

DE : Monsieur Jean Boulet
Ministre du Travail, de l'Emploi
et de la Solidarité sociale

TITRE : Amendements au projet de loi n° 78 - Loi visant principalement à améliorer la transparence des entreprises

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Ces dernières années, à l'échelle internationale, des stratagèmes favorisant l'évasion fiscale et l'évitement fiscal 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.

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 à l'Assemblée nationale, intitulé « Le phénomène du recours aux paradis fiscaux ». Ce rapport recommande notamment, la mise en place d'un registre, qui permettra de remonter aux bénéficiaires ultimes physiques des entreprises. 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 Registraire des entreprises.

Ainsi, depuis 2017, afin d'offrir à la population québécoise une protection accrue dans ses échanges commerciaux avec des tiers, le gouvernement propose la mise en place d'un ensemble de mesures dont notamment celles énoncées dans le budget 2020-2021, exposées ci-après :

- La possibilité de procéder à la recherche d'informations dans le registre en utilisant le nom d'une personne physique;
- L'introduction d'une obligation de transmettre au Registraire des entreprises l'information relative aux bénéficiaires ultimes des entreprises.

Afin de donner suite à ces mesures budgétaires, des modifications à la Loi sur la publicité légale des entreprises (chapitre P-44.1, ci-après la LPLE) doivent être apportées. C'est dans ce contexte que 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 – Loi visant principalement à améliorer la transparence des entreprises.

La Commission de l'économie et du travail a tenu des consultations particulières les 17 et 18 février 2021. Les différents participants y ont exposé leurs recommandations sur le projet de loi n° 78.

2- Raison d'être de l'intervention

Le présent mémoire a pour objectif de proposer des amendements au projet de loi n° 78 afin de donner suite à certains commentaires reçus dans le cadre des consultations particulières. Les différents intervenants ont soulevé des enjeux. Ce mémoire vise à proposer des amendements à cet effet.

3- Objectifs poursuivis

- Ajouter des précisions à la définition de bénéficiaire ultime proposée dans le projet de loi en définissant notamment la façon dont l'application du concept de bénéficiaires ultimes se fera aux fiducies;
- Prévoir un renvoi aux articles 21.25 et 21.25.1 de la Loi sur les impôts (chapitre I-3) afin de circonscrire la notion de contrôle de fait prévue dans le nouvel article 0.3 de la LPLE proposé par l'article 1 du projet de loi n° 78;
- Prévoir dans la LPLE les entités juridiques n'ayant pas l'obligation de déclarer leurs bénéficiaires ultimes;
- Préciser dans la LPLE les informations qui ne seront pas publiées au registre.

4- Proposition

Le projet de loi n° 78 serait amendé de façon à :

- Intégrer au projet de loi n° 78 les dispositions sur les bénéficiaires ultimes qui devaient être inscrites dans le règlement d'application de la LPLE;
- Répondre à certains autres besoins exprimés par les groupes lors des consultations particulières.

Ainsi, les amendements proposés au projet de loi n° 78, joints au présent mémoire, ont pour objet :

- L'ajout des règles sur l'application du concept de bénéficiaire ultime aux fiducies;
- L'ajout d'une définition pour la notion de contrôle de fait par un renvoi aux articles 21.25 et 21.25.1 de la Loi sur les impôts;
- L'ajout des entités juridiques exemptées de déclarer leurs bénéficiaires ultimes;
- L'ajout de précisions sur les informations qui seront collectées, mais qui ne seront pas accessibles au public.

Les détails et les raisons motivant la présentation de ces amendements sont décrits ci-dessous, en fonction des objets énoncés plus haut.

Modalités d'application du concept de bénéficiaire ultime aux fiducies

Dans le cadre des consultations particulières, des groupes considéraient que le projet de loi n° 78 n'était pas clair sur la façon dont s'appliquerait la notion de bénéficiaire ultime aux fiducies. L'amendement proposé a pour objet de préciser qui sont les bénéficiaires ultimes lorsque des fiducies contrôlent directement ou indirectement une entreprise.

Ainsi, lorsqu'une fiducie détient 25 % ou plus des actions, parts ou unités d'une entreprise, l'assujetti devra déclarer, à la section bénéficiaire ultime de cette entreprise :

- Le nom du fiduciaire, qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une personne morale;
- Toutes les personnes physiques bénéficiaires de la fiducie;
- Lorsque le bénéficiaire d'une fiducie est une personne morale, chaque bénéficiaire ultime de celle-ci.

Cependant, les bénéficiaires d'une fiducie n'auront pas à apparaître à la section des bénéficiaires ultimes lorsque sa qualification est conditionnelle au décès d'une personne physique.

Définition de la notion de contrôle de fait pour les bénéficiaires ultimes

Afin de préciser dans la LPLE la notion de contrôle de fait servant à déterminer les bénéficiaires ultimes, l'amendement proposé prévoit d'harmoniser cette notion à celle existant dans la Loi sur les impôts par un renvoi aux articles 21.25 et 21.25.1 de cette dernière.

Les entités juridiques exemptées de déclarer leurs bénéficiaires ultimes

À l'instar de ce que l'annonce budgétaire 2020-2021 indiquait, l'amendement proposé a pour objectif d'introduire dans la loi plutôt que dans le règlement les entités juridiques qui seront exemptées de déclarer leurs bénéficiaires ultimes. Il s'agit des émetteurs assujettis au sens de la Loi sur les valeurs mobilières (chapitre V-1.1), des institutions financières autorisées visées aux paragraphes 1° à 4° de l'article 4 de la Loi sur les assureurs (chapitre A-32.1), des sociétés de fiducie régies par la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt (L.C. 1991, ch. 45) et des banques figurant aux annexes I, II et III de la Loi sur les banques (L.C. 1991, c. 46) qui sont déjà soumises à plusieurs exigences en matière de transparence, ainsi que des personnes morales de droit public, des organismes à but non lucratif et des associations du Code civil, pour lesquels le concept de bénéficiaire ultime ne trouve habituellement pas application.

En outre, cette exemption de déclarer les bénéficiaires ultimes s'appliquent aussi lorsque ces entités détiennent directement ou indirectement une entreprise immatriculée au registre ou exerce un contrôle au sens de l'article 21.25 et 25.21.1 de la Loi sur les impôts (chapitre I-3). Ainsi, lorsqu'une entreprise immatriculée au registre est détenue ou contrôlée par une entité juridique exemptée, plutôt que de déclarer les bénéficiaires ultimes de cette dernière, elle devra déclarer le nom de l'entité juridique exemptée à titre de bénéficiaire ultime.

Les informations qui seront collectées, mais qui ne seront pas accessibles au public

Afin d'assurer la protection des renseignements personnels, l'amendement proposé a pour objet de déterminer les informations auxquelles le public ne pourra pas avoir accès:

- La date de naissance des personnes physiques;
- L'adresse de domicile d'un assujetti lorsqu'une adresse professionnelle sera déclarée;
- Les nom, prénom et adresse de domicile des personnes physiques déclarées à titre de bénéficiaires ultimes lorsqu'elles sont mineures.

5- Autres options

En ce qui a trait aux amendements relatifs à la définition de bénéficiaire ultime et aux entités juridiques n'ayant pas l'obligation de déclarer les bénéficiaires ultimes, il n'y a pas eu d'analyse d'options additionnelles. En effet, il était initialement prévu d'inscrire ces dispositions dans le règlement. Les amendements proposés visent notamment à répondre à un enjeu de clarté et de cohérence juridique soulevé lors des consultations particulières par les participants.

Aucune autre option n'a été prise en considération quant à l'amendement visant à préciser dans la LPLE les informations qui ne seront pas publiées au registre puisqu'il s'agissait d'une disposition qui devait initialement être inscrite dans le règlement. Cet amendement permet d'inclure différentes mesures dans la LPLE pour protéger les renseignements personnels.

En ce qui a trait aux informations sur les bénéficiaires ultimes mineurs, il était prévu que seuls les bénéficiaires mineurs des fiducies ne verraient pas leurs informations accessibles au public à la section des bénéficiaires ultimes. Cependant, par principe d'équité dans la protection des renseignements personnels, il a été décidé d'appliquer cette protection à l'ensemble des bénéficiaires ultimes mineurs.

En ce qui concerne la notion de contrôle de fait, il a été relevé, lors des consultations particulières, qu'elle laissait place à une large interprétation et qu'elle se devait d'être circonscrite et définie. Ainsi, pour ce qui est de définir cette notion, la possibilité d'inclure des précisions sur ce concept dans la LPLE a été considérée comme une option envisageable. Toutefois, un renvoi aux articles 21.25 et 21.25.1 de la Loi sur les impôts a été privilégié pour permettre une harmonisation, puisqu'il s'agit d'une notion largement utilisée en droit fiscal.

6- Évaluation intégrée des incidences

Citoyens

Les amendements ont une incidence directe et positive sur les citoyens, les entreprises et les intermédiaires des entreprises. En effet, ils clarifient et facilitent la compréhension des modifications et des nouvelles dispositions prévues au projet de loi n° 78. De plus, ils permettent d'indiquer clairement dans la LPLE les limites prévues pour diminuer l'atteinte à la vie privée. Ce changement a une incidence positive pour les personnes mineures qui sont bénéficiaires ultimes.

Dimension environnementale

Les amendements ne produiront aucun impact sur l'environnement.

Dimension sociale

Les amendements contribueront à l'amélioration de la protection du public, à la lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal, le blanchiment d'argent, le terrorisme et la corruption et amélioreront la transparence corporative.

Dimension économique

Ces amendements aideront à assurer la transparence des entreprises assujetties aux nouvelles obligations et de réduire les risques d'interprétation qui pourraient être préjudiciables aux entreprises de bonne foi.

Gouvernance

Les précisions apportées par les amendements contribueront à prévenir l'utilisation des différentes formes juridiques d'entreprises québécoises pour mettre en place des stratagèmes d'évasion fiscale, d'évitement fiscal ou du blanchiment d'argent, ou encore participer au terrorisme et à la corruption.

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

La Commission de l'économie et du travail a tenu des consultations particulières les 17 et 18 février 2021. À cette occasion, sept groupes se sont prononcés sur le projet de loi n° 78 présenté à l'Assemblée nationale le 8 décembre 2020 et ont fait part de leurs commentaires.

Il s'agit des groupes suivants :

- Association du Barreau canadien, Division du Québec;
- Autorité des marchés publics;
- Chambre des huissiers de justice du Québec;
- Chambre des notaires du Québec;
- Échec aux paradis fiscaux;
- Ordre des comptables professionnels agréés du Québec;
- M^{me} Pascale Cornut Saint-Pierre, professeure, Université d'Ottawa.

Les groupes étaient majoritairement en accord avec la collecte et la diffusion de l'information sur les bénéficiaires ultimes. Plusieurs préoccupations ont été émises dont la plupart font l'objet des présents amendements proposés afin de les intégrer au projet de loi n° 78 en prévision de l'étude détaillée.

La possibilité pour une personne d'effectuer une recherche au registre des entreprises en utilisant le nom et l'adresse d'une personne physique a été accueillie favorablement par la majorité des groupes. Comme l'indique le mémoire, des mécanismes permettant de limiter le risque que les données obtenues soient utilisées à d'autres fins que celles prévues sont prévues dans le projet de loi n° 78.

- Une personne physique pourra demander au Registraire des entreprises d'indiquer une adresse professionnelle plutôt que son adresse résidentielle;
- Le projet de loi prévoit les informations contenues au registre qui ne pourront être consultées. Ainsi, le public n'aura pas accès à la date de naissance des personnes physiques inscrites au registre, à l'adresse de domicile d'une personne physique qui a aussi déclaré une adresse professionnelle ainsi qu'aux renseignements relatifs aux personnes mineures lorsqu'elles sont des bénéficiaires ultimes;
- Le pouvoir actuel du Registraire des entreprises d'empêcher la consultation d'une information personnelle, si cela constitue une menace sérieuse à la sécurité de cette personne, sera maintenu.

L'un des groupes a par ailleurs proposé que le projet de loi n° 78 devrait prévoir que les entreprises reconnues coupables d'une infraction pénale à la LPLE soient ajoutées au registre des entreprises non admissibles (RENA), les empêchant, ainsi que les personnes qui y sont liées, de contracter avec l'État pour une période de 5 ans. Des démarches ont été entreprises auprès du Secrétariat du Conseil du trésor, responsable de la Loi sur les contrats des organismes publics (chapitre C-65.1, ci-après LCOP), afin que les infractions prévues aux articles 154 et au paragraphe 2 de l'article 155 de la LPLE soient ajoutées à l'annexe 1 de la LCOP. Les travaux se poursuivent en ce sens et aucune modification à la LPLE ne serait requise.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Il est souhaité, à l'instar du mémoire, que les amendements au projet de loi soient soumis au Conseil des ministres, pour décision, dans les meilleurs délais. Ils seront ensuite, sur décision favorable, déposés à l'Assemblée nationale lors de l'étude détaillée du projet de loi, pour adoption au cours de la présente session parlementaire.

Jusqu'à l'entrée en vigueur dont la ou les dates seront déterminées par le gouvernement, des modifications seront apportées au système informatique du Registraire des entreprises pour développer ces nouvelles fonctionnalités. De plus, la gestion du changement demeurera une priorité, en ce sens que plusieurs actions et outils seront développés et viendront s'ajouter au soutien offert aux entreprises et partenaires du Registraire des entreprises.

9- Implications financières

Les amendements proposés n'auront aucune implication financière. Leur mise en œuvre ne nécessitera pas de nouvelles ressources financières et sera réalisée avec les effectifs en place.

10- Analyse comparative

En plus de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), plusieurs organismes intergouvernementaux et non gouvernementaux internationaux, tels que le Groupe d'action financière (GAFI), le Tax Justice Network et Transparency International, ont publié et émis des recommandations concernant la transparence corporative et l'importance de l'identification des bénéficiaires ultimes. De plus, lorsque l'on compare le registre des entreprises au Québec à d'autres registres similaires, on constate que le Royaume-Uni et la France offrent la recherche par nom d'individu pour les personnes physiques avec la publication d'informations personnelles similaires.

Les amendements proposés dans le présent mémoire prennent exemple sur différentes stratégies et pratiques réalisées par des registres d'entreprises et se basent sur l'analyse comparative présentée dans le mémoire accompagnant le projet de loi n° 78.

Le ministre du Travail, de l'Emploi et
de la Solidarité sociale,

JEAN BOULET