

DE : Madame Kateri Champagne Jourdain
Ministre de l'Emploi

Monsieur Eric Girard
Ministre des Finances

TITRE : Projet de règlement sur la publicité légale des entreprises et projet de règlement modifiant le Règlement sur les noms des personnes morales ou des associations régies par la partie III de la Loi sur les compagnies, le Règlement sur les noms des compagnies régies par la partie I de la Loi sur les compagnies et le Règlement sur les noms des compagnies régies par la partie IA de la Loi sur les compagnies

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Ces dernières années, à l'échelle internationale, des stratagèmes favorisant l'évasion fiscale et l'évitement fiscal abusif ont été mis au jour par le biais de différentes fuites de documents privés. Les stratagèmes exposés dans ces documents ont jeté un éclairage nouveau sur l'utilisation de paradis fiscaux et de sociétés-écrans mis sur pied pour cacher la véritable identité des « bénéficiaires ultimes » des entités impliquées dans ces stratagèmes. Au Québec, en vertu de Loi visant principalement à améliorer la transparence des entreprises (2021, chapitre 19) (ci-après « Loi »), les bénéficiaires ultimes sont principalement les personnes qui détiennent 25 % ou plus des droits de vote ou de la juste valeur marchande de toutes les actions, parts ou unités émises par l'entreprise. D'autres conditions sont aussi prévues par la Loi.

À la suite de ces révélations, plusieurs pays ont entrepris différentes actions pour identifier plus efficacement les bénéficiaires ultimes des sociétés faisant des affaires sur leur territoire. C'est dans cette mouvance internationale qu'en avril 2017, la Commission des finances publiques a déposé un rapport, intitulé « Le phénomène du recours aux paradis fiscaux ». Ce rapport recommande notamment la mise en place d'un registre qui permet de remonter aux personnes physiques qui sont bénéficiaires ultimes d'une entreprise assujettie à la Loi sur la publicité légale des entreprises (RLRQ, chapitre P-44.1) (ci-après « LPLE »). À la suite du dépôt de ce rapport, le gouvernement du Québec a publié, en novembre 2017, le Plan d'action pour assurer l'équité fiscale qui proposait de renforcer la transparence corporative en rendant plus accessibles les informations contenues au registre des entreprises.

Ainsi, depuis 2017, afin d'offrir à la population québécoise une protection accrue dans ses relations socioéconomiques avec des tiers, le gouvernement a proposé la mise en place d'un ensemble de mesures dont notamment celles énoncées dans le budget 2020-2021 :

- la possibilité pour toute personne d'effectuer une recherche d'informations dans le registre des entreprises en utilisant le nom d'une personne physique;
- l'introduction de l'obligation pour les assujettis de transmettre au Registraire des entreprises (ci-après « Registraire ») des informations relatives à leurs bénéficiaires ultimes.

Afin de donner suite à ces mesures budgétaires, le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale a présenté à l'Assemblée nationale, le 8 décembre 2020, le projet de loi n° 78 qui a été sanctionné le 8 juin 2021 et qui est devenu la Loi visant principalement à améliorer la transparence des entreprises. Essentiellement, celle-ci modifie la LPLE en introduisant l'obligation pour un assujetti de transmettre au Registraire les informations relatives à ses bénéficiaires ultimes ainsi que la possibilité pour toute personne de procéder à la recherche d'informations dans le registre des entreprises en utilisant le nom d'une personne physique.

2- Raison d'être de l'intervention

Conformément à une entente qui les lie depuis 2019, les différents gouvernements au Canada ont convenu de mettre en place des mesures au sein de leur province et territoire respectif afin que les entreprises identifient leurs bénéficiaires ultimes et pour que cette information soit colligée au sein d'un registre public afin de mieux lutter contre la criminalité, le blanchiment d'argent et l'évasion fiscale. Dans cette optique, le gouvernement du Québec souhaite intervenir pour harmoniser les modalités de déclaration des bénéficiaires ultimes au Québec en se rapprochant le plus possible des cas et conditions selon lesquels une personne physique est considérée comme un « particulier ayant un contrôle important »¹ sur une entreprise selon la Loi canadienne sur les sociétés par actions (L.R.C. (1985), ch. C-44) (ci-après « Loi canadienne »).

Ensuite, afin d'aider les entreprises québécoises à être concurrentielles pour leur permettre de se développer et de mener des projets novateurs, le gouvernement du Québec a mis en place une stratégie gouvernementale dont l'un des éléments clés consiste à réduire le fardeau réglementaire et administratif auquel sont exposées les entreprises pour les aider à être plus efficaces et plus innovantes. Les nouvelles obligations pour les entreprises découlant de la Loi qui devront être déclarées au Registraire impactent le fardeau administratif des entreprises. En conséquence, pour cette raison, par le projet de règlement LPLE, le Registraire souhaite intervenir pour mettre en place des mesures permettant de diminuer le fardeau administratif des

¹ Ce terme est utilisé par la Loi canadienne pour désigner un bénéficiaire ultime.

entreprises et faciliter la déclaration par les entreprises de l'information relative à leurs bénéficiaires ultimes, et ce, par l'ajout de tranches de pourcentages afférentes aux droits de vote et à la juste valeur marchande. Cela aura pour conséquence de diminuer le nombre de déclarations à produire lors d'un changement de pourcentage d'actions, de parts ou d'unités qu'un bénéficiaire ultime détient ou contrôle ou dont il est bénéficiaire puisque, selon la LPLE, tout changement doit être déclaré au Registraire dans les 30 jours de la date où il survient. Ainsi, dès lors que le nouveau pourcentage de droits de vote et de juste valeur marchande afférents au nombre d'actions, de parts ou d'unités qu'un bénéficiaire ultime détient ou contrôle ou dont il est bénéficiaire aura été déterminé, mais qu'il reste dans la même tranche de déclaration, l'entreprise n'aura pas à déclarer ce changement.

3- Objectifs poursuivis

Le projet de règlement sur la publicité légale des entreprises (ci-après « projet de règlement LPLE ») vise à mettre en œuvre certaines dispositions concernant les bénéficiaires ultimes prévues à la Loi, notamment pour faciliter la déclaration des informations relatives aux bénéficiaires ultimes auprès du Registraire et pour ajouter une nouvelle condition selon laquelle une personne physique est considérée être un bénéficiaire ultime. Cette nouvelle condition porte sur le contrôle, direct ou indirect, d'un nombre d'actions, de parts ou d'unités d'un assujetti qui lui confère la faculté d'exercer 25 % et plus des droits de vote afférents à celles-ci ou dont la valeur correspond à 25 % et plus de la juste valeur marchande de toutes les actions, parts ou unités émises par l'assujetti. Cette condition n'est actuellement pas prévue à la Loi.

Plus précisément, le projet de règlement LPLE vise à :

- ajouter une condition selon laquelle une personne physique est considérée être un bénéficiaire ultime;
- déterminer des modalités pour déclarer le pourcentage des droits de vote qu'un bénéficiaire ultime peut exercer en fonction du nombre d'actions, de parts ou d'unités de l'assujetti qu'il détient ou contrôle ou dont il est bénéficiaire. Ces modalités s'appliqueront également pour la déclaration du pourcentage de la juste valeur marchande correspondant à la valeur du nombre d'actions, de parts ou d'unités de l'assujetti qu'un bénéficiaire ultime détient ou contrôle ou dont il est bénéficiaire;
- déterminer une information contenue au registre qui ne peut être consultée, soit tout autre nom (ex. pseudonyme) d'un bénéficiaire ultime mineur.

Ce projet permettra ainsi de réaliser les objectifs du gouvernement en matière de transparence corporative, d'allègement du fardeau administratif des entreprises et de protection des renseignements personnels.

Il a aussi pour objectif de remplacer le Règlement d'application de la Loi sur la publicité légale des entreprises individuelles, des sociétés et des personnes morales (RLRQ, chapitre P-45, r.1) (ci-après « Règlement d'application ») en y reprenant les dispositions des articles 1 à 5 et 9 avec les mises à jour nécessaires. Ainsi, des modifications de concordance sont également proposées par le projet de règlement modifiant le Règlement sur les noms des personnes morales ou des associations régies par la partie III de la Loi sur les compagnies (RLRQ, chapitre C-38, r.2), le Règlement sur les noms des compagnies régies par la partie I de la Loi sur les compagnies (RLRQ, chapitre S-31.1, r. 1.01) et le Règlement sur les noms des compagnies régies par la partie IA de la Loi sur les compagnies (RLRQ, chapitre S-31.1, r. 1.02) (ci-après « Projet de règlement modificatif »).

4- Proposition

À la suite de l'entrée en vigueur des articles 1 et 25 de la Loi, le gouvernement pourra déterminer par règlement d'autres cas et conditions selon lesquels une personne physique est considérée être un bénéficiaire ultime. En premier lieu, le projet de règlement LPLE propose l'ajout du contrôle d'une entreprise à titre de condition selon laquelle une personne physique est considérée être un bénéficiaire ultime.

Les conditions actuellement prévues à la Loi ne prévoient pas cette condition. Ainsi, la Loi prévoit notamment, la détention de 25 % ou plus des droits de vote ou de la juste valeur marchande ainsi que le contrôle de fait^{2 3}.

Ainsi le projet de règlement LPLE prévoit qu'une personne physique, en plus de la détention de 25 % prévue par la Loi, contrôlant, directement ou indirectement, un nombre d'actions, de parts ou d'unités d'un assujetti⁴ qui lui confère la faculté d'exercer 25 % et plus des droits de vote afférents à celles-ci ou dont la valeur correspond à 25 % et plus de la juste valeur marchande de toutes les actions, parts ou unités émises par l'assujetti, est un bénéficiaire ultime. Il en est de même pour une personne physique qui contrôle, directement ou indirectement, un nombre d'actions, de parts ou d'unités d'une entité qui est partie à une entente visée au deuxième alinéa de l'article 0.4⁵ LPLE. De plus, cet ajout permet une harmonisation avec les conditions prévues à la Loi canadienne sur les sociétés par actions (L.R.C. (1985), ch. C-44).

² D'autres conditions prévues à la Loi s'appliquent notamment aux fiducies et aux sociétés en commandite.

³ La Loi réfère aux articles 21.25 et 21.25.1 de la Loi sur les impôts (chapitre I-3) pour définir le contrôle de fait.

⁴ Un assujetti est la personne physique ou morale, fiducie, société de personnes, association ou groupement de personnes qui est tenu de s'immatriculer ou qui est immatriculé volontairement.

⁵ Lorsque des personnes physiques détentrices, même indirectement, ou bénéficiaires d'actions, de parts ou d'unités de l'assujetti ont convenu d'exercer conjointement les droits de vote afférents à celles-ci et que cette entente a pour effet de leur conférer ensemble la faculté d'exercer 25 % ou plus de ces droits, chacune d'elles est considérée être un bénéficiaire ultime de l'assujetti.

Ensuite, l'entrée en vigueur de l'article 8 de la Loi permettra au gouvernement de déterminer par règlement des modalités à l'égard de la déclaration de certaines informations relatives aux bénéficiaires ultimes. Ainsi, le projet de règlement LPLE prévoit que la déclaration du pourcentage des droits de vote qu'un bénéficiaire ultime peut exercer en fonction du nombre d'actions, de parts ou d'unités de l'assujetti qu'il détient ou contrôle ou dont il est bénéficiaire soit effectuée par tranches. Les tranches de pourcentage proposées sont les suivantes : 25 % à 50 %; plus de 50 % à 75 % et plus de 75 %.

Il en est de même pour la déclaration du pourcentage de la juste valeur marchande correspondant à la valeur du nombre d'actions, de parts ou d'unités de l'assujetti qu'un bénéficiaire ultime détient ou contrôle ou dont il est bénéficiaire.

Par ailleurs, l'entrée en vigueur des articles 17 et 25 de la Loi permettra au gouvernement de déterminer les informations contenues au registre qui ne peuvent être consultées. Comme la Loi fait une distinction entre le nom d'un bénéficiaire ultime et les autres noms qu'il utilise au Québec et sous lesquels il s'identifie (par exemple, un pseudonyme), le projet de règlement LPLE prévoit une disposition afin que les autres noms utilisés par une personne physique mineure qui est un bénéficiaire ultime ne puissent pas être consultés au registre. En effet, actuellement, la Loi prévoit que seuls les nom et domicile des bénéficiaires ultimes mineurs sont des informations qui ne peuvent être consultées.

De plus, le projet de règlement LPLE prévoit de remplacer le Règlement d'application, en reprenant les dispositions relatives aux noms et aux frais exigibles pour certains actes posés par le Registraire qui se retrouvent actuellement dans ce règlement.

Enfin, le projet de règlement modificatif propose des modifications de concordance en lien avec les modifications proposées par le projet de règlement LPLE.

5- Autres options

À l'instar de la France, le Registraire a envisagé que les entreprises assujetties à la LPLE déclarent le pourcentage exact de la détention de plus de 25 % des droits de vote ou de la juste valeur marchande d'un bénéficiaire ultime. Cependant, ce scénario n'a pas été retenu, car il aurait eu pour conséquence de pénaliser les entreprises en augmentant leur fardeau administratif. En effet, elles auraient dû produire une nouvelle déclaration à chaque changement du pourcentage de détention d'un bénéficiaire ultime.

6- Évaluation intégrée des incidences

1- Citoyens

Le projet de règlement LPLE proposé a une incidence directe et positive sur les citoyens. Il vise à assurer la protection du public ainsi que des entreprises en leur permettant, dans le cadre d'échanges socioéconomiques et d'affaires, de connaître les informations relatives aux entreprises. Ces informations sont nécessaires à l'exercice d'une bonne diligence.

Dimension sociale

Le projet de règlement LPLE contribue, par la collecte et la publication de ces informations, à la lutte contre l'évasion fiscale, le blanchiment d'argent et la corruption et améliore la transparence corporative.

Dimension économique

Le projet de règlement LPLE aura un impact sur les entreprises, car il ajoute notamment une nouvelle condition selon laquelle une personne physique est considérée être un bénéficiaire ultime. Au moment de leurs recherches, les entreprises devront considérer cette nouvelle condition pour identifier leurs bénéficiaires ultimes. Le Registraire estime qu'environ 81 544 entreprises immatriculées au registre seront susceptibles de déclarer un bénéficiaire ultime selon cette nouvelle condition comme type de situation applicable à un bénéficiaire ultime. Les coûts globaux sont évalués à un coût d'implantation de 3 135 571 \$, soit 38,45 \$ par entreprise.

Cependant, l'ajout de tranches de pourcentages réduit le fardeau administratif quant à la déclaration de cette information.

Gouvernance

La collecte et la diffusion des informations sur les bénéficiaires ultimes, incluant le type de contrôle exercé par un bénéficiaire ultime, contribueront à une plus grande transparence corporative ainsi qu'à la lutte contre la fraude et la corruption. Elles permettront entre autres aux organismes d'application de la loi, aux administrations fiscales et aux autres autorités compétentes, tant provinciales qu'internationales, d'identifier les personnes physiques qui exploitent des structures d'entreprise pour dissimuler leur identité ou qui sont susceptibles d'être impliquées dans des activités suspectes.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Le ministère des Finances a été consulté dans le cadre de l'élaboration de ces projets de règlements. Les éléments soulevés par ceux-ci ont été analysés et les ajustements nécessaires ont été effectués aux projets de règlements.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Le projet de règlement LPLE et le projet de règlement modificatif entreraient en vigueur au même moment que l'entrée en vigueur des dispositions de la Loi relatives aux bénéficiaires ultimes. Cette Loi prévoit que certaines dispositions entreront en vigueur à la date ou aux dates déterminées par le gouvernement.

Il est visé que ces projets de règlements et les dispositions de la Loi entrent en vigueur le 31 mars 2023 afin de permettre au Registraire d'ajuster ses systèmes informatiques. Le Registraire collectera les nouvelles informations à partir de cette date. D'ailleurs, afin de faciliter la transition, le Registraire privilégiera l'utilisation de plusieurs canaux de communication pour joindre chacun des publics cibles. Les messages seront adaptés selon la forme juridique de la clientèle ciblée. De plus, bien que le site Québec.ca sera privilégié pour informer la clientèle du Registraire, d'autres moyens de communication ont été identifiés pour l'accompagner tels que la rédaction d'un guide d'accompagnement pour identifier les bénéficiaires ultimes en plus de l'ajustement des guides et formulaires du Registraire. Enfin, il est à noter que l'article 29 de la Loi prévoit que l'assujetti n'est pas tenu de déclarer les informations relatives à ses bénéficiaires ultimes avant la production de sa première mise à jour annuelle suivant la date de l'entrée en vigueur des dispositions qui les exigent, soit le 31 mars 2023.

Ces projets de règlements ne supposent pas d'enjeux de déploiement ni de besoin de reddition de comptes ou autres suivis ou évaluations. Le Registraire des entreprises sera responsable de leur application.

9- Implications financières

L'entrée en vigueur des dispositions proposées par ces projets de règlements n'a pas d'implications budgétaires et financières sur l'exercice financier en cours puisque les sommes permettant la mise en œuvre des modifications législatives de la Loi ont déjà été accordées au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale pour cinq ans dans le cadre du budget 2020-2021 :

2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025	Total
0,4	1,5	0,7	1,9	0,4	4,9

En millions de dollars

10- Analyse comparative

1- Canada

Conformément à une entente qui les lie, les différents gouvernements au Canada ont convenu de mettre en place des mesures afin que les entreprises identifient leurs bénéficiaires ultimes et pour que cette information soit colligée au sein d'un registre afin de mieux lutter contre la criminalité, le blanchiment d'argent et l'évasion fiscale.

À ce titre, en 2019, la Loi canadienne a été modifiée afin d'y insérer l'obligation pour les sociétés par actions concernées de détenir l'information sur leurs particuliers ayant un contrôle important à même leurs livres d'entreprise.

De plus, plusieurs provinces ont emboîté le pas au gouvernement fédéral en ce qui concerne l'obligation pour les sociétés par actions de leur juridiction de tenir une liste de leurs bénéficiaires ultimes dans leurs livres de société. L'Alberta ainsi que les trois territoires du Canada sont les seuls à ne toujours pas avoir inclut cette obligation dans leur législation. À l'instar de la législation fédérale, tout porte à croire que de telles modifications seront incluses dans la législation des provinces et des territoires considérant le souhait du gouvernement fédéral d'harmoniser la définition de bénéficiaires ultimes.

L'analyse effectuée ne permet pas de déterminer si les gouvernements du Canada ont déterminé des tranches de pourcentage.

Royaume-Uni

Le registre des entreprises du Royaume-Uni, la Companies House, collecte et diffuse les informations sur les bénéficiaires ultimes. Les entreprises doivent déclarer le pourcentage d'actions qui confère à un bénéficiaire ultime la faculté d'exercer des droits de vote, et ce, selon des tranches de pourcentages définies.

France

La France collecte les informations sur les bénéficiaires ultimes. Lorsqu'une entreprise complète la déclaration relative aux bénéficiaires ultimes, celle-ci doit préciser pour un bénéficiaire ultime le pourcentage total de la détention de plus de 25 % des droits de vote ou du capital. De plus, la France collecte le pseudonyme des bénéficiaires ultimes, s'il y a lieu.

La ministre de l'Emploi

KATERI CHAMPAGNE JOURDAIN

Le ministre des Finances,

ERIC GIRARD