

PAR COURRIEL

Québec, le 3 mars 2021

Monsieur Jean-François Simard
Président de la Commission des finances publiques
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
RC, Bureau RC.35
Québec (Québec) G1A 1A4

Objet : *Projet de loi n° 82 – Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 10 mars 2020*

Monsieur le Président,

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

C'est dans cette optique que j'ai pris connaissance du projet de loi n° 82, *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 10 mars 2020*, présenté par le ministre des Finances le 11 décembre 2020. Après analyse, je vous fais part de mes commentaires sur la suspension et la prolongation de certains délais en matière fiscale, plus précisément sur l'article 43 du chapitre V du projet de loi.

Par cet article, le projet de loi propose de suspendre les délais de prescription applicables à une cotisation ou à une détermination en vertu d'une loi fiscale et au recouvrement d'une créance fiscale, et ce, pour toute la durée de l'état d'urgence, plus 90 jours. Il propose de suspendre, pour la même durée, le délai qu'a le ministre pour réagir à la production d'une déclaration de renseignements prévue à l'article 1079.8.11 de la *Loi sur les impôts*.

L'article 43 du projet de loi n° 82 reprend l'article 35 du défunt projet de loi n° 61. Les réserves que moi-même et d'autres acteurs, dont le Barreau du Québec, avions exprimées à ce sujet à l'époque demeurent pertinentes.

Tout d'abord, il va sans dire que le Protecteur du citoyen appuie la volonté du gouvernement de contrer l'évasion fiscale. Je comprends également qu'avec les mesures sanitaires en vigueur, Revenu Québec a vu ses activités ralenties et que, dans les circonstances, le gouvernement voit le besoin de maintenir sa capacité de faire appliquer les lois fiscales et de récupérer les sommes dues.

Toutefois, je demeure préoccupée par la durée indéterminée de la suspension des délais de prescription et par l'érosion des droits des contribuables que cela crée.

Les délais de prescription sont partie intégrante du droit fiscal. La prescription a notamment pour raison d'être de reconnaître qu'avec le temps, la disponibilité ou la qualité des preuves, que ce soit documentaires ou testimoniales, tendent à diminuer. La prescription permet aussi une certaine prévisibilité et une stabilité pour les contribuables qui respectent leurs obligations fiscales, en ne revenant pas indéfiniment sur le passé. Il est important de rappeler que les règles actuelles permettent déjà de passer outre la prescription dans les cas où un contribuable « a fait une fausse représentation des faits par incurie ou par omission volontaire ou a commis une fraude »¹.

Or, faire dépendre les délais de prescription de la durée de l'état d'urgence créerait de l'incertitude pour tous les contribuables.

En outre, je me questionne sur la nécessité de prolonger les délais visés aussi longtemps que dure l'état d'urgence sanitaire. Les pouvoirs octroyés par la *Loi sur la santé publique*, dans le cadre d'un état d'urgence, visent à protéger la santé de la population. Les mesures qui visent à atténuer l'effet des mesures sanitaires ont un objectif louable, mais différent. La nécessité de maintenir la suspension des délais de prescription en matière fiscale devrait être évaluée indépendamment de la durée de l'état d'urgence sanitaire.

Rappelons que l'état d'urgence sanitaire perdure au Québec depuis le 13 mars 2020, sous l'effet de décrets. Comme la situation relative à la covid-19 est encore très fluctuante, il est difficile d'entrevoir la date à laquelle le gouvernement mettra fin à cet état d'urgence. Par ailleurs, l'expérience montre que les restrictions de nature économique varient grandement pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire. De plus, les acteurs économiques, dont Revenu Québec, s'adaptent avec le temps, notamment en adoptant le télétravail.

Je crois également utile de rappeler d'autres suspensions de délais qui ont eu lieu en raison de la pandémie, et de souligner qu'elles ont toutes été limitées dans le temps.

¹ Art. 1010 (2) b) i) de la *Loi sur les impôts*, RLRQ, c. I-3.

Au printemps 2020, Revenu Québec a adopté diverses mesures à l'avantage des contribuables pour tenir compte des effets des mesures sanitaires, notamment :

- L'échéance pour produire la déclaration de revenus 2019 pour les particuliers a été reportée du 30 avril 2020 au 1^{er} juin 2020.
- Pour les particuliers et les particuliers en affaires, la date limite pour payer tout solde dû relativement à la déclaration de revenus pour l'année d'imposition 2019 a été reportée au 30 septembre 2020.
- Plusieurs mesures de recouvrement ont été suspendues à partir du 17 mars 2020, mais elles pouvaient reprendre graduellement à partir du 5 octobre 2020.

Dans tous les cas, les délais accordés à l'avantage des contribuables l'ont été pour des périodes déterminées. Accorder une suspension de délais indéterminée à l'avantage de Revenu Québec crée un déséquilibre au détriment des droits des contribuables.

Un autre exemple de suspension de délais lié à la pandémie concerne les délais de prescription en matière civile. Ces délais ont été suspendus du 13 mars au 1^{er} septembre 2020 par la juge en chef du Québec et la ministre de la Justice, en vertu de l'article 27 du *Code de procédure civile du Québec*. Au 1^{er} septembre 2020, les délais ont recommencé à courir, malgré que les activités dans les tribunaux n'avaient pas repris à leur pleine capacité.

Enfin, au fédéral, certains délais en matière fiscale ont été prolongés pour une période de six mois, ou jusqu'au 31 décembre 2020². En ce qui concerne les délais pour cotiser, cette prolongation vise les délais qui auraient expiré entre le 20 mai 2020 et le 30 décembre 2020. Cette disposition fédérale a une portée plus restreinte que l'article 43 du projet de loi n° 82 à plusieurs égards, notamment parce qu'il s'agit d'une prolongation de délais expirant dans la période visée, plutôt que d'une suspension de tous les délais qui courent à la date de la suspension, comme c'est le cas pour l'article 43. Néanmoins, j'insiste ici sur la durée limitée de la prolongation.

En conclusion, la suspension des délais de prescription pour cotiser ou pour recouvrer une créance pour une durée indéterminée est, selon moi, trop limitative des droits des contribuables. Elle crée une incertitude quant à la durée pour laquelle les contribuables devront conserver toutes leurs pièces justificatives et pour laquelle ils peuvent s'attendre à être vérifiés. Je suis d'avis qu'une suspension pour une durée d'un an serait raisonnable, simple à computer et donnerait une flexibilité suffisante à Revenu Québec pour bénéficier d'une prescription plus étendue et touchant plusieurs années.

² *Arrêté sur les délais et autres périodes prévus par la Loi de l'impôt sur le revenu (COVID-19), 2020, Gazette du Canada, Partie I, volume 154, numéro 37, 2414.*

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que l'article 43 du projet de loi n° 82 soit modifié pour prévoir la suspension des délais de prescription visés du 13 mars 2020 au 12 mars 2021.

En terminant, je tiens à porter à votre attention que, lorsque la loi sera adoptée, il sera important que la suspension des délais de prescription fasse l'objet d'une communication active de la part de Revenu Québec, pour que tous les citoyennes et citoyens soient informés de la nécessité de conserver leurs pièces justificatives pour une plus longue période.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

La protectrice du citoyen,



Marie Rinfret

- c. c.
- M. Eric Girard, ministre des Finances
 - M. Simon Jolin-Barrette, leader parlementaire du gouvernement
 - M. André Fortin, leader parlementaire de l'opposition officielle
 - M. Gabriel Nadeau-Dubois, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition
 - M. Martin Ouellet, leader parlementaire du troisième groupe d'opposition
 - M. Carl Gauthier, président-directeur général de Revenu Québec
 - M. Pierre Côté, sous-ministre des Finances
 - M^{me} Stéphanie Pinault-Reid, secrétaire de la Commission des finances publiques
 - M^{me} Sabine Mekki, secrétaire de la Commission des institutions