

MÉMOIRE

LA FISCALITÉ ET LES FINANCES PUBLIQUES

PRÉSENTÉ AU MINISTRE DES FINANCES DU QUÉBEC

*DANS LE CADRE DE LA CONSULTATION
PRÉBUDGÉTAIRE 2004-2005*

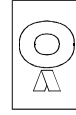
Février 2004



Barreau du Québec

Ce mémoire a été approuvé par le Comité administratif du
Barreau du Québec à ses séances des 11 et 12 février 2004

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
2^e trimestre 2004



LE BARREAU DU QUÉBEC

Créé en 1849, le Barreau du Québec a abordé le 21^{ième} siècle fort de ses 150 années d'existence marquées par de nombreuses transformations. Celles-ci n'ont toutefois nullement altéré le rôle du Barreau comme institution essentielle à la protection des valeurs d'une société libre et démocratique comme la nôtre. À ce titre, il veille à assurer la primauté du droit, à maintenir la séparation des pouvoirs, à promouvoir l'égalité de tous devant la loi et à protéger l'équilibre souvent précaire entre les droits du citoyen et les pouvoirs de l'État.

Le Barreau du Québec regroupe un peu plus de 20 000 membres en règle. Ses effectifs comptent près de 43% de femmes. Il a comme principal mandat d'assurer la protection du public. Pour ce faire, il doit veiller à la discipline de la profession, au respect de la déontologie ainsi qu'à la vérification de la compétence tant de ses membres que des personnes qui veulent joindre ses rangs.

MEMBRES DU COMITÉ DE LÉGISLATION SUR L'ADMINISTRATION FISCALE

Me Claude P. Desaulniers, président

Me Paul Ryan

Me Chantal Dusseault

Me René Roy

Me Jules Turcotte

Me Martin Lord

Me Jules Brossard

Me Normand Ratti

Me Lucie Bélanger

Me Wilfrid Lefebvre

Me Marc Sauvé, secrétaire du Comité

*Avocat au Service de recherche et de législation
du Barreau du Québec*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1	
L'ACCESSIBILITÉ À LA JUSTICE.....	2
CHAPITRE 2	
L'ÉQUITÉ FISCALE	5
CHAPITRE 3	
LA LÉGISLATION FISCALE	9
CHAPITRE 4	
LA SIMPLIFICATION DU RÉGIME FISCAL	11
CONCLUSION	13

INTRODUCTION

Dans le discours sur le budget du 12 juin 2003, le ministère des Finances du Québec a annoncé son intention d’informer et de consulter ceux et celles qui utilisent et qui financent les services publics. En effet, les bonnes décisions budgétaires ne peuvent se prendre que dans la transparence.

Il est souhaité que ces consultations suscitent une réflexion sur un horizon à long terme et non seulement en vue du prochain budget. Les thèmes proposés sont les suivants :

- les priorités pour relever les défis des dix prochaines années;
- les sources de financement pour répondre aux besoins de la société;
- le fardeau fiscal des contribuables québécois; et
- la simplification de la fiscalité.

Le Barreau du Québec entend soumettre des préoccupations et des observations qui recourent l’ensemble de ces thèmes.

En janvier 1993¹, le Barreau présentait à la Commission du budget et de l’administration publique de l’Assemblée nationale un mémoire portant sur l’accessibilité à la justice. En août 1996², il soumettait, par ailleurs, un mémoire sur la fiscalité et le financement des services publics portant notamment sur l’équité fiscale et la simplification du régime d’imposition. La plupart des recommandations formulées à l’époque par le Barreau sont malheureusement toujours d’actualité.

¹ Mémoire sur les finances publiques du Québec, Barreau du Québec, janvier 1993.

² Mémoire du Barreau du Québec sur la fiscalité et le financement des services publics, août 1996.

Chapitre 1

L'ACCESSIBILITÉ À LA JUSTICE

Le Barreau du Québec rappelle au ministère des Finances certains principes auxquels l'examen du financement des services publics ne saurait déroger, notamment en matière d'accessibilité à la justice et d'administration de la justice.

L'émergence des chartes, l'adoption d'une multitude de lois et règlements au cours des dernières années et les progrès en matière de scolarisation ont apporté une hausse fulgurante de l'utilisation de services juridiques. La conjoncture économique actuelle, conjuguée au seuil d'admissibilité à l'aide juridique, fait en sorte que, dans bien des cas, que des citoyens perdent leurs droits.

S'il est un aspect concret, indicatif d'un certain degré d'accessibilité à la justice et dépendant du financement de l'État, c'est bien le régime d'aide juridique offert aux plus démunis de la société. Tous les intervenants du ministère de la Justice et des groupes sociaux, en passant par le Barreau, constatent, de façon unanime, une profonde insatisfaction à l'égard des seuils d'admissibilité à ce régime. Il n'y a qu'une solution : hausser ces seuils. Les maintenir à leur niveau actuel signifie poursuivre la lente mais progressive chute du nombre de citoyens couverts par notre système d'aide juridique.

Le Barreau du Québec n'a pas attendu pour s'attaquer à ce problème en favorisant, par exemple, le développement de l'assurance juridique. De tels régimes existent en Europe et fonctionnent très bien. Voilà un moyen d'accroître l'accessibilité à la justice pour les personnes à revenus moyens sans grever pour autant les finances publiques, laissant le secteur privé occuper ce marché. D'autres solutions existent.

L'accès à la justice c'est également l'accès à la justice pour tous où que l'on se trouve au Québec. L'accès à la justice pour tous, c'est la protection, le développement et la mise en valeur de services de justice d'excellence et complets pour tous les contribuables du Québec. Le Barreau du Québec a pris fermement position contre les coupures de services des tribunaux judiciaires et administratifs en région, notamment en ce qui concerne la Commission des relations du travail.

La question d'accessibilité physique à la justice doit aussi être mise en relief : des salles d'audience engorgées, des locaux exigus, l'impossibilité pour un avocat d'avoir un entretien privé avec ses clients, la désuétude des emplacements, l'absence de rampes d'accès aux personnes handicapées, constituent le lot quotidien de tous ceux qui ont à fréquenter plusieurs palais de justice au Québec.

Le législateur ne doit pas feindre d'ignorer que de proposer des lois, sans avoir les moyens de protéger les droits qu'elles évoquent, est inutile. Dans certains palais de justice, des enfants attendent dans la même salle que leurs agresseurs, des femmes violentées doivent faire face à leurs conjoints dangereux, des menottés circulent parmi les gens qui attendent et partagent même parfois les salles de toilette avec les juges, au détriment de la sécurité des magistrats. Il est devenu, dans certains cas, impossible de rencontrer son avocat en privé ou d'être traité dignement si on est une personne handicapée.

Plusieurs de ces problèmes sont constatés, notamment à Valleyfield, à Cowansville et à Val-D'Or. Pour le Barreau du Québec, il est primordial que le gouvernement s'engage rapidement dans des rénovations et de nouvelles constructions. Une société juste est une société qui traite ses citoyens d'égal façon face à la justice.

Dans une société moderne, les questions de justice, prises dans leur sens large, ne doivent pas faire l'objet de volontés ponctuelles, de coupures ou de restrictions sans une analyse complète des impacts sociaux que celles-ci entraînent. De par l'importance des enjeux au niveau des coûts, mais aussi des principes de justice, la réévaluation du rôle de l'État, si elle est nécessaire, doit être menée avec tous les outils qu'une telle démarche suppose. C'est dans cette optique que le Barreau du Québec, conscient des responsabilités de chacun et de la situation financière actuelle, appelle le gouvernement au respect des grands principes d'accessibilité à la justice.

Désormais, il faut être très riche ou très pauvre pour faire valoir ses droits. La plus grande partie de la population est négligée. Le Barreau considère que la justice est à l'heure des réaménagements. Le budget que le gouvernement lui alloue, un peu plus de 1% des dépenses publiques, est nettement insuffisant. Le droit à la justice est aussi fondamental que le droit à la santé et à l'éducation et le gouvernement doit y affecter les ressources nécessaires.

Chapitre 2

L'ÉQUITÉ FISCALE

Le régime fiscal québécois comporte plusieurs sources d'iniquité et d'inefficacité. L'équité est généralement considérée comme le plus important de tous les critères de politique fiscale. D'une façon générale on convient que le fardeau fiscal doit, en toute équité, être réparti parmi les contribuables en fonction de leur capacité contributive respective. Cette capacité de contribuer au financement des services publics peut s'établir principalement en fonction du revenu, mais aussi en fonction de dépenses de consommation et de la richesse.

Dans certains cas cependant, on estime que l'équité commande une distribution du fardeau de financement en fonction de bénéfices reçus. La tarification des services répond à cette dernière approche et constitue une forme de « fiscalité cachée » qui prend de plus en plus d'importance comme source de financement pour l'État. À cet égard, les frais judiciaires imposés par l'État ont augmenté de façon géométrique ces dernières années.

L'équité fiscale, qui n'est pas un concept objectif, est largement tributaire de la perception qu'ont les contribuables au régime d'imposition. Un régime fiscal perçu comme équitable aux yeux des contribuables amène son acceptation, ce qui, en dernier lieu, constitue la condition essentielle pour son fonctionnement efficace. Il existe donc des liens entre l'équité et l'efficacité du régime fiscal.

Traditionnellement, on a souvent opposé en matière de fiscalité les objectifs d'équité et d'efficacité. Pour être équitable, le régime fiscal doit notamment tenir compte de la situation sociale et économique des contribuables, ce qui est susceptible, par contre, d'en augmenter la complexité. Or, plus un régime est complexe moins il risque d'être efficace, il devient ainsi difficile à administrer. Cette complexité du régime fiscal constitue, en outre, une source d'iniquité puisqu'elle entraîne inévitablement des inégalités dans le traitement des contribuables par l'administration. Il est donc possible et souhaitable de favoriser l'équité fiscale en simplifiant davantage le régime d'imposition.

Plusieurs contribuables perçoivent malheureusement le régime fiscal comme étant un régime de deux poids deux mesures, généralement favorable à l'État, aux riches ou à certaines catégories de contribuables. Cette perception mine évidemment l'acceptation du régime et, en dernier ressort, son efficacité. Voici quelques exemples non exhaustifs d'iniquités :

- l'État accorde un intérêt peu élevé sur les sommes qu'il doit rembourser aux contribuables mais, il exige un intérêt beaucoup plus élevé sur ses créances;
- l'État perçoit des frais de perception qui n'ont pas de rapport avec les frais réellement encourus; et
- les frais modérateurs payés par le contribuable qui conteste son compte de taxes foncières peuvent atteindre plusieurs milliers de dollars. Ces frais ne lui sont pas remboursés, même s'il a gain de cause.

L'acceptation du régime fiscal est compromise si les mesures imposées paraissent arbitraires ou abusives. Les contribuables de bonne foi peuvent alors se sentir traités de façon inéquitable lorsque l'État leur impose des obligations et des charges fiscales sans tenir compte de leur réalité économique particulière.

Tel est le cas, par exemple, de la nouvelle limite de 1% des dépenses de représentation. Pour plusieurs contribuables, dont notamment certaines PME, cette limite est trop contraignante, alors que pour d'autres, ce nouveau seuil constitue presque un incitatif à dépenser davantage en matière de frais de promotion et de représentation. Comme vous le savez, les avocats, les notaires, les comptables, les ingénieurs, les architectes et les autres professionnels doivent engager des dépenses de représentation afin de développer leur clientèle et d'obtenir de nouveaux mandats. Le nouveau plafond de 1% concernant la déductibilité des frais de représentation et basé sur le chiffre d'affaires des contribuables nous semble discriminatoire et de nature à nuire au développement des affaires des professionnels concernés.

La mesure est discriminatoire car elle avantage des secteurs qui comportent traditionnellement des chiffres d'affaires élevés et des marges de profits plus faibles par rapport au secteur professionnel où les chiffres d'affaires se situent beaucoup plus près du revenu net qui découle des activités.

Par ailleurs, les stratégies de représentation peuvent varier sensiblement d'une société à l'autre ou d'un professionnel à l'autre. En conséquence, le plafond ne les affecte pas tous de la même manière et est susceptible de nuire au développement des affaires de certains.

Certaines sociétés adoptent aussi une politique restrictive quant aux frais de représentation, laissant aux associés le soin d'adopter leur propre stratégie et de déduire les frais de représentation en conséquence. Avec ces nouvelles mesures prévoyant l'utilisation de la déduction au niveau de la société seulement, n'est-il pas inéquitable d'interdire à l'associé de déduire ses propres frais de représentation ?

Ces nouvelles mesures annoncées dans le budget affecteront sensiblement des petits et moyens cabinets qui limitent leurs activités au Québec. Il n'existe pas de mesures semblables au niveau fédéral ou ailleurs au Canada. Ces mesures sont de nature à rendre ces cabinets moins concurrentiels.

On peut lire des documents budgétaires que le ministère des Finances est préoccupé par la déduction pour frais de représentation en raison des difficultés inhérentes à l'établissement de ces frais. Il nous semble important que le ministère précise ces difficultés, qu'il les documente et qu'il les rende publiques. Avant d'adopter ces nouvelles mesures qui visent vraisemblablement à contrer des abus en matière de frais de représentation, le ministère a-t-il obtenu ou réalisé des sondages, des études ou des vérifications ? Pourquoi pénaliser tous les contribuables pour les abus de certains ? N'y a-t-il pas d'autres avenues possibles ?

L'impact de cette mesure sur les finances publiques est limité, mais il est potentiellement significatif pour les contribuables concernés. Les économies de 10 M \$ qui découleraient de l'application de ces mesures sont discutables puisqu'elles ne tiennent pas compte du manque à gagner éventuel dans les secteurs de la restauration, de la culture et du divertissement.

Les représentants du Barreau et des autres corps professionnels ont rencontré les représentants du ministère des Finances à ce sujet pour explorer des assouplissements nécessaires afin que lesdites mesures concernant la déductibilité des frais de représentation soient mieux adaptées à leur réalité particulière. Des statistiques concernant l'impact de ces mesures sur les milieux concernés vous seront communiquées sous peu. Nous espérons que des suites concrètes découleront de ces démarches.

Le Barreau souligne, par ailleurs, la grande frustration des entrepreneurs au sujet de la taxe sur le capital qui s'applique même en l'absence de bénéfices, ce qui nuit à la création de l'emploi et qui peut même, dans certains cas, entraîner la faillite de l'entreprise. Cette taxe peut paraître excessive dans un contexte de difficultés économiques.

Chapitre 3

LA LÉGISLATION FISCALE

Les membres du Barreau formulent leurs avis et leurs conseils en fonction de la loi, des règlements ou de la jurisprudence. En matière fiscale, les fiscalistes doivent souvent se contenter de déclarations ministérielles, de bulletins administratifs ou de textes budgétaires. Il peut s'écouler un, deux, trois ou même quatre ans avant que la loi annoncée dans le cadre du discours sur le budget soit adoptée. Une telle situation dévalue l'importance de la loi et du processus législatif en matière fiscale et constitue une source d'insécurité juridique pour les contribuables.

L'insécurité juridique est malsaine pour le développement des affaires et constitue une source d'inefficacité dans l'allocation des ressources et dans l'administration du régime. En conséquence, des efforts significatifs devraient être faits pour réduire les délais entre l'annonce d'une mesure fiscale et l'adoption du texte législatif ou réglementaire correspondant.

Très souvent, le gouvernement apporte des amendements à la loi suite à des décisions judiciaires qui lui sont défavorables, sans laisser aux tribunaux le temps de développer et d'établir le fondement de nouvelles règles de droit en matière fiscale. Une trop grande fébrilité législative constitue une source d'instabilité et d'insécurité juridique et dévalue la part des tribunaux dans le domaine de la fiscalité.

En outre, il est arrivé dans le passé que le gouvernement modifie rétroactivement les obligations fiscales des contribuables³. Cette pratique est évidemment inacceptable dans une société comme la nôtre. Les citoyens ont le droit légitime de savoir à l'avance quelles sont leurs obligations fiscales. Lorsque le législateur doit procéder à des amendements rétroactifs à la loi, il doit respecter le processus judiciaire et tenir compte des causes pendantes, ce qui n'a malheureusement pas toujours été le cas, notamment en matière de taxe de vente et en matière de fiscalité municipale.

³ Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives, chapitre 53 des lois de 1992; Loi modifiant la Loi sur les impôts et d'autres dispositions législatives et prévoyant certaines dispositions concernant l'impôt sur la vente en détail, chapitre 5 des lois de 1989.

Comme le Barreau l'a souvent mentionné et décrié, de tels amendements rétroactifs sont inacceptables et discréditent l'administration de la justice. Ils envoient des messages aux contribuables qu'il est inutile d'exercer devant les tribunaux ses droits à l'encontre du gouvernement puisque de toute façon lorsqu'il perd, le législateur peut toujours modifier la loi rétroactivement.

Chapitre 4

LA SIMPLIFICATION DU RÉGIME FISCAL

La complexité du régime fiscal a atteint un niveau totalement inacceptable et socialement néfaste. Même les experts et les conseillers en matière de fiscalité ne s’y retrouvent plus. Les professionnels généralistes, avocats ou comptables, ont peine à conseiller adéquatement leurs clients à cause de la complexité de la loi et des nombreux changements périodiques.

Parmi les exemples de complexité inutile, citons notamment la déduction pour utilisation d’une automobile et les dispositions sur les remises de dettes. Cette complexité est de nature à miner la confiance des contribuables dans l’équité du régime d’imposition. Lorsqu’une dépense fiscale affecte une vaste partie de la population, il est totalement inacceptable de concevoir des dispositions incompréhensibles pour la plupart des personnes visées. Tel est le cas de la déduction concernant l’utilisation d’une automobile. Une telle complexité est plus facilement admissible lorsque ces dépenses fiscales affectent un petit nombre de contribuables sophistiqués qui ont généralement recours à des conseillers expérimentés et spécialisés.

La complexité du régime amène inévitablement le contribuable et les mandataires à faire des erreurs de bonne foi. Il n’est pas rare de voir un petit entrepreneur s’embourber dans ses obligations en tant que mandataire de Sa Majesté. Or, non seulement les mandataires ne sont pas indemnisés pour les frais de perception et d’administration, mais ils sont passibles de pénalités élevées en cas d’erreur, même de bonne foi.

Depuis la dernière grande réforme fiscale de 1972, on constate un manque de vision et de profondeur dans les changements apportés au régime fiscal. Ces modifications ont visé essentiellement à répondre à la pièce à des problèmes ponctuels. Il en résulte un régime fiscal plus ou moins cohérent et difficile à administrer. Avec la remise en question de l’État providence, il est temps de repenser le régime fiscal dans sa globalité. Il ne s’agit pas de taxer davantage les contribuables mais de réduire les dépenses et de rééquilibrer les régimes fiscaux en fonction des trois principales sources de capacité contributive que sont le revenu, les dépenses de consommation et la richesse.

Des mesures doivent être entreprises pour maintenir le lien de confiance entre l'État et le citoyen contribuable afin de favoriser une plus grande acceptation du régime d'imposition et ainsi réduire l'évasion fiscale.

Afin de rétablir un équilibre plus acceptable entre les pouvoirs de l'État et les droits des contribuables, le Barreau du Québec recommande notamment que le gouvernement :

1. rembourse les frais judiciaires raisonnables encourus par le contribuable lorsqu'il a gain de cause contre l'État devant un tribunal;
2. rapproche sensiblement les taux d'intérêt sur les sommes que l'État doit au contribuable avec les taux d'intérêt qu'il exige sur ses créances;
3. réduise et annule les pénalités en cas d'absence de mauvaise foi du contribuable;
4. réexamine certaines mesures perçues généralement comme arbitraires ou abusives comme la limite de 1% des frais de représentation et la taxe sur le capital;
5. réduise les délais entre l'annonce d'une mesure fiscale et l'adoption de la loi correspondante;
6. qu'il ait moins souvent recours au processus législatif lorsque des décisions judiciaires lui sont défavorables afin de laisser davantage le temps aux tribunaux d'établir les fondements du droit en matière fiscale;
7. qu'il ne procède à aucun amendement législatif rétroactif ou déclaratoire, sauf dans les cas de nécessité faisant consensus dans la société et toujours dans le respect des causes pendantes; et
8. qu'un comité fédéral-provincial soit établi afin de s'attaquer à la simplification des lois fiscales.

CONCLUSION

La justice n'aura un sens que si on lui en donne les moyens. Un droit n'a de valeur que s'il peut être exercé. Il nous faut, comme société, non seulement protéger le financement de la justice au Québec, mais le bonifier.

Par ailleurs, le régime d'imposition souffre d'importantes iniquités et inefficacités. Le Barreau du Québec plaide pour la mise sur pied d'un comité fédéral-provincial visant à réexaminer les lois fiscales dans un objectif de simplification à la lumière des valeurs d'équité et de transparence des années 2000. À cet effet, il offre toute sa collaboration aux ministres concernés.