

LE PHÉNOMÈNE DU RECOURS AUX PARADIS FISCAUX



Place aux citoyens

OBSERVATIONS, CONCLUSIONS
ET RECOMMANDATIONS



COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES
MARS 2017

LE PHÉNOMÈNE DU RECOURS AUX PARADIS FISCAUX



ASSEMBLÉE NATIONALE

QUÉBEC

Place aux citoyens

OBSERVATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS



COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES
MARS 2017

LES COLLABORATEURS DE LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

SECRETARIAT DE LA COMMISSION

- M. Mathew Lagacé
- M. Cédric Drouin
- M. Simon Quer

RECHERCHE

- M. Samuel Houngué

LES MEMBRES ET AUTRES DÉPUTÉS AYANT PARTICIPÉ

- M. Bernier (Montmorency), président de la Commission
- M. Marceau (Rousseau), vice-président
- M. Spénard (Beauce-Nord), vice-président

- M. Bolduc (Mégantic)
- M. Bonnardel (Granby)
- M. Carrière (Chapleau)
- M^{me} David (Gouin)
- M^{me} de Santis (Bourassa-Sauvé)
- M. Fortin (Pontiac)
- M. Girard (Trois-Rivières)
- M. Habel (Sainte-Rose)
- M. Khadir (Mercier)
- M. Lelièvre (Gaspé)
- M. Lisée (Rosemont)
- M. Matte (Portneuf)
- M. Merlini (La Prairie)
- M. Pagé (Labelle)
- M. Poëti (Marguerite-Bourgeoys)
- M. Polo (Laval-des-Rapides)
- M. Reid (Orford)
- M. Therrien (Sanguinet)

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission des finances publiques, veuillez-vous adresser au secrétaire de la Commission, M. Mathew Lagacé.

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3
Téléphone : 418 643-2722
Télécopie : 418 643-0248
Courrier électronique : cfp@assnat.qc.ca

Dépôt légal – mars 2017
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN : 978-2-550-78126-4

TABLE DES MATIÈRES

MOT DU PRÉSIDENT ET DES VICE-PRÉSIDENTS	7
SOMMAIRE	9
AVANT-PROPOS	11
INTRODUCTION	13
PREMIÈRE PARTIE / LES PARADIS FISCAUX	15
L'évasion et l'évitement fiscaux et les paradis fiscaux	15
L'importance des paradis fiscaux dans le monde	15
L'importance des paradis fiscaux au Canada et au Québec	16
Les initiatives de l'OCDE en matière de paradis fiscaux	16
La lutte contre les paradis fiscaux au Canada et au Québec	17
La lutte au Canada	17
La lutte au Québec	18
La lutte dans d'autres pays	18
DEUXIÈME PARTIE / LES TRAVAUX DE LA COMMISSION	21
La mission européenne	21
Les consultations particulières et les auditions publiques	21
Le 30 septembre 2015	21
L'Agence du revenu du Québec	21
Le ministère des Finances du Québec	22
M. Éric Lauzon	23
M ^e Paul Ryan	24
Le 17 novembre 2015	24
L'Autorité des marchés financiers	24
L'Association des banquiers canadiens	25
Les banques	25
Le 18 novembre 2015	26
Le Mouvement Desjardins	26
M. Julien Frédéric Martin	27
Le 12 mai 2016	28
Raymond Chabot Grant Thornton	28
KPMG	28
Le 19 mai 2016	29
PricewaterhouseCoopers	29
Deloitte	30
Ernst&Young	30
Le 15 septembre 2016	31
M ^{me} Marwah Rizqy	31
M. André Lareau	32
ATTAC-Québec	33
M. Alain Deneault	34

TROISIÈME PARTIE / LES OBSERVATIONS, LES CONCLUSIONS ET LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION	35
Recommandations à mettre en œuvre par le gouvernement du Québec	35
Recommandations à discuter avec le gouvernement fédéral	40
LISTE DES RECOMMANDATIONS	41
ANNEXES	47
Annexe I : La liste des paradis fiscaux établie par le service de la recherche du Congrès américain	47
Annexe II : La liste de pays présentant des caractéristiques de paradis fiscaux selon le service de la recherche du Congrès américain	48
Annexe III : La liste des dix plus importants paradis fiscaux selon le magazine <i>Forbes</i>	49
Annexe IV : Les principales mesures canadiennes de lutte contre le recours aux paradis fiscaux avant le budget de mars 2016.....	50
Annexe V : La documentation sur l'établissement des prix de transfert et la déclaration pays par pays.....	52
Annexe VI : Les orientations révisées sur l'établissement des prix de transfert.....	54
Annexe VII : Les abus des conventions fiscales.....	55
Annexe VIII : L'échange spontané de décisions fiscales.....	56
Annexe IX : La modification de l'exception à la règle contre le dépouillement du surplus.....	57
Annexe X : L'élargissement de la portée des règles actuelles relatives aux mécanismes de prêts adossés à quatre autres situations.....	58
Annexe XI : Les taux provinciaux et territoriaux d'imposition des sociétés en 2016	61
Annexe XII : Les principales mesures québécoises de lutte contre l'évitement fiscal abusif.....	62
Annexe XIII : Le texte de la résolution de l'Assemblée nationale du Québec concernant la Barbade	63

MOT DU PRÉSIDENT ET DES VICE-PRÉSIDENTS

C'est avec un grand plaisir et un grand enthousiasme que nous présentons le rapport de la Commission des finances publiques sur le recours aux paradis fiscaux à des fins d'évasion et d'évitement fiscaux. Le 25 février 2015, les membres de la Commission se sont unanimement donné le mandat d'explorer le sujet en vue de faire des recommandations pour lutter contre ce phénomène qui semble prendre des proportions inquiétantes depuis plusieurs années. Vingt-cinq mois plus tard, les membres ont adopté, encore à l'unanimité, le compte rendu de leurs travaux. Ils sont en outre fiers de souligner que l'ensemble des travaux se sont déroulés dans un contexte non partisan.

Ce rapport est l'aboutissement d'un long processus de recherche, d'apprentissage, de consultations et d'auditions publiques. Les élus ont constaté que, comme eux, la très grande majorité des témoins et de la population est préoccupée par les conséquences du recours aux territoires à faible fiscalité par certains contribuables. Notons d'abord des pertes fiscales importantes pour les gouvernements se traduisant par l'effritement de leur capacité à financer les services publics. Ensuite, il faut relever l'injustice envers les autres contribuables. Les députés ont en outre remarqué que ce que certains qualifient de cancer de l'économie mondiale mobilise les parlementaires et les citoyens presque partout dans le monde industrialisé, notamment au sein de l'Union européenne, aux États-Unis et en Australie.

La durée du mandat a été ponctuée de nouvelles rapportant des scandales sur l'utilisation des paradis fiscaux et sur l'indignation de la société civile à cet égard dans plusieurs pays. Ainsi, seulement au cours des douze derniers mois, le monde a eu droit à des révélations sur les *Panama papers*, sur les *Bahamas leaks*, sur l'affaire KPMG États-Unis et sur l'affaire KPMG Canada. Ces scandales ont apporté une preuve additionnelle aux parlementaires de la justesse de leur choix de se pencher sur le phénomène. Ils ajoutent à la pertinence des recommandations formulées dans ce rapport et à l'urgence de les mettre en œuvre.

Au cours du mandat, plusieurs députés non membres de la Commission ont participé au débat et ont apporté leurs idées. À tous ces députés, membres et non membres de la Commission des finances publiques, nous exprimons nos sincères remerciements.

Par ailleurs, le rapport n'aurait pas pu voir le jour sans la participation professionnelle et diligente de plusieurs membres du personnel de l'Assemblée nationale. À tous ceux-là, nous exprimons notre profonde gratitude. Nous remercions particulièrement Samuel Houngué, du Service de la recherche de la Bibliothèque qui a accompagné la Commission des finances publiques tout au long du mandat en lui fournissant les résultats de ses recherches sur le sujet, en préparant divers documents et en participant à la rédaction du présent rapport. Nous remercions également Danielle Simard, réviseure, qui s'est assurée de la qualité linguistique des documents. Nous tenons également à remercier grandement les secrétaires de la Commission, Cédric Drouin et Mathew Lagacé ainsi que l'agent de secrétariat, Simon Quer, pour leur contribution dévouée et efficace à l'organisation et au déroulement du mandat d'initiative.

Enfin, nous ne pouvons terminer ce mot sans remercier l'experte fiscaliste, M^{me} Brigitte Alepin, qui a été l'une des premières personnes à discuter du sujet avec nous, ainsi que les individus et les groupes qui ont participé aux auditions publiques. Nous leur sommes reconnaissants pour leur précieuse contribution au débat et aux recommandations formulées dans ce rapport. Nous espérons que ces recommandations retiendront l'attention des gouvernements et les amèneront à poser des gestes concrets pour contrer le recours à l'évasion et l'évitement fiscaux.



Raymond Bernier

Député de Montmorency
Président de la Commission



Nicolas Marceau

Député de Rousseau
Vice-président de la Commission



André Spénard

Député de Beauce-Nord
Vice-président de la Commission

SOMMAIRE

LE MANDAT

Le 25 février 2015, la Commission des finances publiques s'est donné le mandat d'initiative intitulé Le phénomène du recours aux paradis fiscaux à des fins d'évasion et d'évitement fiscaux. Le mandat avait pour but de permettre aux parlementaires de prendre la mesure du phénomène au Québec et de proposer des moyens pour y faire face.

À cette fin, les membres se sont familiarisés avec le sujet à la lecture de plusieurs documents et la participation à plusieurs activités spécialisées. La Commission a également tenu des consultations particulières et des auditions publiques auxquelles furent conviés 22 groupes ou individus. Tout au long des auditions, la Commission a orienté ses efforts vers la recherche de solutions. C'est aussi dans cet esprit qu'elle dépose son rapport. Celui-ci contient 27 recommandations à mettre en œuvre par le gouvernement du Québec et 11 autres à discuter avec le gouvernement fédéral pour une application éventuelle par ce dernier.

LE RÔLE DES PARADIS FISCAUX

À la suite de la crise financière de 2008, il est apparu clairement que les paradis fiscaux jouent un rôle important dans l'évasion et l'évitement fiscaux à l'échelle internationale. Le nombre de ces territoires s'apparentant à des paradis fiscaux varie selon les sources. L'importance des pertes fiscales qui découlent de leur utilisation n'est connue avec précision dans aucun État du monde, incluant le Québec et le Canada. Cela s'explique par le secret qui entoure les activités de ces territoires et par l'absence de méthode d'estimation précise et fiable. Certains évaluent que ces pertes se situent entre 8 et 15 milliards au Canada et entre 1 et 2 milliards de dollars au Québec. D'autres estiment ces pertes à des sommes encore plus considérables.

LA LUTTE CONTRE LE RECOURS AUX PARADIS FISCAUX PAR L'OCDE

À l'échelle internationale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est l'organisme chargé de proposer aux pays des moyens d'harmoniser les règles fiscales internationales pour lutter contre le recours aux paradis fiscaux. Depuis le milieu des années 1990, l'OCDE fournit périodiquement des directives pour encadrer la pratique des prix de transfert, soit les prix auxquels des entités liées s'échangent des biens et services, mais qui peuvent créer des distorsions dans la fiscalité. Elle a aussi établi des normes d'échange de renseignements fiscaux entre les pays. D'abord faits à la demande d'un des pays partenaires, ces échanges sont devenus depuis peu automatiques entre les États participants. Par ailleurs, en 2015, l'OCDE a adopté un plan de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS). Constitué de 15 actions, le plan vise à réformer la fiscalité internationale de façon globale et coordonnée, notamment pour contrer le phénomène de l'évasion fiscale. L'organisme invite les pays à mettre en œuvre ces actions le plus rapidement possible.

LA LUTTE CONTRE LE RECOURS AUX PARADIS FISCAUX AU CANADA ET AU QUÉBEC

Le Canada adopte des mesures de lutte contre le recours aux paradis fiscaux depuis le milieu des années 1980. Les plus récentes remontent à mars 2016. En effet, le budget fédéral 2016-2017 propose des mesures visant la fiscalité internationale et l'augmentation des moyens de l'Agence du revenu du Canada. Concernant la fiscalité internationale, dix des quinze actions du BEPS sont couvertes. À l'interne, l'Agence du revenu du Canada se voit octroyer 444 millions de dollars additionnels répartis sur cinq ans pour, entre autres, augmenter le nombre de spécialistes en vérification et pour établir une solide infrastructure de renseignements.

Pour sa part, le Québec adopte des mesures de lutte contre les planifications fiscales abusives (PFA) depuis 2009. En outre, grâce à une entente-cadre avec son homologue du fédéral, l'Agence du revenu du Québec obtient les renseignements recueillis en vertu des conventions fiscales et des accords d'échange de renseignements fiscaux que le Canada a signés avec d'autres pays. Par ailleurs, dans ses deux derniers budgets, le Québec dit souhaiter intensifier les discussions avec le fédéral et les autres provinces pour lutter plus efficacement contre l'évasion et l'évitement fiscaux internationaux.

LA LUTTE CONTRE LE RECOURS AUX PARADIS FISCAUX DANS QUELQUES AUTRES PAYS

Plusieurs pays ont des mesures similaires à celles du Canada en matière de lutte contre l'évitement fiscal abusif et les paradis fiscaux. L'Allemagne, les États-Unis, la France, le Portugal et le Royaume-Uni en sont quelques-uns. De même, comme le Canada, l'Union européenne a adopté, de janvier à avril 2016, plusieurs directives de mise en œuvre de certaines actions du BEPS.

Par ailleurs, en 2014, les États-Unis ont mis en vigueur le Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA). Cette loi oblige les banques étrangères à fournir au fisc américain les renseignements qu'elles détiennent sur leurs clients américains, sous peine de sanctions. Ils ont ensuite signé des accords intergouvernementaux avec certains pays, dont le Canada. Ces accords imposent la même obligation aux banques américaines et ont fortement inspiré l'OCDE dans l'établissement des normes d'échange automatique de renseignements.

De même, depuis 2014, certains pays tels l'Australie, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni mettent en place des registres dits centraux pour combattre les sociétés-écrans anonymes. Celles-ci sont des entreprises fictives utilisées par les grandes entreprises pour concevoir des montages complexes leur permettant de transférer des fonds dans les paradis fiscaux. Les registres centraux enregistrent le ou les propriétaires ou les bénéficiaires physiques ultimes des entreprises.

LES AUDITIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

La Commission des finances publiques a reçu 22 témoins en auditions publiques. Les banques et les firmes comptables soutiennent qu'il n'existe plus de paradis fiscaux, mais des territoires à faible fiscalité. Elles affirment aussi que les pertes fiscales des gouvernements sont attribuables à l'évasion fiscale et non à l'évitement fiscal qui est, par ailleurs, légal. Selon l'ensemble des autres témoins toutefois, l'évitement fiscal abusif international est un fait incontestable et est responsable d'une bonne partie du manque à gagner des gouvernements. Quelques-uns soutiennent que la lutte contre le phénomène passe avant tout par l'harmonisation des règles fiscales internationales et la mise en œuvre des recommandations de l'OCDE. D'autres demandent au Québec de se soustraire aux conventions fiscales canadiennes et d'imposer les multinationales sur leurs activités réalisées au Québec. Certaines autres personnes entendues demandent de conditionner l'octroi des contrats publics aux grandes entreprises à l'absence d'activités de leur part dans les paradis fiscaux.

Plusieurs estiment qu'il n'est pas nécessaire d'adopter de nouvelles réglementations, si ce n'est pour remplacer l'impôt sur le revenu par des prélèvements plus adaptés à l'économie globalisée. À cet égard, des taxes de vente plus élevées et la taxation du commerce électronique sont évoquées. La plupart des témoins demandent aussi aux parlementaires d'augmenter les ressources de l'Agence du revenu du Québec afin de lui permettre de faire plus de vérifications et de traiter plus rapidement les divulgations volontaires.

LES OBSERVATIONS ET LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Les membres de la Commission déplorent la position des banques et des firmes comptables sur les paradis fiscaux et sur l'impact de ces derniers sur les revenus des gouvernements. Ils reconnaissent la complexité du phénomène et les difficultés à le combattre efficacement. Ils prennent acte des mesures en place au Québec depuis 2009 et des commentaires et propositions des témoins entendus en auditions publiques.

Ils prennent également en considération les récentes mesures du budget fédéral et les dernières dispositions de certains pays ainsi que de l'Union européenne. Ils formulent en conséquence deux groupes de recommandations au gouvernement du Québec : un premier groupe à mettre en œuvre par lui-même et un deuxième groupe qu'il est convié à discuter avec le gouvernement fédéral pour une application éventuelle par ce dernier.

AVANT-PROPOS

Le 25 février 2015, en vertu de l'article 149 du Règlement de l'Assemblée nationale, la Commission des finances publiques s'est donné un mandat d'initiative concernant le phénomène du recours aux paradis fiscaux à des fins d'évasion et d'évitement fiscaux. Depuis le début des années 2000, le recours aux paradis fiscaux par les particuliers et les entreprises a fait l'objet de nombreux reportages et de débats un peu partout dans le monde. Il a même donné lieu à des enquêtes publiques dans certains pays, dont le Royaume-Uni, la France et les États-Unis. Aussi la Commission a-t-elle décidé de prendre la mesure du phénomène au Québec et d'examiner les moyens d'y faire face. Le mandat visait notamment à offrir aux parlementaires et à la population une occasion de comprendre et d'analyser le phénomène du recours aux paradis fiscaux.

Pour ce faire, les élus ont décidé d'examiner l'impact du phénomène sur les recettes fiscales de l'État québécois, de faire un recensement des mesures en place à l'Agence du revenu du Québec et à l'Agence du revenu du Canada ainsi que dans d'autres administrations. Ils se proposent de recommander des pistes de solutions pour lutter contre le phénomène.

Afin de circonscrire les travaux et de ne pas chercher de coupables, les membres de la Commission ont convenu de quelques balises. Premièrement, ils ont choisi de se limiter à une bonne compréhension des stratégies et des mécanismes en cause. Deuxièmement, ils ont décidé de présenter le phénomène de manière à ne pas cibler certains groupes d'acteurs facilitant ou bénéficiant de l'utilisation des paradis fiscaux.

Pour réaliser le mandat, la Commission a décidé de tenir des consultations particulières et des auditions publiques au cours desquelles ont été entendus les 22 groupes du tableau suivant.

L'Agence du revenu du Québec	La Banque Royale du Canada	KPMG	M. Alain Deneault
Le ministère des Finances du Québec	La Banque Scotia	Pricewaterhouse Coopers	
M. Éric Lauzon	La Banque TD	Deloitte	
M ^e Paul Ryan	La Banque de Montréal	Ernst & Young	
L'Autorité des marchés financiers	Le Mouvement Desjardins	M ^{me} Marwah Rizqy	
L'Association des banquiers du Canada	M. Julien Frédéric Martin	M. André Lareau	
La Banque Nationale du Canada	Raymond Chabot Grant Thornton	ATTAC-Québec	

La Commission a pris connaissance des mémoires envoyés par certains témoins. Elle a visionné le film *Le prix à payer*, scénarisé par l'experte fiscaliste Brigitte Alepin. Certains membres ont participé au colloque Taxcoop organisé par M^{me} Alepin à Montréal le 3 novembre 2015. D'autres ont effectué une mission à Bruxelles et à Paris auprès des institutions européennes et françaises du 13 au 19 février 2016. En outre, les parlementaires ont consulté des rapports sur le phénomène des paradis fiscaux du Sous-comité permanent d'enquêtes du Sénat américain¹. Ils ont reçu et pris connaissance des réponses de l'Agence du revenu du Canada à des questions qu'ils lui ont posées pour éclaircir certains points.

Ces activités et ces documents ont alimenté la réflexion des parlementaires. Les auditions ont eu lieu pendant six jours, entre septembre 2015 et septembre 2016.

¹ Ces rapports sont *Caterpillar's offshore tax strategy* (1^{er} avril 2014), *Offshore tax evasion: the effort to collect unpaid taxes on billions in hidden offshore accounts* (26 février 2014) et *Dividend tax abuse: how offshore entities dodge taxes on US stock dividends* (11 septembre 2008). Les trois proviennent du United States Senate Permanent subcommittee on investigations, <http://www.hsgac.senate.gov/subcommittees/investigations>

INTRODUCTION

Dans le cadre du mandat d’initiative que s’est donné la Commission des finances publiques sur le phénomène du recours aux paradis fiscaux à des fins d’évasion et d’évitement fiscaux, elle a entendu en auditions publiques, le 30 septembre 2015, les 17 et 18 novembre 2015, les 12 et 19 mai 2016 et le 15 septembre 2016, des groupes intéressés à divers titres et à divers degrés par les paradis fiscaux. La Commission a entendu 22 groupes, associations ou individus.

D’entrée de jeu, la Commission remercie l’ensemble des personnes qui ont participé aux auditions et qui ont contribué, par leurs mémoires, leurs témoignages, leurs réflexions et leurs propositions, à faire avancer les travaux relatifs à la compréhension du phénomène et des moyens en place ou qui pourraient être développés, sinon pour l’éradiquer, du moins pour en limiter les impacts.

Dès l’adoption du mandat d’initiative, en février 2015, et tout au long des auditions publiques, la Commission a orienté ses efforts vers la recherche de solutions. C’est aussi dans cet esprit qu’elle dépose son rapport à l’Assemblée nationale. La Commission soumet des recommandations qu’elle croit pertinentes pour lutter efficacement contre le recours aux paradis fiscaux tant au Québec qu’au Canada. Certaines des propositions s’adressent directement au gouvernement québécois et peuvent être mises en œuvre rapidement par lui. D’autres, touchant des matières de compétence fédérale, convient le Québec à discuter de leur mise en œuvre avec le gouvernement du Canada. Un grand nombre de ces recommandations s’inspire des mesures en place ailleurs dans le monde et complète celles annoncées par le gouvernement fédéral dans son budget 2016-2017 en lien avec la fiscalité internationale.

Le rapport se divise en trois parties. La première présente les paradis fiscaux, leur importance dans le monde, au Canada et au Québec ainsi que les initiatives de l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en la matière. Elle expose en outre les principales mesures mises en place au fil des années au Canada, au Québec et dans quelques pays pour lutter contre le phénomène. La deuxième section fait état des travaux de la Commission. La dernière partie présente les observations, les conclusions et les recommandations de la Commission.

L'ÉVASION ET L'ÉVITEMENT FISCAUX ET LES PARADIS FISCAUX

Au Québec, l'évasion fiscale est l'acte d'omettre de déclarer des revenus tirés d'activités ou de placements secrets à l'étranger. L'évitement fiscal, quant à lui, consiste en l'utilisation des règles fiscales existantes pour réduire ou annuler l'impôt à payer². Poussé à l'extrême, l'exercice d'évitement devient de l'évitement fiscal abusif³.

Les congés fiscaux et le secret bancaire facilitent l'évasion fiscale. Pour sa part, la course entre les pays pour offrir des échappatoires fiscales plus alléchantes les unes que les autres favorise la planification fiscale abusive.

Généralement, la richesse obtenue par l'évasion fiscale ou par l'évitement fiscal par un particulier ou par une entreprise trouve refuge, à l'abri de l'impôt, dans un pays autre que le sien. Ce pays tiers est souvent ce qu'il est convenu d'appeler un paradis fiscal.

L'OCDE définit le paradis fiscal comme un territoire présentant une ou plusieurs des quatre caractéristiques suivantes :

- Un taux d'imposition faible ou nul.
- L'existence du secret bancaire protégé par des dispositions rigoureuses.
- L'absence de transparence du régime fiscal.
- L'absence d'échanges de renseignements fiscaux efficaces avec d'autres pays.

La crise économique et financière de 2008 a fait paraître plus clairement le rôle des paradis fiscaux dans l'évasion fiscale et l'évitement fiscal abusif dans le monde. Ce rôle a été accentué et accéléré grâce à la mondialisation et à Internet, d'une part, et à l'utilisation non conforme de certains mécanismes comme les conventions fiscales et les prix de transfert, d'autre part.

L'IMPORTANCE DES PARADIS FISCAUX DANS LE MONDE

Le nombre de paradis fiscaux existant dans le monde ne fait pas consensus et varie selon les sources. La plus récente liste vient du service de recherche du Congrès américain (SRCA). Établie en 2015, elle compte 50 paradis fiscaux⁴.

Le SRCA énumère aussi neuf pays, dont le Canada, non reconnus comme des paradis fiscaux, mais qui en présentent des caractéristiques⁵. Enfin, en 2010, le magazine *Forbes* a publié une liste des dix plus importants paradis fiscaux dans le monde en fonction du volume financier qui transite par eux⁶.

Selon le Fonds monétaire international, 50 % des capitaux mondiaux transitent par les paradis fiscaux. Ceux-ci hébergent quelque 4 000 banques, les deux tiers des *hedge funds*⁷ et 2 millions de sociétés-écrans⁸. Ils abriteraient entre 21 000 et 31 000 milliards de dollars⁹ et feraient perdre quelque 3 100 milliards de dollars par an aux gouvernements dans le monde.

2 En Europe, par contre, l'évasion fiscale au sens québécois est désignée par le terme fraude et l'évitement fiscal au sens québécois, par le terme évasion fiscale.

3 Il y a de l'évitement fiscal légitime, comme la déduction des pertes d'entreprise du revenu d'emploi ou des pertes reportées des revenus d'une autre année, et de l'évitement fiscal abusif, par exemple l'évitement fiscal réalisé par le recours à des paradis fiscaux. Au Québec on a dans le passé aussi utilisé l'expression Planification fiscale abusive (PFA). Ces PFA n'étaient pas spécifiquement liées au recours aux paradis fiscaux. Pour cette raison, pour éviter la confusion, la Commission préfère utiliser l'expression évitement fiscal abusif dans le cadre de son rapport.

4 La liste est présentée à l'annexe I. Voir : Congressional Research Service, *Tax Havens international tax avoidance and evasion*, 15 janvier 2015.

5 Cette liste de 9 pays est présentée à l'annexe II.

6 Cette liste, qui est encore aujourd'hui la plus citée dans les médias, est présentée, par ordre décroissant d'importance, à l'annexe III. Voir "World's best tax Havens", *Forbes* <http://www.forbes.com/2010/07/06>.

7 Les *hedge funds* sont des fonds d'investissement gérés de façon déconnectée des indices de la bourse, non ouverts au public et qui utilisent des techniques spéculatives pour tirer parti des hausses et des baisses des différents marchés.

8 Une société-écran est une société fictive, créée pour dissimuler les transactions financières d'une ou de plusieurs autres sociétés. Plusieurs buts sont recherchés lors de la création de sociétés-écrans, dont l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent.

9 <http://www.cadtm.org/L-existence-des-paradis-fiscaux-n>, consulté en août 2016

L'IMPORTANCE DES PARADIS FISCAUX AU CANADA ET AU QUÉBEC

Selon Statistique Canada, en 2014, les contribuables canadiens détenaient quelque 300 milliards de dollars dans les paradis fiscaux. Le stock d'investissements directs canadiens à l'étranger dans sept principaux paradis fiscaux dépassait 184 milliards de dollars¹⁰, soit 54 % de tous les actifs d'investissements directs étrangers du secteur financier canadien et 22,2 % de tous les investissements directs étrangers du Canada. Au cours de cette année, la Barbade est devenue le deuxième destinataire des investissements directs étrangers après les États-Unis¹¹. Par ailleurs, en 2015, les entreprises ont augmenté leurs dépenses dans les paradis fiscaux de 17 % par rapport à 2014. En outre, les cinq grandes banques canadiennes sont actives dans les paradis fiscaux où elles détiennent plus de 81 filiales.

En ce qui concerne les pertes fiscales canadiennes annuelles dues aux paradis fiscaux, l'Institut de recherche en économie contemporaine (IREC) les estime à 8 à 15 milliards de dollars pour le Canada¹².

Au Québec, le recours aux paradis fiscaux n'est pas traité distinctement de l'évasion fiscale. Toutefois, dans le cadre des présentes consultations particulières, le ministère des Finances a évalué les pertes fiscales québécoises annuelles attribuables au recours aux paradis fiscaux à entre 0,8 et 1 milliard de dollars¹³. Pour sa part, l'IREC les estime à entre 1 et 2 milliards de dollars. D'autres avancent des chiffres encore plus considérables.

LES INITIATIVES DE L'OCDE EN MATIÈRE DE PARADIS FISCAUX

Sur le plan international, l'OCDE est l'organisme chargé par le G20 et le G8 d'inciter et d'aider les pays à lutter contre le recours aux paradis fiscaux. L'OCDE intervient et accompagne les pays dans cette lutte depuis le milieu des années 1990, mais ses actions se sont accentuées depuis la crise économique et financière de 2008. Jusqu'ici, l'OCDE est intervenue principalement :

- En énonçant et en faisant appliquer le principe de la pleine concurrence aux prix de transfert.
- En adoptant et en diffusant les normes d'échange sur demande et d'échange automatique de renseignements.
- En adoptant un plan d'action sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices.

Voyons ce qui a trait aux prix de transfert. Cette expression désigne les prix auxquels les filiales d'un groupe multinational s'échangent des biens et services entre elles. Ils déterminent donc la répartition des bénéfices entre ces entités et, en conséquence, celle de l'impôt à payer par chacune et le groupe dans son ensemble. Afin d'empêcher la fixation de prix arbitraires susceptibles d'optimiser l'impôt du groupe, l'OCDE préconise d'utiliser le principe de la pleine concurrence, soit le prix du marché comme prix de transfert. Le prix du marché en question est celui auquel aurait été effectuée une transaction comparable à celle des filiales, si elle avait eu lieu entre deux entités non liées.

Quant aux normes d'échange de renseignements fiscaux entre les pays, l'OCDE les a établies pour la première fois en 2009. Les échanges devaient être faits sur demande de l'un des protagonistes. Ils devaient en outre être exempts de restrictions et respectueux des droits des contribuables. De plus, les renseignements échangés devaient rester confidentiels.

Le 6 mai 2014, l'OCDE a introduit une nouvelle norme d'échange qui doit être automatique plutôt que sur demande. L'échange automatique de renseignements requiert que les institutions financières établies dans des territoires partenaires¹⁴ identifient tous les clients qui ont pour domicile un autre pays partenaire. Dès qu'une personne devant faire l'objet d'une déclaration est identifiée, l'institution financière déclarera sur une base annuelle les renseignements adéquats aux autorités fiscales locales qui feront, par la suite, suivre ces données aux autorités fiscales du pays dans lequel cette personne est domiciliée fiscalement.

10 Institut de recherche économique contemporaine, *La fuite vers les paradis fiscaux a connu une croissance phénoménale*, Fiche technique n° 2, octobre 2015, http://www.irec.net/upload/File/ftc2015_10_14paradisfiscaux.pdf

11 Statistique Canada, « Investissement direct étranger, 2014 », *Le Quotidien*, 24 avril 2015.

12 IREC, *op. cit.*

13 Ministère des Finances, *Le phénomène du recours aux paradis fiscaux*, Mémoire déposé à la Commission des finances publiques, 29 septembre 2015, http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_memoireparadisfiscaux.pdf

14 Les territoires partenaires sont les pays qui ont signé l'accord d'échange automatique de renseignements.

La norme subordonne aussi l'accès des paradis fiscaux au marché financier international à leur participation à ce mécanisme d'échange automatique.

En décembre 2015, plus de 100 États, dont la Suisse et tous les grands centres importants, se sont engagés à mettre en œuvre la nouvelle norme. Près de la moitié de ces territoires prévoit faire les premiers échanges automatiques en 2017, les autres, dont le Canada, en 2018.

Dans le cadre d'une autre intervention, en 2013, l'OCDE a lancé le Plan d'action sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (*Base erosion and profits shifting* ou BEPS). Le BEPS est un ensemble de recommandations proposées par l'OCDE pour une approche internationale coordonnée de la lutte contre l'évasion fiscale de la part des entreprises multinationales. Les quinze propositions visent à établir un ensemble unique de règles fiscales internationales pour mettre fin à l'érosion des bases d'imposition et au transfert artificiel de bénéfices vers certains pays ou territoires dans le but de se soustraire à l'impôt. Elles visent donc à réformer la fiscalité internationale de façon globale et coordonnée. En octobre 2015, après avoir finalisé le BEPS, l'OCDE appelle les pays à mettre en œuvre le plus rapidement possible les actions pour contrer l'évasion et l'évitement fiscaux.

LA LUTTE CONTRE LES PARADIS FISCAUX AU CANADA ET AU QUÉBEC

La lutte au Canada

Au fil des années, le Canada, comme la plupart des pays industrialisés, s'est doté d'une panoplie de moyens pour lutter contre le recours aux paradis fiscaux¹⁵. Par ailleurs, plus récemment, le budget fédéral 2016-2017 contient des dispositions de lutte contre la planification fiscale abusive répondant à certaines recommandations du BEPS. Ces mesures portent sur les points suivants :

- La documentation des prix de transfert et la déclaration pays par pays¹⁶.
- Les orientations sur l'établissement des prix de transfert¹⁷.
- Les abus des conventions fiscales¹⁸.
- L'échange spontané de décisions fiscales avec d'autres autorités fiscales¹⁹.
- La participation à l'élaboration d'un instrument multilatéral de modification des conventions fiscales.
- La modification de l'exception à la règle contre le dépouillement du surplus²⁰.
- L'élargissement de la portée des règles actuelles relatives aux mécanismes de prêts adossés à quatre autres situations, soit les loyers et les redevances, les règles anti-remplacement, les prêts aux actionnaires et les cas de structures à plusieurs intermédiaires²¹.

Au total, les mesures du budget couvrent dix des quinze actions du BEPS. Le gouvernement fédéral dit poursuivre son examen des recommandations liées aux cinq autres actions.

En outre, le budget 2016-2017 prévoit l'investissement de 444,4 millions de dollars, répartis sur cinq ans, dans le but de permettre à l'Agence du revenu du Canada de lutter contre l'évasion et l'évitement fiscaux. Entre autres, les sommes serviront à augmenter le nombre de spécialistes en vérification et elles visent à établir une solide infrastructure de renseignements d'affaires.

Le 11 avril 2016, la ministre du Revenu du Canada a annoncé les détails de l'utilisation des sommes dévolues à l'Agence du revenu. Elle a fait aussi part de la mise en place d'un comité consultatif indépendant qui se penchera sur les stratégies actuelles et futures d'évasion fiscale à l'étranger et les moyens de lutter contre elles. Elle rend publique une étude de l'Agence du revenu qui indique que l'évasion fiscale internationale est très difficile à estimer et qu'à l'instar des autres pays, une telle évaluation n'est pas possible à court ou moyen terme²².

15 Les principaux moyens en place avant le budget de 2016 sont listés à l'annexe IV.

16 Des explications sur ce sujet sont présentées à l'annexe V.

17 Des explications sur ce sujet sont présentées à l'annexe VI.

18 Des explications sur ce sujet sont présentées à l'annexe VII.

19 Des explications sur ce sujet sont présentées à l'annexe VIII.

20 Des explications sur ce sujet sont présentées à l'annexe IX.

21 Des explications sur ce sujet sont présentées à l'annexe X.

22 Selon l'étude, aucun pays ne fait cette évaluation. Seule la Suède a tenté l'exercice, mais il repose sur tellement d'hypothèses que le gouvernement suédois même a qualifié le résultat de peu fiable.

La lutte au Québec

Depuis 2009, le Québec adopte des mesures de lutte contre l'évitement fiscal abusif découlant de stratagèmes fiscaux interprovinciaux et internationaux²³.

Par ailleurs, Revenu Québec a signé une entente-cadre avec l'Agence du revenu du Canada qui lui permet d'avoir accès aux renseignements qu'elle recueille en vertu des conventions fiscales et des accords d'échange de renseignements que le Canada a conclus avec certains pays²⁴.

En outre, dans son discours sur le budget de mars 2015 et dans celui de mars 2016, le gouvernement du Québec a dit vouloir intensifier les discussions avec les gouvernements fédéral et provinciaux pour lutter efficacement contre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal abusif.

La lutte dans d'autres pays

Plusieurs pays adoptent des mesures similaires à celles du Canada pour lutter contre l'évitement fiscal abusif et les paradis fiscaux. Nous en avons recensé quelques-unes en vigueur aux États-Unis, au Royaume-Uni, au Portugal, en Allemagne et en France.

Parmi ces pays, les États-Unis ont les mesures les plus originales et les plus sévères. En effet, les pénalités équivalentes au plus élevé de 30 % sur l'impôt évité ou 200 000 \$ pour l'utilisateur d'une part, et au plus élevé de 50 % du revenu tiré d'une planification fiscale abusive ou 200 000 \$ pour le promoteur d'autre part, sont plus élevées qu'ailleurs. De plus, depuis 2014, est entré en vigueur le Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA). Il oblige les banques étrangères à fournir des renseignements sur leurs clients américains ou imposables aux États-Unis. Le non-respect de cette exigence expose la banque à un impôt de 30 % sur les revenus tirés de ses activités aux États-Unis.

À la suite de l'entrée en vigueur du FATCA, les États-Unis ont signé des accords intergouvernementaux avec un certain nombre de pays. Ces accords précisent les modalités de la mise en œuvre du FATCA dans ces pays et assurent à ces derniers la réciprocité en matière de fourniture de renseignements fiscaux par les banques américaines sur les citoyens de ces pays.

Enfin, l'Allemagne, l'Espagne, les États-Unis, la France, l'Italie et le Royaume-Uni ont élaboré un modèle permettant l'application du FATCA entre les gouvernements signataires. De plus, un modèle plus large d'échange automatique s'inspirant du FATCA et des accords intergouvernementaux a été élaboré par l'OCDE et s'applique aux pays non signataires. Cette initiative de l'OCDE est souvent appelée FATCA international.

Également, depuis 2014, certains pays, tels l'Australie, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, mettent en place des registres dits centraux pour combattre les sociétés-écrans anonymes. Celles-ci sont des entreprises fictives utilisées par les grandes entreprises pour concevoir des montages complexes leur permettant de transférer des fonds dans les paradis fiscaux. Les registres centraux consignent le ou les propriétaires physiques ultimes des entreprises. Éliminant l'anonymat, ils rendent plus difficile la contravention aux règles fiscales en vigueur.

Par ailleurs, le 28 janvier 2016, l'Union européenne a publié son Paquet de mesures contre l'évasion fiscale. Les propositions portent sur l'adoption d'une assiette fiscale commune, la confection d'une liste noire des paradis fiscaux non coopératifs, la déductibilité des intérêts et des redevances, les pratiques fiscales dommageables, les établissements stables, les abus des conventions fiscales, la fixation des prix de transfert et leur documentation et la déclaration pays par pays.

²³ À cet égard, les taux d'imposition des sociétés en vigueur dans les provinces le 1^{er} janvier 2016 sont présentés à l'annexe XI et les principales mesures de lutte contre les planifications fiscales abusives sont présentées à l'annexe XII.

²⁴ Cependant, le Québec a une entente avec la France, l'Entente fiscale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française qui permet l'échange de renseignements entre les deux États.

En outre, le 12 avril 2016, par une nouvelle directive²⁵, la Commission européenne oblige toute entreprise ayant une filiale dans l'Union et un chiffre d'affaires d'au moins 750 millions d'euros²⁶ à faire une déclaration pays par pays. Les données déclarées seront rendues publiques.

Voici quelques mesures de lutte en vigueur dans les États étudiés.

MESURES	EXEMPLES D'ÉTATS OÙ ELLES S'APPLIQUENT
Signature ou modification de conventions fiscales	Allemagne, Canada, États-Unis, France, Portugal, Royaume-Uni, Union européenne
Accords d'échange de renseignements	Allemagne, Canada, États-Unis, France, Portugal, Royaume-Uni, Union européenne
Divulgence volontaire d'information de planification fiscale abusive cachée	Canada, France, Royaume-Uni
Divulgence obligatoire d'information de certaines planifications fiscales abusives	Canada, États-Unis, France, Québec
Règle générale anti-évitement (rend une opération illégale)	Allemagne, Canada, Québec, Royaume-Uni
Pénalité à l'utilisateur d'une planification fiscale abusive	États-Unis, Portugal, Québec
Pénalité au promoteur d'une planification fiscale abusive	Canada, Portugal, Québec, Royaume-Uni
Déclaration obligatoire d'abris fiscaux potentiellement abusifs	États-Unis, France, Portugal, Québec, Royaume-Uni
Limitation de la déductibilité des intérêts et des redevances (Règle de la capitalisation restreinte)	Allemagne, Canada, France, Portugal, Union européenne
Suspension de certains avantages fiscaux lorsque des paradis fiscaux sont impliqués	Allemagne, Canada, France, Portugal, Royaume-Uni
Règles identiques pour filiales nationales et étrangères	États-Unis, Union européenne
Dispositions spécifiques relatives à certaines fiducies	Canada, Québec
Déclaration pays par pays	Au 31 décembre 2016, plus de 40 pays dont l'Allemagne, l'Australie, le Canada ²⁷ , la Chine, le Danemark, la France, l'Inde, le Japon, la Norvège, la Suisse et les États de l'Union européenne
Fixation des prix de transfert et leur documentation	Canada, Union européenne
Registre central des bénéficiaires réels	Australie, Danemark, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Union européenne

25 Dans l'Union européenne, une directive est un texte du Conseil ou de la Commission européenne fixant à un ou à des États membres un résultat à atteindre dans un domaine donné. C'est une loi de l'Union.

26 Les entreprises qui n'ont pas de filiale dans l'Union européenne devront publier les mêmes données, mais pour leur activité globale dans le monde entier. Elles devront fournir plus de détails sur leurs activités menées dans des paradis fiscaux.

27 Le 29 juillet 2016, le gouvernement fédéral a publié un avant-projet de loi aux fins de commentaires pour mettre en œuvre la déclaration pays par pays. Le document maintient le seuil de 750 millions d'euros et instaure des pénalités pour fraude ou défaut de produire la déclaration. Il fait aussi référence à un formulaire prescrit pour la production qui n'a cependant pas encore été publié. Le gouvernement s'engage à respecter la confidentialité des déclarations.

LA MISSION EUROPÉENNE

Du 13 au 19 février 2016, des membres de la Commission ont effectué une mission d'étude auprès des institutions européennes et françaises à Bruxelles et à Paris. Le but de la mission était de permettre aux élus québécois de voir comment les députés européens répondent au phénomène du recours aux paradis fiscaux. Ils ont ainsi notamment été informés des récentes directives émises par la Commission européenne à l'intention des pays membres, comme celle sur la déclaration pays par pays et l'échange de renseignements entre les autorités fiscales, celle sur l'obligation des pays membres d'adopter des correctifs à leurs règles fiscales nationales pour contrecarrer les principaux stratagèmes d'évitement fiscal et celle sur l'Assiette commune et consolidée pour l'impôt des sociétés. Cette dernière permettrait aux entreprises de recourir à un système de guichet unique pour remplir leurs déclarations fiscales et de consolider les profits et les pertes qu'elles enregistrent dans toute l'Union. Précisons que l'impôt ainsi calculé serait partagé par l'autorité fiscale du lieu de résidence de l'entreprise déclarante entre les pays de l'Union en fonction des activités réelles de l'entreprise dans chacun d'eux.

Les parlementaires du Québec ont aussi pu approfondir leurs connaissances sur des propositions mises de l'avant par la Plateforme paradis fiscaux et judiciaires, un regroupement de dix-neuf organisations de la société civile française. Parmi ces propositions, notons l'octroi aux employés d'une entreprise d'un droit individuel de poursuite contre l'employeur lorsqu'ils sont obligés de collaborer à des schémas d'évitement fiscaux, la détermination d'un taux d'imposition minimum des sociétés pour tous les pays, l'établissement d'un registre public des fiducies et des sociétés-écrans avec l'inscription des bénéficiaires réels et l'obligation pour les conseillers en fiscalité de divulguer aux autorités fiscales, selon des critères convenus, les arrangements de planification fiscale mis en place par leurs clients.

Par ailleurs, les députés ont reçu l'appréciation du directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, M. Pascal Saint-Amans, de certains enjeux importants comme les échanges automatiques de renseignements, les modifications aux conventions fiscales, les prix de transfert, l'implication des pays en développement et le rôle des parlementaires.

Enfin, ils ont échangé sur la situation spécifique de la France au regard des enjeux liés à l'évitement fiscal et des moyens mis en place au cours des dernières années par les institutions suivantes : la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, la Commission des finances du Sénat, les commissions d'enquête sénatoriales de 2012 et 2013, le Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins.

LES CONSULTATIONS PARTICULIÈRES ET LES AUDITIONS PUBLIQUES

Dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques, la Commission des finances publiques a reçu huit mémoires et entendu 22 témoins. Il était important pour elle d'obtenir l'avis des acteurs concernés, qu'ils soient du secteur public, privé ou institutionnel. Échelonnés sur six jours, ces consultations ont éclairé les membres de la Commission sur le phénomène du recours aux paradis fiscaux. Voici un bref compte rendu des témoignages,

LE 30 SEPTEMBRE 2015

Les témoins entendus lors de la première journée d'auditions sont l'Agence du revenu du Québec, le ministère des Finances du Québec, M. Éric Lauzon et M^e Paul Ryan.

L'Agence du revenu du Québec

L'Agence du revenu du Québec reconnaît la possibilité pour les contribuables d'utiliser des moyens légaux pour minimiser leur impôt à payer. Cela rend le caractère abusif de l'évitement fiscal parfois difficile à prouver. Cela dit, pour l'Agence, le succès de la lutte contre l'évitement fiscal abusif exige une plus grande disponibilité

d'information pertinente plutôt qu'une réglementation additionnelle. À cet égard, elle dit pouvoir compter sur une centrale de données et sur le registre des entreprises auquel doivent s'inscrire, depuis le 1^{er} juillet 2014, les fiducies exploitant une entreprise à caractère commercial au Québec. Elle utilise également les données provenant des dénonciations ou de divulgation publique, comme les scandales mis au jour en février 2015 par le consortium international des journalistes d'investigation. À la suite de ces révélations, l'Agence a pu récupérer plus de 31 millions de dollars. De plus, 52 millions de dollars supplémentaires ont été obtenus dans le cadre de divulgations volontaires liées à ces révélations.

L'Agence attribue l'augmentation des divulgations volontaires des dernières années au Québec au FATCA et aux actions de l'OCDE, notamment. Elle explique que les divulgations volontaires sont faites ici majoritairement par des particuliers. Selon l'Agence, le nombre de divulgations volontaires est passé de 588 en 2013 à 1 538 au 31 août 2015²⁸ et la valeur des montants récupérés est passée de 79 millions de dollars en 2013 à 387 millions de dollars au 31 août 2015²⁹.

Sur un autre front, l'Agence se dit préoccupée par les pertes fiscales se rapportant à l'achat en ligne hors Canada. Elle estime ces pertes à 137 millions de dollars par année en raison notamment de la non-perception des taxes aux frontières.

Néanmoins, Revenu Québec est optimiste au regard des initiatives de l'OCDE en matière de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et du transfert des profits. Elle compte suivre les recommandations de l'organisme en matière de traitement des fiducies situées à l'extérieur et qui exploitent des entreprises dans un territoire donné³⁰.

L'Agence du revenu du Québec indique qu'elle a les ressources suffisantes pour mener à bien sa mission en matière de lutte contre les paradis fiscaux et les planifications fiscales abusives. Elle fait aussi part de son étroite collaboration avec le ministère des Finances pour les modifications à apporter aux politiques fiscales de lutte contre les paradis fiscaux, les planifications fiscales abusives et l'évasion fiscale.

À l'échelle canadienne, l'Agence québécoise est également satisfaite de ses échanges d'information avec son homologue fédéral.

Le ministère des Finances du Québec

Le ministère des Finances du Québec établit qu'en 2014-2015, les revenus fiscaux du gouvernement ont compté pour 58,9 des 96 milliards de revenus consolidés du gouvernement, soit 61,4 %. Il estime que le Québec perçoit une bonne partie de ce que les contribuables lui doivent en vertu des lois et des règlements. En ce sens, on ne peut, selon le Ministère, parler d'érosion grandissante de l'assiette fiscale au Québec. L'État québécois subit des pertes fiscales de quatre façons : la non-déclaration de revenus légaux, la dissimulation de revenus illégaux, le non-respect des règles fiscales et l'évitement fiscal. Pour le Ministère, les paradis fiscaux permettent et facilitent les stratégies d'évitement fiscal ou mettent à l'abri de l'impôt des revenus issus de l'évasion fiscale.

Le Ministère estime les pertes fiscales du Québec attribuables au recours aux paradis fiscaux et à l'évitement fiscal abusif par les ménages à 800 millions de dollars³¹. Celles attribuables aux stratagèmes des entreprises sont évaluées à 200 millions de dollars³². Le Ministère pense que la lutte contre l'évasion et l'évitement fiscaux internationaux passe par la collaboration du Québec aux initiatives nationales et internationales.

28 Selon une compilation de Radio-Canada, ce nombre est de 500 en 2011-2012, de 648 en 2012-2013, de 599 en 2013-2014, de 651 en 2014-2015 et de 934 en 2015-2016. Les données de l'Agence sont donc annuelles.

29 Contrairement aux États-Unis, qui imposent des pénalités (de 5 %, 12,5 % ou de 27,5 %) sur les montants détenus au cours des huit dernières années, le Canada et le Québec n'en imposent pas. De plus, contrairement au Canada, qui considère les capitaux accumulés pendant les dix dernières années, le Québec n'accorde pas de limite quant à la durée sur la constitution du capital. Mais il impose des intérêts sur les montants dus.

30 En ce qui concerne les fiducies, les représentants ont cité l'usage de plusieurs produits (« Finco », « Q-Yes Plan », « Shuffle ») conçus par les professionnels de la fiscalité pour recourir aux dispositions fiscales existantes à des fins d'évitement fiscal abusif. Il s'agit par exemple d'utiliser des dates de fin d'exercice différentes au provincial et au fédéral pour la même fiducie ou de situer les fiduciaires à l'extérieur de la province où elle réalise des revenus (afin de soustraire ces derniers à l'impôt). Plusieurs cas ont été soumis aux tribunaux. Ceux-ci ont donné parfois raison aux contribuables, parfois aux autorités fiscales. Tout cela illustre, selon l'Agence, qu'il y a toujours moyen d'exploiter les failles des lois fiscales et que la Règle générale anti-évitement est souvent délicate à appliquer.

31 Cette estimation est faite à partir d'une étude de 2014 de Gabriel Zucman sur la richesse globale placée dans les centres financiers du monde. La part des particuliers canadiens dans les capitaux accumulés hors Canada y a été estimée à 300 milliards de dollars, soit 9 % des avoirs financiers totaux des Canadiens. À partir de la part de la fortune des Québécois à revenus annuels de 150 000 \$ et plus (ils représentent 15,6 % des Canadiens de cette tranche de revenu) dans l'accumulation canadienne, le Ministère détermine ce montant de pertes fiscales annuelles.

32 Ce montant a été déterminé en extrapolant une étude préliminaire du Fonds monétaire international qui a estimé à 5 % les pertes mondiales de revenu de l'impôt des sociétés.

À cet égard, il souligne l'importance de l'échange de renseignements automatique de l'OCDE et l'instrument multilatéral de modification des conventions fiscales.

Le Ministère indique que plusieurs actions ont été mises de l'avant pour lutter contre l'évasion et l'évitement fiscaux. Ainsi, en ce qui concerne l'évitement fiscal abusif, le gouvernement a revu, dès 2009, son encadrement législatif pour y intégrer des mesures dissuasives. Une équipe a été formée au sein de Revenu Québec pour vérifier spécifiquement les dossiers de planifications fiscales pouvant impliquer les paradis fiscaux. De sa mise en place jusqu'en 2015, l'équipe a permis de récupérer plus de 516,6 millions de dollars.

En ce qui concerne la lutte contre les paradis fiscaux, le Québec utilise les différents leviers à sa disposition pour accompagner le gouvernement fédéral dans sa lutte contre le phénomène. Il suit aussi attentivement les divers travaux de l'OCDE en la matière : mesures contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires, normes internationales de transparence et d'échange d'information fiscale, accord multilatéral relatif à la mise en œuvre de la norme commune de déclaration des comptes financiers, accord multilatéral sur la documentation des prix de transfert, déclaration pays par pays. Le gouvernement fédéral participe à plusieurs de ces travaux et de ces ententes. Le Québec se dit prêt à ajuster son régime fiscal conformément aux actions et aux directives de l'OCDE en harmonisant ses règles fiscales avec celles du fédéral.

Le Ministère recommande aux gouvernements fédéral et québécois de faire en sorte que les mesures de l'OCDE soient mises en œuvre rapidement au pays. Mais par-dessus tout, il exhorte le gouvernement du Québec à continuer sa lutte contre l'évasion fiscale interne, que ce soit par les entreprises ou par les particuliers. Car, selon lui, des revenus déclarés et imposés ne prendront généralement pas la route des paradis fiscaux.

Sur l'opportunité d'adopter une mesure de délation compensée à l'instar du gouvernement fédéral, le Ministère recommande d'attendre une évaluation de l'expérience fédérale avant de prendre une décision. Le cas échéant, il souhaite que la délation compensée soit bien balisée pour éviter les abus et les débordements.

Enfin, le ministère des Finances du Québec souligne la bonne collaboration qu'il entretient avec son homologue fédéral. Il affirme que les deux ministères échangent constamment de l'information.

M. Éric Lauzon

M. Éric Lauzon a travaillé à la banque Ferrier Lullin³³ à Genève pendant quelques années. Il dit y avoir été témoin d'actions de banques suisses dans les paradis fiscaux. De retour au pays, depuis 2009, il sensibilise les Québécois au phénomène. Il a participé à la mise sur pied de l'organisme Échec aux paradis fiscaux.

Selon le témoin, les fonds qui transitent par les paradis fiscaux appartiennent à 95 % à des institutions et à 5 % à des particuliers. La lutte efficace contre le recours à l'évasion et l'évitement fiscaux internationaux passe donc par le resserrement de l'encadrement des entreprises, et notamment des banques. Celles-ci étant les premières utilisatrices des paradis fiscaux.

Selon M. Lauzon, les sociétés canadiennes sont trop faiblement imposées. Il soutient que l'échange automatique de renseignements de l'OCDE sera peu efficace puisque les renseignements ne seront pas vérifiés. En revanche, il estime que la déclaration pays par pays est une bonne initiative et qu'il suffira d'un simple projet de loi pour l'appliquer.

M. Lauzon pense en outre que l'indépendance du Québec permettrait à celui-ci d'agir là où le fédéral reste inactif. Il pourrait aussi accéder directement aux instances internationales qui luttent contre le phénomène des paradis fiscaux, sans attendre le fédéral. À cet égard, il suggère au Québec de s'inspirer de la France où les régions interdisent aux institutions prêteuses présentes sur leur territoire le recours aux paradis fiscaux et les obligent à prendre des actions contre la fraude et le blanchiment d'argent³⁴. Il recommande également une politique plus efficace pour s'attaquer directement aux professionnels qui favorisent l'utilisation des paradis fiscaux, soit les fiscalistes, les juristes et les comptables.

³³ Cette banque privée, vieille de 211 ans, a été achetée en septembre 2005 par une autre plus importante, Julius Bär.

³⁴ Ces initiatives régionales ont été ensuite reconnues par l'Assemblée nationale française qui a adopté une loi des banques en ce sens. Un modèle semblable serait en voie d'être suivi en Suède et en Finlande.

M^e Paul Ryan

M^e Ryan dirige un cabinet comptant une vingtaine d'avocats qui traitent surtout des litiges fiscaux. Ses services s'adressent entre autres aux contribuables, comme des propriétaires de petites et moyennes entreprises. Notamment, le bureau les aide à faire de la divulgation volontaire.

Selon son expérience, les initiatives internationales pour lutter contre le phénomène portent déjà leurs fruits puisqu'on note une augmentation des divulgations volontaires. En effet, en peu de temps, le bureau de l'avocat a aidé quelque 300 clients en la matière pour un montant de quelque 300 millions de dollars. De plus, il constate que de moins en moins de clients ouvrent des comptes dans les paradis fiscaux. Selon lui, cette situation est attribuable au FATCA et à l'initiative d'échange automatique de renseignements à laquelle participera le Canada à partir de 2018. M^e Ryan incite donc les deux ordres de gouvernements à bonifier leur budget de traitement des divulgations volontaires en vue de l'accélérer. Il estime que le temps de traitement actuel de 12 à 18 mois est trop long.

L'avocat aborde ensuite l'évitement fiscal par le biais des fiducies non résidentes³⁵. Il souligne qu'en 2007, le gouvernement fédéral a modifié la Loi de l'impôt sur le revenu pour imposer les revenus d'une telle fiducie. Il s'étonne que le Québec n'ait encore pas légiféré en ce sens jusqu'ici, même s'il a annoncé son intention de suivre le fédéral depuis plusieurs années. Sans se prononcer, M^e Ryan souligne que la constitutionnalité d'une telle loi serait peut-être en cause. Rappelons que le fédéral a compétence dans la taxation directe et indirecte. Pour sa part, le Québec a un pouvoir de taxation directe seulement. Or, l'imposition d'une fiducie réputée résidente pourrait être considérée comme une taxation indirecte.

Le témoin incite aussi les gouvernements fédéral et provinciaux à mieux encadrer les subventions ou les crédits d'impôt à la recherche et au développement. Selon lui, ces octrois financent la création de droits de propriété intellectuelle qui sont ensuite rapatriés dans des paradis fiscaux.

LE 17 NOVEMBRE 2015

Les témoins entendus lors de la deuxième journée d'auditions sont l'Autorité des marchés financiers, l'Association des banquiers canadiens et cinq banques à charte.

L'Autorité des marchés financiers

L'Autorité des marchés financiers (AMF) souligne qu'elle n'a pas compétence en matière de vérification fiscale. Cela dit, elle collabore étroitement avec les autorités fiscales et le Centre d'analyses des opérations et déclarations financières (CANAFE³⁶). L'AMF partage avec eux les renseignements qu'elle soupçonne liés à l'évasion fiscale ou au blanchiment d'argent. Il revient alors à ces organismes d'évaluer chaque cas et de prendre les mesures qui s'imposent, le cas échéant.

Les représentants de l'AMF soulignent toutefois que la capacité de leur organisme à fournir des renseignements d'un contribuable aux autorités compétentes est très encadrée. D'abord par la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé pour les informations obtenues ici au Québec. Ensuite par les clauses de confidentialité des ententes la liant à l'Organisation internationale des commissions de valeurs.

En réponse aux questions des députés, l'AMF estime que ses échanges de renseignements avec les autorités fiscales est suffisamment proactif et efficace. En conséquence, il n'est pas nécessaire que les législateurs ajoutent à ses pouvoirs dans le cadre de la lutte contre les paradis fiscaux. Toutefois, elle n'est pas informée des suites que donnent les autorités fiscales et le CANAFE aux renseignements qu'elle leur fournit. Il faut néanmoins souligner que les résultats des enquêtes sont rendus publics.

35 On parlera de fiducie non résidente lorsque, par exemple, un contribuable québécois ouvre une fiducie dans un pays étranger pouvant être un paradis fiscal pour le bénéfice de résidents québécois aussi, mais dirigée par des résidents du pays où la fiducie est créée. Une telle fiducie est considérée comme non résidente, car le lieu de résidence des fiduciaires détermine celui de la fiducie.

36 Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada est l'unité du renseignement financier du Canada. Son mandat est de faciliter la détection, la prévention et la dissuasion du blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes, tout en assurant la protection des renseignements personnels qu'il détient.

L'AMF ne tient pas de statistiques sur les entreprises qui se seraient vu refuser le droit de contracter en raison d'activités reliées aux paradis fiscaux dans le cadre de l'application de la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics. En effet, le travail de vérification fiscale est fait par l'Unité permanente anticorruption et non par l'Autorité des marchés financiers. Elle ne dispose pas non plus de statistiques sur les cabinets de planificateurs financiers, de courtiers ou de conseillers dont le permis aurait été restreint ou suspendu en raison d'activités reliées aux paradis fiscaux.

En ce qui concerne le retrait des permis d'exploitation, l'AMF recommande d'éliminer les nombreuses zones grises de la réglementation fiscale avant d'envisager une suspension de la certification des entreprises. En effet, dans le cadre législatif actuel, il n'est pas toujours facile de distinguer les pratiques illégales ou abusives de celles qui ne le sont pas.

L'Association des banquiers canadiens

L'Association des banquiers regroupe 60 banques canadiennes et étrangères. Ces institutions financières emploient quelque 45 000 personnes au Québec.

D'entrée de jeu, les représentants soulignent que les membres de l'Association ne conseillent aucunement à leurs clients de recourir à l'évasion fiscale ni au Canada ni ailleurs. Ils précisent en outre que l'information sur les activités des banques à charte est régulièrement envoyée, comme il se doit, aux autorités fiscales canadiennes.

L'Association pose ensuite une fin de non-recevoir aux interrogations des parlementaires sur des cas comme ceux de la Banque Royale du Canada³⁷ et d'Arthur Porter³⁸. Les représentants soutiennent qu'ils ne peuvent commenter des cas particuliers. Lorsque les membres de la Commission demandent des chiffres concernant le transfert de sommes d'argent provenant d'activités douteuses dans les paradis fiscaux par les contribuables québécois, les témoins leur conseillent de s'adresser au CANAFE. Par ailleurs, les députés n'ont pu en apprendre davantage sur ce qu'il advient lorsque, comme le disent les témoins, une banque ferme un compte qu'elle soupçonne être relié à un paradis fiscal.

Les banques

Les cinq banques entendues sont la Banque Nationale du Canada, la Banque Royale du Canada, la Banque Scotia, le Groupe Banque TD et la Banque de Montréal. Les réponses des banques aux questions des élus étant sensiblement les mêmes, nous les rapportons ensemble.

Pour les banques, il n'y a plus de paradis fiscaux, mais seulement des territoires à faible fiscalité, dans lesquels presque toutes ont des filiales. La Banque Nationale du Canada dit avoir fermé ses deux filiales à Nassau et à Genève parce que le volume d'activités des deux centres n'était pas suffisamment important pour être rentable. Cela dit, il n'a pas été possible de savoir si les filiales bancaires ont un lien avec le recours de contribuables canadiens aux paradis fiscaux. Toutes les banques affirment que leur réputation est bien trop importante pour qu'elles aident des contribuables à faire de l'évasion fiscale ou de l'évitement fiscal abusif. Elles soutiennent que leurs activités internationales respectent strictement la législation fiscale du Canada et celle des pays hôtes. Elles s'estiment déjà très réglementées au Canada contrairement à d'autres institutions. De leur avis, la collaboration entre les pays constitue le meilleur moyen de lutter contre l'évasion et l'évitement fiscaux. Cela passe notamment par l'échange d'information. En revanche, les banques ont des réserves sur la déclaration pays par pays. Selon elles, cette recommandation de l'OCDE augmenterait inutilement l'information exigée des entreprises qui en fournissent déjà suffisamment, sinon trop.

37 La Banque Royale a dû verser, en décembre 2014, 35 millions de dollars américains à la Commodity Futures Trading Commission (CFTC) pour avoir élaboré un système de vente fictive de produits dérivés avec ses filiales *off-shore* situées au Luxembourg, aux Bahamas et aux îles Caïmans afin de payer moins d'impôt. La CFTC, fondée en 1975, est une agence fédérale indépendante américaine chargée de la régulation des bourses de commerce, où se traitent les matières premières.

38 M. Arthur Porter a été soupçonné dans une affaire de détournement de 22,5 millions de dollars versés par la firme SNC-Lavalin pour obtenir le contrat de construction du Centre universitaire de santé McGill (CUSM). M. Porter était le directeur général du CUSM au moment de l'appel d'offres et aurait été la porte d'entrée de SNC-Lavalin. Il s'est installé par la suite aux Bahamas et aurait investi dans un certain nombre de paradis fiscaux.

LE 18 NOVEMBRE 2015

Au cours de cette journée, deux témoins ont été entendus : le Mouvement Desjardins et M. Julien Frédéric Martin, professeur à l'Université du Québec à Montréal.

Le Mouvement Desjardins

Desjardins indique qu'il tire près de 99,8 % de ses quelque 15 milliards de dollars de revenus annuels du Canada. Il n'a pas de filiales dans les paradis fiscaux, n'y envoie pas de fonds et n'y dirige pas de clients. Selon ses représentants, des courtiers de l'institution financière qui ont transgressé ses règles à l'égard des paradis fiscaux ont été congédiés.

Cela dit, pour le Mouvement Desjardins, l'existence et les opérations des paradis fiscaux reposent indéniablement en partie sur la participation de certaines institutions financières.

Desjardins explique ensuite comment elle lutte contre l'évasion fiscale, notamment le blanchiment d'argent. Elle a mis sur pied, en collaboration avec des courtiers en valeurs mobilières, la Banque Nationale du Canada, la Banque Laurentienne du Canada et le Casino de Montréal, le chapitre québécois de l'Association of certified anti-money laundering specialist³⁹. Elle participe également au CANAFE ainsi qu'au FATCA international. En vertu de ce dernier, Desjardins, comme les autres institutions financières canadiennes, devra déclarer non seulement les citoyens américains, mais aussi tous les résidents fiscaux étrangers détenteurs d'un compte chez lui.

Les représentants de Desjardins passent ensuite en revue les modules que les spécialistes de l'institution utilisent pour analyser la conformité des opérations de ses clients ou membres, soit le « *watch list filtering, le customer due diligence et le suspicious activity monitoring* ». Ces analyses conduisent aux quelque 7 000 déclarations d'opérations douteuses⁴⁰ que Desjardins fait annuellement au CANAFE.

Pour les représentants du Mouvement Desjardins, en planification fiscale, il est souvent difficile de départager ce qui est légal de ce qui ne l'est pas. La ligne de démarcation peut prêter à interprétation. D'ailleurs, selon eux, l'obligation des institutions financières se limite à la déclaration au CANAFE des opérations douteuses et des transferts supérieurs à 10 000 \$. Elles ne sont pas obligées de porter un jugement de valeur sur les transactions ni sur leurs motifs. Une telle appréciation relève de la compétence des autorités fiscales. En conséquence, les institutions ne sont pas tenues de refuser systématiquement une opération impliquant un paradis fiscal.

Le Mouvement Desjardins ne juge pas essentiel que le Québec adopte de nouvelles lois ou règlements pour lutter contre le recours aux paradis fiscaux. Il estime que l'Agence du revenu du Québec est déjà bien outillée. En revanche, les représentants incitent les gouvernements du Québec et du Canada à appuyer les initiatives de l'OCDE. Selon eux, l'organisme international a besoin de l'appui des pays dans sa lutte contre les puissants lobbys qui s'opposent assurément à la mise en œuvre de ses recommandations.

Par ailleurs, les représentants de Desjardins commentent deux mesures de l'OCDE. Premièrement, ils sont favorables à la déclaration pays par pays. Selon eux, cette mesure permettra de jeter de la lumière sur les questions entourant les transferts de propriété intellectuelle dans les paradis fiscaux. Rappelons que, grâce à ces transferts, plusieurs entreprises, notamment dans le secteur technologique, réalisent des chiffres d'affaires énormes dans certains pays européens et aux États-Unis sans pratiquement y payer d'impôt.

Deuxièmement, les témoins n'endossent pas les craintes de certains selon lesquelles le FATCA international entraînera des fermetures de banques ou ne sera pas respecté par certaines d'entre elles. Ils soutiennent que le coût de conformité au FATCA international, estimé à environ 100 millions de dollars, est faible par rapport à celui de la non-conformité qui est de l'ordre du milliard de dollars. En outre, la mesure s'applique à toutes les banques et n'a donc pas d'incidence sur la compétitivité dans le secteur.

39 L'Association of certified anti-money laundering specialist (ACAMS) est un organisme international voué à la promotion de saines pratiques en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et à la progression des connaissances dans le domaine. À ce jour, l'ACAMS compte plus de 32 000 membres à travers le monde. La section québécoise collabore avec l'ACAMS afin de mettre à la disposition de ses membres la documentation, les outils de formation et le processus de certification en langue française.

40 Les déclarations d'opérations douteuses n'ont pas de seuil. Elles peuvent porter sur des montants de 100 \$ comme sur des transferts électroniques de 10 000 \$ et plus dont la déclaration est, par ailleurs, obligatoire. Selon Desjardins, l'Autorité des marchés financiers, le Bureau du surintendant des institutions financières et le CANAFE inspectent périodiquement les institutions financières pour s'assurer que les déclarations sont faites. Les sanctions, qui sont nombreuses, sont très onéreuses en cas de non-respect des exigences de déclaration.

M. Julien Frédéric Martin

M. Julien Frédéric Martin est professeur d'économie à l'Université du Québec à Montréal. Il est venu présenter les résultats d'une étude universitaire sur l'impact des prix de transfert pratiqués en France sur les exportations de ce pays. L'étude cherche à évaluer l'importance du recours aux paradis fiscaux par les multinationales françaises. Elle a été réalisée en collaboration avec d'autres professeurs étrangers.

D'entrée de jeu, M. Martin souligne qu'il ne fera pas de distinction entre évasion fiscale et évitement fiscal, la ligne de démarcation entre les deux pratiques étant floue. Il met aussi les parlementaires en garde contre la tendance à associer taux d'imposition faible ou nul et paradis fiscal. En citant le Luxembourg et la Suisse, deux pays à taux d'imposition élevés et pourtant considérés comme des paradis fiscaux, il précise qu'il n'y a pas entièrement corrélation entre les deux variables.

Le témoin soutient que l'analyse des données sur les multinationales en vue de formuler des politiques et des lois comporte des gains supérieurs aux coûts. À cet égard, il déplore l'absence de données sur les multinationales canadiennes. Il attribue cette absence notamment aux coupures qui ont été faites dans la collecte et le traitement des données au cours des dernières années. Selon le professeur, le manque de données favorise l'évasion fiscale. Cette pénurie de données nationales l'a empêché de réaliser son projet initial qui était de reproduire l'étude de Gabriel Zucman concernant l'impact du recours aux paradis fiscaux sur les pertes fiscales américaines pour le Canada.

Le professeur s'est donc attelé à mesurer indirectement cet impact pour l'économie canadienne. Entre autres, il a trouvé que les exportations canadiennes de services ont pour principales destinations les États-Unis, le Royaume-Uni, la Barbade et les Bermudes. Les importations canadiennes de services viennent de quelques pays dont la Barbade, les Bermudes et l'Irlande. Excepté les États-Unis et le Royaume-Uni, tous ces pays sont des paradis fiscaux. Par ailleurs, en 2014, 25 % des investissements directs étrangers du Canada ont été faits dans les paradis fiscaux, ce qui témoigne de l'importance du phénomène pour le pays.

M. Martin aborde ensuite l'objet principal de sa présentation : l'étude de l'impact des prix de transferts pratiqués par les grandes entreprises manufacturières françaises de biens en 1999. L'analyse révèle que la délocalisation des profits par le biais des prix de transfert s'est effectuée uniquement en faveur de certains pays qui sont tous des paradis fiscaux. Ces pays sont les Bahamas, les Bermudes, Chypre, Hong Kong, l'Irlande, les îles Caïmans, le Luxembourg, Malte, Singapour et la Suisse. Les pertes fiscales de la France qui ont découlé de ce déplacement de profits se sont élevées à 1,3 milliard de dollars. L'auteur souligne que les pertes fiscales sont bien plus importantes étant donné que l'étude porte seulement sur les biens, alors que 70 % de l'économie française est constituée de services.

L'étude conclut que, au moins en France, l'évasion et l'évitement fiscaux par le biais des paradis fiscaux sont bien réels. En outre, ils sont l'œuvre d'un nombre relativement petit de multinationales, soit 450, qui délocalisent leurs profits dans une dizaine de paradis fiscaux seulement. M. Martin en déduit que des actions politiques ciblant ces compagnies et ces paradis fiscaux pourraient donner des résultats intéressants. Selon l'auteur, la déclaration pays par pays aidera à la mise en place de ces politiques ciblées.

Dans ses échanges avec les parlementaires, M. Martin explique la mécanique des prix de transfert et illustre que leur impact est bien moins important pour les biens que pour les services et les brevets. En effet, les biens étant transigés, il existe des prix de marché auxquels on peut se référer pour juger du prix de transfert. En revanche, il est plus difficile de déterminer la valeur des services et des brevets.

Le professeur suggère que l'on attribue, dans les transactions internationales d'articles pour lesquels il n'existe pas de prix de marché, les profits des entreprises aux différents pays où elles sont présentes en fonction d'autres critères comme les ventes, les stocks ou les employés. À nouveau, selon M. Martin, la déclaration pays par pays pourrait fournir les renseignements pertinents pour ce faire.

LE 12 MAI 2016

Au cours de cette journée, deux firmes comptables ont été entendues : Raymond Chabot Grant Thornton et KPMG.

Raymond Chabot Grant Thornton

Fondée en 1948, la firme Raymond Chabot Grant Thornton est la première société comptable d'importance au Québec. Elle intervient principalement dans les domaines de la certification, de la fiscalité, des services-conseils, du redressement et de l'insolvabilité. Elle est au service tant des PME, des grandes entreprises que des organismes publics et parapublics.

Raymond Chabot Grant Thornton souligne l'inadéquation entre les régimes d'imposition conçus au XX^e siècle et l'économie contemporaine, caractérisée par des entreprises virtuelles. Cela dit, le bureau comptable indique la faiblesse relative de son volume d'affaires impliquant des pays à faible taux d'imposition. Il estime ce volume à 0,1 % de ses activités et les pays sont notamment l'Irlande et le Luxembourg. En outre, ces transactions se font en toute légalité.

La firme dit ne pas tolérer l'évasion fiscale ni la planification fiscale abusive susceptible d'être visée par la Règle générale anti-évitement. Elle dit refuser systématiquement les clients dont les opérations pourraient tomber dans cette catégorie. Elle affirme également refuser les contribuables dont les actifs dans les paradis fiscaux dépassent le seuil légal de 100 000 \$ si ceux-ci ne sont pas disposés à les déclarer ou à faire une divulgation volontaire. Toutefois, les représentants ne sont pas en mesure de donner de statistiques sur les clients potentiels refusés pour ces motifs au cours des dernières années.

Selon le bureau comptable, les cabinets de professionnels qui aident leurs clients à faire de la planification fiscale jugée abusive ne sauraient être tenus responsables, le terme abusif étant sujet à interprétation. À cet égard, il est déjà arrivé que des décisions rendues par la Cour canadienne de l'impôt en la matière ont été renversées par la suite par la Cour fédérale d'appel.

Raymond Chabot Grant Thornton rappelle que le Canada a choisi, comme la plupart des pays industrialisés, de céder l'imposition des entreprises ou des filiales étrangères activement exploitées à leur pays de résidence⁴¹. La firme soutient d'ailleurs que les entreprises qui créent des filiales dans les paradis fiscaux ne le font pas pour des raisons fiscales, mais plutôt pour des besoins d'expansion à l'international. Elle attribue les pertes fiscales des gouvernements reliées aux paradis fiscaux plus à l'évasion fiscale qu'à l'évitement fiscal. À cet égard, elle conseille à la Commission d'explorer de nouvelles taxes plus adaptées au XXI^e siècle que l'impôt sur le revenu. Elle cite notamment les taxes à la consommation, les taxes sur le carbone et les taxes sur le tabac.

KPMG

KPMG est une firme comptable qui travaille dans les domaines de l'audit, de la fiscalité et des services-conseils. Elle offre des services à de nombreuses entreprises, dont des grandes sociétés canadiennes, ainsi qu'à des organismes sans but lucratif et à des entités gouvernementales.

Selon KPMG, les planifications fiscales qu'elle conçoit pour ses clients respectent toujours rigoureusement les dispositions techniques des lois canadiennes et québécoises en vigueur. Elle souligne néanmoins que ces lois évoluent, tout comme les exigences de la société envers les entreprises. C'est ainsi que des pratiques qu'elle a adoptées dans les années 1990 et qui étaient tout à fait légales alors sont maintenant illégales et inacceptables pour la société.

⁴¹ Cela veut dire qu'une société canadienne qui gagne un revenu d'entreprises actives dans une filiale résidant dans un pays avec lequel le Canada a conclu une convention fiscale ou un accord d'échange de renseignements fiscaux ne sera pas imposée au Canada et aura le droit de recevoir des dividendes de ces filiales étrangères sans impôt canadien. En revanche, une société qui gagne du revenu passif (revenu de placement) dans une filiale étrangère devra être imposée annuellement au Canada, et ce, même si les revenus ne sont pas versés à la société mère canadienne. La non-déclaration de ce revenu passif devient de l'évasion fiscale.

Tout comme Raymond Chabot Grant Thornton, KPMG convient que le système fiscal international cadre mal avec l'économie du XXI^e siècle. Il est donc nécessaire de soutenir les efforts d'échange automatique de renseignements et de mettre en œuvre les nouvelles normes de l'OCDE en fiscalité internationale. En outre, les pertes fiscales proviennent plus de l'évasion fiscale que de l'évitement fiscal. Toujours selon KPMG, les entreprises ouvrent des filiales dans les paradis fiscaux plus pour des raisons d'expansion internationale que pour des raisons strictement fiscales, même si elles finissent par faire des arbitrages entre les opportunités fiscales que leur offrent les différents pays. De tels arbitrages se font également entre les provinces canadiennes où les taux d'intérêt varient entre elles et selon les secteurs d'activités.

Sur l'éventualité de tenir les firmes comptables responsables des planifications fiscales abusives, KPMG souligne que c'est déjà le cas. La firme évoque à cet égard la législation québécoise de 2009 en la matière. Cette loi pénalise tout promoteur ou tout conseiller qui met sur pied, pour le compte d'un client, une planification fiscale dont le but principal est d'éviter l'impôt lorsque ce plan est confidentiel ou entraîne pour le promoteur ou le conseiller une rémunération.

Sur le plaidoyer de culpabilité enregistré par la firme dans la poursuite intentée par l'Internal Revenue Service américain contre elle en 2005, le représentant souligne qu'il s'agit de KPMG États-Unis⁴² et non de KPMG Canada. Par ailleurs, cela fut un cas unique et la filiale concernée aurait radicalement changé depuis lors. Selon le témoin, la répétition d'une telle situation est donc peu probable de nos jours.

LE 19 MAI 2016

Lors de la cinquième journée, la Commission a entendu trois autres firmes comptables : PricewaterhouseCoopers, Deloitte et Ernst&Young.

PricewaterhouseCoopers

Cabinet comptable centenaire, PricewaterhouseCoopers fournit des services de certification et de conseils de même que des services fiscaux aux sociétés ouvertes ou fermées et aux administrations publiques.

PricewaterhouseCoopers estime que la charge fiscale d'une entreprise oscille entre 20 % et 40 % et se doit d'être adéquatement planifiée au même titre que les autres dépenses. Cela dit, la firme fonctionne à l'intérieur du cadre légal canadien et québécois et ne fait pas de la planification fiscale abusive pour ses clients. Ainsi, avant d'accepter un nouveau client ou de continuer à travailler avec un client existant, elle s'assure que celui-ci a l'intention de respecter les lois fiscales en vigueur. Elle estime que les honoraires ne sont pas assez élevés pour justifier le risque que comporte la planification fiscale abusive, soit la pénalité qu'impose le Québec aux promoteurs de l'évitement fiscal abusif. Rappelons que cette pénalité est égale à 12,5 % des honoraires reçus.

Selon les représentants de la firme, l'intégrité des consultants de leur firme est assurée par la signature d'une déclaration annuelle relative au respect du code de conduite des employés et le fait que le salaire des consultants soit basé sur le profit national de l'entité plutôt que sur leur rendement individuel.

PricewaterhouseCoopers soutient aussi que la problématique de l'évasion fiscale est bien plus importante que celle de l'évitement fiscal au regard des pertes fiscales des gouvernements. Elle appuie cette affirmation par les données présentées par le ministère des Finances du Québec dans son mémoire déposé dans le cadre de cette consultation. Afin de lutter contre l'évasion fiscale, la firme invite le gouvernement à former un comité indépendant pour en étudier les tenants et aboutissants : montants impliqués, pertes fiscales induites, pistes de solution. Comme c'est l'argent provenant de l'évasion fiscale qui prend le chemin des paradis fiscaux, PricewaterhouseCoopers juge que la résolution du phénomène du recours aux paradis fiscaux passe par son éradication.

⁴² L'Internal Revenue Service a poursuivi KPMG États-Unis et plusieurs de ses conseillers pour avoir aidé des contribuables à cacher de l'argent dans les paradis fiscaux. La firme a plaidé coupable et a payé 456 millions de dollars d'amendes.

Les témoins ont ensuite abordé la règle de conformité à 50 %. Selon celle-ci, si l'on estime qu'une opération est conforme à au moins 50 % des dispositions législatives, on peut l'exécuter. PricewaterhouseCoopers admet que cette norme est appliquée dans le milieu. Elle ajoute néanmoins que ce seuil constitue un point de départ pour les discussions avec les autorités fiscales et qu'après tout, il provient de la jurisprudence fiscale.

Questionnés sur une participation éventuelle de la firme à des travaux pour détecter les failles des lois fiscales canadiennes et québécoises en vue de les corriger, les représentants indiquent que leur entité collabore déjà de façon étroite avec l'Agence du revenu du Canada. Elle participe souvent à l'élaboration des dispositions canadiennes en matière de fiscalité internationale. De plus, elle estime que le système fiscal canadien fonctionne bien et efficacement par rapport au système fiscal international.

Concernant les révélations des Panama Papers, les représentants soulignent qu'il ne s'agit pour l'instant que d'allégations. Toutefois, ils sont prêts à condamner les faits publiés s'ils s'avéraient.

Deloitte

Deloitte est un cabinet de services professionnels parmi les plus importants au Canada. Il offre des services dans les domaines de la certification, de la fiscalité, de la consultation et des conseils financiers à une grande variété de clients canadiens et internationaux.

Les représentants de Deloitte font état des mécanismes en place dans leur bureau pour assurer la qualité et la conformité des conseils fiscaux aux clients : étude rigoureuse des antécédents des clients potentiels, processus rigoureux d'assurance-qualité relative à la conformité des missions, observance du code d'éthique et des règles des associations professionnelles et formation continue des employés.

Par ailleurs, les porte-parole soulignent la complexité des lois fiscales nationales et internationales. Elles doivent de plus être interprétées. Cela donne souvent lieu à des litiges entre les autorités fiscales et les contribuables. D'ailleurs certains de ces conflits aboutissent à la Cour suprême du Canada.

Les témoins rappellent que le revenu gagné par un résident canadien à l'étranger (entendre le revenu d'entreprises exploitées activement) n'est pas imposable au pays et que l'utilisation des conventions fiscales est légale. Ces dispositions existent dans presque tous les pays qui, forts de leur souveraineté, utilisent la fiscalité pour attirer des investissements chez eux. Le Québec vient d'ailleurs de le faire dans son budget de 2016 en décidant d'imposer les revenus générés à même la commercialisation des brevets à un taux de 4 % seulement.

Aussi, les représentants expliquent que les multinationales élaborent des structures complexes souvent chaotées par des sociétés de portefeuille (holdings) afin de réaliser des opérations dans un grand nombre de pays. Ces structures sont généralement dictées par des raisons d'affaires et ne sont pas nécessairement liées à des raisons fiscales. Quant à la présence des filiales de Deloitte dans certains des territoires qualifiés de paradis fiscaux, elle s'explique essentiellement par la volonté de la firme de servir tous les endroits du monde.

Ernst&Young

Le cabinet comptable Ernst&Young offre des services de certification et de fiscalité, de même que des services consultatifs et transactionnels.

La firme fait elle aussi valoir sa politique de tolérance zéro à l'égard des pratiques illégales ou contraires à l'éthique. Les mécanismes internes de contrôle comprennent un processus rigoureux d'acceptation des clients, un code de conduite signé annuellement par tous les professionnels, des protocoles stricts de révision des opinions émises et un processus de vérification de la conformité à la loi.

En conséquence, la firme dit ne pas aider les clients à cacher de l'argent dans les paradis fiscaux. En outre, les représentants ne croient pas que des entreprises d'ici créent des filiales dans les paradis fiscaux aux seules fins fiscales. Ils expriment donc une réserve à l'égard de la troisième partie de la motion adoptée à l'unanimité le 14 avril 2016 par l'Assemblée nationale concernant la Barbade⁴³.

⁴³ Le texte de la motion est présenté à l'annexe XIII.

Ernst&Young pense que les initiatives de l'OCDE permettront de révéler l'identité des contribuables qui font de l'évasion fiscale au profit des paradis fiscaux. En effet, les représentants sont confiants que l'échange automatique de renseignements permettra de détecter les erreurs aussi facilement que dans un système d'autocotisation. Mais ils soulignent qu'il y aura toujours des écarts entre les taux d'imposition des pays. À titre d'exemple, le nouveau taux d'imposition québécois de 4 % des entreprises qui commercialisent leurs brevets au Québec.

La firme pense aussi que l'assiette fiscale canadienne n'est pas érodée, puisque les revenus réalisés au Canada sont soumis à l'impôt. Elle reconnaît également le travail de Revenu Québec dans la lutte contre l'évasion fiscale et souhaite, de sa part, une collaboration plus étroite avec son homologue fédéral dans la mise en œuvre des recommandations de l'OCDE.

LE 15 SEPTEMBRE 2016

Le 15 septembre 2016, la commission a entendu quatre témoins : M^{me} Marwah Rizqy, M. André Lareau, ATTAC-Québec et M. Alain Deneault.

M^{me} Marwah Rizqy

M^{me} Marwah Rizqy est professeure au Département de fiscalité de la Faculté d'administration de l'Université de Sherbrooke. Elle collabore aux travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Dans son mémoire, M^{me} Rizqy souligne que depuis 1996, différentes mesures ont été prises par l'OCDE et le G20. Ces mesures visent à combattre l'évasion fiscale dans le cas des individus et l'évitement fiscal en ce qui concerne les multinationales, les deux phénomènes ayant en commun le réseau des paradis fiscaux et le manque de transparence bancaire. Elle y indique aussi que l'OCDE estime que les pertes fiscales attribuables au prix de transfert des bénéficiaires représentent de 4 % à 10 % des recettes de l'impôt sur le revenu des sociétés. Cela situe la perte fiscale mondiale entre 100 et 240 milliards de dollars pour 2014.

Selon la professeure, les pays signataires des accords d'échange de renseignements fiscaux avec le Canada n'ont pas de réelle fonction publique permettant l'échange d'information. Ces accords constituent donc des promesses de coopération sans véritable consistance. Elle souligne aussi le jeu de certains pays qui signent des ententes secrètes avec les multinationales, tels la Belgique, l'Irlande, le Luxembourg et les Pays-Bas. Elle déplore finalement que les lanceurs d'alerte subissent parfois des représailles au nom du secret commercial ou bancaire.

M^{me} Rizqy souligne la nécessité pour les gouvernements de changer le cadre législatif pour permettre l'imposition des revenus tirés des transactions en ligne et le prélèvement de la taxe de vente sur ces transactions. Cette disposition s'appliquerait à tout site Web transactionnel qui constitue une présence importante dans l'économie canadienne. La témoin privilégie le retraçage des transactions en ligne taxables par le biais des cartes de crédit. Celles-ci constituent en effet le moyen de paiement utilisé dans 99 % des achats en ligne.

Sur la déclaration pays par pays, l'experte souligne qu'il s'en fait déjà, mais que les pays manquent de ressources pour analyser les données qui en découlent. À ceux qui condamnent le rôle des banques dans le recours aux paradis fiscaux, M^{me} Rizqy apporte des nuances. Selon elle, les institutions financières agissent dans un cadre législatif non adapté au contexte économique et commercial global. C'est donc ce cadre que les pays doivent modifier. Les banques font des efforts, mais il y a certaines pratiques douteuses qui mériteraient d'être examinées.

En ce qui concerne les conventions fiscales signées par le Canada, l'invitée estime que le Québec pourrait bien s'en soustraire et imposer les revenus réalisés dans des pays protégés par ces conventions, tout en se demandant si c'est souhaitable. En effet, la nécessité d'harmonisation des règles entre le Québec et le fédéral pour garder un système fiscal normalisé et stable rendrait problématique un tel retrait du Québec. Par ailleurs, la professeure souhaite que le contenu des conventions fiscales et des accords d'échange de renseignements fiscaux du Canada soit discuté avec le Québec. Ce dernier est susceptible de subir les conséquences de certaines dispositions, comme celles sur le prix de transfert ou sur l'établissement stable.

Quant au débat entourant Uber, ce qui préoccupe la professeure au-delà de la perception de la TPS et de la TVQ sur les courses, de l'imposition des revenus des chauffeurs partenaires et du revenu corporatif de la société, c'est la redevance de l'ordre de 20 % qu'Uber rapatrie systématiquement aux Pays-Bas. M^{me} Rizqy se demande si on a pensé dans les discussions qui ont cours avec cette entreprise en vue de lui permettre de mener ses activités légalement au Québec à prélever l'impôt sur cette redevance.

M. André Lareau

M. André Lareau est professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval et avocat-conseil au cabinet Joli-Cœur Lacasse. Il y représente souvent des clients dans les litiges les opposant à l'administration fiscale. Il possède une expertise en litige, planification et politique fiscales.

D'entrée de jeu, M. Lareau attribue la persistance du phénomène du recours aux paradis fiscaux et l'incapacité des autorités fiscales canadiennes à y mettre fin à trois facteurs principaux. Le premier est l'impossibilité de contrôler ce que l'on ne voit et ce que l'on ne connaît pas. Le phénomène ayant essentiellement lieu ailleurs qu'au Canada, en l'occurrence dans les paradis fiscaux, il conseille au personnel de l'Agence du revenu du Canada de s'y déplacer pour consulter les dossiers. Dans ses échanges avec les élus, M. Lareau souligne que les agences canadienne et québécoise du revenu se privent de renseignements précieux sur des comptes en ne se rendant pas dans les paradis fiscaux. Il en a d'ailleurs lui-même fait l'expérience.

Le deuxième facteur a trait à l'inadéquation du cadre législatif fiscal et surtout à la frilosité des tribunaux canadiens. À cet égard, il cite la Règle générale anti-évitement qui déclare comme de l'évitement fiscal tout arrangement dont l'objet véritable n'est pas commercial. Or, les tribunaux canadiens ont statué que les dépenses fiscales constituent un objet commercial véritable et qu'à ce titre, les entreprises peuvent les optimiser. Le professeur appelle donc le gouvernement à modifier ou à préciser le plus rapidement possible le concept d'objet commercial véritable afin qu'on ne puisse caractériser l'impôt comme tel.

Le dernier facteur est la responsabilité des cabinets professionnels dans l'élaboration des grandes stratégies fiscales internationales et des montages financiers complexes pour le compte de leurs clients fortunés et des multinationales.

Questionné sur les mérites du BEPS, le professeur estime que les initiatives de l'OCDE sont louables. Cependant, il pense qu'il faut expressément considérer les actions que l'on peut mettre de l'avant localement à petite échelle plutôt que d'attendre la mise en œuvre de grandes initiatives internationales.

Selon lui, les accords d'échange de renseignements fiscaux que le Canada signe ne font qu'ouvrir la porte des territoires à faible taux d'imposition aux gens d'affaires. Il considère aussi que la divulgation volontaire fonctionne peut-être, mais qu'elle constitue une prime à la fraude. Si elle peut être acceptable pour des gens qui ont omis de déclarer de faibles montants de bonne foi, la divulgation volontaire est inacceptable dans le cas des évasions fiscales importantes et délibérées.

M. Lareau soutient que, contrairement à l'idée générale, le Québec peut et doit faire cavalier seul dans sa lutte contre les paradis fiscaux. Il convient que cet effort individuel pourrait avoir des effets négatifs sur l'économie québécoise à court terme, mais ce serait le prix à payer pour contrer efficacement le phénomène. Selon lui, quelqu'un doit prendre les devants et donner l'exemple aux autres États et le Québec est bien capable de le faire.

Il formule quelques propositions :

- Abolir la divulgation volontaire sauf quand elle se rapporte à des activités faites de bonne foi et impliquant des valeurs relativement faibles.
- Imposer les montants qui ont fait l'objet de déduction du revenu imposable à l'étranger lorsqu'ils sont reçus en dividendes au Canada.
- Accorder un crédit d'impôt équivalent à l'impôt payé sur un revenu à l'étranger plutôt que de permettre de le rapatrier au Canada en franchise d'impôt.

- Doter les tribunaux d'outils qui leur permettent de prendre des décisions en tenant compte de la moralité fiscale.
- Permettre au personnel des agences du revenu d'aller enquêter sur place dans les paradis fiscaux.
- Reconnaître dans les lois fiscales que l'aide professionnelle à l'évasion fiscale ou à l'évitement fiscal abusif est une activité criminelle.
- Priver les cabinets professionnels qui aident à l'évasion fiscale ou à l'évitement fiscal abusif des contrats gouvernementaux.

ATTAC-Québec

L'Association pour une taxe sur les transactions financières et pour l'action citoyenne (ATTAC) est née en France en 1998 et est aujourd'hui présente dans une vingtaine de pays. La section québécoise, ATTAC-Québec, formée en 2000, est la seule aile du mouvement en Amérique du Nord. Elle défend la nécessité d'une taxe sur les transactions financières et l'élimination des paradis fiscaux.

Selon ATTAC-Québec, les banques ne sont pas nécessairement responsables de l'organisation des paradis fiscaux, mais sans leur collaboration, leur complicité et les outils qu'elles mettent en place, le phénomène ne serait pas en expansion. Il incombe donc aux gouvernements d'obtenir la collaboration des banques ou de leur imposer les mécanismes qui paralyseraient les paradis fiscaux.

D'après l'Association, les grandes corporations et leurs lobbies affaiblissent les gouvernements. Trois mécanismes seraient à l'œuvre. Tout d'abord, en empruntant à intérêt auprès des institutions financières plutôt qu'auprès de leur banque centrale pratiquement sans intérêt, les gouvernements ont augmenté sensiblement leurs dépenses au cours des dernières années. Cela fait dire aux représentants d'ATTAC-Québec qu'une partie des dépenses gouvernementales se fait au bénéfice des corporations. Par ailleurs, en accordant des échappatoires fiscales de toutes sortes aux mieux nantis et aux grandes corporations, l'État se prive de revenus essentiels. Enfin, les traités de libre-échange accordent des pouvoirs aux multinationales et à leurs lobbies qui ont pu au fil des années limiter graduellement la capacité des États de légiférer et de réglementer. L'organisme formule huit recommandations au gouvernement du Québec pour résister aux paradis fiscaux. Ces mesures sont :

- Estimer les pertes fiscales annuelles attribuables à l'existence des paradis fiscaux.
- Exiger des banques qu'elles rendent compte de leurs activités au Québec.
- Exiger de la Caisse de dépôt et placement du Québec qu'elle fasse pression auprès des entreprises dont elle détient des investissements pour qu'elles ferment toutes leurs filiales dans les paradis fiscaux.
- Exiger des fournisseurs du gouvernement la démonstration qu'ils ne recourent pas aux stratagèmes impliquant des législations de complaisance notoires.
- Disqualifier les candidats aux crédits d'impôt et aux subventions qui recourent à la planification fiscale « agressive ».
- Augmenter les fonds alloués à la vérification de la planification fiscale « agressive ».
- Faire pression sur le gouvernement fédéral pour qu'il soutienne fermement la lutte contre les paradis fiscaux dans sa politique étrangère.
- Imposer les revenus gagnés au Québec par les multinationales.
- Signer ses propres conventions fiscales avec les pays favorables à l'échange automatique de renseignements fiscaux.
- Rendre illégal l'évitement fiscal.

Les échanges entre les parlementaires et les représentants d'ATTAC-Québec se sont essentiellement déroulés autour de la portée et de la faisabilité de certaines de ces recommandations.

M. Alain Deneault

M. Alain Deneault est directeur de programme au Collège international de philosophie et chercheur au Réseau pour la justice fiscale. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur les paradis fiscaux. Il participe aux auditions de la Commission des finances publiques pour le compte du Réseau pour la justice fiscale.

D'entrée de jeu, M. Deneault souligne qu'il aborde la question des paradis fiscaux sous l'angle de la pensée politique. À cet égard, il désigne les paradis fiscaux comme des législations adversaires des États de droit. Cela, parce qu'ils agissent essentiellement pour neutraliser les politiques de ces États dans leur fonctionnement. Selon lui, trois conclusions apparaissent clairement.

Premièrement, le Canada n'est pas un partenaire crédible dans la lutte contre les paradis fiscaux comme en témoignent sa convention fiscale avec la Barbade et sa faible réaction aux révélations des Panama Papers.

Deuxièmement, le Québec doit établir un rapport de force avec le Canada en sortant des conventions fiscales canadiennes, en ne les honorant pas.

Troisièmement, le Québec doit innover, par exemple, en imposant les multinationales sur la base des revenus qu'elles réalisent au Québec.

Selon M. Deneault, les initiatives internationales de lutte contre les paradis fiscaux ne touchent pas les structures de ces territoires. Elles essaient simplement de policer un peu plus leurs activités. Il déplore le laxisme du Canada dans la lutte contre les paradis fiscaux, voire sa complaisance envers les paradis fiscaux.

Questionné sur la pertinence d'un collecteur mondial des impôts des multinationales qui veillerait à les redistribuer aux pays hôtes des entreprises en fonction des activités réelles qu'elles y mènent, l'expert indique qu'il y aura toujours des pays pour bloquer un tel projet. Il propose plutôt la mise en place par le Québec d'un impôt sur le capital des multinationales. L'application de cette mesure pourrait être conditionnelle à l'adoption d'une mesure similaire par un certain nombre de pays représentant un pourcentage à déterminer de la population de l'ensemble de ces pays. Il a également une position mitigée sur la déclaration pays par pays. Il l'estime applicable dans le cas des petites entreprises qui ont par exemple une ou deux filiales dans un paradis fiscal. Il indique néanmoins qu'à l'Île-de-France, les institutions financières sont obligées de faire la déclaration pays par pays. Celles qui ont des filiales dans les paradis fiscaux et qui ne se conforment pas à la déclaration pays par pays sont boycottées par les clients potentiels.

En ce qui concerne la possibilité que le Québec impose une taxe comme la *Google tax* du Royaume-Uni, M. Deneault indique que le Québec possède une grande marge de manœuvre dont il ne profite pas. Selon lui, du point de vue de la Constitution canadienne, le Québec est absolument souverain en ce qui concerne son pouvoir de perception. Il peut donc créer cette taxe, tout comme il peut créer la taxe sur le tabac ou la taxe santé.

Pour terminer, M. Deneault invite les parlementaires à sortir des sentiers battus et à voter des lois qui reflètent les préoccupations des citoyens au regard des paradis fiscaux.

Les parlementaires constatent, non sans surprise, les divergences des témoins sur le phénomène des paradis fiscaux et des moyens susceptibles de le combattre. En effet, il s'est avéré que pour certains des invités, il n'existe plus de paradis fiscaux, mais plutôt des territoires à faible fiscalité. Ceux-là soutiennent également que les pertes fiscales des gouvernements sont dues plus à l'évasion qu'à l'évitement fiscal. Pour d'autres en revanche, l'évitement fiscal abusif international est un fait incontestable et la lutte contre ce phénomène passe avant tout par l'harmonisation des règles fiscales internationales ainsi que par la mise en œuvre des recommandations de l'OCDE. Pour d'autres enfin, le Québec doit se désolidariser des conventions fiscales canadiennes et adopter des mesures locales de lutte contre les paradis fiscaux.

Les membres de la Commission des finances publiques prennent acte de ces différents points de vue des témoins, des réponses de l'Agence du revenu du Canada à leurs questions écrites et des mesures du budget fédéral 2016-2017 pour lutter contre les paradis fiscaux. Ils déplorent que plusieurs institutions financières et les bureaux de comptables nient l'existence des paradis fiscaux et tout lien entre les pertes fiscales des gouvernements et l'évitement fiscal abusif passant par les paradis fiscaux.

Les députés reconnaissent que le caractère occulte et l'opacité des activités dans ces territoires complexifient le phénomène et nuisent à sa compréhension. Toutefois, ils souhaitent que leurs travaux et le présent rapport contribuent à jeter un éclairage sur le problème. Ils sont certains que beaucoup de choses ont été déjà faites au Québec depuis 2009 pour lutter contre l'évasion et l'évitement fiscaux qui passent par les paradis fiscaux. Ils conviennent que, sans relâcher les actions existantes, la lutte doit désormais s'orienter davantage vers la coordination et l'harmonisation des politiques fiscales à l'échelle internationale. Dans cette optique, ils appuient les initiatives de l'OCDE, notamment le Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires.

Par ailleurs, la Commission est consciente du fait que la plupart des actions mises de l'avant par l'OCDE relèvent de la compétence du gouvernement fédéral. Elle reconnaît également que certaines actions relevant de sa compétence peuvent être posées par le Québec sans passer par le fédéral. Les membres de la Commission adressent donc des recommandations directement au gouvernement du Québec en même temps qu'ils demandent à ce dernier de discuter de certaines autres propositions avec le gouvernement fédéral et de convenir avec lui des modalités de leur application éventuelle. En conséquence, la Commission des finances publiques fait les constats et les recommandations suivants.

RECOMMANDATIONS À METTRE EN ŒUVRE PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

La Google tax

La plupart des multinationales font de l'optimisation fiscale ou de l'évitement fiscal afin de payer le moins d'impôt possible. Cette pratique passe notamment par le mécanisme des prix de transfert entre filiales. Ces prix permettent de transférer les profits vers une filiale située dans un pays à faible fiscalité de façon à minimiser l'impôt total de la multinationale. Elle passe aussi par des montages complexes qui permettent aux entreprises de réaliser des activités dans un pays sans y payer d'impôt. Le commerce électronique facilite aussi la délocalisation des bénéficiaires au profit des pays à faible fiscalité. La *Google tax*, ou la taxe sur les profits détournés (vers les territoires à faible fiscalité), vise à contrer ces pratiques. Le Royaume-Uni, l'Australie et la France ont déjà mis en place une telle taxe. Le Québec pourrait faire de même. En conséquence, la Commission des finances publiques recommande :

Que le ministère des Finances du Québec

1. Réalise une étude sur l'impact économique d'une taxe sur les profits détournés (*Google tax*) et la fasse parvenir à la Commission des finances publiques au plus tard en septembre 2017. Que le Ministère détermine, à cet effet, le ou les taux auxquels les profits détournés seront imposés.

Que l'Agence du revenu du Québec

2. Estime, à partir des déclarations pays par pays des entreprises et en collaboration avec le ministère des Finances, les profits réalisés annuellement par ces dernières au Québec et détournés en vue de leur imposition.

Que le gouvernement du Québec

3. Change le cadre législatif pour permettre l'imposition des transactions en ligne sur la base des cartes de crédit utilisées pour payer les achats.

Les fiducies non résidentes

Au Canada, jusqu'en 2006, une fiducie était considérée comme non résidente lorsque ses administrateurs (fiduciaires) résident à l'étranger tandis que le contributeur et les bénéficiaires résident au Canada. Les revenus d'une telle fiducie étaient non imposables. Toutefois, selon un témoin entendu en auditions publiques, le gouvernement fédéral a modifié la Loi de l'impôt sur le revenu en 2006. En vertu de cette modification, les fiducies en question sont depuis 2007 réputées résidentes et leurs revenus sont imposables au fédéral. Le Québec avait alors annoncé qu'il suivrait le gouvernement fédéral. Selon le témoin, en 2015, la Loi sur les impôts du Québec n'était pas encore modifiée. En conséquence, la Commission des finances publiques recommande :

Que le ministère des Finances du Québec

4. Évalue le statut fiscal des fiducies non résidentes du Québec en vue, le cas échéant, d'une modification de la Loi sur les impôts afin que ces fiducies soient réputées résidentes.

Les conventions fiscales canadiennes

Lors des auditions publiques, plusieurs témoins ont souligné le fait que les conventions fiscales canadiennes signées avec les paradis fiscaux permettent à des contribuables de rapatrier des richesses des territoires à fiscalité faible au Canada en franchise d'impôt. C'est notamment le cas des dividendes qui ont fait l'objet de déductions dans les paradis fiscaux ou des revenus qui ont été faiblement imposés ou non dans ces territoires partenaires du Canada. L'exonération fiscale canadienne est notamment faite en vertu du règlement 5907 de la Loi de l'impôt sur le revenu du Canada. Le 14 avril 2016, l'Assemblée nationale a voté à l'unanimité une motion demandant au gouvernement fédéral de modifier le paragraphe 95(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu et le règlement 5907 de l'impôt sur le revenu (la résolution figure à l'annexe XIII). Certains croient même que ce règlement contrevient à la Loi de l'impôt sur le revenu elle-même. D'autres pensent aussi que le Québec devrait se soustraire aux conventions fiscales canadiennes afin de pouvoir déterminer la façon d'imposer ses contribuables qui font des affaires avec les paradis fiscaux. Pour corriger le manque à gagner du Québec et éclaircir les deux autres points soulevés par les témoins, la Commission des finances publiques recommande :

Que le gouvernement du Québec

5. Impose les dividendes reçus au Québec et qui ont fait l'objet de déductions à l'étranger.
6. Accorde un crédit d'impôt équivalent à l'impôt payé sur un revenu à l'étranger plutôt que de permettre le rapatriement de ce revenu au Québec en franchise d'impôt.

Que le ministère des Finances du Québec

7. Obtienne un avis juridique sur le règlement 5907 de l'impôt sur le revenu et fasse parvenir l'avis à la Commission des finances publiques au plus tard en septembre 2017.
8. Réalise une étude sur la possibilité pour le Québec de se soustraire à certaines conventions fiscales canadiennes, sur l'impact économique de cette soustraction et les modalités pour ce faire, le cas échéant. Que le Ministère fasse parvenir les résultats de l'étude à la Commission des finances publiques au plus tard en septembre 2017.

Le registre central des entreprises

Plusieurs multinationales évitent de payer de l'impôt dans les pays où elles exercent des activités en transférant des fonds dans les paradis fiscaux. Les sociétés écrans anonymes sont un des moyens utilisés pour faciliter ce transfert en toute discrétion. Les sociétés écrans anonymes sont des entreprises fictives dont il est difficile, sinon impossible, d'établir l'identité des vrais propriétaires ou bénéficiaires réels ultimes. Des études récentes ont démontré que la création de ces sociétés est de nos jours très facile dans les États développés, dont les États-Unis, le Canada et le Québec. Des experts, dont au moins un prix Nobel en économie, ont dernièrement recommandé aux pays de créer des registres centraux. Ceux-ci ont pour caractéristique de consigner les renseignements sur les bénéficiaires ultimes des entreprises. Entre 2014 et 2016, l'Australie, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont mis en place de tels registres. Estimant que le Québec pourrait gagner en crédibilité dans sa lutte contre le recours aux paradis fiscaux en interdisant les sociétés écrans anonymes, la Commission des finances publiques recommande :

Que le Registraire des entreprises du Québec

9. Entreprenne, le plus rapidement possible, en collaboration avec les ministères et organismes appropriés, les travaux nécessaires à la mise en place d'un registre central public des entreprises du Québec qui permettra de remonter aux ultimes bénéficiaires physiques des entreprises. Que ce registre permette, entre autres, d'identifier en entrant le nom d'un contribuable, toutes les entreprises dans lesquelles celui-ci a des intérêts.

Que le gouvernement du Québec

10. Évalue et octroie les ressources humaines, financières et matérielles nécessaires au Registraire des entreprises pour la mise en place du registre central public des entreprises au Québec.
11. Modifie les lois sur les sociétés de personnes et les sociétés par actions et éventuellement le Code civil (pour les entreprises individuelles) afin d'interdire l'enregistrement au Québec d'entreprises dont le ou les propriétaires physiques ultimes ne sont pas clairement identifiés avec tous les renseignements pertinents pour les retracer.

Les déclarations pays par pays et les décisions fiscales

L'une des mesures de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour faciliter l'échange des informations fiscales des multinationales entre les autorités fiscales des pays où ces entreprises ont des activités est la déclaration pays par pays. Il s'agit d'un formulaire élaboré par l'OCDE que les multinationales devront remplir auprès de l'autorité fiscale du pays de résidence de l'entité mère. La déclaration porte notamment sur les ventes, les bénéfices et l'impôt payé de chacune des filiales de la multinationale. Les entreprises à assujettir sont celles qui ont au moins un revenu consolidé de 750 millions d'euros (plus de 1,1 milliard de dollars canadiens). Mentionnons que les pays peuvent fixer un seuil moindre, puisque l'OCDE précise que l'action correspondante est un standard minimum, ce qui veut dire que les pays peuvent adopter une action plus contraignante. La déclaration est requise pour les années d'imposition débutant après 2015.

Dans le discours sur le budget 2016-2017, le Canada s'est engagé à appliquer la recommandation de l'OCDE à partir de juin 2018. Le 29 juillet 2016, le gouvernement fédéral a publié un avant-projet de loi aux fins de commentaires pour mettre en œuvre la déclaration pays par pays. Il y maintient le seuil de 750 millions d'euros et instaure des pénalités pour fraude ou défaut de produire la déclaration.

L'OCDE recommande aussi aux pays d'échanger spontanément les décisions fiscales qu'ils prennent avec leurs pays partenaires afin de lutter efficacement contre les pratiques fiscales dommageables. Les décisions fiscales concernées portent, entre autres, sur les régimes préférentiels, les arrangements en matière de prix de transfert, les établissements stables. Dans le discours sur le budget 2016-2017, le Canada s'est aussi engagé à appliquer l'échange spontané de décisions fiscales à compter de 2016. Il donne également l'assurance que l'échange se fera dans le respect de la confidentialité des renseignements conformément à sa pratique habituelle.

Il va de soi que certaines déclarations et certaines décisions obtenues par l'Agence du revenu du Canada seront utiles de l'Agence du revenu du Québec. En conséquence, la Commission des finances publiques recommande :

Que l'Agence du revenu du Québec

12. S'assure d'obtenir de l'Agence du revenu du Canada les déclarations pays par pays des multinationales ayant des activités au Québec et de les analyser.
13. Collabore avec l'Agence du revenu du Canada pour obtenir les renseignements fiscaux et les décisions fiscales touchant le Québec que l'agence fédérale échangera ou recevra des pays partenaires du Canada.

Que le gouvernement du Québec

14. Évalue et octroie les ressources humaines, financières et matérielles additionnelles nécessaires à l'Agence du revenu du Québec pour renforcer les vérifications et analyser les informations qu'elle obtiendra dans le cadre des nouvelles mesures du gouvernement fédéral en matière de fiscalité internationale dans son budget 2016-2017.

Les opérations à déclaration obligatoire et la divulgation volontaire

Au Québec, une opération est à déclaration obligatoire lorsqu'elle procure à un contribuable un avantage fiscal d'au moins 25 000 \$ ou a une incidence d'au moins 100 000 \$ sur son revenu et donne lieu à une rémunération pour le promoteur ou le conseiller. La contravention à cette règle dans le délai prescrit expose le contribuable à une pénalité pouvant aller de 10 000 \$ à 100 000 \$.

La divulgation volontaire est, quant à elle, une disposition québécoise permettant à un contribuable qui a omis de faire sa déclaration de revenus ou qui a fourni des renseignements inexacts de régulariser sa situation en fournissant les informations manquantes. Le contribuable concerné devra alors payer l'impôt dû et les intérêts courus. Toutefois, il n'encourt pas de pénalité et ne sera pas poursuivi en justice. La divulgation volontaire apparaît aux yeux de certains comme une prime à la fraude si on ne lui apporte aucune nuance. En conséquence, la Commission des finances publiques recommande :

Que l'Agence du revenu du Québec

15. Renforce la vérification du respect de la disposition québécoise concernant les opérations à déclaration obligatoire.

Que le gouvernement du Québec

16. Augmente les ressources allouées à la vérification du respect de la disposition concernant les opérations à déclaration obligatoire et l'évitement fiscal abusif.

17. Abolisse la divulgation volontaire sauf quand elle se rapporte à des activités faites de bonne foi et impliquant de faibles valeurs.

Les crédits d'impôt pour la recherche et le développement

Une pratique des multinationales consiste à faire des dépenses de recherche et de développement dans un pays développé pour ensuite transférer la propriété intellectuelle qui en découle dans des paradis fiscaux ou des pays offrant des régimes préférentiels aux revenus de la propriété intellectuelle (régime de *patent box*). Il n'est pas rare que dans les pays d'origine, l'entreprise bénéficie de crédits d'impôt pour cette activité de recherche. Le cas échéant, le pays d'origine encourt donc deux pertes fiscales : le crédit d'impôt et le manque à gagner fiscal sur le revenu de la propriété. Consciente que cela peut arriver au Québec, la Commission des finances publiques recommande :

Que le gouvernement du Québec

18. Conditionne l'octroi de crédits pour la recherche et le développement au non-transfert de la propriété intellectuelle découlant de la recherche et du développement dans un paradis fiscal ou dans un territoire à faible fiscalité.

Des relations d'affaires différentes

Le Québec doit poser des actions qui visent à couper, à terme, ses propres relations d'affaires et celles de ses entreprises avec des entités qui font de l'évasion fiscale ou de l'évitement fiscal, notamment par le biais des paradis fiscaux. À cette fin, la Commission des finances publiques recommande :

Que le gouvernement du Québec

19. Demande à la Caisse de dépôt et placement du Québec de réduire progressivement ses investissements dans les entreprises qui font de l'évitement fiscal abusif ou de l'évasion fiscale. Que la Caisse de dépôt et placement du Québec fasse état de cette opération dans son rapport annuel.
20. Demande à la Caisse de dépôt et placement du Québec d'exiger des entreprises dans lesquelles ses placements sont significatifs et lui permettent en conséquence d'influer sur leur gouvernance de cesser d'avoir recours aux paradis fiscaux.
21. Élimine de ses fournisseurs ceux qui ont été reconnus coupables de faire de l'évitement fiscal abusif ou de l'évasion fiscale ou d'avoir eu recours aux paradis fiscaux.
22. Disqualifie les entreprises candidates aux subventions gouvernementales qui ont été reconnues coupables d'évitement fiscal abusif.
23. Prive des contrats gouvernementaux les cabinets professionnels qui ont été reconnus coupables d'avoir aidé à l'évasion fiscale ou à l'évitement fiscal abusif.
24. Reconnaisse dans les lois pertinentes que l'aide professionnelle à l'évasion fiscale ou à l'évitement fiscal abusif est une activité criminelle.

AUTRES RECOMMANDATIONS

Certains points n'appartenant à aucune des catégories ci-dessus sont présentés ici. Ainsi, la Commission des finances publiques recommande :

Que le gouvernement du Québec

25. Modifie la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé pour obliger un contribuable soupçonné d'avoir des relations avec une institution financière située dans un paradis fiscal à relever ladite institution de toute obligation de confidentialité sur ses comptes bancaires, selon le mécanisme approprié.
26. Adopte une loi visant à protéger et éventuellement récompenser les lanceurs d'alerte qui permettront de déceler l'évasion fiscale ou l'évitement fiscal abusif d'un montant égal ou supérieur à un seuil à déterminer.
27. Établit un centre du savoir-faire sur la lutte contre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal abusif.

RECOMMANDATIONS À DISCUTER AVEC LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Que le gouvernement du Québec discute avec le gouvernement fédéral de la possibilité de

28. Légiférer sur les crédits d'impôt pour la recherche et le développement des entreprises à charte fédérale afin de conditionner l'octroi des crédits d'impôt pour la recherche et le développement au non-transfert de la propriété intellectuelle découlant de cette activité dans un paradis fiscal ou dans un territoire à faible fiscalité.
29. Faire estimer par l'Agence du revenu du Canada les profits réalisés annuellement par les multinationales dans l'ensemble du pays et rapatriés vers les paradis fiscaux afin de les imposer à un taux à déterminer (*Google tax*). Que l'Agence du revenu transfère l'information qui concerne le Québec à l'Agence du revenu du Québec.
30. Modifier la ou les lois pertinentes afin d'exiger de tout contribuable canadien soupçonné d'avoir entretenu des relations avec une institution financière située dans un paradis fiscal qu'il relève cette dernière de toute obligation de confidentialité sur ses comptes bancaires, selon le mécanisme approprié.
31. Modifier la Loi de l'impôt sur le revenu et les règlements associés, notamment le paragraphe 95(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu et le règlement 5907 de l'impôt sur le revenu, afin d'imposer les revenus ou la fortune des contribuables provenant des paradis fiscaux avec lesquels le Canada a des conventions fiscales, à un taux à établir.
32. Créer un registre central public des bénéficiaires ultimes des entreprises à charte fédérale.
33. Prévoir au Code criminel les fausses déclarations ou omissions dans les registres centraux existant au Canada.
34. Prévoir au Code criminel l'activité des cabinets d'avocats, de comptables et de fiscalistes et des banques et d'autres promoteurs consistant à faciliter l'évitement fiscal abusif.
35. Reconnaître dans les lois pertinentes que l'aide professionnelle à l'évasion fiscale ou à l'évitement fiscal abusif est une activité criminelle.
36. Diminuer le seuil de 750 millions d'euros (plus de 1,1 milliard de dollars canadiens) de chiffre d'affaires des entreprises canadiennes à assujettir à la déclaration pays par pays.
37. De rendre publiques les déclarations pays par pays des entreprises, à l'instar de l'Union européenne qui en a décidé ainsi en avril 2016.
38. De se donner comme priorité dans sa politique étrangère de soutenir fermement la lutte contre les paradis fiscaux.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS À METTRE EN ŒUVRE PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

La Google tax

Que le ministère des Finances du Québec

1. Réalise une étude sur l'impact économique d'une taxe sur les profits détournés (*Google tax*) et la fasse parvenir à la Commission des finances publiques au plus tard en septembre 2017. Que le Ministère détermine, à cet effet, le ou les taux auxquels les profits détournés seront imposés.

Que l'Agence du revenu du Québec

2. Estime, à partir des déclarations pays par pays des entreprises et en collaboration avec le ministère des Finances, les profits réalisés annuellement par ces dernières au Québec et détournés en vue de leur imposition.

Que le gouvernement du Québec

3. Change le cadre législatif pour permettre l'imposition des transactions en ligne sur la base des cartes de crédit utilisées pour payer les achats.

Les fiducies non résidentes

Que le ministère des Finances du Québec

4. Évalue le statut fiscal des fiducies non résidentes du Québec en vue, le cas échéant, d'une modification de la Loi sur les impôts afin que ces fiducies soient réputées résidentes.

Les conventions fiscales canadiennes

Que le gouvernement du Québec

5. Impose les dividendes reçus au Québec et qui ont fait l'objet de déductions à l'étranger.
6. Accorde un crédit d'impôt équivalent à l'impôt payé sur un revenu à l'étranger plutôt que de permettre le rapatriement de ce revenu au Québec en franchise d'impôt.

Que le ministère des Finances du Québec

7. Obtienne un avis juridique sur le règlement 5907 de l'impôt sur le revenu et fasse parvenir l'avis à la Commission des finances publiques au plus tard en septembre 2017.
8. Fasse une étude sur la possibilité pour le Québec de se soustraire à certaines conventions fiscales canadiennes, sur l'impact économique de cette soustraction et les modalités pour ce faire, le cas échéant. Que le Ministère fasse parvenir les résultats de l'étude à la Commission des finances publiques au plus tard en septembre 2017.

Le registre central des entreprises

Que le Registraire des entreprises du Québec

9. Entreprenne, le plus rapidement possible, en collaboration avec les ministères et organismes appropriés, les travaux nécessaires à la mise en place d'un registre central public des entreprises du Québec qui permettra de remonter aux ultimes bénéficiaires physiques des entreprises. Que ce registre permette, entre autres, d'identifier en entrant le nom d'un contribuable, toutes les entreprises dans lesquelles celui-ci a des intérêts.

Que le gouvernement du Québec

10. Évalue et octroie les ressources humaines, financières et matérielles nécessaires au Registraire des entreprises pour la mise en place du registre central public des entreprises au Québec.
11. Modifie les lois sur les sociétés de personnes et les sociétés par actions et éventuellement le Code civil (pour les entreprises individuelles) afin d'interdire l'enregistrement au Québec d'entreprises dont le ou les propriétaires physiques ultimes ne sont pas clairement identifiés avec tous les renseignements pertinents pour les retracer.

Les déclarations pays par pays et les décisions fiscales

Que l'Agence du revenu du Québec

12. S'assure d'obtenir de l'Agence du revenu du Canada les déclarations pays par pays des multinationales ayant des activités au Québec et de les analyser.
13. Collabore avec l'Agence du revenu du Canada pour obtenir les renseignements fiscaux et les décisions fiscales touchant le Québec que l'agence fédérale échangera ou recevra des pays partenaires du Canada.

Que le gouvernement du Québec

14. Évalue et octroie les ressources humaines, financières et matérielles additionnelles nécessaires à l'Agence du revenu du Québec pour renforcer les vérifications et analyser les informations qu'elle obtiendra dans le cadre des nouvelles mesures du gouvernement fédéral en matière de fiscalité internationale dans son budget 2016-2017.

Les opérations à déclaration obligatoire et la divulgation volontaire

Que l'Agence du revenu du Québec

15. Renforce la vérification du respect de la disposition québécoise concernant les opérations à déclaration obligatoire.

Que le gouvernement du Québec

16. Augmente les ressources allouées à la vérification du respect de la disposition concernant les opérations à déclaration obligatoire et l'évitement fiscal abusif.
17. Abolisse la divulgation volontaire sauf quand elle se rapporte à des activités faites de bonne foi et impliquant de faibles valeurs.

Les crédits d'impôt pour la recherche et le développement

Que le gouvernement du Québec

18. Conditionne l'octroi de crédits pour la recherche et le développement au non-transfert de la propriété intellectuelle découlant de la recherche et du développement dans un paradis fiscal ou dans un territoire à faible fiscalité.

Des relations d'affaires différentes

Que le gouvernement du Québec

19. Demande à la Caisse de dépôt et placement du Québec de réduire progressivement ses investissements dans les entreprises qui font de l'évitement fiscale abusif ou de l'évasion fiscale. Que la Caisse de dépôt et placement du Québec fasse état de cette opération dans son rapport annuel.

20. Demande à la Caisse de dépôt et placement du Québec d'exiger des entreprises dans lesquelles ses placements sont significatifs et lui permettent en conséquence d'influer sur leur gouvernance de cesser d'avoir recours aux paradis fiscaux.
21. Élimine de ses fournisseurs ceux qui ont été reconnus coupables de faire de l'évitement fiscal abusif ou de l'évasion fiscale ou d'avoir eu recours aux paradis fiscaux.
22. Disqualifie les entreprises candidates aux subventions gouvernementales qui ont été reconnues coupables d'évitement fiscal abusif.
23. Prive des contrats gouvernementaux les cabinets professionnels qui ont été reconnus coupables d'avoir aidé à l'évasion fiscale ou à l'évitement fiscal abusif.
24. Reconnaît dans les lois pertinentes que l'aide professionnelle à l'évasion fiscale ou à l'évitement fiscal abusif est une activité criminelle.

AUTRES RECOMMANDATIONS

Que le gouvernement du Québec

25. Modifie la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé pour obliger un contribuable soupçonné d'avoir des relations avec une institution financière située dans un paradis fiscal à relever ladite institution de toute obligation de confidentialité sur ses comptes bancaires, selon le mécanisme approprié.
26. Adopte une loi visant à protéger et éventuellement récompenser les lanceurs d'alerte qui permettront de déceler l'évasion fiscale ou l'évitement fiscal abusif d'un montant égal ou supérieur à un seuil à déterminer.
27. Établit un centre du savoir-faire sur la lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales abusives à l'échelle internationale.

RECOMMANDATIONS À DISCUTER AVEC LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Que le gouvernement du Québec discute avec le gouvernement fédéral de la possibilité de

28. Légiférer sur les crédits d'impôt pour la recherche et le développement des entreprises à charte fédérale afin de conditionner l'octroi des crédits d'impôt pour la recherche et le développement au non-transfert de la propriété intellectuelle découlant de cette activité dans un paradis fiscal ou dans un territoire à faible fiscalité.
29. Faire estimer par l'Agence du revenu du Canada les profits réalisés annuellement par les multinationales dans l'ensemble du pays et rapatriés vers les paradis fiscaux afin de les imposer à un taux à déterminer (*Google tax*). Que l'Agence du revenu transfère l'information qui concerne le Québec à l'Agence du revenu du Québec.
30. Modifier la ou les lois pertinentes afin d'exiger de tout contribuable canadien soupçonné d'avoir entretenu des relations avec une institution financière située dans un paradis fiscal, qu'il relève cette dernière de toute obligation de confidentialité sur ses comptes bancaires, selon le mécanisme approprié.
31. Modifier la Loi de l'impôt sur le revenu et les règlements associés, notamment le paragraphe 95(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu et le règlement 5907 de l'impôt sur le revenu, afin d'imposer les revenus ou la fortune des contribuables provenant des paradis fiscaux avec lesquels le Canada a des conventions fiscales, à un taux à établir.
32. Créer un registre central public des bénéficiaires ultimes des entreprises à charte fédérale.
33. Prévoir au Code criminel les fausses déclarations ou omissions dans les registres centraux existant au Canada.
34. Prévoir au Code criminel l'activité des cabinets d'avocats, de comptables et de fiscalistes et des banques et d'autres promoteurs consistant à faciliter l'évitement fiscal abusif.

- 35.** Reconnaître dans les lois pertinentes que l'aide professionnelle à l'évasion fiscale ou à l'évitement fiscal abusif est une activité criminelle.
- 36.** Diminuer le seuil de 750 millions d'euros (plus de 1,1 milliard de dollars canadiens) de chiffre d'affaires des entreprises canadiennes à assujettir à la déclaration pays par pays.
- 37.** De rendre publiques les déclarations pays par pays des entreprises, à l'instar de l'Union européenne qui en a décidé ainsi en avril 2016.
- 38.** De se donner comme priorité dans sa politique étrangère de soutenir fermement la lutte contre les paradis fiscaux.

**ANNEXE I : LA LISTE DES PARADIS FISCAUX ÉTABLIE PAR LE SERVICE DE LA RECHERCHE
DU CONGRÈS AMÉRICAIN**

Antilles et Caraïbes	Anguilla, Antigua-et-Barbuda, Antilles néerlandaises, Aruba, Bahamas, Barbade, Dominique, Grenade, îles Caïmans, îles Vierges américaines, îles Vierges britanniques, îles Turques-et-Caïques, Montserrat, Saint-Christophe-et-Niévès, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines
Amérique centrale	Bélize, Costa Rica, Panama
Asie de l'Est	Hong Kong, Macao, Singapour
Europe/Méditerranée	Andorre, îles Anglo-Normandes (ou îles de la Manche : Guernesey et Jersey), Chypre, Gibraltar, île de Man, Irlande, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Monaco, Saint-Marin, Suisse
Océan Indien	Maldives, Maurice, Seychelles
Moyen-Orient	Bahreïn, Jordanie, Liban
Atlantique Nord	Bermudes
Pacifique Sud	Îles Cook, îles Marshall, Samoa, Nauru, Niue, Tonga, Vanuatu
Afrique de l'Ouest	Libéria

Source: Congressional Research Service, *Tax Havens: international tax avoidance and evasion*, 15 janvier 2015.

**ANNEXE II : LA LISTE DE PAYS PRÉSENTANT DES CARACTÉRISTIQUES DE PARADIS FISCAUX SELON
LE SERVICE DE LA RECHERCHE DU CONGRÈS AMÉRICAIN**

Pays	Canada, Danemark, États-Unis, Hongrie, Islande, Israël, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni,
États des États-Unis	Delaware, Nevada, Wyoming
Ville	Campione d'Italia (Italie)

Source: Congressional Research Service, *Tax Havens: international tax avoidance and evasion*, 15 janvier 2015.

ANNEXE III : LA LISTE DES DIX PLUS IMPORTANTS PARADIS FISCAUX SELON LE MAGAZINE FORBES

1. Delaware
2. Luxembourg
3. Suisse
4. Îles Caïmans
5. La City de Londres
6. Irlande
7. Bermudes
8. Singapour
9. Belgique
10. Hong Kong

Source : « World's best tax Havens », *Forbes*, 6 juillet 2010.

ANNEXE IV : LES PRINCIPALES MESURES CANADIENNES DE LUTTE CONTRE LE RECOURS AUX PARADIS FISCAUX AVANT LE BUDGET DE MARS 2016

- La signature d'accords d'échange de renseignements fiscaux (AERF). En avril 2016, le Canada avait signé au total 22 accords d'échange de renseignements fiscaux et 92 conventions fiscales.
- La réglementation des prix de transfert. Le Canada utilise le principe de pleine concurrence depuis le milieu des années 1990 et se conforme aux différentes adaptations exigées par l'OCDE depuis lors.
- La divulgation volontaire⁴⁴ : Elle existe depuis 1987 et prévoit la possibilité pour les contribuables qui ont eu un comportement non conforme de régulariser leur situation et ainsi éviter certaines pénalités.
- La Règle générale anti-évitement (RGAE⁴⁵) : Adoptée en 1988, elle permet à l'autorité fiscale de déterminer, pour le contribuable ayant évité de l'impôt, une cotisation égale à l'avantage fiscal qu'il a eu⁴⁶.
- L'obligation, pour tout contribuable qui possède des biens étrangers dits déterminés⁴⁷ de coût de 100 000 \$ et plus ou qui a un intérêt d'au moins 100 000 \$ dans une société étrangère affiliée, de faire une déclaration au moyen du formulaire prescrit⁴⁸. Le non-respect de cette obligation est assorti de pénalités⁴⁹.
- Des pénalités pour les tiers qui fournissent de l'information trompeuse dans le cadre de la promotion d'une planification ou qui aident des contribuables à faire de faux énoncés⁵⁰.
- L'obligation, pour le contribuable, de déclarer toute opération d'évitement dans laquelle il obtient une protection contractuelle ou dans laquelle le promoteur ou le conseiller fiscal a droit à des honoraires ou obtient le droit à la confidentialité. Le non-respect de cette règle (en vigueur depuis juin 2013) au plus tard le 30 juin de l'année civile suivant celle où l'opération est devenue une opération à déclarer entraîne des pénalités.
- L'exigence, annoncée en 2013, d'informations plus détaillées de la part des contribuables concernant les biens dont la valeur excède 100 000 \$ détenus à l'étranger. Les formulaires T1134 et T1135 ont été modifiés à cet effet. Des pénalités sanctionnent les fausses déclarations.
- La mise en place d'une procédure de délation accompagnée d'une compensation en échange d'informations sur des contribuables qui font de l'évasion fiscale internationale⁵¹. La compensation peut varier de 5 % à 15 % de l'impôt recouvré si celui-ci est de plus de 100 000 \$.
- L'obligation, depuis le 1^{er} janvier 2015, faite aux institutions financières (banques, caisses de crédit, caisses populaires, coopératives de services financiers, fiducies et sociétés de prêts), aux entreprises de transferts de fonds ou de vente de titres négociables et aux casinos de déclarer à l'Agence du revenu du Canada les téléversements internationaux de 10 000 \$ ou plus de leurs clients.

44 Pour plus de détails, voir Agence du revenu du Canada, *Circulaire d'information IC00-1R3*, Programme des divulgations volontaires (PDV), 21 mars 2013.

45 Article 245 de la Loi de l'impôt sur le revenu.

46 L'Ontario et le Québec ont aussi des dispositions concernant la Règle générale anti-évitement.

47 Les biens étrangers déterminés qui doivent être déclarés sont : les fonds détenus à l'étranger, les actions du capital-actions ou les titres de créance de sociétés non résidentes, les participations dans certaines fiducies non résidentes, les biens immobiliers autres que ceux d'usage personnel ou utilisés dans une entreprise exploitée activement.

48 Formulaire T1134, « Déclaration de renseignements sur les sociétés étrangères affiliées » ou Formulaire T1135, « Bilan de vérification du revenu étranger ».

49 *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, c. 1 (5^e suppl.), art. 162(7) et 162(10).

50 *Ibid.*, art.163 (2).

51 La délation existait auparavant, mais un encadrement législatif combiné au versement d'une compensation pourrait inciter davantage les détenteurs d'information.

- L'élargissement de la règle relative à la capitalisation restreinte en incluant de nouvelles dettes, en réduisant le ratio dettes/capitaux propres de 2 à 1,5 et en l'appliquant à toutes les fiducies résidentes du Canada et aux fiducies non résidentes qui exploitent une entreprise au Canada⁵². L'ensemble de ces trois modifications s'aligne sur la pratique existante dans les autres pays industrialisés.
- Des restrictions à la déductibilité des dépenses ou l'imposition d'une déduction à la source, lorsque les paiements sont faits à des bénéficiaires résidant dans des paradis fiscaux.
- L'imposition d'un impôt de départ lorsqu'un particulier, une société ou une fiducie cesse de résider au Canada.

52 À l'instar de celle en vigueur dans de nombreux autres pays, la règle canadienne sur la capitalisation restreinte a pour objectif d'empêcher les déductions excessives de frais d'intérêts sur les prêts reçus de non-résidents liés. En vertu de cette règle, les prêts d'un « actionnaire non résident déterminé » à une société canadienne doivent respecter la limite du ratio dettes/capitaux propres. Si ce ratio est dépassé, la déduction d'une partie ou de la totalité de l'intérêt payé par le contribuable canadien sur le prêt sera refusée et l'intérêt sera traité comme un dividende payé au non-résident, le dividende étant payé sur le revenu après impôt. Pour les fins de cette règle, on entend par actionnaire non résident déterminé, une personne seule ou avec d'autres personnes qui lui sont liées, propriétaire d'actions de la société lui conférant au moins 25 % des droits de vote de la société ou ayant au moins 25 % de la juste valeur marchande de l'ensemble des actions en circulation.

ANNEXE V : LA DOCUMENTATION SUR L'ÉTABLISSMENT DES PRIX DE TRANSFERT ET LA DÉCLARATION PAYS PAR PAYS

La documentation sur l'établissement des prix de transfert

Les prix de transfert sont les prix auxquels des entités affiliées d'une multinationale situées dans des pays différents s'échangent des biens, des services ou des actifs incorporels.

Les règles fiscales du Canada, comme celles de nombreux autres pays, imposent que les multinationales établissent les prix de transfert selon le principe de pleine concurrence. Elles sont tenues de documenter ces prix en décrivant les opérations sous-jacentes et les méthodes utilisées pour les fixer. Cette documentation doit être conforme aux Principes applicables adoptés, dans leur version originale, par l'OCDE en 1995. Ces derniers ont été complétés une première fois en 1996-1999 par des lignes directrices sur les services intragroupe, les incorporels, les accords de répartition de coûts et les accords préalables de prix. Ensuite, en 2009 et en 2010, des modifications ont été apportées, entre autres, en matière de résolution des différends, de méthodes de fixation des prix et de réorganisation d'entreprises.

En juillet 2015, dans le cadre du Projet BEPS, l'OCDE a introduit dans les Principes applicables de nouvelles lignes directrices pour refléter de nouvelles normes en matière de documentation sur l'établissement des prix de transfert.

Ces nouvelles lignes directrices portent, entre autres, sur la délimitation des opérations, la fixation des prix des marchandises, des biens incorporels et des services à faible valeur ajoutée. Des lignes directrices sur les situations d'accord de partage des coûts, de partage de bénéfices, de prix de transfert d'opérations financières et d'attribution de bénéfices aux établissements stables sont prévues pour 2016.

Selon le gouvernement du Canada, l'adoption des nouvelles lignes directrices dans les règles nationales variera d'un pays à l'autre, compte tenu de la manière dont les règles de chaque pays interagissent avec ces nouvelles lignes directrices. Mais en tant que participant actif aux travaux de l'OCDE sur les prix de transfert, le Canada compte adopter les nouveaux Principes applicables rapidement, si besoin est.

La déclaration pays par pays

La déclaration pays par pays est un formulaire élaboré par l'OCDE que les multinationales assujetties devront remplir auprès de l'administration fiscale du pays de résidence de l'entité mère ultime. Elle portera notamment sur les données suivantes : le chiffre d'affaires, les bénéfices, l'impôt payé, le capital déclaré, les bénéfices non distribués, le nombre d'employés, les actifs corporels et les principales activités menées par chacune des filiales.

L'autorité qui reçoit une déclaration pays par pays d'un membre d'une multinationale pourra échanger automatiquement avec les autres administrations où la multinationale mène ses activités. Les conditions de cet échange automatique sont que les administrations concernées participent aussi à la déclaration pays par pays et aient un accord d'échange automatique de renseignements. Des mesures supplétives sont prévues lorsque ces conditions ne sont pas remplies, notamment la désignation d'une filiale représentante du groupe pour les fins de la déclaration pays par pays. Celle-ci fait alors la déclaration pour les filiales situées dans des pays non participants à la déclaration ou à l'échange automatique de renseignements.

Conformément aux recommandations du Projet BEPS, la déclaration pays par pays sera requise pour les années d'imposition débutant après l'année 2015.

Le budget 2016-2017 du Canada propose de mettre en œuvre cette action. Les entreprises assujetties sont celles qui ont un revenu total annuel consolidé de 750 millions d'euros (plus de 1,2 milliard de dollars au taux courant) ou plus.

La multinationale résidant au Canada (ou la filiale représentante résidant au Canada) doit produire une déclaration pays par pays auprès de l'Agence du revenu du Canada au cours de l'année suivant la fin de l'exercice auquel la déclaration se rapporte.

Les premiers échanges de déclarations pays par pays entre le Canada et les autres États devraient avoir lieu en juin 2018. Avant de commencer à échanger avec une autre administration, l'Agence du revenu du Canada doit officialiser un accord d'échange avec elle et veiller à mettre en place des mesures de protection appropriées pour assurer la confidentialité des rapports. Selon le gouvernement fédéral, des propositions législatives seront présentées aux fins de commentaires publics au cours des prochains mois⁵³.

⁵³ Les propositions législatives ont été publiées aux fins de commentaires le 29 juillet 2016 (voir note de bas de page de la page 19).

ANNEXE VI : LES ORIENTATIONS RÉVISÉES SUR L'ÉTABLISSEMENT DES PRIX DE TRANSFERT

La fixation des prix de transfert selon le principe de pleine concurrence est à la base de l'article 9 des modèles de conventions fiscales de l'OCDE et des Nations unies. Ce principe est inclus dans l'ensemble des conventions fiscales du Canada. L'article 247 de la Loi de l'impôt sur le revenu le rend obligatoire. Bien que les Principes applicables en matière de prix de transfert ne soient pas intégrés aux lois canadiennes, les contribuables, l'Agence du revenu du Canada et les tribunaux y recourent pour interpréter et mettre en application l'article 247.

La mise en application des Principes applicables en matière de prix de transfert par les pays permet de garantir la mesure adéquate du revenu imposable dans chacune des administrations, d'éviter la double imposition, de réduire au minimum les conflits de compétence entre pays et de promouvoir le commerce international et les investissements.

Les nouvelles lignes directrices issues du Projet BEPS visent à mieux interpréter le principe de pleine concurrence et à mieux garantir l'harmonisation entre les bénéfices des entreprises multinationales et les activités économiques qui génèrent ces bénéfices.

Selon le gouvernement du Canada, les nouvelles lignes directrices de l'OCDE soutiennent pour la plupart l'interprétation actuelle et la mise en application du principe de pleine concurrence de l'Agence du revenu du Canada. Celle-ci a donc déjà une pratique conforme aux nouvelles orientations de l'OCDE. Pour les secteurs toujours en révision à l'OCDE, le Canada doit décider de la voie à suivre après l'achèvement des travaux.

ANNEXE VII : LES ABUS DES CONVENTIONS FISCALES

L'abus des conventions fiscales, particulièrement le chalandage fiscal, est l'une des sources importantes de l'érosion fiscale et du transfert de bénéfices.

Le chalandage fiscal se produit lorsqu'un résident d'un pays tiers crée une société de portefeuille intermédiaire dans un pays partie à une convention fiscale avec le Canada afin d'acheminer, par l'entremise de cette société, les revenus et les gains réalisés au Canada. Le but de l'opération est de permettre au pays tiers d'accéder à des avantages accordés en vertu d'une convention fiscale qui ne lui seraient pas offerts autrement. Cette pratique nuit à la nature bilatérale des conventions fiscales et à l'équilibre des concessions que les parties à la convention se sont faites.

Le Projet BEPS propose un standard minimum pour contrer cette utilisation abusive des conventions fiscales. Ce standard impose aux pays d'inclure, dans leurs conventions fiscales, un énoncé indiquant de façon explicite que les parties ont l'intention commune d'éliminer la double imposition sans créer de possibilités de non-imposition ou d'imposition réduite par l'intermédiaire de l'évasion ou de l'évitement fiscaux.

En outre, le standard impose aux pays signataires d'une convention fiscale de mettre en œuvre cette intention commune en adoptant, dans la convention, l'une des deux approches anti-abus suivantes :

- Le critère de l'objet principal qui consiste à déterminer si l'un des objectifs principaux d'un mécanisme ou d'une opération est d'obtenir des avantages en vertu d'une convention fiscale, et ce, d'une façon qui n'est pas conforme à l'objet et au but des dispositions de la convention.
- La règle de la limitation des avantages qui exige de respecter une série de critères afin d'avoir droit aux avantages conférés par les conventions fiscales.

Dans son budget 2016-2017, le gouvernement fédéral confirme son engagement à s'attaquer aux abus des conventions fiscales conformément au standard minimum de l'OCDE. Actuellement, le Canada dispose d'une convention contenant la règle de la limitation des avantages. Il s'agit de la convention fiscale avec les États-Unis. Il dispose également de plusieurs conventions basées sur le critère de l'objet principal.

À l'avenir, pour les nouvelles conventions fiscales ou la modification des anciennes, le Canada adoptera l'une ou l'autre des deux approches en fonction des circonstances et des discussions qui seront menées avec les partenaires aux conventions fiscales du Canada.

Par ailleurs, les modifications aux conventions fiscales du Canada pourraient être réalisées par le biais de négociations bilatérales, de l'instrument multilatéral⁵⁴ qui sera élaboré⁵⁵ en 2016 ou d'une combinaison des deux.

54 L'instrument multilatéral est une convention fiscale qui sera utilisée pour modifier certaines dispositions des conventions bilatérales existantes. Le Canada participe activement aux travaux de l'OCDE visant à élaborer cet instrument multilatéral.

55 L'OCDE a publié l'instrument multilatéral le 24 novembre 2016.

ANNEXE VIII : L'ÉCHANGE SPONTANÉ DE DÉCISIONS FISCALES

Le manque de transparence relativement à certaines décisions fiscales rendues par les administrations fiscales est une source de préoccupation pour les membres du Projet BEPS. Ce manque peut donner lieu à des disparités de traitement fiscal et à des cas de double non-imposition.

Le Projet BEPS propose un standard minimum qui consiste en un cadre d'échanges spontanés de six catégories de décisions : (i) les décisions liées aux régimes préférentiels, (ii) les arrangements unilatéraux préalables en matière de prix de transfert; (iii) les décisions accordant un ajustement à la baisse des bénéficiaires, (iv) les décisions relatives aux établissements stables, (v) les décisions en matière d'entités relais, et (vi) tout autre type de décision dont on conviendra à l'avenir.

Dans son budget 2016-2017, le gouvernement du Canada confirme son intention de mettre en œuvre le standard minimum du Projet BEPS dans le cas de l'échange spontané des décisions fiscales visées⁵⁶. En 2016, l'Agence du revenu du Canada commencera à échanger des décisions fiscales avec d'autres administrations qui se sont engagées à respecter le standard minimum.

Toutefois, tout échange canadien de décisions dans ce cadre sera assujéti aux dispositions de confidentialité figurant dans l'accord pertinent, comme le sont les échanges de renseignements que l'Agence du revenu du Canada fait actuellement dans le cadre des conventions fiscales, des accords d'échange de renseignements fiscaux ou de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale⁵⁷.

⁵⁶ Il faut bien remarquer que l'échange spontané de décisions fiscales est différent de l'échange automatique d'informations fiscales. Le premier concerne des décisions prises par les autorités en matière fiscale alors que le second réfère à l'échange de renseignements sur les contribuables.

⁵⁷ Cette convention vise à aider les gouvernements à assurer le respect de leurs lois fiscales et fournit un cadre juridique pour la coopération entre les pays pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales internationales. Elle offre une variété d'outils pour la coopération administrative en matière fiscale. Elle favorise toutes formes d'échange de renseignements, l'assistance au recouvrement, la notification de documents, les contrôles conjoints et le partage d'informations. Elle préserve les droits des contribuables, fournit de larges garanties pour protéger la confidentialité des renseignements échangés. Le fonctionnement de cette convention multilatérale autonome est supervisé par un organe de coordination formé des Parties à la Convention.

ANNEXE IX : LA MODIFICATION DE L'EXCEPTION À LA RÈGLE CONTRE LE DÉPOUILLEMENT DU SURPLUS

Généralement, le capital-actions versé par les actionnaires dans une société peut leur être retourné plus tard en franchise d'impôt. Toutefois, lorsque des bénéfices non répartis existent et dépassent le capital-actions versé et que l'excédent est distribué aux actionnaires, ce surplus est normalement traité comme des dividendes imposables. Dans le cas d'actionnaires non résidents, ce surplus est assujéti à une retenue d'impôt de 25 %, à moins qu'une réduction ne soit applicable en vertu d'une convention fiscale.

Au Canada, la Loi de l'impôt sur le revenu comporte une règle (article 212.1) visant à empêcher un actionnaire non résident de conclure une opération pour soustraire de l'impôt les bénéfices non répartis d'une société canadienne qui sont au-delà du capital-actions de la société ou de faire augmenter artificiellement le capital versé des actions. Ces opérations, le cas échéant, sont appelées dépouillement de surplus (on dépouille le surplus de l'impôt dû) et la règle de l'article 212.1 est dite règle contre le dépouillement de surplus. Lorsque cette règle s'applique, il en résulte un dividende réputé pour le non-résident ou une suppression du capital versé des actions qui aurait autrement été augmenté en raison de l'opération.

Le paragraphe 212.1(4) contient cependant une exception à la règle contre le dépouillement de surplus. Celle-ci s'applique lorsqu'une société canadienne (dite la société canadienne acheteuse) acquiert des actions d'une société non résidente qui détient elle-même des actions d'une société canadienne et qu'un non-résident dispose d'actions de la deuxième société canadienne.

Certaines sociétés non résidentes ayant des filiales canadiennes ont abusé de cette exception en réorganisant le groupe en vue d'être admissibles à l'exception, dans le cadre d'une série d'opérations conçues pour faire augmenter artificiellement le capital versé des actions de ces filiales canadiennes.

La mesure du budget 2016-2017 vise à contrer cet abus de l'utilisation de l'exception à la règle contre le dépouillement du surplus.

ANNEXE X : L'ÉLARGISSEMENT DE LA PORTÉE DES RÈGLES ACTUELLES RELATIVES AUX MÉCANISMES DE PRÊTS ADOSSÉS À QUATRE AUTRES SITUATIONS

Les règles relatives aux mécanismes de prêts adossés visent à empêcher que les contribuables puissent interposer un tiers entre un emprunteur canadien et un prêteur étranger pour tenter d'éviter l'application de règles qui auraient prévalu autrement si un prêt était consenti directement entre ces deux contribuables. Plus particulièrement, ces règles veillent à ce que le montant de retenue d'impôt relativement à un paiement d'intérêts transfrontalier ne puisse être réduit à l'aide d'un mécanisme d'adossement.

Les règles d'adossement pour les loyers, les redevances et autres paiements semblables

La partie XIII de la Loi de l'impôt sur le revenu impose une retenue d'impôt de 25 % sur les paiements transfrontaliers de loyers, de redevances et autres paiements semblables (appelés collectivement « redevances ») versés par des personnes résidant au Canada à des non-résidents. Ce taux de retenue d'impôt de 25 % est toutefois fréquemment réduit en vertu d'une convention fiscale. Étant donné que les conventions fiscales négociées par le Canada n'offrent pas toutes les mêmes taux de retenue et que certains pays n'ont pas de convention fiscale avec le Canada, certains contribuables peuvent être incités à interposer, entre un payeur de redevances résidant au Canada et un bénéficiaire non résident, une entité intermédiaire située dans un pays partie à une convention fiscale favorable avec le Canada.

Le budget fédéral 2016-2017 propose d'appliquer à l'égard des paiements de redevances les règles relatives aux mécanismes de prêts adossés. Lorsque les règles proposées à l'égard des paiements de redevances s'appliqueront, le payeur résidant au Canada sera réputé avoir fait un paiement de redevance directement à l'ultime bénéficiaire non résident, et le montant de la retenue d'impôt évitée en raison du mécanisme d'adossement deviendra payable.

Comme pour les mécanismes de prêts adossés, deux arrangements constitueront un mécanisme d'adossement des redevances lorsqu'une personne résidant au Canada effectue un paiement de redevance relativement :

- À un bail, une licence ou une entente semblable (l'« étape canadienne ») à une personne ou une entité résidant dans un pays partie à une convention fiscale (appelée l'« intermédiaire ») et que l'intermédiaire (ou une personne qui lui est liée) a l'obligation de payer une somme à une autre personne non résidente;
- À une cession ou à une vente à tempérament (la « deuxième étape »);

Et dont l'une des conditions suivantes est remplie :

- La somme que l'intermédiaire est obligé de payer est établie par rapport soit au paiement de redevance effectué ou à effectuer par la personne résidant au Canada; soit à la juste valeur marchande d'un bien à l'égard duquel un droit d'utilisation est accordé à l'étape canadienne.
- Il est raisonnable de convenir que l'étape canadienne a été conclue ou qu'il a été permis qu'elle demeure en vigueur parce que la deuxième étape avait été conclue ou qu'il était prévu qu'elle le serait.

Cette mesure s'appliquera aux paiements de redevances effectués après 2016.

Les règles anti-remplacement

Les règles relatives aux mécanismes de prêts adossés ont trait aux situations où un prêt entre une personne résidant au Canada et un intermédiaire est jumelé à un prêt entre l'intermédiaire et une autre personne non résidente. De même, les règles relatives aux mécanismes d'adossement qui sont proposées à l'égard des redevances visent le jumelage de deux ententes se rapportant à des paiements de redevances. Toutefois, dans chaque cas, des arrangements prévoyant des paiements semblables sur le plan économique à des paiements d'intérêts ou de redevances peuvent être utilisés pour remplacer les arrangements qui auraient autrement été conclus entre l'intermédiaire et l'autre personne non résidente.

Le budget 2016-2017 propose d'élargir la portée des règles relatives aux mécanismes d'adossement afin d'empêcher l'évitement par l'utilisation d'arrangements semblables sur le plan économique entre l'intermédiaire et l'autre personne non résidente. Plus précisément, un mécanisme d'adossement peut exister dans les situations suivantes :

- Une personne résidant au Canada paie des intérêts à un intermédiaire, et une entente prévoit des paiements relatifs à des redevances entre l'intermédiaire et une personne non résidente.
- Une personne résidant au Canada paie des redevances à un intermédiaire, et un prêt existe entre l'intermédiaire et une personne non résidente.
- Une personne résidant au Canada paie des intérêts ou des redevances à un intermédiaire, et une personne non résidente détient des actions de l'intermédiaire qui prévoient des obligations de paiement de dividendes particulières.

En vertu des règles anti-remplacement proposées, un mécanisme d'adossement existera lorsqu'un lien suffisant sera établi entre, d'une part, l'arrangement aux termes duquel un paiement d'intérêts ou de redevances est effectué du Canada et, d'autre part, l'obligation de l'intermédiaire. Cette mesure s'appliquera aux paiements d'intérêts et de redevances effectués après 2016.

Les règles relatives aux mécanismes de prêts adossés aux actionnaires

Les règles sur les prêts aux actionnaires s'appliquent à la dette d'un actionnaire d'une société envers celle-ci. Ces règles s'appliquent notamment lorsque la dette demeure impayée plus d'un an après la fin de l'année d'imposition de la société. Le traitement suivant est alors fait :

- Soit, le montant de la dette est considéré comme une répartition des bénéfices de la société et est alors inclus dans le revenu de l'actionnaire.
- Soit, une partie de cette dette fixée par règlement est incluse dans le revenu de l'actionnaire à titre d'avantage conféré à un actionnaire.

Lorsque l'actionnaire est un non-résident, ces inclusions sont réputées être des dividendes assujettis à une retenue d'impôt en vertu de la partie XIII de la Loi de l'impôt sur le revenu.

L'application éventuelle des règles sur les prêts aux actionnaires génère un incitatif à recourir à un mécanisme d'adossement. Celui-ci consiste à interposer un tiers (qui n'est pas rattaché à l'actionnaire) entre la société et son actionnaire pour éviter une inclusion dans le revenu ou la retenue d'impôt.

Afin d'empêcher ce recours aux mécanismes d'adossement, le budget 2016-2017 propose de modifier lesdites règles en y incluant des règles semblables à celles existant à l'égard des mécanismes de prêts adossés, à une exception près : les règles proposées s'appliqueront aux dettes dues à des sociétés résidant au Canada plutôt qu'aux dettes dues par des contribuables résidant au Canada.

Lorsque les règles proposées s'appliqueront, l'actionnaire sera réputé être endetté directement envers la société. Un mécanisme de prêt adossé à l'actionnaire existera lorsqu'une somme (la « dette de l'actionnaire ») est due par l'actionnaire (ou par une personne qui lui est liée) à une personne ou à une société de personnes donnée (appelée l'« intermédiaire ») qui n'est pas rattachée à l'actionnaire, et que l'une des deux conditions suivantes est remplie :

- L'intermédiaire doit une somme (la « dette de l'intermédiaire ») à une société résidant au Canada et, soit le recours à l'égard de cette dette est limité aux sommes recouvrées par l'intermédiaire à l'égard de la dette de l'actionnaire, soit il est raisonnable de conclure que la dette de l'actionnaire est devenue à payer parce que la dette de l'intermédiaire avait été contractée ou qu'il était prévu qu'elle le serait.

- L'intermédiaire détient un droit relativement à un bien qui a été accordé par la société résidant au Canada et, soit les modalités de la dette de l'actionnaire prévoient que le droit doit exister, soit il est raisonnable de conclure que la dette de l'actionnaire est devenue à payer parce que le droit a été accordé ou qu'il était prévu qu'il le serait.

Cette mesure s'appliquera aux mécanismes de prêts adossés aux actionnaires à compter du jour du budget, soit le 22 mars 2016. En ce qui concerne les mécanismes de prêts adossés aux actionnaires qui sont en place à la date du budget, la dette sera réputée être devenue à payer à la date du budget.

Les structures à plusieurs intermédiaires

Les règles relatives aux mécanismes de prêts adossés de la partie XIII de la Loi de l'impôt sur le revenu s'appliquent aux structures de financement adossées où une personne non résidente avance des fonds à un intermédiaire unique qui effectue à son tour un prêt analogue à un résident canadien (ainsi qu'à certains mécanismes équivalents sur le plan financier). Toutefois, lorsqu'il y a plusieurs intermédiaires, la façon dont les règles peuvent s'appliquer n'est pas assez claire.

Le budget 2016-2017 propose de clarifier l'application des règles relatives aux mécanismes d'adossement lorsque ceux-ci comprennent plusieurs intermédiaires.

En vertu des règles proposées pour les structures à plusieurs intermédiaires, un mécanisme d'adossement comprendra tous les arrangements qui sont suffisamment rattachés à l'arrangement au titre duquel un résident canadien effectue un paiement transfrontalier d'intérêts ou de redevances à un intermédiaire. La présence d'un tel lien sera établie en appliquant des critères semblables à ceux qui sont utilisés pour déterminer la présence d'un lien suffisant dans un contexte d'intermédiaire unique. Lorsqu'un mécanisme d'adossement impliquant plusieurs intermédiaires existera, un paiement supplémentaire (de la même nature que celui versé par le résident canadien au premier intermédiaire) sera réputé avoir été fait directement par le résident canadien à l'ultime bénéficiaire non résident d'une série d'arrangements rattachés.

Les règles relatives aux mécanismes d'adossement à plusieurs intermédiaires qui sont proposées s'appliqueront également aux mécanismes de paiements adossés des redevances et aux mécanismes de prêts adossés aux actionnaires.

Cette mesure s'appliquera aux paiements d'intérêts ou de redevances effectués après 2016 et aux dettes d'actionnaires à compter du 1^{er} janvier 2017.

ANNEXE XI : LES TAUX PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX D'IMPOSITION DES SOCIÉTÉS EN 2016

PROVINCE OU TERRITOIRE	TAUX INFÉRIEUR (%)	TAUX SUPÉRIEUR (%)
Alberta	3	10
Colombie-Britannique	2,5	11
Île-du-Prince-Édouard	4,5	16
Manitoba	0	12
Nouveau-Brunswick	4	12
Nouvelle-Écosse	3	16
Nunavut	4	12
Ontario	4,5	11,5
Québec	6,85	11,9
Saskatchewan	2	12
Terre-Neuve-et-Labrador	3	14
Territoires du Nord-Ouest	4	11,5
Yukon	3	15

Sources :

<http://www.revenuquebec.ca/fr/entreprises/impots/societes/assujettissement/tauximposition.aspx>

<http://www.cra-arc.gc.ca/tx/bsnss/tpcs/crprtns/rts-fra.html>

ANNEXE XII : LES PRINCIPALES MESURES QUÉBÉCOISES DE LUTTE CONTRE L'ÉVITEMENT FISCAL ABUSIF

- L'instauration d'un mécanisme de divulgation obligatoire pour une opération qui procure un avantage fiscal de 25 000 \$ ou plus au contribuable ou qui a une incidence de 100 000 \$ ou plus sur son revenu. La contravention à cette règle dans le délai prescrit⁵⁸ expose à une pénalité pouvant aller de 10 000 \$ à 100 000 \$.
- La suspension, jusqu'au moment de la divulgation, du délai de prescription pour établir une cotisation fondée sur les conséquences fiscales découlant de l'opération non divulguée.
- L'instauration de nouvelles conséquences dans le cas où la Règle générale anti-évitement (RGAE⁵⁹) est applicable à une opération non divulguée. Ces nouvelles conséquences sont :
 - La période normale pour permettre à Revenu Québec d'établir une nouvelle cotisation fondée sur cette règle est augmentée de trois ans.
 - Le contribuable est passible d'une pénalité de 25 % du montant de l'avantage supprimé par l'application de la Règle générale anti-évitement.
 - Le promoteur de l'opération est passible, quant à lui, d'une pénalité égale à 12,5 % des honoraires qui lui sont payables relativement à l'opération.
- L'instauration d'un mécanisme de divulgation préventive qui permet au contribuable d'éviter ces nouvelles conséquences⁶⁰.
- À la suite du discours sur le budget du 20 mars 2012, la législation fiscale a été modifiée afin qu'une fiducie non testamentaire, qui ne réside pas au Canada, soit tenue de produire une déclaration fiscale pour chaque année d'imposition où elle est propriétaire d'un immeuble locatif situé au Québec, qu'elle ait ou non un impôt à payer pour l'année.
- Dans le discours sur le budget du 20 novembre 2012, il a été annoncé qu'une fiducie assujettie à l'impôt québécois et qui n'avait pas à produire une déclaration fiscale dans certaines circonstances doit, dorénavant, produire une déclaration fiscale si elle remplit l'une des conditions suivantes :
 - Elle a attribué un revenu à un bénéficiaire, peu importe le lieu de résidence de celui-ci.
 - Elle réside au Québec et est propriétaire de biens dont le total des coûts est supérieur à 250 000 \$.
 - Elle ne réside pas au Québec et est propriétaire de biens utilisés dans l'exploitation d'une entreprise au Québec dont le coût est supérieur à 250 000 \$.

58 L'échéance de la divulgation obligatoire est la date d'échéance de production de la déclaration de revenus pour l'année d'imposition où l'opération a entraîné l'avantage fiscal ou a eu l'incidence sur le revenu.

59 Comme au fédéral et dans d'autres pays occidentaux.

60 La divulgation préventive doit avoir lieu au plus tard à la date d'échéance de production de déclaration de revenus pour l'année d'imposition au cours de laquelle a commencé la réalisation de l'opération.

RÉSOLUTION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

QUE l'Assemblée nationale condamne les pratiques liées aux paradis fiscaux, qui privent l'État québécois de sommes considérables et violent le principe de l'équité fiscale;

QUE l'Assemblée nationale rappelle que tous les contribuables doivent payer leur juste part d'impôt;

QUE l'Assemblée nationale demande au gouvernement fédéral de collaborer avec le gouvernement du Québec afin de mettre un terme à l'évitement fiscal qui se pratique par l'entremise des nombreuses coquilles vides à la Barbade mises en place par des entreprises canadiennes, notamment en modifiant le paragraphe 95(1) de la Loi sur l'impôt sur le revenu et le règlement 5907 de l'impôt sur le revenu, de manière à spécifier que toute entreprise qui a droit à un avantage fiscal spécial accordé par la Barbade n'est pas exonérée de l'impôt par l'effet d'un traité fiscal, et ce, en conformité avec la Loi de 1980 sur l'Accord Canada-Barbade en matière d'impôt sur le revenu.

COPIE CONFORME DE LA MOTION ADOPTÉE À L'UNANIMITÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE LE 14 AVRIL 2016.

Direction des communications,
des programmes éducatifs et de l'accueil
Division de la reprographie et de l'imprimerie
Assemblée nationale du Québec

Mars 2017



Papier fabriqué au Québec

Commission des finances publiques

Édifice Pamphile-Le May

1035, rue des Parlementaires, 3^e étage

Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722

Télécopie : 418 643-0248

Courrier électronique : cfp@assnat.qc.ca