

Recouvrement des créances fiscales, y compris dans un contexte d'insolvabilité

Colloque sur l'administration fiscale

16 mars 2023

M^e Maxime Beauregard
Avocat, M. Fisc.
Associé

RAVINSKY RYAN LEMOINE

S.E.N.C.R.L./L.L.P.
AVOCATS / BARRISTERS AND SOLICITORS

M. Dominic Gauthier
Directeur principal des divulgations
volontaires, du recouvrement international
et de l'évolution des savoirs

REVENU
QUÉBEC



**JUSTE.
POUR TOUS.**





REGARD ACTUEL ET FUTUR SUR DIVERS SUJETS EN MATIÈRE DE RECOUVREMENT FISCAL

1. Suspension des mesures de recouvrement

Volet Impôt provincial (Québec)

Règles générales

- **Article 12.0.2 de la Loi sur l'administration fiscale (LAF) :** Suspension des mesures de recouvrement jusqu'à l'expiration du 90e jour suivant la date de l'envoi d'un avis de cotisation établi en application de la **Loi sur les impôts**.
 - La suspension s'applique à la moitié du montant en litige dans le cas des grandes sociétés.
 - Non visées par la suspension des mesures qui est prévue à cet article : la compensation ministérielle (art. 31, LAF) et gouvernementale (art. 31.1.1, LAF) ainsi que la saisie en mains tierces auprès d'un agent ou d'une agente de la paix (art. 15.3, LAF).
 - Les cotisations de tiers (ex. : art. 14.5, LAF) et les demandes péremptoires (art. 39, LAF) ne sont pas non plus visées par la suspension.
- **Article 12.0.3 de la LAF :** Poursuite de la suspension des mesures de recouvrement au-delà du délai de 90 jours pour toute créance d'impôt faisant l'objet d'une opposition ou d'un appel.
 - En plus de ce qui est déjà prévu à l'art. 12.0.2 de la LAF, s'ajoute aux mesures visées par la suspension
 - la compensation ministérielle (art. 31, LAF) et gouvernementale (art. 31.1.1, LAF).

2. Fin de la suspension des mesures de recouvrement Volet Impôt provincial (Québec)

La suspension prend fin

- lorsqu'un jugement non susceptible de contestation est rendu;
- lorsque le recouvrement est compromis.

3. Levée de la suspension des mesures de recouvrement – Recouvrement compromis

- **Article 17.0.1 b) et d) de la LAF (recouvrement compromis) :** Possibilité pour Revenu Québec de procéder à des mesures de recouvrement immédiates et/ou à l'inscription d'une hypothèque légale, malgré l'application des art. 12.0.2 et 12.0.3 de la LAF, lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire que le recouvrement est compromis. Une autorisation du tribunal est néanmoins nécessaire.

- **Article 17 de la LAF**

Lorsque le ministre a des motifs légitimes de croire qu'une personne a quitté ou est sur le point de quitter le Québec ou de disposer de ses biens en vue de se soustraire au paiement de droits, il peut, avant le jour autrement fixé pour le paiement, par avis signifié en mains propres ou notifié à cette personne par poste recommandée, exiger le paiement de tous les droits, intérêts et pénalités (...) et ceux-ci doivent être payés immédiatement, nonobstant toute autre disposition d'une loi fiscale.

Malgré le premier alinéa, les articles 10.1, 12.0.2, 12.0.3, 17.0.1 et 21.0.1 s'appliquent sauf lorsque le ministre a des motifs légitimes de croire qu'une personne a quitté ou est sur le point de quitter le Québec.

- **Liens pertinents**

- Bulletin d'interprétation 17-1/R2 : Avis pour l'obtention d'un paiement immédiat en vertu de l'article 17 de la Loi sur l'administration fiscale
- Charte des droits des contribuables et des mandataires

4. Demandes de prorogation de délai – Volet impôt (Revenu Québec)

- Lorsque le délai d'opposition ou d'appel est expiré et qu'une demande de prorogation de délai est déposée, il n'y aura aucune suspension légale des mesures de recouvrement tant que la demande de prorogation n'aura pas été acceptée, le cas échéant.
- Toutefois, le contribuable ou la personne qui le représente peut :
 - o fournir une copie de la demande à l'agent(e) de recouvrement;
 - o discuter avec l'agent(e) de recouvrement de la possibilité de suspendre administrativement les activités de recouvrement à l'égard de la créance visée, le temps que la demande soit traitée.
 - Situation à évaluer au cas par cas, notamment selon les motifs invoqués et selon qu'il y a possibilité que le recouvrement soit compromis.

5. Modulation et suspension administrative des mesures de recouvrement dans certaines circonstances

Volet TPS, TVQ et RAS

- Contrairement aux dettes d'impôt visées par les articles 12.0.2 et 12.0.3 de la LAF, il n'y a pas de suspension légale des mesures de recouvrement en matière de taxe sur les produits et services (**TPS**), de taxe de vente du Québec (**TVQ**) et de retenues à la source (**RAS**).
- Malgré l'absence de suspension légale, Revenu Québec accorde généralement un délai administratif de paiement de 20 jours durant lequel aucune mesure de recouvrement n'est entreprise, à moins que le recouvrement soit compromis.
 - o La compensation ministérielle (systémique) s'applique tout de même à ce stade.
- À la suite de la réception d'un avis d'opposition, possibilité, dans certaines circonstances, de suspendre administrativement ou de moduler les mesures de recouvrement, y compris la compensation ministérielle, si les conditions sont respectées (voir les diapositives suivantes).

5. Modulation et suspension administrative des mesures de recouvrement dans certaines circonstances

Volet TPS, TVQ et RAS (suite)

Modulation – Suspension administrative appliquée par Revenu Québec depuis 2014

- Lorsqu'il apparaît que l'exercice de mesures de recouvrement aurait, en toute vraisemblance, pour effet de mettre en danger l'exploitation d'une entreprise légitime, Revenu Québec peut accepter, à l'égard d'un montant contesté (en matière de **TVQ**, de **TPS** ou de **RAS**), de moduler ses mesures de recouvrement, si les conditions suivantes sont remplies :
 - L'avis de cotisation fait ou fera l'objet d'une opposition ou d'une contestation (ou Revenu Québec a la conviction que ce sera le cas).
 - L'entreprise, ses administrateurs et ses principales sociétés liées, s'il y a lieu, ont un historique démontrant généralement le respect de leurs obligations fiscales.
 - Le paiement ou la garantie de paiement du montant contesté par l'entreprise la priverait d'une marge de crédit ou de liquidités telles que l'exploitation de l'entreprise ne pourrait être poursuivie ou serait sérieusement compromise.
- Le cas échéant, Revenu Québec peut notamment convenir d'une entente ou de sûretés, plutôt que d'exiger un paiement trop substantiel, et n'accaparer qu'en partie (ou ne pas accaparer) les remboursements fiscaux.

5. Modulation et suspension administrative des mesures de recouvrement dans certaines circonstances – Volet TPS, TVQ et RAS (suite)

Autres cas de suspension administrative appliquée par Revenu Québec depuis 2016

- Revenu Québec accepte de suspendre administrativement les mesures de recouvrement à l'égard d'un solde issu d'un avis de cotisation de vérification émis relativement à la TVQ, **pour la portion des remboursements de la taxe sur les intrants (RTI) refusée et/ou des taxes non perçues**, à condition que les autres obligations fiscales du débiteur soient respectées et que le recouvrement des sommes ne soit pas compromis.
- Sous réserve des possibilités de modulation prévues en vertu de l'orientation de janvier 2014, une entente de paiement doit être prise pour toute créance relative à la TPS, toute autre portion de la créance issue de la vérification (ex. : TVQ perçue mais non remise) ou toute autre créance exigible, sans quoi la suspension administrative peut être levée pour la totalité de la créance.

6. Suspension des mesures de recouvrement

Cotisations de tiers

Position administrative de Revenu Québec depuis 2016

- **Durant le délai de 90 jours** : la suspension vise toutes les mesures de recouvrement (à l'exception de la compensation, qui continue de s'appliquer) et prend effet dès l'envoi de l'**avis de cotisation à un tiers**.
- **En cas d'opposition ou de contestation** : la suspension vise toutes les mesures de recouvrement, y compris la compensation (sauf pour la TPS), et s'applique dès que le tiers fait opposition. Les cotisations de tiers demeurent toutefois possibles à ce stade. La suspension s'applique également à la moitié du montant en litige dans le cas des grandes sociétés.
 - En tout temps, que ce soit durant le délai de 90 jours ou en cas d'opposition ou de contestation, la suspension peut être levée si le recouvrement de la créance est compromis.
- **En l'absence d'opposition du tiers visé par la cotisation**, à l'expiration du délai de 90 jours, les mesures de recouvrement ne sont pas suspendues à son égard, et ce, même si elles sont suspendues à l'endroit du débiteur principal. Si le tiers souhaite que les mesures soient suspendues à son égard, il doit faire valoir son droit d'opposition.

7. Cotisations en vertu de l'art. 14.5 de la LAF, de l'art. 325 de la LTA et de l'art. 160 de la LIR à l'égard d'un même cessionnaire

Position administrative de Revenu Québec

- Si un avis de cotisation a été ou sera délivré en vertu de l'art. 14.5 de la LAF et que Revenu Québec est informé (avec preuve à l'appui) que le cessionnaire a déjà payé l'Agence du revenu du Canada (ARC) à la suite d'un avis de cotisation reçu en vertu de l'art. 160(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu (LIR), des rajustements sont apportés à l'avis de cotisation, suivant l'art. 14.5 de la LAF. Cela a pour but d'éviter de cotiser au-delà de l'avantage reçu par le tiers dans le cadre du transfert en cause.
- Si des avis de cotisation en vertu de l'art. 325(2) de la Loi sur la taxe d'accise (LTA) et de l'art. 14.5 de la LAF sont délivrés simultanément par Revenu Québec et qu'aucun avis de cotisation en vertu de l'art. 160(2) de la LIR n'a été délivré, les montants admissibles à la délivrance des avis de cotisation, selon l'art. 325(2) de la LTA et l'art. 14.5 de la LAF, sont établis au prorata des créances LFQ et TPS.

8. Délai de prescription du recouvrement d'une créance fiscale

- **Article 27.3 de la LAF** : *Le recouvrement d'une somme due en vertu d'une loi fiscale se prescrit par 10 ans à compter soit du jour de l'envoi de l'avis de cotisation (...).*
- **Évènements suspensifs**
 - **Nouveauté** : Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 10 mars 2020 (article 41)
 - En raison de l'état d'urgence sanitaire déclaré sur le territoire québécois, 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 ont été suspendus du 13 mars 2020 au 31 août 2021.
- **Évènements interruptifs**
 - **Nouveauté** : Loi modifiant la Loi sur les impôts, la Loi sur la taxe de vente du Québec et d'autres dispositions (article 1) – Discours sur le budget, mars 2022
 - Les compensations ministérielles (article 31 de la LAF) postérieures au 29 novembre 2022 n'ont plus d'effet interruptif sur le délai de prescription du recouvrement des créances fiscales.

9. Ententes de paiement et garanties

- Le paiement d'une créance fiscale est dû dans son intégralité à sa date d'exigibilité.
- **Article 9.2 de la LAF :**

Le ministre peut, pour favoriser le recouvrement de tout montant dont quiconque est redevable en vertu d'une loi fiscale, conclure toute entente établissant des modalités et des conditions relatives au paiement de la dette. Avant de conclure une telle entente, le ministre peut exiger du débiteur la production de tout document établissant sa capacité financière, les résultats de toute démarche effectuée par ce dernier en vue d'obtenir un prêt ou une sûreté visée à l'article 10 auprès d'une institution bancaire ou financière ou tout autre renseignement visant à établir sa solvabilité.

- Des balises administratives ont été établies par Revenu Québec afin d'assurer l'efficacité du processus de recouvrement et la limitation des risques de pertes. L'approche est adaptée à la situation financière de chaque débiteur.

9. Ententes de paiement et garanties (suite)

Règles générales – Position administrative de Revenu Québec

- Si la durée de l'entente de paiement est supérieure à 12 mois (à compter du mois où l'entente intervient) ou s'il s'agit d'un dossier à plus fortes incidences financières pour lequel une analyse préliminaire démontre un risque de pertes, Revenu Québec demandera au débiteur de produire des documents additionnels en vue d'évaluer plus précisément sa capacité de payer et les garanties possibles.
- Si l'analyse démontre une possibilité de financement, le débiteur sera généralement dirigé vers son institution bancaire ou financière afin qu'il obtienne un emprunt en vue de rembourser sa dette fiscale dans les meilleurs délais.
 - o Le cas échéant, une lettre de refus de financement peut être exigée.
- S'il y a prise d'entente de paiement de plus de 12 mois à la suite d'une analyse financière et en présence d'un actif immobilier, une hypothèque légale ou conventionnelle est généralement envisagée à titre de garantie, parallèlement à l'entente de paiement.

9. Ententes de paiement et garanties (suite)

- En cas d'opposition ou d'appel à l'égard de **créances relatives à la TPS, à la TVQ ou aux RAS**, Revenu Québec doit accepter une sûreté en garantie du paiement de la créance fiscale visée par le litige, si la sûreté est conforme aux exigences prévues aux articles 10R1 à 10R4 du Règlement sur l'administration fiscale.
- Les sûretés suivantes sont acceptées :
 - **art. 10R2 : lettre de garantie**, si elle est produite par une institution bancaire ou financière ayant son siège ou un établissement au Québec;
 - **art. 10R3 : hypothèque consentie par une personne** sur un immeuble et respectant les conditions prévues par règlement (droit de propriété, valeur marchande et équité, etc.);
 - **art. 10R4 : certificat de dépôt** d'une institution bancaire ou financière ayant son siège ou un établissement au Québec, ou encore **une obligation, un billet, une hypothèque ou un titre semblable** émis ou garanti par le gouvernement du Canada, le gouvernement d'une province, une municipalité ou un autre organisme public.

10. Saisies de REER

- Les REER sont généralement saisissables, sauf exceptions. Les contrats sont à analyser au cas par cas.
 - o Voici quelques exemples de REER saisissables, sous réserve de lois particulières :
 - REER autre qu'un contrat de rente;
 - contrat de rente (viagère ou non viagère) sans désignation de bénéficiaire;
 - contrat de rente (viagère ou non viagère) avec désignation révocable de bénéficiaire, à l'exception des bénéficiaires « privilégiés » prévus à l'article 2457 du Code civil du Québec, tels que le conjoint légal, un ascendant ou un descendant du titulaire.
- Il est à noter que les autres mesures de recouvrement à la disposition de Revenu Québec sont généralement utilisées en priorité avant de procéder à la saisie de REER.

11. Recouvrement dans un contexte d'insolvabilité

Arrêt Girard 2014 QCCA 1922 (CanLII)

- **Question en litige** : Déterminer si les effets juridiques de l'avis de cotisation délivré par l'ARC à l'encontre d'un débiteur, après la date de la faillite, sont suspendus suivant l'application de l'article 69.3 de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité (LFI).
- **Conclusion** : La Cour d'appel conclut que l'ARC peut délivrer un avis de cotisation contre un débiteur, malgré le fait que cet avis de cotisation constitue une procédure en vue du recouvrement de réclamations prouvables au sens de l'article 69.3 de la LFI. Toutefois, cet avis de cotisation ne produira pas ses effets juridiques, sauf si l'ARC obtient une autorisation du tribunal selon l'article 69.4 de la LFI pour déclarer que l'article 69.3 de la LFI ne lui est plus applicable.

Ainsi, le syndic n'a pas l'obligation de contester l'avis de cotisation, puisque l'ARC n'a pas demandé la levée de la suspension des procédures conformément à l'article 69.4 de la LFI. Cela dit, dans un tel contexte, le syndic a néanmoins l'obligation d'examiner une réclamation prouvable fondée sur un avis de cotisation, mais seulement au regard des dispositifs établis dans la LFI.

11. Recouvrement dans un contexte d'insolvabilité (suite)

Arrêt Diamond 2022 QCCA 250 (CanLII)

- **Contexte** : Le failli, M. Carbone, reçoit un avis de cotisation en mars 2013. Il fait opposition, mais sa demande est rejetée en 2016. Il fait appel auprès de la Cour du Québec, mais fait faillite en 2017. L'avis de cotisation a donc été délivré avant la faillite. L'Agence du revenu du Québec produit ensuite une preuve de réclamation pour le syndic et, en 2019, elle demande au syndic de reprendre l'instance de M. Carbone et de continuer les procédures d'appel devant la Cour du Québec.
- **Question en litige** : Déterminer si la contestation d'un avis de cotisation devant la Cour du Québec est suspendue en vertu de l'article 69.3 de la LFI, lorsque le contribuable fait faillite, ou si le syndic est tenu de poursuivre l'instance, à défaut de quoi celle-ci sera rejetée.
- **Conclusion** : La Cour d'appel conclut que les procédures entreprises devant la Cour du Québec ont été suspendues par la faillite, puisqu'elles sont visées par l'article 69.3 de la LFI. Par conséquent, malgré la dévolution des biens du failli au syndic suivant l'article 71 de la LFI, le syndic n'est pas tenu de poursuivre l'instance, car celle-ci est suspendue par l'effet de l'article 69.3 de la LFI, à moins que le tribunal lève la suspension.

11. Recouvrement dans un contexte d'insolvabilité (suite)

- En pratique, l'obtention de la levée de la suspension des procédures en vertu de l'article 69.4 de la LFI, dans un tel contexte, a notamment comme conséquence d'engager des frais venant affecter les honoraires des syndics, et potentiellement les dividendes à recevoir de tous les créanciers, alors que la levée de la suspension serait tout de même accordée dans la très grande majorité des cas, selon l'expérience vécue jusqu'à maintenant.
- Par conséquent, nous voulons poursuivre notre collaboration avec les syndics afin de nous entendre sur les réclamations faites dans les contextes mettant en cause les arrêts Girard et Diamond.
- À cette fin, des travaux sont en cours à Revenu Québec afin d'établir des lignes directrices suivant les décisions des tribunaux et de mettre en place des orientations au profit de l'ensemble des parties prenantes.

12. Recouvrement interprovincial et international

- **Demandes péremptoires hors Québec :** Arrêt 1068754 ALBERTA LTD. c. Agence du revenu du Québec, 2019, CSC 37
- **Procédure d'homologation de jugements fiscaux du Québec** dans d'autres provinces canadiennes :
 - Recouvrement fiscal interprovincial actuellement testé en Ontario sur la base du principe de la « reconnaissance totale » des jugements provinciaux partout au Canada (qui exclut ainsi la notion de réciprocité) et édicté dans les arrêts Morguard et Hunt.
 - Revenu Québec est en attente des jugements de la Cour supérieure de l'Ontario dans deux dossiers.

12. Recouvrement interprovincial et international (suite)

- **Démarches de concertation en cours avec le ministère des Finances du Québec en vue d'atteindre, à terme, les objectifs suivants :**
 - **Recouvrement interprovincial** : L'objectif serait que le ministère des Finances du Canada légifère pour confirmer que les jugements fiscaux de l'ensemble des provinces canadiennes peuvent automatiquement être reconnus par les tribunaux des autres provinces.
 - **Recouvrement international** : L'objectif serait que le ministère des Finances du Canada évalue la possibilité que soit conclu un accord de perception fiscale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral, de sorte que les créances fiscales québécoises, au même titre que celles des autres provinces et territoires canadiens, puissent être couvertes par la clause d'assistance administrative contenue dans les conventions fiscales conclues entre le Canada et différents autres pays.

12. Recouvrement interprovincial et international (suite)

En date de novembre 2022, les conventions fiscales signées par le Canada avec les huit pays suivants contenaient une disposition d'assistance en matière de recouvrement des impôts :

- Allemagne
- Autriche
- Espagne
- États-Unis
- Norvège
- Nouvelle-Zélande
- Pays-Bas
- Royaume-Uni

13. Cryptomonnaies

- Campagne de sensibilisation sur la cryptomonnaie : publicités, médias sociaux et site Internet de Revenu Québec
- Modification des formulaires et des annexes ainsi que bonification des guides liés à l'impôt
- Ouverture d'un compte sur une plateforme d'échange pour convertir en dollars canadiens la cryptomonnaie saisie et permettre le dépôt des fonds dans le dossier d'un débiteur

14. Quelques chiffres en bref

- La large majorité des contribuables s'acquittent entièrement de leurs obligations et remettent en totalité leur part des **quelque 109 G\$ redevables chaque année à l'État québécois**.
- Les deux dernières années ont été exceptionnelles en raison de la pandémie. Dès le début de la crise, Revenu Québec a mis en place des **mesures d'assouplissement pour aider les Québécois et Québécoises**.
 - o **Créances fiscales recouvrées au 31 mars**
 - 2020 : 3,0 G\$
 - 2021 : 2,2 G\$
 - 2022 : 3,2 G\$
 - o **Évolution de l'état des créances fiscales au 31 mars**
 - 2020 : 4,0 G\$
 - 2021 : 5,0 G\$
 - 2022 : 4,8 G\$
- Officiellement, aucune donnée chiffrée n'est disponible à l'heure actuelle en matière d'insolvabilité, mais selon ce qui est véhiculé dans les médias par différents syndic, une **diminution des dossiers d'insolvabilité serait constatée** depuis l'exercice 2019-2020.

15. Directive relative aux activités de recouvrement des créances (CMO-2301)

- Directive adoptée le 14 juin 2022 : [CMO-2301.pdf \(revenuquebec.ca\)](#)
- **Lignes de conduite en bref**
 - Offrir un service de qualité dans le respect des droits de la clientèle et des valeurs organisationnelles, soit l'intégrité, le respect, l'équité et l'excellence du service.
 - Privilégier une approche client qui favorise la collaboration, la communication, l'accompagnement et la conformité volontaire.
 - Faire preuve d'écoute et d'une attitude respectueuse, bienveillante et professionnelle.
 - S'assurer de la cohérence des activités réalisées, dans un souci constant d'efficacité et d'efficience.

15. Directive relative aux activités de recouvrement des créances (CMO-2301) [suite]

- Description du processus de recouvrement
 - Pour la majorité des dossiers de recouvrement, la prise en charge initiale est effectuée par l'équipe du centre d'appels : lettres systémiques, appels entrants et sortants ainsi que traitement du courrier.
 - Lorsqu'un dossier ne peut pas être réglé à cette étape ou qu'il ne rencontre pas les critères d'assignation à l'équipe du centre d'appels, il est transféré à d'autres secteurs de la Direction générale du recouvrement en fonction des critères d'assignation.
 - Revenu Québec applique des méthodes de recouvrement rigoureuses et déploie sa stratégie de façon progressive et évolutive, selon le profil du débiteur, son comportement fiscal, son degré de collaboration et le risque de perte de la créance.

Merci!