

La fraude fiscale

Yves-Aubert Côté

Volume 43, numéro 1, avril-juin 1967

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1003308ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1003308ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Côté, Y.-A. (1967). La fraude fiscale. *L'Actualité économique*, 43(1), 87-105.
<https://doi.org/10.7202/1003308ar>

La fraude fiscale

Depuis toujours, l'impôt suscite des réactions. Cela tient sans doute pour une part à l'élément de contrainte lié à tout prélèvement obligatoire. Un certain sentiment d'injustice viendra peut-être aussi accentuer l'impression désagréable que suscite l'acquiescement de la facture d'impôt. De là à inférer que l'impôt lui cause un préjudice il n'y a qu'un pas, souvent vite franchi par le contribuable qui n'acceptera pas facilement de voir diminuer son patrimoine au profit de cet être abstrait qu'est le fisc. À la limite, ce même contribuable n'ira-t-il pas parfois jusqu'à adopter une attitude propre à laisser croire qu'il a la conviction de donner sans rien recevoir en échange. Il cherchera alors à éluder sa contribution légitime aux dépenses publiques. À cette fin, il n'est pas interdit de penser qu'il pourra songer à s'associer à un ou plusieurs groupes capables d'exercer une pression sur les pouvoirs publics. Cette pression viserait, par exemple, tantôt le législateur afin de l'amener à voter des lois favorables à certaines catégories de contribuables, tantôt l'administration qui, sur ordre supérieur, assouplirait ses contrôles. Mais ce ne sont pas là les seules formes de résistance à l'impôt. Il faut y ajouter la fraude, que nous nous proposons plus spécialement d'étudier dans le présent article.

*
* *
*

La discrétion dont on entoure la fraude fiscale, chez nous, tant du côté du contribuable que du côté du percepteur, ne manque pas à première vue d'étonner. Serait-elle à peu près inexistante ?

Le peuple canadien serait-il, à cet égard, plus vertueux que d'autres ?
Qu'en est-il au juste ?

I. EXISTENCE ET AMPLEUR

Si nous jetons un regard vers la France, nous constatons que la fraude fiscale est un phénomène d'une ampleur telle que l'on en parle comme d'une sorte de fléau social national. Le Groupe d'Études fiscales institué le 9 février 1959 et à qui l'on doit, à l'origine, la réforme fiscale française de 1959, indiquait dans son rapport que, selon certains groupements professionnels et sociaux, le pourcentage de dissimulation des bénéfices commerciaux et non commerciaux évalué à 25 p.c. serait inférieur à la réalité. Un an plus tard, un autre rapport — connu sous le nom de rapport Rueff — reprenait les données du Groupe d'Études fiscales et estimait qu'en matière de bénéfices commerciaux la fraude dépassait 25 p.c.¹ En France, il n'y a pas que le fait de frauder qui soit alarmant, il s'y ajoute une attitude extérieure frondeuse qui s'étale sans scrupule témoignant ainsi d'un état d'esprit peu respectueux de l'obligation fiscale. On se vante de frauder et parfois l'on irait même, semble-t-il, jusqu'à exprimer des regrets de ne pouvoir frauder par suite, en certaines circonstances, de la qualité du contrôle fiscal. Un inspecteur des impôts n'a pas hésité à dire à ce propos, lors d'une rencontre organisée en 1961 en vue de discuter de ce problème : « Il n'a pas semblé trop osé de dire qu'en France on fraude par parole, par pensée, par action et par omission... »². Cette attitude d'esprit, aussi vieille que le monde, aurait connu en ce pays une recrudescence sensible au début du vingtième siècle. Aux dires d'un observateur perspicace, les causes en sont multiples : « Les lois fiscales qui se sont succédées depuis 1901, toutes plus gourmandes et plus inquisitoriales les unes que les autres, sont venues réveiller le vieil esprit de fronde qui sommeille au cœur de chaque Français ; la loi de séparation de l'Église et de l'État, les théories plus ou moins marxistes complaisamment affichées par certains, ont jeté le trouble dans l'âme de beaucoup ; on a douté de l'avenir du pays ; on a parlé de Révolution, et de même qu'en 1787, ceux qu'on devait

1. Cahiers chrétiens de la fonction publique, *Conscience et fraude fiscale*, no 49, journée d'études du 16 avril 1961, pp. 9 et 10.

2. *Op. cit.*, p. 26.

appeler les émigrés, suivant l'exemple de M. de Montyon, expatriaient leurs fortunes, de même le Français du vingtième siècle confiait son argent aux pays voisins et leur demandait une protection et une sécurité qu'il ne trouvait plus assez grandes chez lui »³. Malgré ce tableau sombre, la France ne serait pas le pays le plus mal partagé en matière de fraude fiscale. Un économiste, appelé à remplir plusieurs missions de consultation dans différents pays, rapportait que les « pires contribuables du monde », de l'aveu même des autorités gouvernementales impliquées, étaient les habitants des Philippines et du Liban. « Dans les deux cas la fraude en matière d'impôt sur le revenu dépassait probablement 75 p.c. de la dette fiscale et ce, pour une raison très simple : dans les deux pays les groupes de fraudeurs étaient politiquement influents »⁴.

Aux États-Unis, la fraude ne serait pas négligeable, ni moins importante qu'en France. Toutefois, le fisc américain a adopté une attitude rigide qui a pour effet d'en atténuer les méfaits, à défaut de les faire disparaître totalement. Il a mis sur pied des moyens de contrôle qu'utilise activement la police du ministère des Finances. Les contribuables pris en défaut sont l'objet de sanctions sévères sans sursis sous la forme d'amendes souvent très lourdes, allant même jusqu'à l'emprisonnement. L'absence de discrimination dans son action est l'un des facteurs qui contribue à placer le ministère américain des Finances dans une position de force. Ni le prestige, ni la réputation, ni la renommée du contribuable impliqué n'arrêtent le fisc. Une telle action policière risquerait d'engendrer de vives réactions de la part des assujettis si elle ne se situait pas dans un ensemble d'attitudes qui créent un climat de civisme particulièrement sain et attribuable à la mentalité américaine. Celle-ci fait un point d'honneur au citoyen du pays de contribuer aux charges publiques. Elle attache, en outre, une grande importance à la réussite matérielle dont le paiement de gros impôts est l'un des signes.

L'exemple des États-Unis et celui de la France illustrent deux types extrêmes de mentalité nationale qui, selon leurs tendances, accroissent ou diminuent la portée réelle de la fraude fiscale. L'atti-

3. M. Berland, *Les évasions fiscales*, Paris, 1922, pp. 2 et 3.

4. Benjamin Higgins, *Le financement de la croissance accélérée*, in *Finances publiques et développement économique*. Exposés et comptes rendus de la troisième conférence d'étude sur les problèmes de développement, organisée par le Département du Développement de l'O.C.D.E., Athènes, 12-20 décembre 1963, p. 36.

tude américaine correspond à ce que Maurice Lauré⁵ a appelé une « mentalité puritaine » alors que l'attitude française rejoint une « mentalité plutôt voltairienne et sceptique ».

Qu'en est-il du milieu canadien ? On peut y constater que la question de la fraude fiscale est un sujet que l'on entoure en général de discrétion. Notre comportement ressemble davantage à celui du peuple américain. On ne saurait, non plus, ignorer l'influence anglaise où la légitimité de l'évasion « légale » est reconnue, sous la forme de l'axiome de Lord Summer : « Les autorités les plus éminentes ont toujours reconnu que le sujet a le droit d'arranger ses affaires afin de ne pas attirer sur lui les taxes imposées par la Couronne, dans la mesure où il peut légitimement le faire dans le cadre de la loi ». Chez nous, l'expression « fraude fiscale » n'est d'ailleurs pas couramment utilisée. On préfère parler d'« erreurs ». Les inspecteurs de l'impôt agissent d'une manière effacée, évitant de donner à leur action tout éclat extérieur. De son côté, le contribuable qui fraude s'abstiendra habituellement d'en parler. Faut-il conclure que la fraude est moins forte au Canada qu'ailleurs ? C'est là une question à laquelle il n'est pas facile d'apporter une réponse. Le public ne dispose d'aucune statistique permettant d'évaluer la fraude fiscale. Les travaux faits par les nôtres sur ce sujet sont rares, qu'il s'agisse de comptables, d'économistes ou de sociologues. Sans doute a-t-on là l'explication du fait de l'absence d'études de cette question par nos moralistes et théologiens. À la décharge de ces derniers, il faut reconnaître qu'une recherche théologique dans ce domaine y gagnerait en qualité si elle disposait de données permettant de cerner le phénomène. Il convient de signaler les articles du R.P. Boissinot parus dans le numéro de décembre 1961 de *Perspectives sociales*. Enfin, des contacts avec plusieurs libraires ont confirmé l'impression que nous avons déjà : la demande par le public canadien-français d'ouvrages traitant de ce problème n'est pas fréquente. La fraude fiscale présenterait-elle un plus grand intérêt lorsque vient le moment, pour chacun, de signer sa déclaration annuelle d'impôt sur le revenu ?

Si nous ne sommes pas renseignés sur son ampleur, nous pouvons affirmer, en revanche, que la fraude fiscale existe au Canada

5. *Traité de politique fiscale*, Presses Universitaires de France, 1956, p. 372.

aussi bien qu'ailleurs. Nul ne songerait à le nier. Il suffit de lire les journaux pour constater que de temps à autre l'on y fait état de certains cas de fraude fiscale. En outre, qui n'a pas été à même de constater, d'une manière ou d'une autre, l'existence de la fraude fiscale. Des exemples risqueraient de verser dans l'anecdote. Un spécialiste n'a-t-il pas suggéré de remplacer, dans le but d'empêcher la fraude, l'échelle d'imposition actuelle par un impôt sur le revenu uniforme de 17 p.c. ⁶ ?

II. NOTION ET FORMES

La définition de la fraude fiscale ne suffit pas à elle seule à tracer la ligne de partage des actes frauduleux et non frauduleux que peut poser ou refuser de poser un contribuable. Il faut y ajouter la description, même brève, de situations où la fraude est tantôt absente, tantôt présente.

A) Notion de fraude fiscale

L'étymologie du mot « fraude » comporte, au sens le plus général, l'idée de tromperie. Le *Littre* définit la fraude comme suit : « acte de mauvaise foi et de tromperie ». Quant au *Larousse du XX^e siècle*, il assimile la « fraude fiscale » à « une tromperie qui a pour but de soustraire au fisc tout ou partie de ses droits ». Or, tromper quelqu'un, c'est l'induire en erreur en utilisant le mensonge, la dissimulation, la ruse. C'est utiliser des procédés déloyaux en vue d'obtenir un résultat malhonnête ou irrégulier. C'est agir de mauvaise foi.

Qu'en est-il de notre droit fiscal ? Le législateur, à son tour, ferait-il reposer la fraude exclusivement sur la mauvaise foi ? Il n'est pas facile de répondre à cette question si on l'examine à la lumière de l'esprit qui entoure les décisions du tribunal en matière d'impôt fédéral sur le revenu. L'utilisation de la loi fédérale de l'impôt sur le revenu plutôt que d'une autre, présente, pour préciser le sens de l'expression « fraude fiscale », un intérêt dans l'ordre pratique sur deux plans. D'une part, cette loi est celle qui permet aux pouvoirs publics de toucher, d'une manière directe, au plus grand nombre de citoyens canadiens. La statistique fiscale la plus

6. Kenneth Eaton, *Essays on Taxation*, Canadian Tax Foundation, 1966.

Tableau I
Revenus nets de chaque secteur de gouvernement à l'exclusion des transferts entre gouvernements, 1961-62⁷

| | Millions de dollars | | | | Pourcentage du total ⁸ | | |
|--|----------------------|---------------------------|--|----------|-----------------------------------|---------------------------|--|
| | Gouvernement fédéral | Gouvernements provinciaux | Administrations municipales et scolaires | Total | Gouvernement fédéral | Gouvernements provinciaux | Administrations municipales et scolaires |
| <i>Recettes fiscales :</i> | | | | | | | |
| — Impôt sur le revenu : | | | | | | | |
| Particuliers | 2,051.6 | 85.1 | — | 2,136.7 | 96.0 | 4.0 | — |
| Sociétés | 1,302.2 | 267.7 | — | 1,569.9 | 82.9 | 17.1 | — |
| Dividendes, intérêts, etc., allant à l'étranger .. | 112.3 | — | — | 112.3 | 100.0 | — | — |
| — Taxe générale de vente | 1,044.5 | 416.1 | 88.2 | 1,548.8 | 67.4 | 26.9 | 5.7 |
| — Impôt sur les carburants | — | 449.5 | 0.5 | 450.0 | — | 99.9 | 0.1 |
| — Droits de douane et d'accise | 1,158.2 | — | — | 1,158.2 | 100.0 | — | — |
| — Impôts sur la propriété et taxe d'affaires | — | 8.7 | 1,436.5 | 1,445.2 | — | 0.6 | 99.4 |
| — Impôt successoral | 84.6 | 65.9 | — | 150.5 | 56.2 | 43.8 | — |
| — Divers | 1.0 | 188.9 | 15.1 | 205.0 | 0.5 | 92.1 | 7.4 |
| | 5,754.4 | 1,481.9 | 1,540.3 | 8,776.6 | 65.6 | 16.9 | 17.5 |
| <i>Recettes non fiscales :</i> | | | | | | | |
| — Privilèges, licences et permis | 24.4 | 561.0 | 27.9 | 613.3 | 4.0 | 91.5 | 4.5 |
| — Contributions d'entreprises gouvernementales | 122.4 | 203.8 | 37.1 | 363.3 | 33.7 | 56.1 | 10.2 |
| — Produits de ventes | 64.0 | 50.3 | — | 114.3 | 56.0 | 44.0 | — |
| — Divers | 284.1 | 17.6 | 112.8 | 414.5 | 68.6 | 4.2 | 27.2 |
| | 494.9 | 832.7 | 177.8 | 1,505.4 | 32.9 | 55.3 | 11.8 |
| TOTAL GLOBAL | 6,249.4 | 2,314.6 | 1,718.1 | 10,282.1 | 60.8 | 22.5 | 16.7 |

7. Source : Bureau fédéral de la Statistique, Ottawa, *A Consolidation of Public Finance Statistics, 1961*, in *The National Finances, 1964* 65. Canadian Tax Foundation, Toronto, p. 10.

8. Ces pourcentages ne doivent pas être additionnés ni comparés par colonne, mais sur une même ligne : par exemple, la taxe de vente aura cette année-là été partagée entre les trois secteurs gouvernementaux dans la proportion suivante : 67.4 p.c. au fédéral, 26.9 p.c. aux provinces, 5.7 p.c. aux administrations municipales et scolaires. L'on voit ainsi quel gouvernement porte le poids des différentes sortes de fraude.

récente indique, en effet, que 6,350,943 contribuables, soit le tiers de la population du Canada, ont présenté au fisc fédéral une déclaration d'impôt sur le revenu pour l'année d'imposition 1963⁹. D'autre part, cette loi occupe dans la structure fiscale canadienne une place de première importance, comme l'indique le tableau I. On y voit que les recettes provenant du seul impôt fédéral sur le revenu s'élèvent à 3,466.1 millions de dollars dont voici l'analyse :

| | |
|---|------------------|
| Particuliers | 2,051.6 millions |
| Sociétés | 1,302.2 " |
| Dividendes, intérêts, etc., allant à l'étranger | 112.3 " |
| Total | 3,466.1 " |

Or, ce total représente plus de la moitié des recettes du gouvernement fédéral et environ le tiers des recettes totales des trois secteurs de gouvernement du Canada (secteur fédéral, secteur provincial, secteur municipal et scolaire).

La loi fédérale de l'impôt sur le revenu ne définit pas clairement la fraude. Elle utilise les expressions qui suivent :

- « déclarations fausses ou trompeuses » (art. 132, (1) (a)).
- « éviter ou tenter d'éviter le paiement d'un impôt en vertu de la dite loi » (art. 132, (1) (e)),
- « dissimulation de matière imposable » (art. 137, (1)),
- « fait d'éviter l'impôt » (art. 138).

Mais la jurisprudence dont on dispose indique que le ministre peut établir une nouvelle cotisation lorsqu'il y a *fraude* ou *fausse représentation*. Ne revenons pas sur le mot « fraude ». Arrêtons-nous plutôt à l'expression « fausse représentation », qui est ambiguë. Quelles précisions de sens nous apporte le tribunal dans les causes qu'il a tranchées ? Certaines de ces causes nous apprennent que la fausse représentation « est prouvée lorsqu'il est démontré qu'une fausse déclaration a été faite soit sciemment, soit sans foi en sa véracité ou avec indifférence quant à sa fausseté »¹⁰, ou encore : les mots fausse représentation « doivent être considérés comme signifiant fausse représentation que celle-ci ait été faite dans le but de frauder ou non »¹¹. Ce dernier texte en particulier laisse entendre

9. *Statistique fiscale de 1965*, première partie, 1963, ministère du Revenu national, division de l'impôt p. 23. À rapprocher du tableau II, plus loin.

10. *Le guide du contribuable canadien*, deuxième édition, 1965, CCH Canadian Limited, Montréal, p. 324.

11. *Ibid.*, p. 323.

que, contrairement à la définition que l'on donne généralement de la fraude, le fisc fédéral ferait peu de cas de l'intention du contribuable lorsque celui-ci présente une déclaration inexacte. Comment l'en blâmer si l'on songe à la difficulté de déterminer les motifs véritables sur lesquels se sera appuyé le contribuable. Mais, en même temps, comment ne pas reconnaître l'équivoque. Un assujetti de bonne foi peut ainsi devenir fraudeur *sans le vouloir*.

La réalité épouse, fort heureusement, des formes moins géométriques que celles qui percent à travers la jurisprudence que nous venons d'indiquer. L'expérience l'apprend à celui qui a pu, à un moment donné, entrer en contact avec les percepteurs de l'impôt. La pratique administrative se révèle, en effet, plus compréhensive que ne le laisseraient croire les positions du tribunal. Elle présume plus aisément que celui-ci de la bonne foi du contribuable. Ces faits justifient une distinction. Il y a des cas où la fraude est absente hors de tout doute. Il y en a d'autres où de fortes présomptions autorisent à la croire présente. En examinant ces deux types de situation, nous n'hésiterons pas à signaler des domaines d'imposition autres que celui de l'impôt sur le revenu, laissant ainsi percer l'idée que le devoir fiscal ne se limite pas exclusivement à un seul champ d'imposition, si important soit-il.

B) Absence de fraude fiscale

L'absence de fraude fiscale peut découler ou bien de l'incapacité totale de frauder dans laquelle se trouve le contribuable, ou bien de la volonté de celui-ci de ne pas frauder. Examinons brièvement chacune de ces situations.

1) Incapacité totale de frauder

L'incapacité totale de frauder existe lorsque les autorités connaissent un ou plusieurs faits essentiels grâce à la perfection technique du système d'imposition et de perception. Deux exemples vont l'illustrer.

a) *Contribution foncière*. — La contribution foncière, très importante dans le secteur municipal et scolaire (voir tableau I, impôts sur la propriété), est un impôt établi annuellement sur une base forfaitaire permanente. Le montant en est fixé en fonction de l'évaluation municipale des biens-fonds. Le contribuable n'a pas

à produire une déclaration. Il reçoit, chaque année, un relevé de compte sur lequel figurent notamment le chiffre de l'évaluation des biens imposés ainsi que le taux d'imposition utilisé dans le calcul de la contribution. Le contribuable n'a alors aucun choix. Il doit acquitter la note qu'il a reçue des autorités, qu'il le veuille ou non, sans quoi il s'expose ultérieurement à subir la confiscation des biens sur lesquels portait l'imposition. La procédure que l'on adopte dans ce cas rend toute fraude pratiquement impossible.

b) *Impôt sur le revenu*. — L'éventail des situations est, cette fois, plus large que dans le cas précédent. Nos lois (fédérale et provinciale) de l'impôt sur le revenu obligent annuellement ceux qui ont versé des dividendes, des redevances, des intérêts, etc., à produire une déclaration (formule T. 5 *supplémentaire* au fédéral et formule TP. 5 *supplémentaire* au Québec) sur laquelle doit figurer le montant ainsi payé. Que le rentier le veuille ou non, la mécanique du système porte à la connaissance du fisc le revenu tiré d'une telle source.

L'exemple le plus répandu quant au nombre de contribuables qu'il affecte est celui du salarié qui voit le chiffre de son traitement annuel communiqué au ministère au plus tard le 28 février de chaque année par le moyen des formules T. 4 *supplémentaire* (fédéral) et TP. 4 *supplémentaire* (Québec). Le nombre de contribuables touchés par cette procédure au cours de l'année d'imposition 1963 quant au gouvernement fédéral figure, au tableau II, à la rubrique « Employés ». De loin, cette rubrique est la plus importante puisque 4,295,491 contribuables y étaient impliqués sur un total de 4,927,373 déclarations imposables.

Notons qu'ici les garanties d'absence de fraude ne sont pas aussi fortes que lorsqu'il s'agit de la contribution foncière. Théoriquement du moins, la fraude peut ne pas être totalement absente chez ces contribuables. Elle demeure possible :

- si le contribuable s'abstient de déclarer des sources de revenus autres que salaires, intérêts, redevances, etc., pourvu que de telles sources de revenus ne soient pas l'objet d'un contrôle direct par le fisc ;
- si le contribuable invoque des « exemptions et déductions » auxquelles il n'a pas droit. Nous reviendrons plus loin là-dessus.

Tableau II
Répartition des contribuables par catégorie d'occupation, gouvernement fédéral, année d'imposition 1963¹²
 (en milliers de dollars)

| | Nombre | Total du revenu cotisé | Total des exemptions et déductions | Revenu imposable cotisé | Total des impôts à payer |
|--|------------------|------------------------|------------------------------------|-------------------------|--------------------------|
| <i>Déclarations imposables :</i> | | | | | |
| Employés | 4,295,491 | 18,687,839 | 8,729,431 | 9,958,408 | 1,750,407 |
| Cultivateurs et pêcheurs | 96,203 | 442,505 | 223,825 | 218,681 | 40,524 |
| Hommes de profession | 47,266 | 651,340 | 152,016 | 499,324 | 144,617 |
| Vendeurs | 51,311 | 322,740 | 134,612 | 188,128 | 38,057 |
| Propriétaires d'entreprises | 214,007 | 1,167,837 | 522,794 | 645,043 | 132,553 |
| Portefeuilleistes et pensionnés | 209,336 | 1,092,857 | 410,511 | 682,346 | 130,773 |
| Non classés | 13,759 | 56,489 | 28,121 | 28,368 | 6,111 |
| | 4,927,373 | 22,421,607 | 10,201,310 | 12,220,297 | 2,243,042 |
| <i>Déclarations non imposables</i> | | | | | |
| | 1,423,570 | 1,853,502 | 2,736,413 | — | — |
| Déclarations totales | 6,350,943 | 24,275,109 | 12,937,723 | 12,220,297 | 2,243,042 |

12. Source : *Statistique fiscale de 1963*, première partie, 1963, ministère du Revenu national, division de l'Impôt, pp. 23, 39 à 43. Ce tableau ne comprend que des chiffres relatifs aux particuliers, à l'exclusion des sociétés. Celles-ci étaient au nombre de 152,839 et 94,415 d'entre elles ont présenté un revenu imposable de 4,017,2 millions de dollars et ont payé un impôt de 1,469,1 million de dollars pour l'année d'imposition 1963.

2) *Refus volontaire de frauder*

Dans ces circonstances, on reconnaîtra en pratique la bonne foi du contribuable.

La présence d'erreurs grossières et apparentes constitue probablement l'exemple le plus probant de cette catégorie. On pourrait en multiplier les formes, depuis les simples erreurs de calcul jusqu'à la non-concordance, dans un état des pertes et profits, du chiffre de la valeur du stock de marchandises du début de l'exercice courant avec celui de la fin de l'exercice précédent.

Il faut également signaler des erreurs entachant la déclaration du contribuable par suite d'une interprétation inexacte des textes de loi. À ce groupe se rattachent enfin les interprétations que l'on peut déduire de certains passages de la loi qui sont obscurs. Ce genre de situation se produit fréquemment dans les grandes entreprises. L'ampleur des problèmes d'impôt qu'elles ont à résoudre conduit même certaines d'entre elles à se munir des services de spécialistes dont c'est la tâche exclusive d'étudier quotidiennement ces questions et, périodiquement, de se livrer à une confrontation avec les percepteurs du fisc.

C) *Existence de la fraude fiscale*

Les situations que nous allons maintenant indiquer impliquent, au départ, la volonté du contribuable de frauder. Nous sommes en présence d'un assujetti dont l'attitude repose sur la mauvaise foi. Nous avons affaire à un citoyen qui, en conscience, sait s'il a fraudé ou non. La fraude, dans cette perspective, apparaît comme une notion à caractère psychologique et subjectif. Elle peut être le fait d'un fraudeur impénitent ou d'un fraudeur occasionnel, citoyen loyal et honnête subitement atteint de « névrose fiscale ». Elle s'appuie :

- a) tantôt sur une incompréhension du rôle de l'impôt. On considère que celui-ci cause avant tout un préjudice personnel. On se refuse à reconnaître que l'impôt représente la légitime contribution aux dépenses publiques demandée par l'État à chacun. On n'accepte pas l'incorporation au système fiscal d'un élément de redistribution de la richesse, comme celui de la progressivité de notre impôt sur le revenu. Quel que soit le motif, le contri-

buable se sent lésé et se croit dès lors justifié de se faire justice lui-même ;

- b) tantôt sur le désaccord du contribuable à l'égard de la politique globale des pouvoirs publics et, sans doute plus souvent, à l'égard de certains aspects particuliers de cette politique plus aisément perceptibles par le contribuable qui aura pu en subir les inconvénients. Le citoyen saisit alors l'occasion de manifester son mécontentement.

Dans ces circonstances, la justification de la fraude s'accommode, habituellement avec une exceptionnelle souplesse, des raisonnements faciles. On dira : « Voler l'État, ce n'est pas voler », ou encore : « Pas pris, pas coupable ». N'ira-t-on pas parfois jusqu'à penser que c'est faire preuve d'habileté — et non de malhonnêteté — que de ne pas payer entièrement à l'État ce qu'il réclame.

Cette fraude intentionnelle peut s'exercer de diverses façons selon le type d'impôt. En voici quelques exemples.

- 1) Le moyen le plus efficace de frauder consiste à amoindrir à la source la valeur de la matière sur laquelle porte l'impôt. C'est le cas de la dissimulation brutale du chiffre d'affaires d'une entreprise à but lucratif. Ce genre de fraude se double parfois d'une autre défaillance : celle d'omettre la remise d'un impôt indirect à l'État pour le compte de qui on l'a perçu. Telle serait la situation d'un marchand détaillant québécois qui vendrait des produits sur lesquels pèse un impôt en vertu de la *Loi de l'impôt sur la vente en détail*. En plus de frauder l'impôt sur le revenu, tant fédéral que provincial, cet homme d'affaires commettrait un autre acte frauduleux en ne faisant pas parvenir au fisc provincial des sommes perçues de sa clientèle à titre de taxe de vente, dont le taux a récemment été porté de 6 à 8 p.c.

Les membres des professions indépendantes non salariés qui exercent leur profession à leur compte sont également en mesure, s'ils le veulent, de dissimuler une partie de leurs revenus en ne déclarant pas le chiffre total des honoraires perçus.

Ce que le fraudeur de cette catégorie oublie parfois, c'est que les valeurs qu'il aura pu, ainsi, soustraire au fisc durant sa vie ont de fortes chances d'être découvertes à son décès par le moyen du

contrôle des successions. Comment peut-on empêcher l'exercice d'un tel contrôle ? Si le montant en est négligeable, il sera difficile au percepteur de bâtir une preuve valable de fraude. Si celle-ci est importante, le fraudeur désireux d'éviter des ennuis à ses héritiers n'a qu'une ressource : dépenser les sommes non déclarées au fisc en prenant bien soin d'agir discrètement et en se gardant de tout investissement.

- 2) La fraude de l'impôt sur le revenu peut aussi résulter d'un accroissement des dépenses figurant en diminution du revenu. On y parvient en inscrivant, sur la déclaration, des dépenses :
- a) qui ne sont pas réelles. On faussera volontairement les écritures comptables en majorant les achats ou les frais d'exploitation (frais de vente, frais d'administration) ;
 - b) qui sont réelles, mais que la loi n'admet pas. On pourra alors camoufler ces dépenses en les incorporant à un ou plusieurs postes de dépenses permises par le législateur.

Cette manière de faire présente déjà moins de « garanties d'efficacité » que la fraude sur le revenu décrite au paragraphe précédent. Le fisc a toujours le loisir d'exiger la remise par le contribuable des pièces justificatives à l'appui de chacun des postes de dépenses. Le bien-fondé de celles-ci fera alors l'objet d'un examen minutieux par le percepteur.

Nous touchons, en traitant des dépenses qu'un contribuable a la possibilité d'invoquer, à l'un des aspects les plus délicats de nos lois d'impôt sur le revenu. Il existe, en effet, un contraste très vif entre la précision qu'apporte le législateur à définir un *revenu de charge et d'emploi* (situation du salarié) et l'imprécision qui entoure la notion de *revenu d'entreprise ou de biens* (situation de l'homme de profession, du commerçant, de l'industriel, du financier, etc.). Cette différence de statut ne manque pas parfois de donner au salarié gagne-petit l'impression qu'il est injustement traité. Il se demandera alors de quel moyen il dispose pour « tenter sa chance », à l'instar des contribuables de l'autre catégorie. La plupart du temps, il ne lui reste qu'à envisager des modifications dans les « exemptions et déductions » qui, comme l'indique le tableau II, représentent la moitié du revenu cotisé chez les particuliers. Il apportera alors arbitrairement des changements, éloignés — cela va de soi — de la

réalité, tels que : l'inscription d'une ou de plusieurs personnes à charge fictives, ou l'obtention de reçus de dons de charité fictifs. La loi, on le sait, permet de diminuer de son revenu net le montant des dons faits à des organisations de charité au Canada jusqu'à concurrence de 10 p.c. du revenu net. Pour l'année d'imposition 1963, les dons de charité ainsi réclamés se sont élevés à 308,431,000 dollars dans le cas des particuliers¹³, soit un peu plus de 2 p.c. du chiffre total de 12,937,723,000 dollars indiqué au tableau II et représentant les exemptions et déductions. Quant aux sociétés, elles ont soumis des reçus pour un montant de 41,700,000 dollars¹⁴. On peut affirmer que la marge de jeu sur les exemptions et déductions demeure, dans l'ensemble, limitée sans que, toutefois, la fraude à ce poste soit entièrement inexistante.

III. REMÈDES

La mentalité du pays conditionne la valeur d'un régime fiscal comme le nôtre où le système de la déclaration par le contribuable occupe une place très large. L'efficacité d'un tel régime est aussi fonction de la sévérité du contrôle et de l'absolue impartialité de l'État et de ses mandataires. Dans cette perspective globale, la répression de la fraude paraît reliée à la fois au tempérament national, au degré d'évolution économique du pays et à ses orientations politiques, à la moralité publique et privée ainsi qu'à l'organisation fiscale d'un État. Nous allons nous servir de ce dernier point d'appui pour faire ressortir quelques moyens de lutter contre la fraude fiscale. Selon leur degré présumé d'influence sur la personne du fraudeur, ces moyens peuvent être associés à une action directe ou à une action indirecte. Dans l'un et dans l'autre cas, nous nous bornerons à n'examiner que quelques-uns des « centres nerveux » de la procédure et de l'organisation fiscales.

A) Action directe

On peut lutter directement contre la fraude fiscale soit au moment de la préparation de la déclaration d'impôt, soit au moment de son contrôle ultérieur par l'administration.

13. Rapport de l'auditeur général à la Chambre des Communes pour l'année financière close le 31 mars 1965, p. 70.

14. *Ibid.*

1) *Au moment où la déclaration est préparée*

Lorsqu'il la prépare, le contribuable peut altérer sa déclaration. C'est là une tentation à l'abri de laquelle peu d'assujettis sont placés. La fraude disparaîtra dans ces circonstances soit parce que le contribuable aura lui-même choisi de ne pas frauder, soit parce qu'un conseiller l'aura convaincu de ne pas frauder. Dans le premier cas, cela suppose une compréhension du devoir fiscal et de la justice sociale. Le citoyen sait que s'il peut échapper à la surveillance des enquêteurs de l'administration et aux sanctions de la loi, cela ne le justifie pas pour autant, sur le plan moral, d'esquiver l'impôt.

L'adjonction, dans le second cas, d'une personne rend encore plus plausible une attitude aussi objective que la précédente. Elle permet d'entrevoir l'entrée en scène d'un personnage compétent qui jouit de la confiance de la société, car « la justice selon la loi, avant d'être une vertu, est une science et une compétence. Pour être mise en pratique, elle doit d'abord être prononcée, à dire d'expert et l'expert n'a pas besoin d'être généreux, il suffit qu'il soit prudent »¹⁵. Or, ce rôle d'expert-conseil les comptables de profession — en particulier les comptables agréés — le jouent chez nous depuis une vingtaine d'années en matière fiscale. On peut mesurer, dès lors, combien grande peut être leur influence sans toutefois être décisive sur le comportement du contribuable. Le comptable est placé dans une situation où, à l'aide d'une argumentation à caractère technique plutôt que moral, il lui est possible de faire comprendre au contribuable qu'il y va de son intérêt de préparer une déclaration plus conforme à la réalité. Grâce à la connaissance qu'il a des mécanismes comptables, il peut faire ressortir avec sûreté les écarts entre, par exemple, le revenu déclaré et les « manifestations » de ce même revenu dans le train de vie de l'assujetti. Il est également capable de montrer, avec chiffres à l'appui, la garantie efficace que possède le fisc par le moyen du contrôle des successions.

Il n'y a pas lieu de se surprendre de la grande responsabilité que reconnaît à cet égard l'Institut canadien des Comptables agréés. Cet organisme a même publié en 1957 un bulletin indiquant à ses

15. François Heidsieck, *La vertu de justice*, Presses Universitaires de France, 1959, p. 26.

membres, dans le but de sauvegarder leur intégrité professionnelle, comment procéder dans les cas où ceux-ci s'identifient à la préparation d'une déclaration d'impôt sans avoir procédé à une vérification. Mais, sa compétence place aussi le comptable agréé en état de faire bénéficier le contribuable de dégrèvements et avantages que confèrent à celui-ci des textes de loi d'une lecture difficile pour le non initié. La profession comptable, on le voit, peut jouer un rôle qui lui est propre dans l'éveil et le maintien d'une conscience fiscale éclairée chez le contribuable.

2) *Au moment où la déclaration est contrôlée*

Lorsque la loi astreint le contribuable à préparer une déclaration annuelle, comme cela se produit pour l'impôt sur le revenu, le fisc ne peut pas déjouer toutes les fraudes. Il n'en demeure pas moins que la répression de celles-ci est liée à la sévérité du contrôle et à l'application des sanctions prévues par la loi. Les peines sont en général correctement imposées par l'administration. Quant à la sévérité du contrôle, il n'est guère possible de porter un jugement d'ensemble sur la politique des différentes autorités par suite de l'absence d'indications précises sur les méthodes et les résultats du travail des enquêteurs. Tout au plus savons-nous que, dans le passé, les membres de certaines professions ont été l'objet d'une inspection qui, selon toute apparence, s'inscrivait dans une politique à un moment donné : celle de « serrer de près » une ou plusieurs classes de contribuables particulièrement enclins à déclarer des revenus en-deçà de leurs revenus réels.

Nous ignorons, par exemple, jusqu'à quel point les organismes administratifs du fisc utilisent l'analyse macro-économique et structurelle des divers secteurs de l'économie pour apprécier la cohérence des données obtenues de source fiscale. Il y a là un moyen d'améliorer le contrôle fiscal qui serait alors concentré sur les revenus où l'on noterait les plus grandes divergences avec le mouvement général de l'économie. Il s'agit, en somme, de planifier l'action fiscale et de rénover les techniques de contrôle par l'utilisation de critères statistiques que favorisent l'emploi de machines à comptabiliser et le développement des mathématiques.

B) *Action indirecte*

L'action indirecte, tout autant que l'action directe, nous paraît nécessaire pour lutter contre la fraude fiscale dans un régime politique à base électorale comme le nôtre où il importe à un haut degré d'exclure dans les lois ce qui peut porter à l'arbitraire et de faire reposer l'assiette de l'impôt sur des bases aussi incontestables que possible. Encore ici, quelques exemples serviront à illustrer la rénovation qui s'impose et qui est actuellement si vivement ressentie au Canada ainsi qu'en témoignent les études fiscales effectuées par des Commissions royales d'enquête ou par des comités créés par les provinces.

1) *Le problème des exemptions de base*

Une fois encore, l'impôt sur le revenu retiendra notre attention. Quand le public juge les exemptions de base (1,000 dollars pour un célibataire et 2,000 dollars pour une personne mariée sans enfant), il croit le plus souvent que l'intention du législateur fut d'exempter cette portion du revenu correspondant au minimum nécessaire au contribuable pour assurer son existence et celle de sa famille. Or, l'attitude des autorités fédérales en cette matière aurait été beaucoup moins une option de principe que l'effet du hasard, lui-même déterminé davantage par des préoccupations de rendement de l'impôt. Il y aura bientôt vingt ans, la Chambre de Commerce du district de Montréal¹⁶ estimait que le *principe du minimum nécessaire* devait signifier des exemptions de base minimales de 750 dollars pour un célibataire et de 1,500 dollars pour un homme marié sans enfant. L'écart modeste entre ces exemptions et les exemptions actuelles saute aux yeux sans qu'il soit nécessaire de se livrer à une démonstration de la hausse du coût de la vie depuis la fin de la guerre¹⁷. Au surplus, le régime actuel de ces exemptions est à l'avantage des contribuables à revenu élevé, à cause du taux

16. *Les principes et les règles de l'impôt sur le revenu*, mémoire présenté au gouvernement fédéral, 1948, et reproduit à l'annexe 5 du rapport de la Commission royale d'Enquête sur les Problèmes constitutionnels, Québec, 1956, pp. 297 et suivantes.

17. Dans une enquête réalisée en 1958-59 auprès de 1,460 familles salariées du Québec, il a été établi que « le revenu mensuel moyen jugé nécessaire par l'ensemble de la population salariée s'élève à 286.10 dollars », soit plus de 3,400 dollars par année. (Cf. *Les comportements économiques de la famille salariée du Québec*, M.-A. Tremblay et G. Fortin, P.U.L., 1964, p. 112).

L'ACTUALITÉ ÉCONOMIQUE

progressif de l'impôt. Prenons le cas de trois célibataires ayant un revenu net de 5,000, 10,000 et 15,000 dollars. Voici le résultat ¹⁸ :

| Revenu net | Exemptions | Revenu imposable | Impôt à payer sur | | Réduction d'impôt attribuable à l'exemption |
|------------|------------|------------------|-------------------|------------------|---|
| | | | Revenu net | Revenu imposable | |
| En dollars | | | | | |
| 5,000 | 1,000 | 4,000 | 720 | 610 | 110 |
| 10,000 | 1,000 | 9,000 | 2,170 | 1,870 | 300 |
| 15,000 | 1,000 | 14,000 | 4,070 | 3,670 | 400 |

L'allègement, on le constate, est progressif, comme l'échelle d'imposition. La situation de la personne mariée n'est pas différente. On retrouve également ce phénomène au Québec, car l'impôt provincial sur le revenu y est modelé sur celui du fédéral. La Commission Bélanger a tenu à cet égard des propos réalistes : « À notre avis, il serait plus équitable de remplacer le système d'abattements à la base par un régime de dégrèvements forfaitaires, variant selon les conditions familiales du contribuable et déductibles du montant de l'impôt à acquitter. Il deviendrait alors plus facile d'intégrer la politique fiscale à la politique sociale du gouvernement. Il va de soi que le Québec ne saurait agir en cette matière (...) indépendamment des autres gouvernements au Canada » ¹⁹. L'idée est généreuse. Elle mérite d'être reprise. Il faudra en suivre de près la facture technique pour en mesurer les conséquences sur l'assiette fiscale.

2) *L'impartialité à sauvegarder*

Le civisme fiscal est une plante fragile qui exige beaucoup de soins et une atmosphère favorable à son développement. L'impartialité dont l'État doit entourer son action contribuera pour une large part à cultiver cette forme du civisme si le contribuable perçoit des signes extérieurs de l'absence d'arbitraire. Quels sont ces signes ? En voici quelques-uns. N'insistons pas d'abord sur l'attitude du fonctionnaire vis-à-vis du public. Celui-ci manquera rarement d'être sensible à une attitude compréhensive de la part des représentants

¹⁸. Ces chiffres ne tiennent compte que des taux de l'impôt fédéral.

¹⁹. Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, gouvernement du Québec, décembre 1965, p. 100.

de l'administration. Les percepteurs de l'impôt peuvent de la sorte — sans devenir des « percepteurs de charme » — exercer une action psychologique et contribuer à atténuer l'esprit de fraude, tout en n'affectant pas l'objectivité ni la fermeté de leurs décisions.

Il faut aussi mentionner, parmi les signes d'impartialité, la disparition progressive des textes de loi équivoques et un effort de simplification littéraire. Certains passages de nos lois sur les successions, par exemple, mériteraient d'être rédigés dans une forme plus claire. L'échelle d'imposition de la loi du Québec paraît inutilement compliquée et la loi fédérale demeure un texte fort mystérieux pour qui en fait une première... et même une deuxième lecture. Que dire également des changements fréquents de certaines lois (notamment la loi de l'impôt sur le revenu), changements qui risquent toujours d'être mal interprétés par le public. Loin de nous, toutefois, est l'idée d'élever une protestation contre de tels changements s'ils traduisent une volonté de mieux répartir l'assiette fiscale. C'est plutôt vers l'information qu'il importe de se tourner afin de ne pas la limiter à la seule communication des modifications apportées à la loi. Celles-ci mériteraient d'être expliquées davantage au public par le truchement d'un service d'information.

La mise en application d'une loi étant aussi importante que sa rédaction, il est nécessaire de veiller à ce que le contribuable ait l'impression très nette d'être traité avec justice, autre signe d'impartialité. L'appréciation du juste et de l'injuste n'est pas une tâche facile lorsque les évaluations divergentes du percepteur et du contribuable sont toutes deux défendables. Cela implique une grande compétence de la part du fonctionnaire ainsi qu'une liberté d'action affranchie de toute contrainte, présumée ou réelle, d'où qu'elle vienne. Dans cette ligne de pensée, on peut se demander s'il n'y aurait pas intérêt à ce que les services de perception fiscale soient groupés au sein d'une société de la couronne appelée à rendre compte au parlement (ou à la législature) de son administration par l'intermédiaire d'un ministre. Une telle société n'offrirait-elle pas au public l'image d'une garantie accrue d'indépendance et d'autonomie des percepteurs d'impôt ?

Yves Aubert CÔTÉ,
*professeur à l'École des Hautes Études
 commerciales (Montréal)*