

**Paradis fiscaux**  
**Passer de la critique à l'action**

Mémoire de Gabriel Ste-Marie  
Député fédéral de Joliette pour le Bloc Québécois

À la Commission des finances publiques  
Assemblée nationale du Québec  
Le jeudi 6 octobre 2016

## Résumé

Les paradis fiscaux sont le trou noir de la finance internationale. À l'échelle de la planète, ce sont 32 trillions de dollars US qui y seraient réfugiés, selon une évaluation de la Banque Mondiale.

Les impôts impayés sur ces sommes accentuent la révolte des contribuables, qui commencent à réaliser qu'ils paient plus que leur part parce que d'autres se sauvent dans les Antilles avec la caisse. Sans compter que le manque à gagner qu'ils occasionnent entraîne les politiques d'austérité dont nous souffrons tous.

L'utilisation des paradis fiscaux ne cesse de prendre de l'ampleur au Canada et les investissements canadiens y augmentent deux fois et demie plus rapidement qu'ailleurs. L'an dernier, les investissements à la Barbade, cette petite île des Antilles dont le PIB excède à peine celui de la MRC de Joliette, ont atteint 80 milliards de dollars.

Le gouvernement fédéral, qui multiplie les annonces pour lutter contre les fraudeurs, passe à côté de la question : pour l'essentiel, l'utilisation des paradis fiscaux est parfaitement légale et comme législateur, c'est une chose que je veux changer.

Le Canada est l'un des plus importants utilisateurs de paradis fiscaux au monde. C'est particulièrement vrai pour ses cinq grandes banques, qui représentent la majorité des investissements canadiens dans les paradis fiscaux. Les impôts qu'elles évitent ainsi de payer, tant au fédéral que dans les provinces, pourraient atteindre 6 milliards \$. Pour cinq banques.

En juin dernier, le FMI constatait que la Banque Royale, la Banque Scotia et la CIBC représentaient, à elles trois, 80% de tous les actifs bancaires à la Barbade, à la Grenade et aux Bahamas.

La position du secteur bancaire canadien dans les paradis fiscaux est à ce point dominante que le FMI a craint plus tôt cette année que les incendies de Fort McMurray, qui ont provoqué la fermeture des pétrolières, n'entraînent un ralentissement économique... dans les Antilles.

En matière de fiscalité internationale, la loi québécoise est un calque du régime fédéral et le laxisme d'Ottawa cause des problèmes bien réels chez nous.

Un témoin à la Commission parlementaire de l'Assemblée nationale sur les paradis fiscaux a récemment soutenu que le Québec était libre d'y déroger et de lutter lui-même contre les paradis fiscaux, même si Ottawa s'y refuse.

En théorie, il a raison. J'aimerais bien que ce soit aussi vrai dans la réalité mais, malheureusement, ce n'est pas le cas.

Pour pouvoir appliquer la Loi de l'impôt, il est indispensable d'avoir accès aux renseignements fiscaux des contribuables. L'État ne peut pas imposer des revenus dont il ignore l'existence.

Pour la fiscalité internationale, ce sont les traités fiscaux et les accords de partage de renseignements qui permettent d'appliquer la loi et de percevoir les impôts. Or, non seulement c'est Ottawa qui en est signataire, mais ces traités interdisent carrément aux pays étrangers de partager des renseignements fiscaux, sauf si c'est pour appliquer la loi fédérale de l'impôt.

Tant que la loi québécoise est calquée sur celle d'Ottawa, ça va. Si elle devait y déroger, Québec ne pourrait pas l'appliquer.

Ainsi, même s'il est théoriquement autonome en matière de fiscalité internationale, le Québec se retrouve plutôt en liberté conditionnelle : il est libre, mais à condition de faire la même chose qu'Ottawa.

C'est d'autant plus problématique que le gouvernement fédéral a aménagé son régime fiscal expressément pour permettre l'utilisation des paradis fiscaux.

Pis encore, il l'a fait en catimini, par des changements règlementaires adoptés sans l'accord du Parlement. En réalité, jamais les élus fédéraux n'ont autorisé l'utilisation des paradis fiscaux, ni dans aucun traité ni dans aucune loi.

J'ai déposé une motion le printemps dernier pour demander au gouvernement fédéral de mettre fin à ce régime profondément injuste, véritable cadeau aux grandes banques qui n'en ont pourtant pas besoin. J'ai été très fier lorsque l'Assemblée nationale a unanimement adopté, en avril dernier, une résolution allant dans le même sens.

Le vote aura lieu dans quelques semaines et je n'ose croire que le Parlement pourrait rejeter ma motion et approuver, pour la toute première fois, l'utilisation des paradis fiscaux. Ce serait aller à contre-courant de l'histoire.

Mais même s'il l'adopte, le combat ne sera pas encore gagné. Encore faudra-t-il que le gouvernement fédéral la respecte. Le lobby de la finance, on le devine, pèsera de tout son poids pour qu'il reste inactif.

Et c'est là que le Québec peut entrer en jeu. Je le disais, aucun traité n'autorise l'utilisation des paradis fiscaux. Même le traité avec la Barbade ne l'autorise pas. Et la loi

de l'impôt précise que les seuls revenus non imposables sont ceux qui sont protégés par traité, c'est-à-dire, en ce qui concerne les paradis fiscaux, aucun.

Il y a de fortes chances que les règlements adoptés par le gouvernement fédéral contredisent les lois adoptées par le Parlement, ce qui est interdit.

Tant qu'ils ne sont pas contestés devant les tribunaux, ils continueront de s'appliquer. Mais si le Québec poursuivait Ottawa et utilisait le bassin de compétences juridiques dont il regorge pour contester les règlements, il est possible que ces règlements soient invalidés. Et alors le problème des paradis fiscaux serait largement réglé.

Le Québec peut agir d'une manière déterminante, mais c'est auprès du gouvernement fédéral qu'il peut le faire. C'est le Canada qui a la chance d'être un pays, pas nous.

## Introduction

Trop souvent, dans les débats sur les finances et les services publics, les paradis fiscaux sont l'éléphant dans la pièce. Aussi, nous félicitons la Commission des finances publiques d'avoir décidé de l'aborder de front.

Les paradis fiscaux sont le trou noir de l'économie et de la finance internationale et leur importance ne cesse de croître. À l'échelle de la planète, ce sont 32 trillions de dollars US qui y seraient réfugiés selon une évaluation de la Banque Mondiale.

Ces paradis fiscaux sont dangereux. Profitant de leur réglementation laxiste, les entreprises financières peuvent y mener leurs activités les plus spéculatives, voire les plus étonnantes, à l'abri du contrôle effectif des vrais États. C'est une menace réelle pour la stabilité internationale. Sans compter que leur manie du secret facilite la fraude, voire le financement de la criminalité et du terrorisme.

Mais il y a plus. Les paradis fiscaux sont injustes et menacent le bon fonctionnement des États. Les entreprises qui y ont recours ne contribuent pas leur juste part au financement des services publics et se mettent en marge du bien commun. Les autres contribuables sont alors obligés de compenser, provoquant leur sentiment de faire plus que leur part. De plus, le manque à gagner qu'ils provoquent chez les gouvernements menace les services publics et exacerbe l'austérité.

Cet aspect interpelle plus directement la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale et c'est ce sur quoi porte le présent mémoire. Comme législateurs au parlement fédéral, les députés du Bloc Québécois sont confrontés à la réalité canadienne et à la fiscalité internationale.

Ce sont ces expériences que je souhaite partager, avec quelques recommandations qui vous permettront, nous l'espérons, de passer de la critique à l'action.

## **Le phénomène des paradis fiscaux**

### Qu'est-ce qu'un paradis fiscal?

Il n'y a pas de définition universellement reconnue de ce qu'est un paradis fiscal et l'OCDE n'en tient pas de liste.

En effet, au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, les pays se sont concentrés sur la transparence pour mieux lutter contre le financement de la criminalité, en particulier du terrorisme. En 2002, un groupe de treize pays, dont le Canada, a forcé un changement à la définition de « paradis fiscaux » pour dorénavant ne parler que de « paradis fiscaux non coopératifs ».

L'enjeu économique et fiscal est alors passé au second plan au profit des enjeux de sécurité. C'est ainsi que la liste des paradis fiscaux de l'OCDE a été vidée de sa substance pour ne garder que ceux qui refusent de partager des renseignements. Par exemple, la Barbade est disparue de la liste dès 2002.

Dorénavant, il suffit qu'un paradis fiscal conclue un certain nombre d'accords de partage de renseignements pour qu'il soit retiré de la liste noire (ou grise, selon son niveau de coopération). Aussi, quand nous utilisons le terme « paradis fiscal » dans ce mémoire, nous désignons ce que le FMI appelle un « centre financier offshore », soit une des 42 juridictions (pas nécessairement un pays) qui se caractérise par :

- un nombre élevé d'institutions financières;
- la majorité des transactions sont initiées à l'étranger;
- la majorité des institutions sont contrôlées par des non-résidents;
- des actifs et des passifs hors de proportion avec l'économie domestique; et,
- une taxation faible ou nulle, une législation financière souple et un certain niveau de secret bancaire.

### Comment les utilise-t-on?

Pour une part, bien évidemment, il y a la fraude : des gens pourraient profiter du secret bancaire dans certaines juridictions étrangères pour cacher leurs revenus ou leurs actifs au fisc.

Sans minimiser ce phénomène, tout porte à croire que les initiatives pour s'y attaquer vont bon train.

Les accords de partage de renseignements se multiplient partout dans le monde. De plus, le règlement américain Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA), qui oblige les

institutions financières étrangères à déclarer au fisc tous les comptes appartenant à des résidents américains sous peine de sanctions financières, risque de porter un dur coup au secret bancaire. Ajoutons les fuites massives qui, grâce au consortium des médias, se multiplient et augmentent le risque de se faire débusquer, même lorsque les actifs ont été dissimulés derrière de multiples voiles ou que des comptes de banque ont été déguisés en sociétés de fiducie bidon. Finalement, il y a les initiatives de l'OCDE<sup>1</sup> qui visent à créer un nouveau standard en matière d'accord de partage de renseignements. Lorsqu'elles seront adoptées, le partage automatique devrait devenir la norme, remplaçant la pratique actuelle où un pays a besoin de formuler une demande précise sur un contribuable déjà identifié, ce qui ne permet pas de débusquer les fraudes.

Mais surtout, il faut être conscients que l'utilisation des paradis fiscaux est, dans la quasi-totalité des cas, parfaitement légale. C'est ici que nous sommes interpellés comme législateurs.

Il y a les riches individus qui tentent de placer leur fortune dans les paradis fiscaux avec l'intention que ces revenus soient défiscalisés dans leur pays de résidence. Or, il est devenu de plus en plus difficile pour un simple individu, aussi riche soit-il, d'utiliser les paradis fiscaux. Au Canada, depuis 2004, les revenus de placements à l'étranger ne sont plus exemptés d'impôt lorsqu'ils sont rapatriés<sup>2</sup>. La situation est semblable dans la majorité des pays de l'OCDE.

Bien entendu, avec un comptable créatif et un bon avocat, plusieurs essaient de nouveaux stratagèmes pour jouer au chat et à la souris avec le fisc, comme on l'a vu récemment avec le stratagème de l'île de Man créé par KPMG, mais il faut reconnaître que c'est de plus en plus difficile.

Aujourd'hui, c'est résolument du côté des entreprises qu'il faut se tourner pour comprendre le phénomène des paradis fiscaux et son importance sur la justice sociale et le financement de l'État.

Plusieurs stratagèmes existent qui, au final, reviennent tous au même : créer des filiales dans les paradis fiscaux et les utiliser pour diminuer artificiellement les profits déclarés dans les pays ayant une vraie fiscalité, dans des opérations comptables appelées « profit shifting ».

Parfois, c'est la filiale dans les paradis fiscaux qui est propriétaire du brevet. En facturant une fortune à l'entreprise de chez nous qui utilise ce brevet, elle réduit à néant les

---

<sup>1</sup> L'initiative BEPS (Base Erosion and Profit Shifting)

<sup>2</sup> Ils sont appelés « revenus étrangers accumulés tirés de biens » (REATB) dans la Loi de l'impôt et sont généralement imposables lorsqu'ils sont rapatriés.

profits comptabilisés ici. Parfois, utilisant la même logique, c'est plutôt la marque de commerce qui est enregistrée dans des paradis fiscaux.

Parfois, la filiale dans les paradis fiscaux agit comme intermédiaire entre les différentes composantes d'une même entreprise : elle achète les différentes pièces au prix coûtant, réduisant le profit des usines qui les ont fabriquées, pour les revendre à gros prix à l'usine qui fait l'assemblage final, réduisant à son tour ses profits.

Dans le secteur financier, les banques tendent à comptabiliser ici leurs activités les moins rentables (dépôt et prêt) et à comptabiliser dans les paradis fiscaux leurs activités les plus rentables (gestion de fortune, placements spéculatifs, etc.) Ou encore, les filiales dans les paradis fiscaux peuvent agir comme prêteuses pour couvrir les dépenses et investissements effectués ici, exigeant des intérêts qui diminuent d'autant les profits comptabilisés chez nous.

Ce ne sont là que quelques exemples de stratagèmes. Les fiscalistes ne manquent pas de créativité, tout cela pour transférer une part importante des profits dans leurs filiales dans les paradis fiscaux, lesquelles n'ont souvent pas d'activité réelle et ne sont que des coquilles vides créées à des fins fiscales.

## **Le Canada et les paradis fiscaux**

Il est difficile d'évaluer avec précision le manque à gagner au fédéral et au Québec occasionné par les paradis fiscaux. Ceci dit, des renseignements épars nous permettent de l'esquisser et de conclure que le Canada, et en particulier son système bancaire, est l'un des plus grands utilisateurs de paradis fiscaux au monde. Si nous cherchons une cible pour commencer à nous attaquer au problème, c'est de ce côté-là qu'elle se trouve.

### Statistique Canada

L'étude la plus éclairante a été produite par Statistique Canada en 2005<sup>3</sup>. Même si les données commencent à dater (2003), les tendances sont claires :

- L'investissement dans les paradis fiscaux augmente deux fois et demie plus vite qu'ailleurs dans le monde.
- La part que les paradis fiscaux occupent dans les investissements directs à l'étranger (IDE) est en augmentation constante.
- Le secteur financier représente la moitié des IDE et les deux tiers des investissements dans les paradis fiscaux.
- Le secteur bancaire représente, à lui seul, 80% des investissements du secteur financier dans les paradis fiscaux.
- Les actifs du secteur financier dans les paradis fiscaux ont été multipliés par 10 entre 1990 et 2003.

Tout porte à croire que la tendance s'est poursuivie.

L'augmentation de la part des paradis fiscaux dans les IDE que l'étude constatait (ils étaient passés de 14% à 22% entre 1990 et 2003) s'est maintenue : après une baisse dans la foulée de la crise financière de 2008, où les actifs financiers à risque ont perdu beaucoup de leur valeur, elle atteint 30% en 2015, tous secteurs confondus. Les données pour le secteur financier ne sont malheureusement pas disponibles

À elle seule, la Barbade a accaparé 80G\$ en investissements directs en 2015.

### Le FMI

En juin 2016, le FMI constatait que la Banque Royale, la Banque Scotia et la CIBC représentaient, à elles trois, 80% de tous les actifs bancaires à la Barbade, à la Grenade et aux Bahamas<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> L'investissement direct canadien dans les centres financiers offshore, Statistique Canada, 2005

En fait, toujours selon le FMI, la santé du secteur financier canadien est le deuxième élément le plus déterminant de la balance du compte courant à la Barbade, juste après le tourisme<sup>5</sup>.

La position du secteur bancaire canadien est à ce point dominante dans les paradis fiscaux que le FMI craignait ce printemps que les incendies de Fort McMurray, qui ont provoqué la fermeture des champs de bitume, n'entraînent un ralentissement... dans les Antilles<sup>6</sup>.

#### Une évaluation du manque à gagner de l'État pour le seul secteur bancaire

L'article 85 de la Loi sur les banques accorde au Surintendant des institutions financières le pouvoir de préciser la forme que doivent prendre les rapports financiers annuels des banques et les renseignements qu'ils doivent contenir.

Pendant quelques années, le Surintendant a exigé des banques qu'elles détaillent, pays par pays, leurs filiales à l'étranger et les impôts que l'utilisation de ces filiales leur avait permis d'économiser. Cette exigence a cessé dans la foulée de la foudroyée de la crise financière mais nous avons observé les états financiers 2007 des 5 plus grandes banques canadiennes (Scotia, Royale, TD, Montréal et CIBC) :

- Elles possédaient 89 filiales dans des paradis fiscaux.
- Le rendement de leurs activités étrangères était entre 1,9 et 2,7 fois plus élevé que le rendement sur leurs activités canadiennes. On doit en conclure qu'elles ont déménagé dans les places financières offshore leurs activités les plus payantes, dans une opération de « profit shifting » de très grande échelle.
- Ces 89 filiales dans les paradis fiscaux leur ont permis d'économiser 2,4 G\$ en impôt en 2007<sup>7</sup>.

Comme ces profits n'ont pas été imposés, leur taux d'imposition sur le revenu qui aurait dû être de 34,7% (impôts fédéral et provincial combinés) n'aura été que de 18% en moyenne. À titre de comparaison, selon la Réserve fédérale américaine, le taux effectif d'imposition des banques aux États-Unis cette année-là était de 33%, alors qu'elles étaient soumises à un taux officiel de l'ordre de 35% comme ici.

---

<sup>4</sup> CANADA: 2016 ARTICLE IV CONSULTATION—PRESS RELEASE; AND STAFF REPORT, juin 2016, p. 17

<sup>5</sup> IMF Executive Board Concludes 2016 Article IV Consultation with Barbados, Fonds Monétaire International, le 24 août 2016

<sup>6</sup> Supra, note 4

<sup>7</sup> En fait, le manque à gagner pour l'État (gouvernements fédéral et provinces combinés) est plus élevé. Le montant porté aux états financiers représentait la somme économisée, soit le montant qui aurait été exigible ici moins le montant qui a été effectivement payé à l'étranger.

On peut en conclure que les banques canadiennes utilisent beaucoup plus les paradis fiscaux que leurs consœurs américaines.

<b>Banque</b>	<b>Filiales PF</b>	<b>Impôt économisé PF</b>
Banque Scotia	22	467 M\$
Banque Royale	36	734 M\$
Banque TD	8	336 M\$
Banque CIBC	15	402 M\$
Banque de Montréal	8	492 M\$
<b>Total</b>	<b>89</b>	<b>2,4 G\$</b>

Les investissements à la Barbade ont augmenté de 150% entre 2007 et 2015; encore plus dans d'autres paradis fiscaux antillais comme les Bermudes ou les Îles Caïman. Le manque à gagner pourrait donc avoir atteint 6G\$ en 2015.

Avec un rendement moyen s'élevant à 16% de leur actif depuis 5 ans, les banques canadiennes sont parmi les plus profitables au monde<sup>8</sup>. Comme elles ne sont pas soumises à la concurrence étrangère, elles ne peuvent pas invoquer des impératifs de compétitivité internationale pour justifier leur surutilisation des paradis fiscaux. Et comme elles ne peuvent pas déménager<sup>9</sup>, le législateur n'a aucune raison d'hésiter à exiger d'elles qu'elles fassent leur juste part dans le financement du bien commun.

Reste à avoir le courage de confronter leur résistance, laquelle pèse très lourd à Ottawa : accaparant 10,5% du PIB de l'Ontario, le secteur financier y a un poids gigantesque. À titre de comparaison, le système financier suisse, dont on dit qu'ils sont les banquiers du monde, représente lui aussi 10,5% du PIB de ce pays.

---

<sup>8</sup> Supra, note 4, p. 7

<sup>9</sup> La Loi sur les banques protège le secteur bancaire canadien de la concurrence : pour effectuer des activités bancaires au Canada, une banque doit être domiciliée au Canada et être de propriété canadienne.

## **Fiscalité québécoise : autonomie ou liberté conditionnelle?**

En matière de fiscalité internationale, la loi québécoise de l'impôt est un calque de la loi fédérale. Ainsi, les lacunes de la loi et des règlements canadiens ont un impact direct sur les finances publiques québécoises.

Certains soutiennent que cette situation n'est pas nécessaire et que le gouvernement du Québec jouirait de toute la latitude pour lutter lui-même contre les paradis fiscaux, indépendamment de ce que fait Ottawa.

En théorie, ils n'ont pas tort. Malheureusement, nous ne vivons pas en théorie et dans la réalité, notre situation est beaucoup moins enviable.

### Le principe constitutionnel

L'article 92(2) de la Constitution de 1867 affirme que le Québec a compétence exclusive sur « la taxation directe dans les limites de la province, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux ». Ainsi, constitutionnellement, le Québec peut concevoir et administrer son système fiscal d'une manière complètement autonome.

En principe, cette autonomie s'étend aussi à la fiscalité internationale. Le jugement du Comité judiciaire du Conseil privé de 1937 sur les Conventions du travail indique clairement que le fait qu'Ottawa conclue un traité international ne change absolument rien au partage des compétences législatives ni à l'autonomie du Québec dans les domaines qui relèvent de lui :

« the Dominion cannot, merely by making promises to foreign countries, clothe itself with legislative authority inconsistent with the constitution which gave it birth. »<sup>10</sup>

Ainsi, qu'Ottawa signe ou non un traité fiscal ne change rien à l'autonomie fiscale complète du Québec. Constitutionnellement, le Québec pourrait dénoncer l'accord Canada-Barbade ou, plus précisément, il pourrait y contrevenir (il ne peut pas le dénoncer puisqu'il n'y est pas lié). Théoriquement, il pourrait le faire.

Malheureusement, un monde sépare la théorie de la réalité.

---

<sup>10</sup> Canada (A.G.) v. Ontario (A.G.), [1937] [Labour Conventions case], Parag. 352

## Un incontournable : l'accès à l'information

Lors de sa comparution à la Commission des finances publiques le 15 septembre 2016, le fiscaliste André Lareau le disait d'entrée de jeu : « On ne peut contrôler ce qu'on ne voit pas. »<sup>11</sup>

L'accès aux renseignements fiscaux est un préalable à l'application de Loi de l'impôt. À cet effet, le gouvernement fédéral a conclu 92 traités fiscaux et 22 accords de partage de renseignements fiscaux qui contiennent tous, malgré leurs grandes imperfections, des dispositions relatives au partage de renseignements. Sans elles, le gouvernement fédéral ne disposerait pas des informations nécessaires à l'application de sa propre loi. Les traités sont la pierre d'assise de la fiscalité internationale.

Les dispositions relatives au partage de renseignements fiscaux qu'on retrouve dans les traités contiennent de nombreux défauts. Par exemple, elles ne prévoient pas l'échange automatique de renseignements. Les demandes doivent être spécifiques et concerner une information précise sur un contribuable bien identifié, ce qui ne permet pas de débusquer un contribuable dont on ignorerait les activités dans des paradis fiscaux.

Mais surtout, elles ne concernent que « les impôts sur le revenu qui sont perçus par le Gouvernement du Canada »<sup>12</sup> et « les impôts existants établis ou administrés par le gouvernement du Canada »<sup>13</sup>

En d'autres termes, seul Ottawa peut demander des renseignements fiscaux à l'étranger<sup>14</sup> parce qu'il est le seul signataire des traités et il ne peut le faire qu'afin d'appliquer la loi fédérale de l'impôt. En fait, tel que rédigés, les accords interdisent carrément aux pays étrangers de partager des renseignements fiscaux, sauf pour l'application de la loi fédérale de l'impôt.

Tant que la loi québécoise de l'impôt est un calque de la loi fédérale, ça va. Par contre, si la loi québécoise devait y déroger, le gouvernement du Québec ne disposerait pas des renseignements lui permettant d'appliquer sa loi. Bref, il est libre de concevoir son régime fiscal mais s'il utilise cette liberté, il ne peut plus appliquer sa loi.

---

<sup>11</sup> Journal des débats, le jeudi 15 septembre 2016 - Vol. 44 N° 118 (10h45)

<sup>12</sup> Accord fiscal entre le Canada et la Barbade, Art 2

<sup>13</sup> Accord entre le Canada et le Commonwealth des Bahamas sur l'échange de renseignements en matière fiscale, art. 3

<sup>14</sup> Les accords de partage de renseignements fiscaux prévoient même que l'Agence du revenu du Canada puisse se rendre sur place, interroger des témoins, assister à un contrôle fiscal ou consulter les registres fiscaux (Sauf, curieusement, l'accord avec le Panama, où cette disposition est absente).

Ainsi, même s'il est théoriquement autonome en matière de fiscalité internationale, le Québec se retrouve plutôt en liberté conditionnelle : il est libre, mais à condition de faire la même chose qu'Ottawa.

Pour tous les aspects internationaux de la fiscalité québécoise y compris les paradis fiscaux, la clé est malheureusement à Ottawa, quoi qu'en dise la Constitution.

### Doctrine Gérin-Lajoie et fiscalité : le Québec peut-il conclure des traités fiscaux?

Puisque, dans la pratique, les traités fiscaux actuels empêchent le Québec d'adopter des règles différentes de celles d'Ottawa, ne pourrait-il pas conclure lui-même ses propres traités fiscaux et ainsi recouvrer son autonomie en matière de fiscalité internationale? Théoriquement, oui.

Dans le célèbre discours qu'il prononçait devant le corps consulaire de Montréal, le vice-premier ministre Paul Gérin-Lajoie énonçait ce qui deviendrait la doctrine qui porte désormais son nom. « Il n'y a (...) aucune raison que le droit d'appliquer une convention internationale soit dissocié du droit de conclure cette convention. »<sup>15</sup>

La doctrine Gérin-Lajoie postule que dans ses domaines de compétence, le Québec a le droit de conclure des traités. Puisque la loi québécoise de l'impôt est de la juridiction exclusive du Québec, on en comprend que le Québec pourrait conclure les traités fiscaux permettant de la faire appliquer.

Sur le plan constitutionnel, cette position est irréprochable et c'est la raison pour laquelle le gouvernement du Québec, peu importe le parti au pouvoir, continue d'y souscrire. La Constitution n'indique pas qui, du gouvernement fédéral ou des gouvernements des provinces, a le pouvoir de conclure des traités. Et pour cause : en 1867, ce pouvoir relevait de la couronne britannique.

En 1931, avec le Statut de Westminster, Ottawa a cru qu'il avait hérité de tous les pouvoirs britanniques en matière de traités. Si cela avait été le cas, il aurait aussi hérité du pouvoir de les mettre en œuvre, comme le prévoyait l'article 132 de la constitution pour les traités conclus par la Grande-Bretagne au nom du Canada.

---

<sup>15</sup> Allocution de M. Paul Gérin-Lajoie aux membres du Corps consulaire de Montréal, lundi, 12 avril 1965.  
[https://www.saic.gouv.qc.ca/images/affaires-intergouvernementales/quebec-fil-du-temps/23-a%20discours\\_gerin\\_lajoie.pdf](https://www.saic.gouv.qc.ca/images/affaires-intergouvernementales/quebec-fil-du-temps/23-a%20discours_gerin_lajoie.pdf)

Mais ce n'est pas ce qu'a jugé le comité judiciaire du Conseil privé en 1937. Au contraire, il a jugé que les pouvoirs des provinces restaient intacts et qu'elles n'étaient pas liées par la signature d'Ottawa<sup>16</sup>.

Le pouvoir de conclure des traités est un pouvoir de l'exécutif. Or, il est solidement établi en droit constitutionnel que les pouvoirs exécutifs sont répartis entre Ottawa et les provinces de la même manière que le sont les pouvoirs législatifs<sup>17</sup>. Le Québec peut donc prétendre avoir le pouvoir de conclure des traités fiscaux ou des accords de partage de renseignements fiscaux afin d'appliquer la loi québécoise de l'impôt. Rien dans la constitution ou la jurisprudence ne l'interdit.

Mais ça, c'est la théorie. En réalité, ce n'est pas si simple et c'est pourquoi, 51 ans après avoir été énoncée, la doctrine Gérin-Lajoie n'est encore qu'une doctrine.

En relations internationales, les pays parlent aux pays et pour le faire, ils respectent deux grands aprioris :

Premièrement, ils présument que le gouvernement parle au nom de l'État. Même là où le pouvoir de conclure des traités relève du législatif, les pays étrangers présument que le gouvernement a le pouvoir de le faire. Ainsi, même si la constitution américaine accorde au Congrès le pouvoir de conclure des traités, c'est le gouvernement américain que nous allons voir; pas le président du Sénat. Agir autrement reviendrait à interpréter nous-mêmes la constitution américaine, un grave impair.

Deuxièmement, ils présument que le gouvernement central parle au nom du pays. La constitution de plusieurs fédérations et confédérations accorde à leurs États fédérés le droit de conclure des traités<sup>18</sup>. Pourtant, dans nos relations avec eux, c'est d'abord avec le gouvernement central que nous discutons. S'il nous informe que nous pouvons aller voir la province (ou le canton ou le länders ou la communauté), nous le ferons. Mais tant qu'il ne le fait pas, ce n'est qu'avec lui que nous pouvons discuter et conclure des traités.

---

<sup>16</sup> La Cour n'a cependant pas décidé qui, d'Ottawa ou des provinces, avait le droit de conclure ces traités, un flou qui demeure à ce jour.

<sup>17</sup> Cette question est définitivement réglée depuis 1892 (*Liquidators of the Maritime Bank v. New Brunswick (Receiver-General)*, [1892] A.C. 437 [*Liquidators of the Maritime Bank*].), décision maintes fois réitérée depuis.

<sup>18</sup> Par exemple, la Belgique (article 167(3) de la constitution), l'Allemagne (article 32.3 de la constitution), la Suisse (article 56 de la constitution), l'Argentine (article 124.1 de la constitution), l'Autriche (article 16.1 de la constitution) et la Bosnie Herzégovine (article III (2) de la constitution).

C'est la même chose au Canada. Pour que nous puissions conclure des traités, il faudra que le gouvernement fédéral informe les pays étrangers que nous pouvons le faire. Or, il s'y refuse obstinément depuis un demi-siècle<sup>19</sup>.

La France a décidé de passer outre le cadenas diplomatique fédéral. À ce jour, elle est la seule à l'avoir fait. C'est ce qui explique que le seul traité fiscal que le Québec a conclu est avec elle. Pour le reste, nous sommes accrochés au train fédéral et tributaires de la direction qu'il veut bien prendre.

En théorie, le Québec pourrait conclure ses traités fiscaux. En réalité, les pays parlent aux pays et le fédéral dispose d'un veto effectif sur la capacité d'action du Québec, peu importe ce qu'en dit le droit constitutionnel.

Dans ce domaine, tant le cadenas que sa clé se trouvent à Ottawa.

---

<sup>19</sup> La réponse fédérale au discours de Paul Gérin-Lajoie est venue en 1968 avec la publication de « Fédéralisme et relations internationales » par Paul Martin père, secrétaire d'État aux affaires extérieures. Il y concède que le Québec peut discuter avec des interlocuteurs étrangers « des affaires qui intéressent les provinces et se rattachent essentiellement au secteur privé » mais prétend que la capacité de conclure des traités ayant valeur légale est du ressort exclusif d'Ottawa. Ottawa n'a jamais dérogé de cette position depuis, aussi mal fondée soit-elle.

## Le régime fiscal canadien

Le régime fiscal canadien repose sur la notion de résidence. Ainsi, la Loi de l'impôt prévoit, comme règle générale, qu'un contribuable qui réside au Canada paie ses impôts au Canada sur l'ensemble de ses revenus<sup>20</sup>, qu'ils aient été gagnés ici ou à l'étranger<sup>21</sup>. Ceci inclut ceux générés par une filiale étrangère lorsqu'ils sont rapatriés au Canada<sup>22</sup>.

Cependant, si ce revenu a été gagné dans un pays avec lequel le Canada a conclu une convention fiscale<sup>23</sup>, il peut être non imposable parce que la filiale étrangère serait considérée comme ne résidant pas au Canada et que la convention fiscale interdit la double imposition. Dans ce cas, on fait une entorse à la règle générale à l'effet que tous les revenus qu'un Canadien reçoit, peu importe d'où ils proviennent dans le monde, sont taxables. C'est alors la convention fiscale qui s'applique.

### Le cas de la Barbade

La Barbade a mis sur pied un régime fiscal spécial pour les entreprises qui, même si leur siège est officiellement à la Barbade, mènent l'essentiel de leurs activités à l'étranger. Pour ces entreprises, généralement filiales d'entreprises étrangères (surtout canadiennes), la Barbade est un paradis fiscal avec un taux d'imposition d'aussi peu que 0,25%.<sup>24</sup>

La convention fiscale avec la Barbade, conclue en 1980, prévoit que les profits rapatriés de la Barbade ne doivent pas être taxés au Canada. C'est vrai. Ceci dit, elle ne s'applique qu'aux entreprises qui ont une activité réelle et qui paient des vrais impôts.<sup>25</sup>

L'article 30 de la Convention est très clair :

*Les dispositions des articles VI à XXIV<sup>26</sup> du présent Accord ne s'appliquent pas aux personnes ou autres entités ayant droit à un avantage fiscal spécial :*

- a) *à la Barbade, en vertu de la Loi sur les sociétés d'affaires internationales (International Business Companies Act), de la Loi sur les assurances exemptées (Exempt Insurance Act), de la Loi sur les assurances (Insurance*

---

<sup>20</sup> Loi de l'impôt sur le revenu, article 2 (1)

<sup>21</sup> Loi de l'impôt sur le revenu, article 3a

<sup>22</sup> Loi de l'impôt sur le revenu, article 90(1)

<sup>23</sup> Loi de l'impôt sur le revenu, article 248(1) et 250(5)

<sup>24</sup> Le taux de base de 2,5% diminue avec les revenus pour atteindre 0,25% au-delà d'un certain seuil de revenu. Barbados International Business Companies Act: <http://www.investbarbados.org/ibc.php>

<sup>25</sup> Les entreprises qui y mènent réellement leurs activités devront payer un vrai impôt (25%). C'est le taux que devront payer, par exemple, l'hôtelier ou le marchand qui y opèrent leurs commerces.

<sup>26</sup> Ces articles sont ceux qui exonèrent d'impôt canadien les gains réalisés à la Barbade

*Act), de la Loi sur les services financiers internationaux (International Financial Services Act), de la Loi sur la société à responsabilité restreinte (Society With Restricted Liability Act) ou de la Loi sur les fiducies internationales (International Trusts Act), ou de toute autre loi substantiellement analogue adoptée par la suite.*

Ainsi, les coquilles vides à la Barbade ne sont pas protégées par le traité.

Pour bien saisir l'intention du législateur lorsqu'il a adopté la *Loi de 1980 sur l'accord Canada-Barbade en matière d'impôt sur le revenu*, nous sommes allés consulter les débats de la Chambre des communes de l'époque. En effet, compte tenu de l'impact que les traités fiscaux ont sur l'application de la Loi de l'impôt, ils doivent tous être adoptés par le Parlement, sous la forme d'une loi de mise en œuvre.

Tant du côté du gouvernement que de l'opposition, les débats ont beaucoup porté sur l'article 30 du traité qui exclut les filiales qui ne paient presque pas d'impôt. Le Ministre des finances de l'époque, Allan MacEachen, a pris soin de préciser que le traité ne pourrait « en aucun cas » ouvrir la porte à l'utilisation de la Barbade en tant que paradis fiscal pour éviter de payer l'impôt au Canada.

Notons qu'à l'époque, la Loi de l'impôt n'accordait pas la même importance qu'aujourd'hui aux traités et leur strict respect n'était pas intégré dans la Loi. Un revenu rapatrié de l'étranger pouvait être exempté d'impôt s'il provenait de tout pays se trouvant dans une liste énumérée au règlement. La Barbade s'y trouvait, de même que d'autres pays avec lesquels le Canada n'avait même pas conclu de traité fiscal.<sup>27</sup>

La situation a changé en 1994 lorsque le projet de loi de mise en œuvre du budget modifie la Loi de l'impôt pour préciser que dorénavant, seul les revenus et les entreprises protégés par traité seront exemptés d'impôt au Canada.

Puisque la Barbade est le seul paradis fiscal avec lequel le Canada a conclu un traité fiscal et que ce traité ne couvre pas les coquilles vides créées pour des raisons fiscales, la panique s'est emparé des firmes comptables.

Par la Loi d'accès à l'information, nous avons obtenu copie de la correspondance entre Craig Cowan, de la firme comptable Arthur Andersen<sup>28</sup> et Wallace Conway, de la Direction des politiques fiscales du ministère des Finances. Alors que M. Cowan fait état

---

<sup>27</sup> Pensons au Libéria, où Canada Steamship Lines International était enregistrée jusqu'à son déménagement à la Barbade dans la foulée des changements survenus dans la Loi de l'impôt en 1994.

<sup>28</sup> Arthur Andersen, qui faisait partie des cinq grandes firmes comptables aux États-Unis, est aujourd'hui disparue, emportée par le scandale d'ENRON dont elle avait maquillé les livres.

de ses inquiétudes à l'effet que ses clients ne puissent plus jouir du paradis fiscal de la Barbade, le ministère lui répond de ne pas s'inquiéter et que la question sera réglée par voie règlementaire :

« Be advised that proposed paragraph 5907 (11.2) is intended to ensure that a Barbados international business corporation which is a foreign affiliate will remain eligible to earn exempt surplus. »

Effectivement, lorsque le gouvernement a adopté le règlement 5907 (11.2) c), il spécifiait que l'exclusion des entreprises jouissant d'un avantage fiscal à la Barbade (prévue à l'article 30 du traité et faisant partie des lois) ne s'applique pas. Ainsi, malgré ce que dit le traité, malgré ce que dit la loi, les entreprises canadiennes pourront rapatrier les profits de leur filiale à la Barbade sans payer d'impôt.

Notons que les filiales établies à la Barbade sont souvent des holdings qui chapeautent les activités d'autres filiales établies dans d'autres paradis fiscaux. Comme les profits de ces filiales transitent par la Barbade avant d'être rapatriés au Canada, ils se trouvent couverts par ce règlement qui les exempte d'impôt.

Et c'est ainsi que la Barbade est devenue le paradis fiscal du Canada, par simple décision gouvernementale.

Jamais la Chambre n'a accepté cette situation, ni en adoptant la *Loi de 1980 sur l'accord Canada-Barbade en matière d'impôt sur le revenu*, ni en modifiant la Loi de l'impôt en 1994 pour donner effet au traité fiscal. En fait, le législateur avait même insisté pour dire que le traité ne pourrait « en aucun cas » être invoqué pour profiter d'un avantage fiscal à la Barbade et éviter de payer l'impôt canadien.

### Les autres paradis fiscaux

Avec la crise financière de 2008 qui exerçait des pressions énormes sur les finances publiques partout dans le monde, la communauté internationale a intensifié les pressions sur les paradis fiscaux.

En particulier, les pays se sont mis à exiger la levée du secret, qui favorise l'évasion fiscale. Les paradis fiscaux ont donc été sommés de conclure des accords de partage de renseignements fiscaux. Tout pays qui ne concluait pas au moins 12 de ces accords risquait de se retrouver sur la liste noire, avec les sanctions financières qui viennent avec.

Le Canada a alors conclu 22 accords de partage de renseignements fiscaux, tous avec des paradis fiscaux.<sup>29</sup> Ces accords n'ayant aucune incidence fiscale, ils n'ont pas eu à être adoptés par le Parlement dans une loi de mise en œuvre.

Or, en 2009, en annexe d'un des projets de loi « mammoth » de mise en œuvre du budget, le gouvernement insérait une section appelée « crédit d'impôt pour frais médicaux »<sup>30</sup>, laquelle contenait une proposition d'amendement au règlement de l'impôt qui n'avait rien à voir avec les frais médicaux.

L'article 5907 (11) des règlements était amendé pour préciser que même si les accords de partage de renseignements ne sont pas des traités fiscaux et que la loi de l'impôt n'exempte que les revenus et les entreprises protégées par traité, un revenu est exempté s'il provient d'un pays avec lequel le Canada a conclu « un accord général d'échange de renseignements fiscaux ». Le règlement est depuis entré en vigueur, rétroactif à 2007.

Ainsi, d'un trait de plume dans les règlements, le gouvernement a libéralisé 22 paradis fiscaux. L'impact risque d'être énorme. Dans son évaluation des perspectives économiques de la Barbade, le FMI laisse entendre que la Barbade pourrait, à terme, perdre son statut de paradis fiscal du Canada :

“In 2007, Canada extended its favorable “exempt surplus” tax treatment of foreign affiliates in tax-treaty countries to all jurisdictions that sign tax information exchange agreements (TIEAs).<sup>1</sup> Prior to this, Barbados had been the main destination for Canadian business investment, but the changes made other jurisdictions with lower or no taxes and an TIEA more attractive.”<sup>31</sup>

Encore une fois, les législateurs ne se sont pas prononcés sur la question. Encore une fois, ce n'est pas ce que prévoyaient les traités ni le texte de la loi de l'impôt. Tout s'est fait en catimini par règlement.

---

<sup>29</sup> La liste complète se trouve sur le site du ministère des Finances : <http://www.fin.gc.ca/treaties-conventions/tieaerf-fra.asp>

<sup>30</sup> Loi d'exécution du budget (2009), p. 179 et suivantes [http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/2009\\_2.pdf](http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/2009_2.pdf)

<sup>31</sup> Supra note 4, p. 17

## **En guise de conclusion... ou de nouveau départ**

À Ottawa, les députés peuvent déposer des projets de loi qui seront débattus et votés selon un ordre établi lors d'un tirage au sort. Favorisé par le tirage, mon tour est arrivé dès le début de la présente législature et j'ai voulu modifier la Loi de l'impôt pour en colmater des brèches et mieux lutter contre l'utilisation des paradis fiscaux.

En travaillant avec les légistes de la Chambre, j'ai découvert que le problème ne résidait pas dans les traités ni dans la loi. En fait, j'ai réalisé que jamais les législateurs n'avaient autorisé l'utilisation des paradis fiscaux et qu'au contraire ils s'étaient plusieurs fois prononcé contre. Tout se trouvait dans le règlement 5907, adopté sans l'accord du Parlement.

J'ai donc rédigé le projet de loi C-222<sup>32</sup> de manière à ce que le texte de la loi, en reprenant les termes mêmes des traités conclus par le Canada, contredise explicitement les règlements problématiques et les fassent tomber. Le président de la Chambre ayant jugé que notre projet de loi avait pour effet de lever un nouvel impôt, ce que seul le gouvernement peut initier, j'ai transformé le projet de loi en motion qui demandait au gouvernement de préciser la Loi de l'impôt ou de changer les règlements problématique.

Pour l'essentiel, c'est le texte de la résolution que l'Assemblée nationale a adoptée le 14 avril 2016, à l'unanimité.

Le débat sur ma motion de terminera le 21 octobre prochain et le vote se tiendra quelques jours plus tard. Espérons que la pression du Québec influencera le parlement fédéral et que la Chambre n'approuvera pas, pour la toute première fois, l'utilisation des paradis fiscaux, ce qu'elle ferait si elle rejetait la motion.

Mais une motion n'est que l'expression d'une opinion. Le gouvernement a l'obligation morale de la respecter mais n'en a pas l'obligation légale. Il est possible que les pressions politiques soient insuffisantes face au poids du secteur financier ontarien et que le gouvernement décide de ne rien faire.

Et c'est là que le Québec pourrait jouer un rôle utile.

Comme on l'a vu, aucun traité fiscal ne libéralise l'utilisation des paradis fiscaux, pas plus que la Loi de l'impôt elle-même, qui précise que seuls les revenus et les entreprises protégés par traité peuvent être exemptés d'impôt au Canada.

---

<sup>32</sup> [http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/421/Private/C-222/C-222\\_1/C-222\\_1.PDF](http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/421/Private/C-222/C-222_1/C-222_1.PDF)

En fait, il est tout à fait possible que les règlements 5907 (11) et 5907 (11.2)c contredisent la loi et soient, de ce fait, carrément illégaux. Comme ils n'ont jamais été contestés, ils demeurent en vigueur.

Je vous suggère de recommander au gouvernement du Québec de mettre ses meilleurs légistes au travail pour qu'ils évaluent la possibilité de contester ces articles du règlement de l'impôt devant les tribunaux.

Cette démarche aurait pour mérite de forcer Ottawa à réagir. Qu'il le fasse dans un sens ou dans l'autre, il devra pour la première fois le faire à visière levée, ce qui est indispensable au débat public dans une société démocratique.