améliorés.

Revenu Québec, constatant que la poursuite de l'implantation de son système avait de lourdes conséquences sur la clientèle, a pris des mesures pour y remédier. Comme on le sait, le fait de ne pas recevoir un versement de pension alimentaire peut placer des personnes et des familles en situation de précarité financière.

Revenu Québec a déployé un plan de redressement du nouveau système s'échelonnant sur plusieurs années pour en améliorer la performance et en déterminer toutes les applications. Le Protecteur du citoyen est attentif à la poursuite des travaux et salue la volonté de Revenu Québec d'améliorer ses processus tout en préservant la qualité des services, au bénéfice des citoyens et citoyennes.



ASSURER LE TRAITEMENT EFFICACE DES DOSSIERS DE PENSION ALIMENTAIRE

Un jugement intérimaire (qui survient dans l'attente d'un jugement définitif) établit le montant de la pension alimentaire pour les enfants d'une créancière jusqu'à la fin du mois de septembre 2020. Une semaine plus tard, Revenu Québec reçoit un nouveau jugement intérimaire qui reconduit la pension jusqu'à la fin de la même année.

Pour que les versements de la pension alimentaire se poursuivent, Revenu Québec doit traiter le nouveau jugement. Selon le PA-CIBLE, une « tâche » est donc ajoutée dans le bassin. Les délais de traitement sont alors de plus de 30 jours. Ne comprenant pas pourquoi elle ne reçoit plus sa pension alimentaire, la créancière a recours au Protecteur du citoyen. À la suite de l'intervention de celui-ci, Revenu Québec traite immédiatement le jugement et les versements reprennent quelques jours plus tard.



PROTECTEUR
DU CITOYEN

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2021-2022



AGENCE DU REVENU DU QUÉBEC

(REVENU QUÉBEC)

Le traitement des demandes des contribuables

Dans sa *Déclaration de services aux citoyens et aux entreprises*, Revenu Québec s'engage notamment à fournir aux uns et aux autres une information complète et fiable concernant leur dossier fiscal. Cette déclaration s'inscrit dans la volonté de Revenu Québec d'offrir à la population des services de qualité. Par ailleurs, la *Charte des droits des contribuables et des mandataires*, adoptée par Revenu Québec, énonce expressément le droit à un service de qualité.

En 2021-2022, le Protecteur du citoyen a traité une dizaine de plaintes de personnes faisant état d'un manque de rigueur de la part d'agents ou d'agentes dans le traitement de leur demande. Dans la majorité des dossiers, l'information fournie à ces personnes par Revenu Québec était insuffisante ou erronée.

De l'avis du Protecteur du citoyen, le problème ne doit pas être évalué ici selon le nombre de plaintes traitées, mais plutôt d'après les omissions constatées. Ces plaintes auraient généralement pu être évitées si la demande du citoyen ou de la citoyenne avait été traitée avec

attention. Par ailleurs, dans les différents cas, les explications et les preuves fournies par les citoyens et citoyennes, bien que suffisantes pour que Revenu Québec effectue les correctifs, n'ont pas amené l'organisme à réagir dans l'intérêt des citoyens et citoyennes. Sur la base de ces mêmes preuves, il a fallu que le Protecteur du citoyen intervienne.

Selon le Protecteur du citoyen, les agents et agentes de Revenu Québec doivent :

- Être en mesure de renseigner adéquatement la clientèle, particulièrement en contexte de pandémie alors que certains enjeux, financiers notamment, peuvent peser plus lourd qu'à l'habitude;
- Effectuer toutes les vérifications requises;
- Tenir compte de la version des citoyens et citoyennes.



TRAITER CHAQUE CAS AVEC LA RIGUEUR NÉCESSAIRE

Un citoyen reçoit pour sa compagnie un avis de cotisation de Revenu Québec l'informant qu'il n'a pas produit un document qui lui a été demandé. Il communique avec Revenu Québec. Un agent lui confirme que, contrairement à l'avis transmis, Revenu Québec a bien reçu le document mentionné. Le citoyen reçoit également cette confirmation par courriel, avec la date de réception du document.

Par la suite, Revenu Québec lui envoie un autre avis de cotisation comportant une autre information erronée. Or, l'homme a déjà fourni le document exigé, dans les délais prévus. Il a d'ailleurs envoyé à Revenu Québec une copie du courriel et des preuves en attestant. Ces preuves sont les suivantes :

- Un accusé de réception provenant du système informatisé de Revenu Québec confirmant la transmission du document, avec un numéro de référence;
- Un relevé bancaire qui démontre que Revenu Québec a bien encaissé le chèque envoyé.

À plusieurs reprises, le citoyen communique avec Revenu Québec pour faire annuler les avis de cotisation, mais sans succès. À chaque tentative, l'organisme maintient sa position. Cette situation est d'autant plus étonnante que cela revient à dire que Revenu Québec ne tient pas compte du courriel que ses propres services ont transmis au citoyen.

Revenu Québec en vient à suggérer au citoyen de « faire opposition », c'est-à-dire de contester les avis de cotisation devant son mécanisme de révision administrative. L'homme porte plainte au Protecteur du citoyen.

Lors de la première intervention de ce dernier, Revenu Québec affirmait toujours que le document ne lui avait pas été expédié. Ce n'est qu'à la suite de la transmission des preuves du contribuable par le Protecteur du citoyen que Revenu Québec a enfin annulé son avis de cotisation et a procédé à certains remboursements.



TENIR COMPTE DE LA VERSION DES CONTRIBUABLES, LEUR ÉVITER LES CONSÉQUENCES D'ERREURS ADMINISTRATIVES

Une citoyenne âgée voit une partie de son crédit d'impôt pour solidarité amputée par Revenu Québec. À noter que ce crédit vient en aide aux personnes et aux familles à faible ou à moyen revenu. Dans ce cas-ci, Revenu Québec impose une telle coupure à la dame pour le paiement d'une dette fiscale. Or, la personne a déjà remboursé sa dette.

Elle tente plusieurs fois d'obtenir de Revenu Québec de l'information sur son dossier. Aucun agent ou agente ne lui donne d'explications claires, notamment au sujet des chèques qu'elle a envoyés précédemment pour payer l'intégralité de sa dette. Entre autres démarches, elle fait parvenir à Revenu Québec, par télécopieur, une lettre fournissant tous les renseignements utiles concernant les preuves de paiement de sa dette ainsi que les encaissements de ses chèques par Revenu Québec.

Elle n'obtient toujours aucune réaction satisfaisante de l'organisme. Elle porte plainte au Protecteur du citoyen. Par la suite, l'intervention de celui-ci a conduit Revenu Québec à reconnaître que des erreurs s'étaient produites lors des transactions entourant les chèques de la dame. De son côté, en cours d'enquête, le Protecteur du citoyen a constaté qu'aucun agent ou agente n'avait décelé ces erreurs malgré les nombreuses relances de la dame. De plus, l'agent ou l'agente qui avait reçu les documents explicatifs de la dame les avait archivés sans les traiter.

La dame a finalement obtenu le remboursement qui lui était dû.

Perception des pensions alimentaires : l'application des mesures de recouvrement

Revenu Québec a le mandat de percevoir et de verser les pensions alimentaires.

Si quelqu'un doit s'acquitter d'une pension alimentaire (débitteur ou débitrice) et ne la paye pas, il contracte une dette envers la personne qui devrait la recevoir (créancier ou créancière). Les sommes non payées constituent des arrérages de pension alimentaire. En pareil cas, Revenu Québec prend des mesures de recouvrement pour tenter de récupérer les sommes. Il peut recourir, par exemple, à la saisie du compte bancaire du débiteur ou de la débitrice, à la saisie de son fonds de pension ou à une suspension de son passeport canadien au moyen de la plateforme numérique de Justice Canada. Précisons que la suspension du passeport vient habituellement en surplus des saisies, ou si aucune saisie n'est possible. Lorsqu'une entente de paiement est conclue et respectée ou que la dette est entièrement remboursée, Revenu Québec met généralement fin aux mesures de recouvrement.

La mise en œuvre des mesures de recouvrement et la gestion des dossiers s'effectuent par deux services différents. Or, dans le cadre du traitement d'une plainte, le Protecteur du citoyen a constaté que les procédures applicables ne prévoyaient pas que le service de recouvrement soit informé du

remboursement des arrérages. L'information à ce sujet ne lui parvenait que par le citoyen lui-même ou lorsque le traitement du dossier était terminé.

Quand il y a saisie d'un compte bancaire, on peut présumer que le débiteur ou la débitrice aura le réflexe de communiquer rapidement avec Revenu Québec, dès sa dette payée, pour avoir de nouveau accès à son argent. Cependant, lorsqu'une personne est visée par une suspension de passeport et qu'elle n'est pas appelée à voyager ou à renouveler son passeport, il est probable qu'elle ne réalisera pas que la mesure est toujours en cours. Elle n'entreprendra donc pas de démarches auprès de Revenu Québec à ce sujet, et ce, même si elle a payé tous ses arrérages de pension alimentaire.

Le Protecteur du citoyen a insisté auprès de Revenu Québec sur l'importance de la levée des mesures de recouvrement dès que la dette est payée. Dans le cas contraire, les citoyens et citoyennes visés sont injustement pénalisés, alors qu'ils ont régularisé leur situation.

Suivant la recommandation du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a modifié ses procédures pour que l'échange d'information entre les deux services concernés se fasse de façon systématique.



METTRE FIN AUX MESURES DE RECOUVREMENT DÈS LE REMBOURSEMENT DE LA DETTE

Un citoyen doit des montants de pension alimentaire pour enfants. Au début de l'année 2020, Revenu Québec procède à la suspension de son passeport à titre de mesure de recouvrement.

En octobre de la même année, Revenu Québec lui confirme qu'il n'a plus de dettes alimentaires à la suite de l'application d'un nouveau jugement de la cour. C'est désormais son ex-conjointe qui a une dette. Comme il y a toujours des sommes dues inscrites au dossier, Revenu Québec maintient le dossier ouvert, ce qui a pour effet que le service de recouvrement n'est pas avisé des derniers développements.

En août 2021, le citoyen fait une demande de renouvellement de passeport. Il acquitte des frais pour l'examen de sa demande, soit 160 \$, payables à Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada et non remboursables. Sa demande est toutefois refusée, car une mesure de suspension de son passeport est toujours active dans son dossier.

Revenu Québec a levé la suspension de passeport dès que le citoyen l'a informé de la situation en septembre 2021. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a remboursé les 160 \$ au citoyen.