

Titre :

DIRECTIVE CONCERNANT LE TRAITEMENT DE LA NON-PRODUCTION DES DÉCLARATIONS FISCALES

Date d'entrée en vigueur :

2014-06-09

Direction responsable :

Table d'échanges permanente interdirections générales
(DGE, DGP, DGR)

Thème et sous-thème :

Gestion en matière opérationnelle et
administrative
Lois fiscales et programmes
sociofiscaux

Adoptée par :

Comité d'orientation fiscale

Date de la dernière adoption :

2017-12-11

INTRODUCTION

Contexte

Les particuliers, les entreprises et les mandataires¹ sont généralement tenus de produire des déclarations fiscales en vertu des lois administrées par Revenu Québec, notamment la Loi sur l'administration fiscale (RLRQ, chapitre A-6.002) [LAF], la Loi sur les impôts (RLRQ, chapitre I-3) et la Loi sur la taxe de vente du Québec (RLRQ, chapitre T-0.1)².

Il arrive par contre que des déclarations fiscales ne soient pas produites par les clientèles³ devant s'y conformer. L'activité relative au traitement de la non-production des déclarations fiscales a pour but d'inciter, lorsque nécessaire, les particuliers, les entreprises et les mandataires à régulariser leur situation fiscale en produisant les déclarations requises.

Cette activité vise plus particulièrement l'accroissement de l'autocotisation ainsi que la régularisation de la production par la mise en œuvre des orientations stratégiques en matière de traitement de la non-production. Ces orientations sont issues du dialogue et du consensus entre les directions participant à la Table d'échanges permanente interdirections générales (ci-après la *Table d'échanges*) et sont approuvées par le Comité d'orientation fiscale (COF). Cette structure permet, entre autres, à l'organisation de se doter d'une information de gestion pertinente afin de bien évaluer l'efficacité et l'efficience de ses activités de contrôle fiscal et d'en permettre une reddition de comptes intègre et fiable, tel qu'établi dans la *Politique relative à la reddition de compte des activités de contrôle fiscal* (CRF-1602).

L'activité de traitement de la non-production comporte des processus impliquant plusieurs directions générales en fonction des différentes clientèles, ainsi que des lois administrées par Revenu Québec. La présente directive s'inscrit dans le cadre de la *Politique relative aux activités de contrôle fiscal* (CRF-1601), en mettant en place des mécanismes visant l'efficacité et la cohérence des interventions dans des processus harmonisés et intégrés. Les activités de contrôle fiscal s'effectuent dans le respect de la Charte des droits des contribuables et des mandataires de Revenu Québec.

Champ d'application

Cette directive s'applique au traitement des situations de non-production des déclarations fiscales.

Elle vise les directions générales suivantes :

- la Direction générale des entreprises (DGE), responsable du traitement des dossiers de non-production en impôt des sociétés et d'une partie du traitement des dossiers de non-production en taxes, retenues à la source et cotisations d'employeur;
- la Direction générale des particuliers (DGP), responsable du traitement des dossiers de non-production en impôt des particuliers;
- la Direction générale du recouvrement (DGR), responsable du traitement de la majorité des dossiers de non-production en taxes, retenues à la source et cotisations d'employeurs;
- la Direction générale de l'innovation et de l'administration (DGIA), responsable de la divulgation financière, du suivi des activités liées aux modules d'enregistrement des ventes et de certains aspects de la reddition de comptes de l'activité de non-production;
- la Direction générale de la législation (DGL) est responsable de l'interprétation juridique et fiscale et conseille en ce sens les directions opérationnelles en rapport aux lois appliquées par Revenu Québec.

1. L'appellation particuliers, entreprises et mandataires, utilisée dans la présente directive, est tirée du principe directeur sur les interventions en non-production de la *Politique relative aux activités de contrôle fiscal* (CRF-1601). Elle se veut une précision de l'appellation contribuables et mandataires généralement utilisée dans la documentation normative sur les activités de contrôle fiscal.

2. Revenu Québec administre également la TPS/TVH en vertu de la Loi sur la taxe d'accise (L.R.C. (1985), ch. E-15) et d'une entente avec le gouvernement fédéral.

3. Le terme clientèles réfère à des particuliers, entreprises et mandataires.

Règles et lignes de conduite

- Afin d'assurer la gouvernance des activités relatives à la fiscalité, Revenu Québec a mis sur pied un comité organisationnel stratégique, soit le COF, composé du président-directeur général, des vice-présidents et directeurs généraux de la DGL, de la DGE, de la DGP, de la DGR, de la DGIA et du directeur général de la Direction générale des enquêtes, de l'inspection et des poursuites pénales (DGEIPP). Une Table d'échanges permanente interdirections générales a aussi été constituée pour assurer la cohérence organisationnelle, ainsi que la cohésion dans le traitement des dossiers de non-production des déclarations fiscales.
- Le traitement de la non-production des déclarations fiscales repose sur l'expertise et la complémentarité de chaque direction générale concernée par le traitement de la non-production (DGE, DGP, DGR et DGIA).
- Les directions générales concernées par le traitement de la non-production des déclarations fiscales doivent assurer un traitement diligent dans un délai raisonnable auprès de leur clientèle.
- Revenu Québec tend à uniformiser ses processus et ses façons de faire en ce qui a trait au traitement des dossiers de non-production des déclarations fiscales, et ce, tout en tenant compte des particularités des différentes clientèles.
- Les directions générales concernées par le traitement des dossiers de non-production des déclarations fiscales doivent collaborer à l'élaboration d'une stratégie annuelle d'intervention. Cette stratégie vise à doter Revenu Québec de critères harmonisés pour le repérage, la sélection des dossiers, la délivrance d'avis de cotisation estimative, l'application de pénalités, ainsi que la recommandation de dossiers aux poursuites pénales.
- Les directions générales concernées par le traitement de la non-production doivent se doter d'une information de gestion et d'indicateurs pour produire une reddition de comptes cohérente et fiable permettant d'évaluer périodiquement la performance du traitement de la non-production des déclarations fiscales par des mécanismes de suivi efficaces.

Mise en application

Le traitement de la non-production des déclarations fiscales consiste en l'ensemble des interventions utilisées pour amener les particuliers, les entreprises et les mandataires à produire leurs déclarations fiscales. La Table d'échanges doit s'assurer de la cohérence et de la cohésion à l'égard des processus et des façons de faire en fonction des orientations approuvées par le COF.

La Table d'échanges est au centre de l'activité de non-production des déclarations fiscales et elle formule, notamment, des recommandations au COF. Des mécanismes de suivi permettent ensuite au COF d'apprécier les travaux de la Table d'échanges, ainsi que les activités des unités administratives relatives à la non-production. On retrouve notamment les mécanismes suivants :

- Plan de travail annuel de la Table d'échanges;
- Stratégie annuelle d'intervention;
- Rapport trimestriel « Non-production »;
- Rapport de suivi mensuel des données de gestion;
- Bilan annuel de la Table d'échanges.

Les étapes de traitement de la non-production des déclarations fiscales sont : repérage et sélection des dossiers selon des critères établis, communication et démarches supplémentaires, détermination et délivrance d'un avis de cotisation estimative, ainsi que d'un avis de cotisation incluant l'imposition de la pénalité prévue à l'article 59 de la LAF. Cependant, l'ensemble des étapes ne sont pas systématiquement effectuées et les interventions au sein de ces étapes peuvent différer d'une direction générale à l'autre en raison des spécificités des clientèles visées.

Les différentes étapes ainsi que les interventions exécutées dans le cadre du traitement de la non-production des déclarations fiscales sont inscrites au dossier du particulier, de l'entreprise ou du mandataire en situation de non-production. À tout moment, ce dernier peut corriger sa situation en produisant une déclaration ou en démontrant qu'il n'a pas l'obligation de le faire.

Enfin, dans le cadre de l'article 1 de la Charte des droits des contribuables et des mandataires, Revenu Québec déploie des efforts de sensibilisation auprès de ces derniers sur les avantages de produire leurs déclarations fiscales; que ce soit par des communications personnalisées, par le biais des médias traditionnels ou des médias sociaux.

Étapes de traitement

Le processus de repérage, de sélection et de traitement des dossiers de non-production des déclarations fiscales est adapté en fonction des clientèles visées et des obligations fiscales prévues par chacune des lois administrées par Revenu Québec. À cet effet, les directions générales concernées par le traitement de la non-production élaborent des documents sectoriels se rapportant à leurs interventions et collaborent, par l'intermédiaire de la Table d'échanges, à l'élaboration de la documentation commune en matière de non-production des déclarations fiscales afin d'assurer la cohérence des interventions.

• Repérage et sélection des dossiers selon les critères établis

Le repérage s'effectue à partir des données inscrites dans l'environnement informationnel de Revenu Québec. Les directions générales responsables du traitement de la non-production repèrent les particuliers, les entreprises ou les mandataires, selon le cas, qui n'ont pas produit leurs déclarations fiscales dans les délais prescrits.

Les processus de sélection des dossiers de non-production des déclarations fiscales se basent sur des critères établis par la stratégie annuelle de Revenu Québec, tout en étant adaptés en fonction des clientèles visées et des obligations fiscales prévues dans chacune des lois administrées par Revenu Québec.

• Communication et démarches supplémentaires

Revenu Québec communique avec les particuliers, les entreprises ou les mandataires, en leur transmettant généralement une demande de production d'une déclaration fiscale, afin de les inciter à régulariser leur situation.

À la suite de la demande de Revenu Québec, les particuliers, les entreprises ou les mandataires visés peuvent alors produire une déclaration fiscale ou encore démontrer qu'ils n'ont pas à la produire. Ceux qui n'ont pas régularisé leur situation peuvent faire l'objet de démarches supplémentaires, par exemple :

- la tentative d'établir un contact téléphonique;
- l'envoi d'un projet de cotisation estimative;
- l'envoi d'une demande péremptoire;
- l'annulation de l'inscription au(x) fichier(s) de Revenu Québec.

Les différentes directions générales concernées par le traitement de la non-production des déclarations fiscales sont responsables de la cohérence de leurs interventions en présence de clientèle commune à une autre unité administrative de la même direction générale ou à une autre direction générale.

• Détermination et délivrance d'un avis de cotisation estimative, ainsi que d'un avis de cotisation incluant l'imposition de la pénalité prévue à l'article 59 de la Loi sur l'administration fiscale

Si les démarches effectuées n'ont pas permis de régulariser la situation de non-production du particulier, de l'entreprise ou du mandataire, un avis de cotisation estimative peut être délivré. Le montant de cet avis est déterminé à partir de l'information disponible et accessible à Revenu Québec.

Les clientèles en situation de non-production sont également passibles de la pénalité applicable en vertu de l'article 59 de la LAF⁴. Des critères d'application de pénalités ont été convenus à la Table d'échanges par les directions générales responsables du traitement de la non-production à Revenu Québec afin d'en assurer la cohérence d'imposition. Certaines clientèles répondant à des critères spécifiques peuvent être exclues de l'application de la pénalité prévue à l'article 59 de la LAF. Ces critères sont décrits dans la stratégie annuelle d'intervention élaborée par les membres de la Table d'échanges et entérinée par le COF.

Mise à jour de la créance (cotisation estimative ou déclaration originale)

À toute étape du traitement de la non-production des déclarations fiscales, le particulier, l'entreprise ou le mandataire peut transmettre à Revenu Québec les déclarations originales requises pour régulariser sa situation. Lors de la réception de ces déclarations, une mise à jour de la créance est effectuée, ce qui peut engendrer un compte à recevoir et déclencher une procédure de recouvrement.

Si le particulier, l'entreprise ou le mandataire n'a pas transmis de déclarations au terme des différentes interventions effectuées par la direction générale concernée par le traitement de la non-production, une cotisation estimative est délivrée et une mise à jour de la créance est effectuée. Cette situation peut également engendrer un compte à recevoir et déclencher une procédure de recouvrement.

De plus, il est possible qu'un particulier, une entreprise ou un mandataire transmette à Revenu Québec ses déclarations une fois la cotisation estimative délivrée. Le cas échéant, cette cotisation estimative est remplacée par une nouvelle cotisation et Revenu Québec procède à une mise à jour de la créance en fonction des déclarations reçues.

Reddition de comptes de l'activité de non-production des déclarations fiscales

La reddition de comptes vise à faire état des résultats des activités menées par chaque direction générale. Les directions générales concernées compilent des résultats mensuels qui seront ensuite colligés par la DGIA. La reddition de comptes de l'activité de non-production des déclarations fiscales vise à en mesurer l'efficacité et l'efficacités. Les principes directeurs de cette reddition de comptes sont énumérés dans la *Politique relative à la reddition de comptes des activités de contrôle fiscal* (CRF-1602).

RÔLES ET RESPONSABILITÉS

Comité d'orientation fiscale

Le COF, présidé par le président-directeur général, assure une vision commune des orientations de l'organisation en matière de non-production, ainsi que la cohérence de traitement pour toutes les clientèles. Dans le cadre de la présente directive, il exerce les responsabilités suivantes :

- commenter et adopter la *Directive concernant le traitement de la non-production des déclarations fiscales* (CMO-2103);
- approuver les orientations stratégiques en matière de non-production des déclarations fiscales ainsi que la stratégie annuelle d'intervention de Revenu Québec;
- adopter le Plan d'action annuel et le rapport d'activités annuel de la Table d'échanges.

Vice-présidents et directeurs généraux des directions générales concernées par le traitement de la non-production (DGE, DGP, DGR et DGIA)

Les vice-présidents et directeurs généraux des directions générales concernées ont les responsabilités suivantes :

- approuver la stratégie annuelle d'intervention de leur direction générale;

4. Par ailleurs une autre pénalité peut également être imposée lors de la cotisation en vertu de l'article 1045 de la Loi sur les impôts.

- présenter, s'il y a lieu, au COF les orientations recommandées par la Table d'échanges;
- désigner le niveau d'approbation requis pour des documents sectoriels reliés à la non-production supportant une orientation dans leur direction générale;
- assurer la diffusion de l'information dans les directions principales de leur direction générale.

Table d'échanges permanente interdirections générales

La Table d'échanges est constituée de gestionnaires nommés par les directions générales responsables (DGE, DGP, DGR) et des représentants de la DGIA, de la DGL et de la DGEIPP. La Table d'échanges est un forum collégial et de concertation pour assurer la cohérence organisationnelle des activités de non-production. La coordination de la Table d'échanges se fait à tour de rôle par les représentants des directions générales responsables.

Dans leur rôle de concertation, les membres de la Table d'échanges doivent notamment :

- faciliter le dialogue et privilégier l'adoption de consensus entre les différents intervenants du traitement de la non-production des déclarations fiscales en cohérence avec les orientations de Revenu Québec;
- formuler des recommandations sur les interventions en non-production et en rendre compte aux vice-présidents et directeurs généraux des directions générales concernées par le traitement de la non-production;
- définir un plan de travail au début de chaque exercice financier;
- suivre les indicateurs de gestion en non-production sur une base régulière;
- mettre en place des comités de travail afin de réaliser certains mandats et études ainsi que documenter les problématiques discutées;
- assurer la mise à jour de la présente directive;
- élaborer et documenter une stratégie d'intervention à Revenu Québec en matière de non-production des déclarations fiscales et la réviser annuellement;
- réaliser un bilan annuel sur les activités de chaque direction générale afin d'analyser les résultats et proposer des améliorations, le cas échéant.

Coordonnateur des travaux de la Table d'échanges permanente interdirections générales

Le coordonnateur des travaux de la Table d'échanges, dont les fonctions sont assumées par l'un des représentants des directions membres, exerce notamment les responsabilités suivantes :

- agir à titre de secrétaire de cette table d'échanges, en assurant notamment la tenue des rencontres et leur logistique;
- préparer un compte-rendu des rencontres ainsi qu'un tableau de suivi des recommandations et des décisions rendues par le COF;
- assurer le respect du plan de travail défini en début de mandat de même que la production du bilan annuel;
- coordonner la mise en place des actions mentionnées aux plans de travail ou de tout mandat ou étude confiés à la Table d'échanges par le COF ou une direction générale;
- assurer la circulation de l'information sur la non-production entre les membres de la Table d'échanges;
- représenter la Table d'échanges lors de présentations au COF.

Directions générales responsables des activités en non-production des déclarations fiscales (DGP, DGE et DGR)

Les directions générales responsables des activités en non-production exercent les responsabilités suivantes :

- désigner un gestionnaire pour les représenter à la Table d'échanges;
- coordonner et organiser les activités de non-production de leurs unités administratives respectives en fonction des lois en vigueur et se doter d'instructions de travail ou autres documents sectoriels pour assurer les différentes étapes de traitement de la non-production des déclarations fiscales;
- élaborer une stratégie de repérage et de sélection pour les dossiers des particuliers, entreprises et mandataires qui ne se conforment pas à leurs obligations fiscales;
- définir la démarche de communication des demandes de production et de suivi des dossiers, notamment en ce qui a trait aux cibles et aux délais;
- se doter d'indicateurs mensuels de gestion pour le suivi des activités et pour assurer une reddition de comptes de qualité;
- établir des critères pour assurer une application uniforme de pénalités, notamment en vertu de l'article 59 de la LAF;
- recommander à la DGEIPP les dossiers pour d'éventuelles poursuites pénales;
- établir des critères pour la délivrance des avis de cotisation estimative;
- élaborer la stratégie annuelle d'intervention de la direction générale;
- mettre en œuvre les décisions et les orientations stratégiques élaborées à la Table d'échanges et approuvées par le COF et diffuser l'information au personnel de leurs unités administratives;
- désigner des personnes ressources, à la demande du coordonnateur de la Table d'échanges, afin de réaliser certains mandats et certaines études dans le cadre des mandats et études confiés à la Table d'échanges.

Direction générale de l'innovation et de l'administration

À titre de responsable du suivi des activités liées aux modules d'enregistrement des ventes et de certains aspects de la reddition de comptes des activités de contrôle fiscal à Revenu Québec, la DGIA exerce notamment les responsabilités suivantes :

- participer activement aux travaux de la Table d'échanges et alimenter les sujets à discuter lors des rencontres;
- assurer un rôle-conseil en matière de reddition de comptes auprès des directions générales concernées par l'activité de non-production des déclarations fiscales;
- assurer et coordonner la production trimestrielle et annuelle de la reddition de comptes organisationnelle concernant l'activité de non-production des déclarations fiscales.

Direction générale de la législation

La DGL est responsable de l'interprétation juridique et fiscale des lois appliquées par Revenu Québec et conseille les directions opérationnelles traitant la non-production des déclarations fiscales. Elle participe activement aux travaux de la Table d'échanges en s'assurant de la conformité juridique des actions mises de l'avant, notamment en s'assurant que les critères retenus pour l'application des pénalités ou pour l'émission des cotisations estimatives soient conformes à la législation.

DÉFINITIONS

Autocotisation

Ensemble des responsabilités fiscales que doivent accomplir les contribuables et les mandataires dans les délais prescrits. Ces responsabilités consistent à établir et à déclarer les impôts et les cotisations à payer ou à verser, les droits ou les taxes perçus ainsi que toute autre contribution exigible et à transmettre à Revenu Québec le paiement du solde ou de la remise qu'ils doivent.

Contrôle fiscal

Ensemble des actions menées par Revenu Québec visant à s'assurer que les contribuables et les mandataires produisent les déclarations qu'ils sont tenus de produire et à vérifier l'exactitude des informations inscrites dans ces déclarations.

Ensemble des actions posées visant à s'assurer de la conformité des sommes versées dans le cadre des programmes sociofiscaux.

Cotisation estimative

Établissement d'une créance fiscale à partir de l'information disponible et accessible à Revenu Québec.

Demande péremptoire

Mesure prévue par la LAF permettant d'exiger d'une personne, assujettie ou non au paiement d'un droit, la production par poste recommandée ou par signification en mains propres, de renseignements ou de documents pour les fins de l'application et l'exécution d'une loi fiscale, notamment pour le recouvrement d'un montant dont une personne est redevable en vertu d'une telle loi.

Projet de cotisation estimative

Document faisant état des déclarations fiscales manquantes ainsi que du montant des droits qui serait cotisé si la situation n'est pas régularisée.

HISTORIQUE

Description du changement	Instance	Date d'adoption
Mise à jour effectuée le 2021-01-14 afin de modifier la définition d'autocotisation pour assurer une cohérence organisationnelle. De plus, modification apportée au titre, suivant un positionnement du Bureau des normes organisationnelles à l'effet d'intégrer la nature du document dans le titre. Conséquemment, le titre <i>Traitement de la non-production des déclarations fiscales</i> est remplacé par <i>Directive concernant le traitement de la non-production des déclarations fiscales</i> .	S. O.	S. O.
Mise à jour effectuée le 2020-05-14 afin de remplacer les termes « cotisation sur la base d'indices » contenus dans la directive par « cotisation estimative ». Également, modifications apportées afin d'intégrer le contenu dans le nouveau gabarit et d'ajouter le tableau relatif à l'évaluation, lequel prévoit que le document est diffusé sur le site Internet de Revenu Québec.	S. O.	S. O.
La refonte de la directive <i>Non-production des déclarations fiscales</i> (CMO-2103), dorénavant intitulée <i>Traitement de la non-production des déclarations fiscales</i> (CMO-2103), entre en vigueur à la date de son adoption.	COF	2017-12-11
Cette nouvelle directive (CMO-2103) entre en vigueur à la date de son adoption.	CCDO	2014-06-09

Évaluation de la diffusion ⁵	Décision	Date de décision ⁶
Ce document a fait l'objet d'une évaluation de sa diffusion, conformément au paragraphe 11 de l'article 4 du Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels (RLRQ, chapitre A-2.1, r. 2). Suivant l'évaluation de sa diffusion, il est diffusé sur le site Internet.	Diffusé	2019-11-12

5. La diffusion du document est distincte de son accessibilité à l'externe. Pour toute question concernant son accessibilité, il y a lieu de se référer à la Direction centrale de l'accès à l'information et de la protection des renseignements confidentiels de la Direction générale de la législation.

6. La date de décision correspond à la date de signature du président-directeur général autorisant ou refusant la diffusion du document.