

Mémoire du Barreau du Québec

Projet de loi C-31 intitulé *Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 4 novembre 2025*



Septembre 2026

Barreau
du Québec



Mission du Barreau du Québec

Le Barreau du Québec est l'ordre professionnel encadrant la pratique de quelque 31 500 avocates et avocats de tous les domaines de droit.

Il a pour mission d'assurer la protection du public, de contribuer à une justice accessible de qualité et de défendre la primauté du droit.

Ses positions sont adoptées par ses instances élues à la suite d'analyses et de recommandations de ses comités consultatifs et groupes d'experts.

Remerciements

Le Barreau du Québec remercie les membres de son Groupe d'experts sur la fiscalité d'avoir contribué à sa réflexion :

M^e Marie France Dompierre
M^e Olivier Fournier
M^e Julie Gaudreault-Martel
M^e Benoit Hudon
M^e Martin Lord
M^e Christiane Maurice
M^e Christopher R. Mostovac
M^e Paul Ryan, Ad. E.

L'élaboration de cette prise de position est assurée par le Secrétariat de l'Ordre et Affaires juridiques du Barreau du Québec :

M^e Nicolas Le Grand Alary

Édité en septembre 2026 par le Barreau du Québec

ISBN (PDF) : 978-2-925336-63-1

Dépôt légal — Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2026

Dépôt légal — Bibliothèque et Archives Canada, 2026

Table des matières

INTRODUCTION ET COMMENTAIRES GÉNÉRAUX.....	1
1. AUGMENTATION DES SEUILS APPLICABLES À LA PROCÉDURE INFORMELLE	2
1.1 Cadre juridique actuel	2
1.2 Nouveaux seuils applicables	2
1.3 Capacité institutionnelle de la Cour canadienne de l'impôt	3
1.4 Déséquilibre entre les parties	4
2. MESURES ABSENTES DU PROJET DE LOI	5
2.1 Mise en place d'un mécanisme de communication de la preuve	5
2.2 Médiation et règlement des différends fiscaux	5
2.3 Manque de règles transitoires	7
CONCLUSION	8

INTRODUCTION ET COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Le 6 mai 2026, le ministre des Finances et du Revenu national, l'honorable François-Philippe Champagne, a présenté à la Chambre des communes le projet de loi C-31, intitulé *Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 4 novembre 2025* (ci-après le « projet de loi »).

Cet omnibus budgétaire modifie plusieurs lois et règlements. Plus particulièrement, la section 5 de la partie 4 augmente les plafonds pécuniaires applicables au recours à la procédure informelle de la Cour canadienne de l'impôt pour les appels interjetés en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*¹ et de la partie IX de la *Loi sur la taxe d'accise*².

Le Barreau du Québec a pris connaissance avec intérêt de cette section du projet de loi et remercie le Sénat du Canada de l'occasion qui lui est offerte de formuler des commentaires sur celui-ci. Fort de sa mission de protection du public³, de sa contribution à une justice accessible de qualité et de son expertise relativement aux enjeux fiscaux et d'équité procédurale, le Barreau du Québec soumet des commentaires afin de bonifier le projet de loi.

De manière générale, le Barreau du Québec accueille favorablement l'objectif d'améliorer l'accès à la justice fiscale en augmentant les seuils monétaires permettant de procéder sous le régime de la procédure informelle devant la Cour canadienne de l'impôt. Cette réforme est cohérente avec l'évolution de la valeur des litiges fiscaux et le besoin de mécanismes judiciaires plus simples, plus rapides et moins coûteux.

Toutefois, cette ouverture accrue à la procédure informelle doit être accompagnée de garanties suffisantes afin que la simplification procédurale ne compromette pas l'équité du débat judiciaire et la capacité institutionnelle de la Cour canadienne de l'impôt.

Les mécanismes de règlement des différends fiscaux revêtent ainsi une importance particulière. Pour de nombreux contribuables, la procédure devant la Cour canadienne de l'impôt constitue la seule occasion de faire examiner de façon indépendante une décision de l'administration fiscale.

¹ L.R.C. 1985, c. 1 (5^e suppl.).

² L.R.C. 1985, c. E-15.

³ *Code des professions*, RLRQ, c. C-26, art. 23.

1. AUGMENTATION DES SEUILS APPLICABLES À LA PROCÉDURE INFORMELLE

Article 18 de la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt* comme modifié par l'article 253 du projet de loi

Procédure informelle

18. (1) Les articles 18.1 à 18,28 s'appliquent, si le contribuable l'a demandé dans son avis d'appel ou à toute date ultérieure prévue dans les règles de la Cour, aux appels interjetés en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* dans les cas suivants :

- a) le total de tous les montants en cause est égal ou inférieur à **50 000 \$**;
- b) le montant de la perte en cause déterminé aux termes du paragraphe 152(1,1) de cette loi est égal ou inférieur à **100 000 \$**

[...]

1.1 Cadre juridique actuel

La *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt*⁴ prévoit actuellement deux régimes procéduraux : la procédure générale⁵ et la procédure informelle⁶. La procédure générale offre un cadre procédural régulier comprenant notamment des étapes de communication préalable de la preuve et diverses mesures de gestion de l'instance. Elle est généralement utilisée pour les dossiers plus importants ou plus complexes.

La procédure informelle est quant à elle conçue afin de favoriser une résolution plus rapide et moins coûteuse des différends fiscaux, pour lesquels les montants en litige sont plus petits. Ainsi, des seuils maximums s'appliquent à tout dossier pouvant y être soumis (de 25 000 \$ à 50 000 \$, suivant la nature du dossier)⁷.

Les règles de preuve y sont appliquées avec davantage de souplesse et les formalités y sont réduites. Les parties n'ont pas à être représentées par avocat. Elles le font elles-mêmes ou bien par le biais d'un représentant⁸.

1.2 Nouveaux seuils applicables

Le projet de loi propose ainsi d'augmenter les seuils applicables à la procédure informelle devant la Cour canadienne de l'impôt. Ce faisant, les seuils sont doublés, passant respectivement de 25 000 \$ à 50 000 \$ et de 50 000 \$ à 100 000 \$ selon les circonstances.

La procédure informelle permet généralement de réduire les coûts, de simplifier les démarches et de rendre la contestation judiciaire plus réaliste pour les contribuables qui ne disposent pas toujours des ressources nécessaires pour soutenir une instance selon la procédure générale, étant

⁴ L.R.C. 1985, c. T-2.

⁵ *Id.*, art. 17.

⁶ *Id.*, art. 18.

⁷ *Id.*

⁸ *Id.*, art. 18.14.

donné que les honoraires des avocats et avocates et d'autres professionnels peuvent s'avérer un enjeu pour bénéficier de cette procédure. À cet égard, l'élargissement proposé favorise l'accès à la justice fiscale.

Le Barreau du Québec considère qu'une telle augmentation des seuils applicables à la procédure informelle est raisonnable et souhaitable. En effet, les seuils actuels ne reflètent plus adéquatement la valeur économique de nombreux différends fiscaux contemporains, notamment pour les particuliers et les petites entreprises.

Par ailleurs, nous sommes d'avis que les limites monétaires applicables aux différentes catégories procédurales devraient être réévaluées périodiquement afin de tenir compte de l'évolution économique. Le Barreau du Québec recommande que les seuils fassent l'objet d'une révision régulière plutôt que d'être ajustés de façon ponctuelle après plusieurs années.

Un mécanisme automatique d'indexation peut également être envisagé, comme c'est le cas pour la compétence monétaire des tribunaux québécois, qui est modifiée à la suite de l'observation d'une hausse de l'indice des prix à la consommation pour le Québec déterminé par Statistique Canada⁹.

1.3 Capacité institutionnelle de la Cour canadienne de l'impôt

L'augmentation des seuils entraînera vraisemblablement le transfert d'un nombre significatif de dossiers de la procédure générale vers la procédure informelle. Cette évolution risque d'exercer une pression supplémentaire sur le rôle de la Cour canadienne de l'impôt, puisque les délais propres à la procédure informelle doivent continuer d'être respectés, notamment la tenue de toute audition dans les 180 jours suivant l'avis d'appel¹⁰ et que le jugement soit rendu dans les 90 jours de cette audition¹¹.

L'un des principaux avantages de la procédure informelle réside dans sa célérité, comme le prévoient les règles actuelles. L'afflux de nouveaux dossiers risque de compromettre cet objectif. Le Barreau du Québec recommande donc que l'entrée en vigueur de la réforme soit accompagnée d'une évaluation des ressources financières, judiciaires, administratives et technologiques nécessaires. Sans ressources suffisantes, une réforme visant à accélérer l'accès à la justice pourrait paradoxalement créer de nouveaux délais.

Ainsi, pour que cette réforme porte fruit, la Cour canadienne de l'impôt aura besoin des ressources financières, humaines et administratives nécessaires pour offrir les services judiciaires requis et dans les délais exigés par la procédure informelle. Nous invitons le législateur à s'assurer que celle-ci bénéficie d'un financement adéquat.

⁹ *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01, art. 35 et 539.1.

¹⁰ Art. 18.17 de la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt*.

¹¹ *Id.*, art. 18.22.

1.4 Déséquilibre entre les parties

Les dossiers présentés devant la Cour canadienne de l'impôt, tant en vertu de la procédure générale que la procédure informelle, peuvent soulever des enjeux de droit complexes, des questions de preuve importantes ou des conséquences dépassant la seule valeur monétaire du litige.

D'ailleurs, plusieurs contribuables qui se représentent seuls devant la Cour canadienne de l'impôt ne disposent pas d'une connaissance approfondie des règles de preuve, des règles fiscales applicables ou des attentes du tribunal. En revanche, l'administration fiscale est généralement représentée par un avocat ou un autre représentant féru de fiscalité. Ce déséquilibre est accentué lorsque les montants en litige augmentent et que les conséquences financières deviennent plus importantes.

Cette situation crée un paradoxe. D'une part, la procédure informelle favorise l'accès à la justice puisqu'elle permet aux contribuables de se représenter eux-mêmes. D'autre part, la fiscalité demeure l'un des domaines les plus complexes du droit. Les contribuables non représentés doivent souvent débattre de questions techniques face à une administration fiscale dotée de ressources institutionnelles considérables et représentée par des avocats ou d'autres représentants spécialisés.

Au-delà d'une nécessaire réflexion plus large sur l'avenir du système canadien de règlement des différends fiscaux, des mesures doivent être mises en place dès l'entrée en vigueur de ces nouvelles règles. Ainsi, la réforme devrait être accompagnée d'outils d'information clairs pour les personnes non représentées, ainsi que d'une collaboration entre les parties prenantes sur le rôle que pourraient jouer les avocats et les représentants autorisés dans ces instances. Le Barreau du Québec offre toute sa collaboration pour la mise en place de telles mesures.

2. MESURES ABSENTES DU PROJET DE LOI

2.1 Mise en place d'un mécanisme de communication de la preuve

La procédure informelle à la Cour canadienne de l'impôt se caractérise par l'absence de plusieurs mécanismes préalables au procès propres à la procédure générale, notamment les interrogatoires préalables¹² et une communication documentaire structurée¹³. Cette simplification est utile, mais elle peut aussi limiter la capacité du contribuable de comprendre pleinement la preuve sur laquelle l'administration fiscale entend s'appuyer.

Avec la hausse des seuils proposée, le Barreau du Québec recommande d'examiner l'ajout d'une obligation minimale de divulgation documentaire préalable, proportionnée à la nature de la procédure informelle¹⁴. Une telle mesure pourrait prévoir la communication, avant l'audience, des documents essentiels sur lesquels chaque partie entend s'appuyer, sans introduire le formalisme complet de la procédure générale.

En effet, dans le cadre de cette dernière, la communication préalable de la preuve permet souvent aux parties de mieux évaluer les forces et les faiblesses de leur position. Cette transparence favorise fréquemment les règlements avant procès. À l'inverse, la procédure informelle réduit les occasions d'échange structuré de la preuve. Cette situation risque d'augmenter le nombre d'audiences tenues au fond et de désavantager certains contribuables.

2.2 Médiation et règlement des différends fiscaux

Puisque l'objectif du projet de loi est d'améliorer l'accès à la justice fiscale, le Barreau du Québec invite le législateur à envisager l'intégration d'un mécanisme de médiation dans les dossiers relevant de la procédure informelle à la Cour canadienne de l'impôt. Un tel mécanisme permettrait aux parties d'explorer une solution avant l'audience, de réduire les coûts et de favoriser une meilleure compréhension des positions respectives.

Ce mécanisme ne devrait pas remplacer l'accès au tribunal. Il devrait plutôt constituer une étape volontaire ou souple, adaptée à la nature des litiges fiscaux de faible et moyenne valeur. La médiation pourrait être confiée à des médiateurs indépendants disposant d'une expertise fiscale, afin de ne pas dépendre exclusivement de la disponibilité des juges pour la tenue de conférences de règlement.

En effet, si la Cour canadienne de l'impôt prévoit déjà la possibilité de procéder à une conférence de règlement à l'amiable, cette dernière est présidée par un juge¹⁵. Or, la médiation en matière fiscale a fait ses preuves depuis qu'elle a été introduite dans la loi québécoise en 2020¹⁶. Elle avait

¹² Art. 17.3 de la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt*.

¹³ *Règles de la Cour canadienne de l'impôt (procédure générale)*, DORS/90-688a (Gaz. Can. II), art. 78 et suivants.

¹⁴ Le mécanisme effectivement présent dans le cadre de la procédure générale est absent des *Règles de la Cour canadienne de l'impôt (procédure informelle)*, DORS/90-688b (Gaz. Can. II).

¹⁵ Art. 126.2 des *Règles de la Cour canadienne de l'impôt (procédure générale)*.

¹⁶ *Loi sur l'administration fiscale*, RLRQ, c. A-6 002, art. 93.21.1 et suivants.

d'ailleurs été recommandée dans le rapport de la Commission Godbout, chargée d'examiner l'avenir de la fiscalité québécoise¹⁷.

S'inspirant du modèle québécois applicable aux petites créances¹⁸, la médiation est conduite par un tiers impartial et accrédité (soit un avocat, un notaire ou un comptable professionnel agréé), lequel n'exerce aucun pouvoir décisionnel et ne peut imposer de solution aux parties. Son rôle consiste plutôt à faciliter les échanges, à identifier les points de convergence et à favoriser l'émergence d'une entente mutuellement acceptable.

Le caractère confidentiel de la médiation constitue l'une de ses composantes essentielles. Les discussions tenues dans le cadre de la médiation ne peuvent être invoquées ultérieurement devant le tribunal advenant l'échec du processus. Cette confidentialité favorise des échanges francs entre les parties et contribue à accroître les chances de règlement.

Lorsqu'une entente intervient, celle-ci est constatée par écrit et met fin, en tout ou en partie, au litige. À défaut d'entente, le dossier poursuit son cheminement normal devant le tribunal sans préjudice aux droits des parties.

Ainsi, le Barreau du Québec recommande d'introduire dans la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt* un pouvoir explicite de renvoi en médiation, sur consentement des parties ou à l'initiative de la Cour canadienne de l'impôt lorsque les circonstances s'y prêtent, assujetti aux conditions suivantes :

- ✓ La suspension des délais procéduraux pendant le processus de médiation;
- ✓ La désignation de médiateurs indépendants possédant une expertise en matière fiscale;
- ✓ La confidentialité des échanges, incluant l'inadmissibilité en preuve des offres, admissions ou discussions tenues durant la médiation;
- ✓ La possibilité d'homologuer ou d'entériner les ententes intervenues, afin de leur conférer la même force exécutoire qu'une ordonnance ou un jugement de la Cour canadienne de l'impôt;
- ✓ La reprise automatique de l'instance devant la Cour canadienne de l'impôt en cas d'échec de la médiation, sans préjudice aux droits des parties.

Ainsi conçu, un mécanisme de médiation fiscale fédéral permettrait de promouvoir les objectifs d'accès à la justice, de proportionnalité procédurale et de réduction des délais, tout en préservant le rôle fondamental de la Cour canadienne de l'impôt lorsque les parties ne peuvent parvenir à un règlement négocié.

¹⁷ COMMISSION D'EXAMEN SUR LA FISCALITÉ QUÉBÉCOISE, [Se tourner vers l'avenir du Québec – Rapport final](#), vol. 1 « Une réforme de la fiscalité québécoise », Québec, 2015, p. 177 (recommandation n° 55).

¹⁸ *Règlement sur la médiation et l'arbitrage des demandes relatives à des petites créances*, RLRQ, c. C-25.01, r. 0.6.1.

2.3 Manque de règles transitoires

Article 263 du projet de loi

Disposition transitoire

Appels en cours

263. Les articles 18, 18.1, 18.11, 18.12, 18.13, 18.3001, 18.30 012, 18.30 022 et 18.30 024 de la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt*, dans sa version antérieure à la date d'entrée en vigueur de la présente section, continuent de s'appliquer aux appels à l'égard desquels un avis d'appel a été déposé au greffe de la Cour canadienne de l'impôt au plus tard à cette date.

En outre, le projet de loi prévoit que les règles antérieures (incluant les anciens plafonds) continuent de s'appliquer à l'égard des dossiers pour lesquels un avis d'appel a été déposé au greffe de la Cour canadienne de l'impôt au plus tard à cette date.

Nous croyons plutôt que le projet de loi devrait prévoir des règles transitoires plus souples pour les appels déjà introduits au moment de l'entrée en vigueur des nouveaux seuils. On rendrait ainsi le choix plus facile pour les demandeurs qui auront à prendre cette décision, tout en leur faisant bénéficier des meilleures options qui puissent s'offrir à eux.

Les contribuables dont le dossier deviendrait admissible à la procédure informelle devraient pouvoir demander le transfert de leur appel, lorsque cela est approprié, sans préjudice pour les étapes déjà accomplies.

Ces règles devraient également préciser les conséquences d'un tel transfert sur les délais, la preuve déjà communiquée, les actes de procédure déposés et la date d'audience, afin d'éviter l'incertitude et les contestations procédurales accessoires.

CONCLUSION

En terminant, le Barreau du Québec réitère qu'il appuie l'objectif poursuivi par le projet de loi, soit d'améliorer l'accès à la justice fiscale par l'augmentation des seuils applicables à la procédure informelle devant la Cour canadienne de l'impôt. Cette mesure est susceptible de permettre à un plus grand nombre de contribuables de faire valoir leurs droits dans un cadre plus accessible et à moindre coût.

Pour atteindre pleinement cet objectif, la réforme devrait toutefois être accompagnée de différentes mesures, dont celles recommandées par le Barreau du Québec :

- ✓ Éviter que l'ajustement des seuils demeure ponctuel en instaurant un mécanisme stable de révision;
- ✓ Assurer à la Cour canadienne de l'impôt les ressources nécessaires pour absorber l'augmentation des dossiers sans compromettre les délais;
- ✓ Réduire l'écart entre les contribuables non représentés et l'administration fiscale par des outils d'information clairs et un meilleur accompagnement;
- ✓ Prévoir une divulgation documentaire minimale avant l'audience pour favoriser la transparence et les règlements;
- ✓ Intégrer un mécanisme de médiation fiscale confidentiel, souple et indépendant, sans limiter l'accès à la Cour canadienne de l'impôt;
- ✓ Permettre, à titre de mesure transitoire, le transfert des appels en cours devenus admissibles à la procédure informelle.