

ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

Renforcer la transparence corporative

**Ministère du Travail de l'Emploi et
de la Solidarité sociale**

28 mai 2019

SOMMAIRE EXÉCUTIF

a) Définition du problème

- Dans un document intitulé « Paradis fiscaux : plan d'action pour assurer l'équité fiscale » (ci-après « le Plan d'action »), le ministère des Finances propose des mesures visant à contrer le phénomène du recours aux paradis fiscaux, en réponse notamment au rapport de la Commission des finances publiques déposé sur le même sujet en avril 2017.
- Dans le cadre du budget 2019-2020, le gouvernement souhaite renforcer la transparence corporative et énonce des mesures en ce sens.
- Certaines des mesures annoncées par le Plan d'action et le budget concernent le Registraire des entreprises (ci-après « le Registraire »).
- Elles permettront d'accroître l'accessibilité et la fiabilité des données du registre des entreprises (ci-après « le registre »).

b) Proposition du projet

- La réalisation de la majorité de ces mesures nécessite des changements à la Loi sur la publicité légale des entreprises (ci-après « la LPLE »).
- Le projet de loi donne suite au rapport de la Commission des finances publiques sur les paradis fiscaux.
- Les modifications législatives visent à :
 - accroître l'accessibilité des données;
 - accroître la protection du public et la fiabilité des données du registre;
 - améliorer la cohérence juridique;
 - contribuer à l'allègement réglementaire et favoriser l'efficacité administrative du gouvernement.

c) Impacts

- Pour les 912 545 entreprises immatriculées au registre, elles se verront imposer un coût supplémentaire d'environ 242 000 \$ annuellement et elles économiseront environ 8 000 \$ sur cette même période.
- Les coûts additionnels apportés par ces modifications législatives sont donc minimes sur l'ensemble de la population touchée et ils visent essentiellement à établir une équité entre les assujettis afin qu'ils aient tous l'obligation de verser les droits et pénalités dus au Registraire avant de pouvoir mettre fin à leur immatriculation.

d) Exigences spécifiques

- Aucune exigence spécifique à noter.

TABLE DES MATIÈRES

1. DÉFINITION DU PROBLÈME	5
2. PROPOSITION DU PROJET	6
3. ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES	7
4. ÉVALUATION DES IMPACTS.....	7
4.1. Description des secteurs touchés.....	7
4.2. Coûts pour les entreprises	8
4.3. Économies pour les entreprises	10
4.4. Synthèse des coûts et des économies	10
4.5. Hypothèses utilisées pour l'estimation des coûts et des économies	11
4.6. Consultation des parties prenantes	12
4.7. Autres avantages, bénéfices et inconvénients de la solution projetée	12
4.7.1. Avantages	12
4.7.2. Inconvénients	14
4.8. Appréciation de l'impact anticipé sur l'emploi	15
5. PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME).....	15
6. COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES.....	15
7. COOPÉRATION ET HARMONISATION RÉGLEMENTAIRES	15
8. FONDEMENTS ET PRINCIPES DE BONNE RÉGLEMENTATION.....	16
9. CONCLUSION	16
10. PERSONNE(S)-RESSOURCE(S)	16

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

Le 10 novembre 2017, le ministre des Finances a rendu public le Plan d'action. Ce Plan d'action annonce une série de mesures visant à contrer le phénomène du recours aux paradis fiscaux, en réponse au rapport de la Commission des finances publiques déposé sur le même sujet en avril 2017. Certaines des mesures annoncées concernent le Registraire.

Au surplus, dans le cadre du budget 2019-2020, le gouvernement énonce une série de mesures pour renforcer la transparence corporative. Certaines de ces mesures sont reprises du Plan d'action.

Dans ce contexte où les efforts gouvernementaux convergent vers une meilleure lutte contre la fraude et la corruption, le Registraire souhaite mettre à profit les informations contenues au registre pour renforcer la transparence corporative, et ce, en proposant certaines modifications législatives. Plus précisément, ces modifications visent à:

- accroître l'accessibilité des données;
- accroître la protection du public et la fiabilité des données du registre;
- améliorer la cohérence juridique;
- contribuer à l'allègement réglementaire et favoriser l'efficacité administrative du gouvernement.

Le Registraire contribue à la protection des entreprises, des associations et des citoyens dans leurs relations économiques et sociales en agissant à titre d'officier public et s'assure du respect des lois régissant les entreprises et leurs activités. Il contient plusieurs informations importantes pour la population telles que le nom et l'adresse de domicile des personnes liées à chacune des entreprises immatriculées, notamment des administrateurs, actionnaires, associés et dirigeants de ces entreprises. Ces informations permettent d'identifier les personnes contrôlant ces entreprises ou prenant les décisions au sein de celles-ci.

Considérant que ces modifications visant à accroître la transparence du milieu économique peuvent avoir pour conséquence d'augmenter le fardeau réglementaire et administratif des entreprises, le Registraire a préalablement dû évaluer les avantages et les inconvénients de chacune d'elles en tenant compte du contexte particulier dans lesquelles elles s'inscrivent.

2. PROPOSITION DU PROJET

La solution proposée consiste à modifier la LPLE pour mettre en œuvre certaines mesures énoncées dans le cadre du Plan d'action et du budget 2019-2020.

Dans ce contexte, le projet de loi modifiant la LPLE propose d'élargir la liste des organismes pouvant obtenir des informations du registre à un plus grand nombre d'entités gouvernementales. Cette ouverture permet d'améliorer l'efficacité des organismes chargés de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois. Elle contribue à une plus grande transparence et à la lutte contre la fraude et la corruption. De plus, elle accroît l'accessibilité des données du registre. Cette modification ne crée pas de nouvelles obligations ou d'impacts pour les entreprises.

Le projet de loi accorde également au Registraire le pouvoir d'exiger tout document ou renseignement requis pour vérifier l'exactitude du contenu d'une déclaration. En outre, cette modification permet au Registraire d'améliorer la fiabilité des informations inscrites au registre afin d'accroître la protection du public. Le projet de loi attribue au Registraire le droit de refuser de déposer au registre une déclaration lorsque l'assujetti ne se conforme pas à une demande de renseignements ou de documents pour vérifier l'exactitude du contenu. Ces dernières modifications ont un impact sur les entreprises en augmentant le fardeau administratif des entreprises dans les cas où le Registraire l'exige.

Par ailleurs, le projet de loi propose d'autres modifications législatives qui ne mettent pas en œuvre des mesures mentionnées expressément au Plan d'action. Il est à noter que certaines sont des mesures techniques et elles n'ont aucun impact pour les entreprises.

Ainsi, le projet de loi présente plusieurs mesures pour contribuer à l'allègement réglementaire. Il accorde notamment, au Registraire des pouvoirs additionnels pour simplifier les démarches administratives des entreprises :

- Renonciation ou annulation des droits lors de circonstances exceptionnelles.
- Introduire une exemption de paiement des droits annuels d'immatriculation.
- Permettre de joindre des demandes de recours administratif.

Au surplus, le projet de loi accorde des pouvoirs additionnels au Registraire pour favoriser l'efficacité administrative et la cohérence juridique :

- Le projet de loi envisage de restreindre à la discrétion du Registraire le dépôt d'une décision rendue en vertu de la LPLE au greffe de la Cour supérieure. Cependant, toute entreprise pourra également en faire la demande au Registraire. Cette modification crée une nouvelle obligation pour les entreprises qui devront demander au Registraire le dépôt de la décision rendue.
- Le projet de loi propose que toutes entreprises telles que les sociétés en nom collectif, les sociétés en commandite, les syndicats de copropriété et les syndicats professionnels soient soumises à l'obligation de payer les droits exigibles avant que le Registraire ne procède au dépôt de leur avis ou de leur acte entraînant leur radiation. Cette nouvelle exigence augmente le fardeau des entreprises qui sont en défaut de respecter les dispositions de la LPLE.

3. ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES

Les options non réglementaires ne sont pas adaptées au contexte particulier des modifications contenues dans le projet de loi.

4. ÉVALUATION DES IMPACTS

4.1. Description des secteurs touchés

a) Secteurs touchés :

Tous les secteurs.

b) Nombre d'entreprises touchées :

Les 912 545 entreprises immatriculées au registre.

4.2. Coûts pour les entreprises

TABLEAU 1

Coûts directs liés à la conformité aux règles

(en millions de dollars)

	Période d'implantation	Coûts par année (récurrents) ⁽¹⁾
Dépenses en capital (acquisition d'un terrain, d'une machinerie, d'un système ou d'un équipement informatique, construction ou modification d'un bâtiment, etc.)		0
Coûts de location d'équipement		0
Coûts d'entretien et de mise à jour des équipements		0
Dépenses en ressources humaines (consultants, employés et gestionnaires, etc.)		0
Coûts pour les ressources spécifiques (ex. : trousse, outils, publicité, etc.)		0
Autres coûts directs liés à la conformité		0
TOTAL DES COÛTS DIRECTS LIÉS À LA CONFORMITÉ AUX RÈGLES		0

(1). La méthode de calcul des coûts en dollars courants permet de démontrer l'ampleur des coûts inhérents aux règles. Cependant, la méthode d'actualisation des coûts peut être utilisée pour les projets dont les coûts doivent être calculés sur une moyenne ou longue période (5 ou 10 ans).

TABLEAU 2

Coûts liés aux formalités administratives

(en millions de dollars)

	Période d'implantation	Coûts par année (récurrents) ⁽¹⁾
Coûts de production, de gestion et de transmission des rapports, des enregistrements, des registres et des formulaires d'autorisation		0,242
Dépenses en ressources externes (ex. : consultants)		0
Autres coûts liés aux formalités administratives		0
TOTAL DES COÛTS LIÉS AUX FORMALITÉS ADMINISTRATIVES		0,242

(1). La méthode de calcul des coûts en dollars courants permet de démontrer l'ampleur des coûts inhérents aux règles. Cependant, la méthode d'actualisation des coûts peut être utilisée pour les projets dont les coûts doivent être calculés sur une moyenne ou longue période (5 ou 10 ans).

TABLEAU 3

Manques à gagner
(en millions de dollars)

	Période d'implantation	Coûts par année (récurrents) ⁽¹⁾
Diminution du chiffre d'affaires		0
Autres types de manques à gagner		0
TOTAL DES MANQUES À GAGNER		0

(1). La méthode de calcul des coûts en dollars courants permet de démontrer l'ampleur des coûts et des économies inhérents aux règles. Cependant, la méthode d'actualisation des coûts peut être utilisée pour les projets dont les coûts doivent être calculés sur une moyenne ou longue période (5 ou 10 ans).

TABLEAU 4

Synthèse des coûts pour les entreprises (obligatoire)
(en millions de dollars)

	Période d'implantation	Coûts par année (récurrents) ⁽¹⁾
Coûts directs liés à la conformité aux règles		0
Coûts liés aux formalités administratives		0,242
Manques à gagner		0
TOTAL DES COÛTS POUR LES ENTREPRISES		0,242

(1). La méthode de calcul des coûts en dollars courants permet de démontrer l'ampleur des coûts inhérents aux règles. Cependant, la méthode d'actualisation des coûts peut être utilisée pour les projets dont les coûts doivent être calculés sur une moyenne ou longue période (5 ou 10 ans).

4.3. Économies pour les entreprises

TABLEAU 5

Économies pour les entreprises (obligatoire)

(en millions de dollars)

	Période d'implantation	Coûts par année (récurrentes) ⁽¹⁾
ÉCONOMIES LIÉES À LA CONFORMITÉ AUX RÈGLES		
Économies liées à l'achat d'équipements moins coûteux		0
ÉCONOMIES LIÉES AUX FORMALITÉS ADMINISTRATIVES		
Économies associées à la réduction de la production, de la gestion et de transmission des rapports, des enregistrements, des registres et des formulaires d'autorisation		0,008
Réduction des dépenses en ressources externes (ex. : consultants)		0
Réduction d'autres coûts liés aux formalités administratives		0
TOTAL DES ÉCONOMIES POUR LES ENTREPRISES		0,008

(1). La méthode de calcul des économies en dollars courants permet de démontrer l'ampleur des économies inhérentes aux règles. Cependant, la méthode d'actualisation des économies peut être utilisée pour les projets dont les économies doivent être calculées sur une moyenne ou longue période (5 ou 10 ans).

4.4. Synthèse des coûts et des économies

TABLEAU 6

Synthèse des coûts et des économies (obligatoire)

(en millions de dollars)

	Période d'implantation	Coûts par année (récurrents) ⁽¹⁾
Total des coûts pour les entreprises		0,242
Total des économies pour les entreprises		0,008
COÛT NET POUR LES ENTREPRISES		0,233

(1). La méthode de calcul des coûts et des économies en dollars courants permet de démontrer l'ampleur des coûts et des économies inhérents aux règles. Cependant, la méthode d'actualisation des coûts et des économies peut être utilisée pour les projets dont les coûts et les économies doivent être calculés sur une moyenne ou longue période (5 ou 10 ans).

4.5. Hypothèses utilisées pour l'estimation des coûts et des économies

Chacune des modifications législatives concernant le Registraire qui ont un impact sur les entreprises introduites dans la Loi concernant la mise en œuvre de certaines dispositions des discours sur le budget du 17 mars 2016, du 28 mars 2017, du 27 mars 2018 et du 21 mars 2019 a été évaluée individuellement.

Pour l'estimation des coûts et des économies, une moyenne pour des trois dernières années (2016, 2017 et 2018) a été réalisée.

Pour améliorer la cohérence juridique qui découle de l'article 162, il a été comptabilisé l'ensemble des obligations et pénalités qui n'ont pas été versées pour les assujettis qui ont transmis des avis de clôture. Le montant de 221 220 \$ représente la moyenne des droits et pénalités pour production tardive dus et non versés au cours des trois dernières années.

Pour les articles 163 et 164, le fait d'accorder au Registraire le pouvoir d'exiger des documents ou des renseignements supplémentaires entraîne un coût évalué à 20 950 \$ qui découle de l'hypothèse qu'il coûterait une cinquantaine de dollars l'envoi du document constitutif numérisé lors de leur immatriculation pour les 419 entreprises étrangères qui ne disposent pas d'un registre consultable en ligne.

Pour la renonciation ou l'annulation des droits lors de circonstances exceptionnelles prévues à l'article 165, il a été évalué que l'ajout de la possibilité du Registraire d'annuler un droit pourrait s'élever à une somme maximale de 5 000 \$ annuellement qui pourrait correspondre à l'exemption des droits sur des recours (10 cas) ou sur des droits impayés lors de dissolution (10 cas).

Pour l'exemption de paiement des droits annuels d'immatriculation prévue à l'article 166, il s'agit d'un allègement pour l'assujetti qui transmet une demande de radiation à la fin d'une année pour laquelle il a payé son droit annuel d'immatriculation, mais qui n'est traitée qu'au début de l'année suivante. Il a été observé que cette situation n'arrivait qu'environ 70 fois annuellement. L'allègement correspond donc à la somme des droits annuels d'immatriculation, 2 608 \$, qui sera épargnée par les assujettis dans cette situation.

Afin de permettre de joindre des demandes de recours administratif qui est prévu à l'article 175, le Registraire rencontre annuellement environ 2 situations où un demandeur intente un recours contre une personne morale constituée en vertu de la Loi sur les sociétés par actions (LSA) ou la Loi sur les compagnies (LCQ) pour lesquelles leur nom ainsi qu'au moins un autre nom sont les objets du litige. Le nouvel article permettra l'économie du droit exigible pour le recours intenté en vertu de l'article 134 de la LPLE lorsqu'un demandeur aura déjà payé cette somme en vertu de l'article 221.1 de la LCQ ou 25 de la LSA.

4.6. Consultation des parties prenantes

Il n'a pas été considéré comme nécessaire de consulter les parties prenantes pour les raisons suivantes :

- L'ensemble des mesures ont un impact marginal sur la population totale visée;
- Plusieurs des mesures sont des allègements;
- La mesure qui a l'impact le plus élevé sur les coûts vient corriger une iniquité entre les assujettis des différentes formes juridiques puisque celles qui doivent utiliser les trois avis du Code civil pour se radier du registre évitaient le paiement des sommes qu'elles devaient au Registraire.

4.7. Autres avantages, bénéfices et inconvénients de la solution projetée

4.7.1. Avantages

- **Accroître l'accessibilité des informations au registre**

La mesure qui consiste à élargir la liste des organismes pouvant obtenir communication des informations du registre contribue à une plus grande transparence corporative ainsi qu'à la lutte contre la fraude et la corruption en permettant entre autres :

- Aux personnes et organismes chargés de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, de conclure une entente si elle est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec;
- Aux personnes et organismes de conclure une entente si la conclusion d'une telle entente est nécessaire pour l'application d'une loi au Québec;
- Une meilleure communication des informations au sein des différents paliers de gouvernement.

- **Accroître la protection du public et la fiabilité des données du registre**

Le Registraire dépose au registre les principales informations déclarées par les entreprises. Ces informations ont une valeur juridique et certaines d'entre elles sont opposables aux tiers. Ce sont les assujettis qui sont responsables de l'exactitude et de la mise à jour des renseignements qu'ils déclarent au Registraire.

Malgré l'ensemble des actions posées par le Registraire pour améliorer la fiabilité des informations contenues au registre, celles-ci sont limitées notamment puisque la LPLE ne prévoit aucune disposition autorisant le Registraire à exiger des informations ou des documents lui permettant de vérifier l'exactitude du contenu des déclarations. Cela ouvre la voie à la fraude, aux vols d'identité et à la déclaration d'informations inexacts.

Comme les informations inscrites au registre font preuve à l'égard des tiers, il est justifié que le Registraire exige des documents ou des renseignements supplémentaires afin de vérifier l'exactitude des déclarations faites par les assujettis. Le projet de loi permet au Registraire d'améliorer la fiabilité des informations inscrites au registre ce qui renforce la protection du public.

Par exemple, les modifications permettent au Registraire de vérifier l'exactitude du contenu afin de :

- valider le contenu d'une déclaration avec une copie des documents constitutifs des sociétés par actions constituées en vertu des lois canadiennes et étrangères.
- valider qu'un assujetti détient une licence fédérale pour cultiver, transformer et vendre du cannabis lorsque celui-ci déclare comme activités économiques « la production et la vente de cannabis ».

- **Améliorer la cohérence juridique**

Les modifications apportées à la loi permettent d'assurer l'équité entre toutes les entreprises. Elles permettent de modifier la LPLE afin d'exiger de toutes entreprises le paiement des montants qu'elles doivent au Registraire avant leur radiation ou leur dissolution. Ainsi, le processus est juste et équitable pour l'ensemble des entreprises, et ce, peu importe la forme juridique.

Actuellement, la déclaration de radiation d'un assujetti doit être accompagnée de tout montant exigible en vertu de la LPLE. Conformément à la Loi sur les sociétés par actions, le Registraire refuse également d'établir un certificat de dissolution si les droits prévus à la LPLE ne sont pas versés par la société par actions.

Aucune disposition législative ne permet au Registraire d'exiger, notamment, des sociétés en nom collectif, des sociétés en commandite et des personnes morales régies par le Code civil du Québec, le paiement des montants dus en vertu de la LPLE avant qu'il puisse y avoir dissolution ou radiation de leur immatriculation.

- **Contribuer à l'allègement réglementaire et favoriser l'efficacité administrative du gouvernement.**

Le projet de loi allège le fardeau financier et administratif des entreprises :

- en offrant la possibilité de présenter une demande pour laquelle il est injuste, eu égard aux circonstances particulières dans lesquelles s'inscrit cette demande, de leur exiger des droits.
- en prévoyant, dans certains cas, une exemption de paiement des droits annuels d'immatriculation.
- en diminuant les coûts pour entreprises lorsque celle-ci désire se prévaloir de certains recours prescrits par la loi.

4.7.2. Inconvénients

Les modifications législatives ont un impact sur les entreprises en augmentant leur fardeau administratif dans certains cas.

- Elles protègent les créances du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale en ajoutant l'exigence pour les entreprises de payer les droits dus au Registraire lorsque celles-ci transmettent l'avis ou l'acte qui entraînent leur radiation. L'adoption de cette exigence augmente le fardeau financier des entreprises qui sont en défaut de respecter les dispositions de la LPLE.
- Elles ajoutent une obligation aux entreprises en permettant au Registraire d'exiger dans certains cas des renseignements ou des documents supplémentaires pour valider le contenu d'une déclaration et ainsi, assurer la fiabilité des informations contenues au registre.
- Elles ajoutent une obligation aux entreprises qui devront faire une demande expressément au Registraire pour déposer une décision rendue en vertu de la LPLE au greffe de la Cour supérieure.

4.8. Appréciation de l'impact anticipé sur l'emploi

Cette proposition de modifications législatives n'a pas d'impact sur l'emploi.

Grille d'appréciation de l'impact sur l'emploi

✓ Appréciation	Nombre d'emplois touchés
Impact favorable sur l'emploi (création nette globale d'emplois au cours des 3 à 5 prochaines années pour le(s) secteur(s) touché(s))	
	500 et plus
	100 à 499
	1 à 99
Aucun impact	
✓	0
Impact défavorable (perte nette globale d'emplois au cours des 3 à 5 prochaines années pour le(s) secteur(s) touché(s))	
	1 à 99
	100 à 499
	500 et plus
Analyse et commentaires : Aucun	

5. PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME)

Le projet de loi ne comprend pas de dispositions particulières modulées pour tenir compte de la taille des entreprises. Elles ciblent tous assujettis immatriculés au registre en vertu de la LPLE.

6. COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

Ces propositions de modifications législatives n'auront pas d'effet sur la compétitivité des entreprises.

7. COOPÉRATION ET HARMONISATION RÉGLEMENTAIRES

Le projet de loi n'aura pas de répercussions sur l'harmonisation de règles entre le Québec et l'Ontario ou, le cas échéant, avec d'autres partenaires commerciaux.

Les modifications législatives apportées à la LPLE sont en cohérence avec la mission du Registraire soit de tenir un registre à caractère public dans lequel sont déposées et diffusées les informations prescrites par la loi et relatives aux associations et aux entreprises constituées au Québec ou qui y exercent des activités.

8. FONDEMENTS ET PRINCIPES DE BONNE RÉGLEMENTATION

Les modifications législatives visent à contribuer à la lutte contre la fraude, la corruption et l'évasion fiscale, enjeux et défis majeurs auxquels le gouvernement du Québec fait face depuis quelques années. De plus, elles répondent aux mesures énoncées dans le document intitulé *Paradis fiscaux : plan d'action pour assurer l'équité fiscale* en permettant d'accroître la protection du public et la fiabilité des données du registre.

Par ailleurs, ces modifications allègent certaines formalités administratives des entreprises.

9. CONCLUSION

Les modifications proposées dans le projet de loi visent à donner suite au plan d'action intitulé *Paradis fiscaux : plan d'action pour assurer l'équité fiscale* rendu public en novembre 2017 et au budget 2019-2020.

Elles simplifient les démarches administratives, allègent les exigences réglementaires des entreprises et elles permettent d'accroître la fiabilité des informations contenues au registre.

Les modifications législatives proposées ayant un impact sur les entreprises visent essentiellement à exiger des informations ou des documents permettant de vérifier l'exactitude du contenu des déclarations des entreprises et à ajouter l'exigence aux entreprises de payer les droits redevables au Registraire en transmettant l'avis ou l'acte qui entraînent la radiation de l'immatriculation.

Par ailleurs, les modifications proposées n'auront pas de conséquences sur l'emploi et sur la compétitivité des entreprises. Ces modifications n'ont également pas d'impact sur la coopération et l'harmonisation réglementaire.

10. PERSONNE(S)-RESSOURCE(S)

M. Yves Pepin
Registraire des entreprises
Secteur des registres de l'État
Services Québec
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS)
Téléphone : (418) 643-3080 poste 2750
Courriel : yves.pepin@req.gouv.qc.ca