



Québec, le 9 décembre 2016

Objet : Fonds de soutien à la réinsertion sociale des
établissements de détention provinciaux
N/Réf. : 16-035442-001

*****,

La présente fait suite à votre demande ***** dans laquelle vous sollicitez notre opinion concernant l'assujettissement des Fonds de soutien à la réinsertion sociale des établissements de détention québécois, ci-après désignés « Fonds », à la Loi sur les impôts (RLRQ, chapitre I-3), ci-après désignée « LI ».

FAITS

Notre compréhension des faits est la suivante :

1. Les Fonds sont constitués, en vertu de l'article 74 de la Loi sur le système correctionnel du Québec (RLRQ, chapitre S-40.1), ci-après désignée « Loi », pour chaque établissement de détention québécois.
2. En vertu de l'article 79 de la Loi, les Fonds sont des personnes morales.
3. Étant des personnes morales constituées en vertu d'une loi particulière, et régie par celle-ci, les Fonds sont des personnes morales de droit public, au sens du Code civil du Québec¹.
4. Selon l'article 81 de la Loi, les Fonds sont administrés par un conseil d'administration dont le ministre de la Sécurité publique, ci-après désigné « Ministre », nomme quatre membres sur un total de sept².

¹ Articles 298 et 300 du Code civil du Québec.

² Deuxième alinéa de l'article 81 de la Loi.

5. Les Fonds doivent, chaque année, rendre compte de leur gestion auprès du Ministre³.

VOTRE POSITION

Vous nous soumettez que les Fonds ne sont pas des sociétés à but lucratif, ni des organismes de bienfaisance, et qu'ils sont exonérés d'impôt en vertu de l'article 984 de la LI. Par conséquent, selon vous, ils ne sont pas assujettis à la LI.

OPINION

Les personnes morales, qu'elles soient de droit public ou de droit privé selon le droit civil, sont des sociétés aux fins de l'application de la LI. À ce titre, les Fonds constituent des « personnes » au sens de l'article 1 de la LI.

En tant que personnes, les Fonds sont assujettis, en vertu de l'article 22 de la LI, au paiement de l'impôt sur leur revenu imposable, et aux autres obligations de nature administrative découlant de l'application de la LI.

Toutefois, les Fonds sont des entités exonérés d'impôt, car il s'agit d'organismes publics remplissant une fonction gouvernementale⁴. Revenu Québec considère généralement trois critères pour déterminer si un organisme se qualifie à titre d'organisme public remplissant des fonctions gouvernementales :

- l'organisme a une mission d'intérêt public;
- l'organisme est rattaché au gouvernement du Canada ou d'une province par diverses formes de contrôle que ce gouvernement exerce sur lui; et
- les fonctions de l'organisme ont un caractère gouvernemental⁵.

Les deux premiers critères servent à qualifier l'organisme à titre d'organisme public, tandis que le troisième critère fait plutôt référence à la fonction gouvernementale exercée par l'organisme en question.

³ Articles 97 à 99 de la Loi.

⁴ Article 984 de la LI.

⁵ Critères établis dans la lettre d'interprétation 99-010891 « Taux de cotisation au Fonds des services de santé » du 31 juillet 2002.

Ainsi, pour qu'un organisme soit un organisme public, il faut d'abord que sa mission soit d'intérêt public, le mot public faisant référence à la collectivité en général. Bien qu'en principe l'intérêt collectif soit avant tout l'ensemble des intérêts communs de la société, cet intérêt n'est pas incompatible avec l'intérêt particulier d'un seul membre de la communauté :

« Il existe une présomption absolue voulant que toute loi est adoptée pour promouvoir l'intérêt général. [...] En principe, l'intérêt général est d'abord et avant tout l'ensemble des intérêts communs de la collectivité, même s'il pourra souvent coïncider avec l'intérêt spécial d'un citoyen. [...] Sur le plan juridique, la notion d'intérêt public n'est pas un concept vague. Elle correspond en effet aux buts que le législateur entend viser en adoptant une loi. »⁶.

Dans le cas des Fonds, bien qu'ils touchent particulièrement l'intérêt des personnes en détention, il en va également de l'intérêt collectif de favoriser la réinsertion sociale de ces personnes. En ce sens, la mission des Fonds est une mission d'intérêt public.

Par ailleurs, le gouvernement du Québec, par le biais du Ministre, exerce plusieurs formes de contrôle sur les Fonds. Afin de déterminer l'étendue du contrôle exercé par l'autorité publique sur un organisme, et donc de vérifier si l'organisme en question est un organisme public pouvant être apparenté au « gouvernement », on considérera généralement trois aspects du contrôle. D'abord, le contrôle exercé sur l'organisation interne de l'organisme, puis le contrôle exercé sur les politiques, et finalement le mode de financement de l'organisme.

Les Fonds sont créés par la Loi sur le système correctionnel du Québec. Le Ministre est responsable de nommer la majorité des membres du conseil d'administration des centres⁷. Parmi les quatre membres choisis par le Ministre, deux doivent être des fonctionnaires du ministère de la Sécurité publique. De plus, chaque année, les Fonds doivent remettre au Ministre leurs états financiers, de même qu'un rapport sur leurs activités⁸. Ils ont également l'obligation de fournir tout renseignement sur ses activités exigé par le Ministre⁹. Par ailleurs, le gouvernement peut garantir un emprunt effectué par les Fonds, ou assumer le coût de toute autre obligation contracté par un Fonds, et ce, à même le fonds consolidé du revenu¹⁰.

⁶ Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale*, 3^e édition, Éditions Yvon Blais, 2009, aux pages 85 à 87.

⁷ Article 81 de la Loi.

⁸ Article 97 de la Loi.

⁹ Article 98 de la Loi.

¹⁰ Article 89 de la Loi.

Le Ministre peut également déterminer les orientations des programmes d'activités gérés par les Fonds au moyen de règlements¹¹.

De plus, les Fonds ne sont pas financés de la même façon qu'une entreprise privée. Ils sont financés par des sommes prélevées sur la rémunération des personnes contrevenantes selon un pourcentage fixé par règlement, des dons faits aux personnes contrevenantes, des revenus générés par les programmes d'activités et des autres sommes dont la provenance est déterminée par règlement¹².

Tous ces éléments démontrent un degré de contrôle important de la part du Ministre sur l'organisation et le financement des Fonds. Pour cette raison, et considérant la mission remplie par les Fonds, nous considérons que ceux-ci sont des organismes publics.

En ce qui concerne la notion de « fonctions gouvernementales », il faut apprécier les fonctions exercées par l'organisme par rapport aux fonctions confiées par le législateur au gouvernement, et s'assurer qu'elles s'inscrivent dans la continuité de telles fonctions¹³.

En l'espèce, il est dans la mission du ministère de la Sécurité publique de prévoir des programmes et des politiques visant à favoriser la réinsertion sociale des détenus¹⁴. Par la création des Fonds dans les établissements de détention du Québec, le Ministre délègue cette mission. Les Fonds remplissent donc une mission normalement dévolue à la branche exécutive de l'État. En ce sens, les Fonds remplissent une fonction gouvernementale.

Considérant donc que les Fonds sont des organismes publics remplissant une fonction gouvernementale, ils sont visés par l'article 984 de la LI, et sont, en conséquence, exonérés d'impôt.

Il est toutefois important de noter que, bien qu'exonérés du paiement de l'impôt sur leur revenu, les Fonds demeurent assujettis, de façon générale, à l'application de la LI.

¹¹ Paragraphes 17 à 26 de l'article 193 de la Loi, et le Règlement sur les programmes d'activités pour les personnes contrevenantes (RLRQ, chapitre S-40.1, r. 3).

¹² 3^e alinéa de l'article 75 de la Loi.

¹³ *Supra*, note 5.

¹⁴ Article 8 de la Loi sur le ministère de la Sécurité publique, (RLRQ, chapitre M-19.3).

- 5 -

Les Fonds ont donc l'obligation, en vertu du premier alinéa de l'article 1000 de la LI, de transmettre annuellement leurs déclarations de revenus aux autorités fiscales, en utilisant le formulaire CO-17. En vertu du paragraphe *a* du deuxième alinéa de l'article 1000 de la LI, ils disposent d'un délai de 6 mois suivant la fin de leur exercice financier pour le faire.

Nous espérons que ces commentaires vous seront utiles. N'hésitez pas à communiquer avec nous pour toute question relative à la présente lettre.

Veillez agréer, *****, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Direction de l'interprétation relative aux
entreprises