



DÉBATS DU SÉNAT

2^e SESSION • 41^e LÉGISLATURE • VOLUME 149 • NUMÉRO 149

LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Projet de loi modificatif—Troisième lecture du projet de loi C-377—
Recours au Règlement—Suspension du débat

Discours de

l'honorable Claudette Tardif

Le mardi 9 juin 2015

LE SÉNAT

Le mardi 9 juin 2015

LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

PROJET DE LOI MODIFICATIF—TROISIÈME LECTURE—
RECOURS AU RÈGLEMENT—SUSPENSION DU DÉBAT

L'ordre du jour appelle :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Dagenais, appuyée par l'honorable sénateur Doyle, tendant à la troisième lecture du projet de loi C-377, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (exigences applicables aux organisations ouvrières).

L'honorable Claudette Tardif : Honorables sénateurs, je prends la parole au sujet du rappel au Règlement soulevé dans le cadre du projet de loi C-377. Je tiens à remercier la sénatrice Bellemare d'avoir soulevé ce rappel au Règlement qui, à mon avis, est très justifié.

[Traduction]

À mon avis, les dispositions du projet de loi C-377 prévoyant la communication et la publication de certaines opérations financières et pratiques administratives des organisations ouvrières créent une nouvelle fonction et un nouvel objet au sein de l'Agence du revenu du Canada. De ce fait, les conditions de la recommandation royale qui autorise les dépenses actuelles de l'ARC sont modifiées. Comme une autorisation nouvelle et distincte de dépenser est créée d'une façon permanente, cela nécessite une recommandation royale, qu'on ne trouve évidemment pas dans le projet de loi.

D'anciens Présidents ont établi que les mesures législatives imposant de nouvelles fonctions à des organismes financés par les deniers publics nécessitent une recommandation royale si les nouvelles fonctions sont sensiblement différentes des fonctions existantes.

En février 2009, une décision de la présidence relative au projet de loi S-204 établissait, d'après les autorités en matière de procédure, qu'il faut tenir compte de quatre critères pour déterminer si un projet de loi nécessite une recommandation royale : premièrement, si une disposition affecte directement des fonds; deuxièmement, si une disposition permet d'effectuer une nouvelle dépense qui n'est pas déjà autorisée par la loi; troisièmement, si le projet de loi élargit l'objet de dépenses déjà autorisées; et quatrièmement, si une mesure étend certains avantages ou réduit les critères d'admissibilité à un avantage. Dans les quatre cas, le projet de loi nécessite une recommandation royale.

Deux de ces critères s'appliquent au projet de loi C-377 : l'autorisation d'une nouvelle dépense qui n'est pas déjà autorisée par la loi et l'élargissement de l'objet d'une dépense déjà autorisée.

Le projet de loi crée un nouvel objet pour l'Agence du revenu du Canada en la chargeant d'une fonction de déclaration publique sans lien obligatoire avec la fiscalité en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Le projet de loi ajouterait un objet supplémentaire en créant ce qui constituerait pour l'ARC « un système complet qui comprend le traitement électronique, les validations et l'affichage automatique sur le site web de l'ARC ».

Honorables collègues, nous devons nous demander de quelle façon le projet de loi C-377 contribue à la réalisation d'un objectif quelconque de la Loi de l'impôt sur le revenu. Les dispositions du projet de loi sont-elles rationnellement et fonctionnellement liées à

des dispositions existantes de la Loi de l'impôt sur le revenu? Non, ce n'est pas le cas.

L'Agence du revenu du Canada est chargée d'appliquer et d'interpréter la Loi de l'impôt sur le revenu. Son principal objectif, à titre d'administratrice fiscale du Canada, est de veiller à ce que les contribuables se conforment à leurs obligations fiscales et de protéger l'assiette fiscale du Canada.

Le projet de loi C-377 a strictement pour objet de communiquer au public des renseignements concernant un groupe particulier, soit les organisations ouvrières et les fiducies de syndicat. De plus, ces exigences de déclaration sont extérieures à toute obligation directe de ces organisations ou de leurs membres en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Lorsque des fonctionnaires de l'ARC ont comparu devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, ils ont confirmé que le projet de loi avait strictement pour objet de divulguer des renseignements. Honorables collègues, compte tenu du fait que le projet de loi C-377 créerait un objet supplémentaire et de nouvelles exigences de programme qui modifieraient la Loi de l'impôt sur le revenu et l'objet de l'ARC, entraînant par conséquent de nouvelles dépenses, il doit être accompagné d'une recommandation royale.

Votre Honneur, je voudrais attirer votre attention sur une décision rendue par la présidence le 27 février 1991 au sujet du projet de loi S-18, Loi favorisant la réalisation des aspirations des peuples autochtones du Canada. Notre Président de l'époque avait statué que les dispositions imposant des fonctions supplémentaires à des organismes financés par les deniers publics nécessitaient une recommandation royale si les nouvelles fonctions étaient sensiblement différentes des fonctions existantes.

En examinant la situation de ce projet de loi, il est utile de rappeler ses antécédents législatifs. Dans sa première incarnation, il s'agissait du projet de loi C-317, qui établissait un lien entre la fonction de déclaration des organisations ouvrières et leur exonération en vertu de l'alinéa 149(1)k de la Loi de l'impôt sur le revenu. Toute organisation ouvrière qui ne se conformerait pas aux exigences de déclaration du projet de loi C-317 devait perdre son statut d'exonération.

Le projet de loi C-317 visait en outre à modifier le traitement fiscal des syndiqués si leur syndicat ne se conformait pas à ces exigences en les empêchant de déduire leurs cotisations syndicales de leur revenu aux fins de l'impôt.

• (1710)

Votre Honneur, j'attire votre attention sur une décision du Président de l'autre endroit, rendue le 4 novembre 2011, concernant le projet de loi C-317. La présidence a conclu que le projet de loi ne respectait pas les dispositions du Règlement de l'autre endroit, car le fait de supprimer une exemption fiscale avait pour effet d'augmenter les impôts, ce qui nécessitait une motion de voies et moyens. Or, le projet de loi n'en prévoyait pas. La décision du Président a forcé M. Hiebert à retirer les parties du projet de loi C-317 qui établissaient des liens entre les exigences en matière de déclaration imposées aux organisations ouvrières et leur statut d'exemption fiscale, ainsi que la déduction fiscale des cotisations syndicales des membres.

M. Hiebert s'est conformé à la décision rendue, a retiré les éléments irréguliers, et la mesure législative est devenue le projet de

loi C-377. Toutefois, après la suppression des articles, le projet de loi ne contenait plus de liens directs avec la fiscalité ou les avantages que reçoivent les organisations ouvrières ou leurs membres. Une organisation ouvrière ou une fiducie qui ne respecte pas les exigences du projet de loi C-377 ne perdra pas son statut d'exemption fiscale, et ses membres ne perdront pas la déduction fiscale sur leurs cotisations syndicales; par conséquent, l'analogie avec les organismes de bienfaisance est fondamentalement mauvaise.

Comme je l'ai indiqué, le projet de loi crée une toute nouvelle responsabilité ou fonction pour l'Agence du revenu du Canada, en sa qualité d'administrateur de la Loi de l'impôt sur le revenu. Par conséquent, il nécessite une recommandation royale. Les précédents sont clairs.

Comme l'a mentionné notre honorable collègue, la sénatrice Bellemare, qui a effectué des recherches approfondies sur le sujet, les sommes requises pour mettre en œuvre ce projet de loi sont énormes. Il ne s'agit pas de dépenses connexes, mais il est question de collecte de données — de nouveaux coûts qui dépassent le mandat de l'agence. De plus, 18 300 organisations ouvrières devront s'inscrire auprès de l'ARC, pour la mise sur pied, en fait, d'un registre de données.

Le niveau de détail des renseignements exigés par ce projet de loi a une portée beaucoup plus vaste que ce qu'exige le gouvernement de tout autre organisme en matière de publication d'information. Il crée une fonction nouvelle et distincte pour l'ARC, ce qui doit faire l'objet d'une recommandation royale.

On estime que le coût direct de la mise en œuvre du projet de loi C-377 pourrait atteindre 139 millions de dollars, puis 38,4 millions de dollars chaque année subséquente pour son maintien. Ces sommes ne figurent pas dans les prévisions budgétaires de cette année et le Conseil du Trésor n'a pas approuvé cette dépense supplémentaire. Ce projet de loi doit faire l'objet d'une recommandation royale, qui aurait pu et aurait dû être jointe au projet de loi par la Chambre des communes.

Votre Honneur, je me permets d'attirer votre attention sur la décision d'un ancien Président de l'autre endroit, rendue le 20 octobre 2006 à propos du projet de loi C-286, Loi modifiant la Loi sur le programme de protection des témoins (protection des conjoints dont la vie est en danger) et une autre loi en conséquence. Le projet de loi proposait d'étendre le programme de protection des témoins de manière à y inclure les personnes dont la vie est en danger en raison des actes commis contre elles par leur conjoint. Le

Président a expliqué que le projet de loi proposait de créer une protection qui n'existait pas dans le cadre du programme de protection des témoins et que, ce faisant, le projet de loi proposait de créer une toute nouvelle fonction qui, à ce titre, n'était pas visée par les conditions d'une affectation de crédits existante. En effet, les nouvelles fonctions ou activités doivent être accompagnées d'une nouvelle recommandation royale.

Votre Honneur, j'attire votre attention sur une autre décision du Président de l'autre endroit, rendue cette fois-ci le 8 novembre 2006 au sujet du projet de loi C-279, Loi modifiant la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques (création de fichiers). J'estime que les détails de cette situation sont fort semblables à ceux du projet de loi qui nous intéresse. Le projet de loi C-279 aurait ajouté un nouvel objet à la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et aurait créé de nouveaux profils dans la banque de données génétiques. La situation est comparable dans le cas du projet de loi sur les syndicats qui entraînerait la création d'une nouvelle base de données.

Le Président a expliqué qu'on changeait considérablement l'objet de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques, de manière à ce qu'elle permette l'identification des personnes portées disparues au moyen de leurs données génétiques. Il a déclaré ce qui suit dans sa décision :

Un projet de loi proposant un objet très différent doit être accompagné d'une nouvelle recommandation royale.

Votre Honneur, permettez-moi de terminer en disant que, contrairement au projet de loi C-317, qui l'a précédé et a été rejeté, le projet de loi C-377 prévoit des exigences en matière de production de rapports et de publication qui n'ont aucun lien avec les prélèvements fiscaux ou les tarifs. Le projet de loi vise plutôt à utiliser les pouvoirs contenus dans la Loi de l'impôt sur le revenu pour produire de l'information publique, ce qui constituerait une nouvelle fonction ou activité. De plus, le projet de loi aurait nettement pour conséquence de créer, à l'ARC, une nouvelle fonction dans le domaine des relations de travail, fonction qui n'existe pas présentement et ferait double emploi avec celle dont s'acquitte déjà le Conseil canadien des relations industrielles. L'ARC aurait une nouvelle fonction et un nouvel objet en raison de ce projet de loi.

À mon humble avis, Votre Honneur, l'étude du projet de loi C-377 ne devrait pas se poursuivre parce que la recommandation royale nécessaire ne lui a pas été accordée.