



---

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

---

---

PREMIÈRE SESSION

QUARANTE ET UNIÈME LÉGISLATURE

## **Commission des finances publiques**

### **Rapport**

Mandat d'initiative concernant le document intitulé *Paradis fiscaux : Plan d'action pour assurer l'équité fiscale*

Procès-verbaux de la séance du 7 février 2018

et

Observations et conclusions

Dépôt à l'Assemblée nationale :  
n° 4294-20180426

---

**QUÉBEC**

## TABLE DES MATIÈRES

SÉANCE DU MERCREDI 7 FÉVRIER 2018 .....	1
AUDITION .....	2

### ANNEXES

- I. Liste des personnes et des organismes qui ont été entendus
- II. Liste des documents déposés
- III. Procès-verbaux des séances de travail des 23 novembre 2017 et 22 février 2018
- IV. Observations et conclusions de la Commission

Séance du mercredi 7 février 2018

Mandat : Consultations particulières et auditions publiques sur le document intitulé *Paradis fiscaux : plan d'action pour assurer l'équité fiscale* (Décision de la Commission le 23 novembre 2017)

Membres présents :

- M. Bernier (Montmorency), président
- M. Marceau (Rousseau), vice-président et porte-parole de l'opposition officielle en matière de finances
- M. Spénard (Beauce-Nord), vice-président
  
- M<sup>me</sup> de Santis (Bourassa-Sauvé)
- M. Huot (Vanier-Les Rivières)
- M. Matte (Portneuf)
- M. Polo (Laval-des-Rapides)

Témoins:

Ministère des Finances du Québec :

- M. Luc Monty, sous-ministre
- M. Marc Grandisson, sous-ministre adjoint au droit fiscal, à l'optimisation des revenus et aux politiques locales et autochtones
- M. David Bahan, sous-ministre adjoint aux politiques fiscales aux entreprises, au développement économique et aux sociétés d'État

Agence du revenu du Québec :

- M. Éric Ducharme, président-directeur général
- M. Daniel Prud'homme, vice-président et directeur général de l'innovation et de l'administration
- M. René Martineau, vice-président et directeur général de la législation

---

La Commission se réunit à la salle Louis-Hippolyte-La Fontaine de l'hôtel du Parlement.

À 15 h 05, M. Bernier (Montmorency) déclare la séance ouverte.

M<sup>me</sup> la secrétaire informe la Commission qu'il n'y a pas de remplacement.

**AUDITION**

La Commission entend le ministère des Finances du Québec et l'Agence du revenu du Québec.

À 17 h 29, la Commission reprend ses travaux après une suspension de 27 minutes.

L'audition se poursuit.

M. le président dépose le document coté CFP-129 (annexe II).

À 18 h 01, M. le président lève la séance et la Commission ajourne ses travaux sine die.

La secrétaire suppléante de la Commission,

Le président de la Commission,

**Original signé par**

**Original signé par**

\_\_\_\_\_  
Carolyne Paquette

\_\_\_\_\_  
Raymond Bernier

CP/sq

Québec, le 7 février 2018

**ANNEXE I**

**Liste des personnes et des organismes qui ont été entendus**

## Liste des personnes et des organismes qui ont été entendus

Agence du revenu du Québec

Ministère des Finances du Québec

## **ANNEXE II**

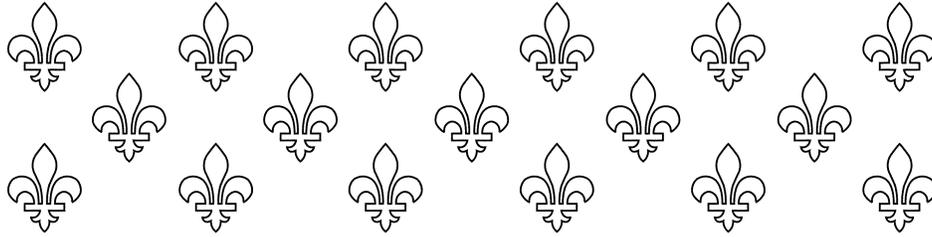
### **Liste des documents déposés**

## Liste des documents déposés

Ministère des Finances et Agence du revenu du Québec. [Documentation de suivi du plan d'action pour assurer l'équité fiscale]. 7 février 2018. pagination multiple. Déposé le 7 février 2018. CFP-129

## **ANNEXE III**

**Procès-verbaux des séances de travail des 23 novembre 2017 et 22 février 2018**



---

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

---

---

PREMIÈRE SESSION

QUARANTE ET UNIÈME LÉGISLATURE

## **Commission des finances publiques**

### **Procès-verbal**

**de la séance de travail du 23 novembre 2017**

Discuter du document intitulé *Paradis fiscaux : plan d'action pour assurer l'équité fiscale* et statuer sur la possibilité que la Commission se saisisse d'un mandat d'initiative sur ce sujet

Séance de travail du jeudi 23 novembre 2017

Objet : Discuter du document intitulé *Paradis fiscaux : plan d'action pour assurer l'équité fiscale* et statuer sur la possibilité que la Commission se saisisse d'un mandat d'initiative sur ce sujet

Membres présents :

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

M. Bolduc (Mégantic)  
M<sup>m</sup>c de Santis (Bourassa-Sauvé)  
M. Girard (Trois-Rivières)  
M. Huot (Vanier-Les Rivières)

Autre député présent :

M. Khadir (Mercier)

Autres personnes présentes :

M<sup>m</sup>c Annabelle Blackburn, attachée politique, Cabinet du leader du deuxième groupe d'opposition  
M. Marc Bouchard, chercheur, Service de recherche, Parti québécois  
M. Philippe Gougeon, chercheur, Service de recherche, Coalition avenir Québec  
M. Samuel Houngué, agent de recherche, Service de la recherche, Bibliothèque de l'Assemblée nationale  
M. Jean-François Hughes, conseiller, Service de recherche, Québec solidaire  
M. Oscar Lescarbeau, chercheur, Service de recherche et des communications, Parti libéral du Québec

---

La Commission se réunit à la salle RC.171 de l'hôtel du Parlement.

À 14 h 14, M. Bernier (Montmorency) déclare la séance ouverte.

Il est convenu de permettre à M<sup>me</sup> Blackburn, ainsi qu'à MM. Bouchard, Gougeon, Hughes et Lescarbeau d'assister à la séance de travail.

M. le président rappelle aux membres que la Commission est réunie à la demande de M. Marceau (Rousseau) afin de statuer sur la possibilité que la Commission se saisisse d'un mandat d'initiative concernant le document intitulé *Paradis fiscaux : plan d'action pour assurer l'équité fiscale*.

À la demande de M. le président, M. Marceau (Rousseau) présente sa proposition de mandat d'initiative aux membres de la Commission.

Après discussion, M. Marceau (Rousseau) propose la motion suivante :

« Que, conformément à l'article 149 du Règlement, la Commission des finances publiques se saisisse d'un mandat d'initiative concernant le document intitulé *Paradis fiscaux : plan d'action pour assurer l'équité fiscale* et qu'à cette fin, elle entende notamment le ministère des Finances du Québec et l'Agence du revenu du Québec.»

La motion est adoptée à l'unanimité des membres de chaque groupe parlementaire.

Il est convenu que le titre du mandat soit : Mandat d'initiative concernant le document intitulé *Paradis fiscaux : plan d'action pour assurer l'équité fiscale*.

Il est aussi convenu que :

- le ministère des Finances du Québec ainsi que l'Agence du revenu du Québec seront convoqués en audition publique;
- l'audition aura lieu en février 2018;
- l'audition conjointe entre les deux organismes sera d'une durée de trois heures, incluant une présentation de 15 minutes de chaque organisme suivie d'un échange avec les membres pour une durée de 2 h 30 minutes;
- la répartition du temps des échanges entre les groupes parlementaires sera comparable à une audition de la Commission de l'administration publique, c'est-à-dire par blocs d'une durée d'environ 10 minutes, incluant les questions et les réponses, en alternance entre le gouvernement et les oppositions, afin de permettre à tous les groupes parlementaires d'écouler graduellement leur temps de parole.

Il est convenu de confier l'organisation de l'audition au comité directeur.

Il est également convenu d'informer rapidement les deux organismes qu'ils seront convoqués en audition publique et de leur souligner la préoccupation de la Commission à l'égard des réponses fournies dans le *Plan d'action* pour les recommandations 1, 2, 7 et 8 du rapport de la Commission des finances publiques intitulé *Le phénomène du recours aux paradis fiscaux*.

À 14 h 46, M. le président lève la séance et la Commission ajourne ses travaux sine die.

Le secrétaire de la Commission,

Le président de la Commission,

**Original signé par**

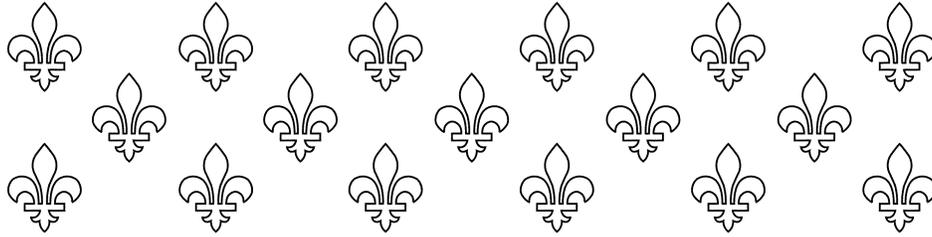
**Original signé par**

\_\_\_\_\_  
Mathew Lagacé

\_\_\_\_\_  
Raymond Bernier

ML/sq

Québec, le 23 novembre 2017



---

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

---

---

PREMIÈRE SESSION

QUARANTE ET UNIÈME LÉGISLATURE

## **Commission des finances publiques**

### **Procès-verbal**

**de la séance de travail du 22 février 2018**

Déterminer les observations, conclusions ou recommandations de la Commission concernant le document intitulé *Paradis fiscaux : Plan d'action pour assurer l'équité fiscale*

Séance de travail du jeudi 22 février 2018

Objet : Déterminer les observations, conclusions ou recommandations de la Commission concernant le document intitulé *Paradis fiscaux : Plan d'action pour assurer l'équité fiscale*

Membres présents :

- M. Bernier (Montmorency), président
- M. Marceau (Rousseau), vice-président et porte-parole de l'opposition officielle en matière de finances
- M. Spénard (Beauce-Nord), vice-président
  
- M. Bolduc (Mégantic)
- M<sup>me</sup> de Santis (Bourassa-Sauvé)
- M. Girard (Trois-Rivières)
- M. Huot (Vanier-Les Rivières)

Autre député présent :

- M. Khadir (Mercier)

Autres personnes présentes :

- M. Marc Bouchard, chercheur, Service de recherche, Parti québécois
- M. Antoine Casgrain, conseiller, Service de recherche, Québec solidaire
- M<sup>me</sup> Laurie Comtois, attachée politique, Cabinet du leader parlementaire de l'opposition officielle
- M. Samuel Houngué, agent de recherche, Service de la recherche, Bibliothèque de l'Assemblée nationale
- M. Marc-Antoine Rioux, chercheur, Service de recherche et des communications, Parti libéral

---

La Commission se réunit à la salle RC.161 de l'hôtel du Parlement.

À 13 h 04, M. Bernier (Montmorency) déclare la séance ouverte.

Il est convenu de permettre à M<sup>me</sup> Comtois ainsi qu'à MM. Bouchard, Casgrain et Rioux d'assister à la séance de travail.

M. le président fait un rappel concernant l'objet du mandat et de la séance.

À la demande de M. le président, M. Houngué présente une synthèse des échanges tenus lors de l'audition conjointe du ministère des Finances et de l'Agence du revenu du Québec.

Une discussion s'engage.

Les membres soulignent les efforts réalisés par le Ministère et l'Agence en réponse au rapport de la Commission. Ils notent toutefois que le plan d'action qu'ils ont préparé ne répond pas à l'ensemble des recommandations de la Commission.

Les membres soulignent également l'importance du travail réalisé par la Commission au cours de la 41<sup>e</sup> législature en lien avec les paradis fiscaux et l'impact de ce travail dans l'espace public. Ils souhaitent que la Commission poursuive ce travail lors de la 42<sup>e</sup> législature, notamment en effectuant un suivi des recommandations de la Commission et une veille sur ce sujet.

Il est convenu que le Service de la recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale préparera un projet de rapport dont une première version sera soumise au comité directeur pour approbation.

Il est convenu que le projet de rapport sera ensuite transmis aux membres par courriel afin de recueillir leurs commentaires et leurs propositions de modifications, s'il y a lieu. Si des propositions de modifications sont reçues, le comité directeur jugera de l'opportunité d'approuver les modifications ou de convoquer une séance de travail afin d'en discuter.

À 13 h 57, M. le président lève la séance et la Commission suspend ses travaux jusqu'à 15 heures où elle poursuivra un autre mandat.

Le secrétaire par intérim de la Commission,

Le président de la Commission,

**Original signé par**

**Original signé par**

\_\_\_\_\_  
Maxime Perreault

\_\_\_\_\_  
Raymond Bernier

MP/sq

Québec, le 22 février 2018

## **ANNEXE IV**

### **Observations et conclusions de la Commission**

# MANDAT D'INITIATIVE CONCERNANT LE DOCUMENT INTITULÉ *PARADIS FISCAUX : PLAN D'ACTION POUR ASSURER L'ÉQUITÉ FISCALE*



# MANDAT D'INITIATIVE CONCERNANT LE DOCUMENT INTITULÉ *PARADIS FISCAUX : PLAN D'ACTION POUR ASSURER L'ÉQUITÉ FISCALE*



SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION

Carolyne Paquette

Maxime Perreault

Simon Quer

SERVICE DE LA RECHERCHE

Samuel Houngué

Jules Racine St-Jacques

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission des finances publiques, veuillez vous adresser à la secrétaire de la Commission, M<sup>me</sup> Sabine Mekki.

Édifice Pamphile-Le May

1035, rue des Parlementaires, 3<sup>e</sup> étage

Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722

Sans frais : 1 866 337-8837

Courrier électronique : [cfp@assnat.qc.ca](mailto:cfp@assnat.qc.ca)

Ce document est mis en ligne dans la section « Travaux parlementaires » du site Internet de l'Assemblée nationale : [assnat.qc.ca](http://assnat.qc.ca).

Dépôt légal – avril 2018

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN (Imprimé) : 978-2-550-81214-2

ISBN (PDF) : 978-2-550-81215-9

## LES MEMBRES ET AUTRES DÉPUTÉS AYANT PARTICIPÉ

---

- M. Bernier (Montmorency), président
- M. Marceau (Rousseau), vice-président
- M. Spénard (Beauce-Nord), vice-président
  
- M. Bolduc (Mégantic)
- M. Bonnardel (Granby)
- M<sup>me</sup> de Santis (Bourassa-Sauvé)
- M. Girard (Trois-Rivières)
- M. Huot (Vanier-Les Rivières)
- M<sup>me</sup> Jean (Chicoutimi)
- M. Khadir (Mercier)
- M<sup>me</sup> Léger (Pointe-aux-Trembles)
- M. Matte (Portneuf)
- M. Polo (Laval-des-Rapides)
- M. Therrien (Sanguinet)

# TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
PREMIÈRE PARTIE .....	2
Exposés des entités .....	2
Exposé du ministère des finances .....	2
Exposé de l'Agence du revenu du Québec .....	3
Échanges avec les députés.....	3
<i>Google tax</i> .....	3
<i>Estimation des pertes fiscales</i> .....	4
<i>Répartition des effectifs</i> .....	5
<i>Sources de financement des entreprises</i> .....	5
<i>Planification fiscale abusive et divulgation volontaire</i> .....	6
<i>Non-application des conventions fiscales canadiennes au Québec</i> .....	7
Observations sur l'audition du 7 février 2018 .....	8
DEUXIÈME PARTIE .....	9
Observations et conclusions sur l'ensemble des travaux de la Commission liés au phénomène du recours aux paradis fiscaux.....	9

# INTRODUCTION

En vertu de l'article 120 du Règlement de l'Assemblée nationale, la Commission des finances publiques s'est donné le mandat d'initiative d'étudier le document produit par le ministère des Finances du Québec et l'Agence du revenu du Québec et intitulé *Paradis fiscaux : plan d'action pour assurer l'équité fiscale*, déposé à l'Assemblée nationale en novembre 2017. Ce document est la réponse du gouvernement aux recommandations du rapport de la Commission sur le phénomène du recours aux paradis fiscaux rendu public en avril 2017. Conséquemment, les membres de la Commission ont convoqué les responsables des deux entités afin de discuter des principales mesures du plan d'action. Les auditions publiques ont eu lieu le 7 février 2018. Les entités invitées étaient représentées par les personnes suivantes :

Pour le ministère des Finances :

- Monsieur Luc Monty, sous-ministre;
- Monsieur Marc Grandisson, sous-ministre adjoint au droit fiscal, à l'optimisation des revenus et aux politiques locales et autochtones;
- Monsieur David Bahan, sous-ministre adjoint aux politiques fiscales aux entreprises, au développement économique et aux sociétés d'État.

Pour l'Agence du revenu du Québec :

- Monsieur Éric Ducharme, président-directeur général;
- Monsieur René Martineau, vice-président et directeur général de la législation;
- Monsieur Daniel Prud'homme, vice-président et directeur général de l'innovation et de l'administration.

Le présent rapport comporte deux parties. La première rend compte des échanges entre les membres de la Commission et les dirigeants invités. La deuxième fait état des observations des parlementaires sur l'ensemble de leurs travaux liés au phénomène du recours aux paradis fiscaux, lesquels se sont déroulés entre février 2015 et avril 2018.

# PREMIÈRE PARTIE

## EXPOSÉS DES ENTITÉS

### Exposé du ministère des finances

D'emblée, le sous-ministre des Finances, M. Luc Monty, tient à remercier la Commission pour le travail accompli et pour l'occasion qu'elle lui donne de venir discuter des mesures du plan d'action. Il souligne que le rapport de la Commission a donné une impulsion nouvelle à la lutte contre la planification fiscale abusive au Québec et au Canada. Il estime que le Ministère a répondu de façon satisfaisante à l'ensemble des 38 recommandations du rapport de la Commission et qu'il a déjà entrepris des actions concrètes au regard de 33 d'entre elles.

Le sous-ministre indique que, selon l'évaluation du Ministère et de l'Agence du revenu du Québec, les pertes fiscales québécoises associées au recours aux paradis fiscaux s'élèvent à 686 millions de dollars par année, dont 159 millions pour l'évitement fiscal résultant des profits détournés par les entreprises, 270 millions de dollars pour les pertes en taxe de vente du Québec (TVQ) sur le commerce électronique et 257 millions de dollars pour la non-déclaration de placements dans les paradis fiscaux par des particuliers. Il énumère les quatre principes qui guident les actions du Ministère en matière de lutte contre le recours aux paradis fiscaux : le respect des dispositions de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) dans la lutte contre l'érosion de la base fiscale et le transfert de bénéfices, l'équité envers les contribuables, le maintien de la croissance de l'économie québécoise et la collaboration avec le gouvernement fédéral. Conformément à ces principes, le Ministère et l'Agence ont entrepris de mettre en œuvre directement ou par des mesures visant des objectifs similaires 33 des 38 recommandations que le plan d'action gouvernemental a retenues. Quatre recommandations n'ont pas été retenues et une est toujours à l'étude.

Le dirigeant explique ensuite les mesures du plan d'action au regard de la *Google tax*, de l'application des conventions fiscales canadiennes au Québec et de la TVQ sur le commerce électronique. Il fait ensuite état de quelques changements survenus après le dépôt du plan d'action gouvernemental en novembre 2017, notamment la réforme fiscale américaine de décembre (en rapport avec l'imposition des dividendes), l'entente conclue au Canada le 10 décembre 2017 en vertu de laquelle une série de modifications législatives dans les lois fédérales et provinciales seront proposées concernant l'identification des principaux actionnaires des sociétés. Cette entente prévoit aussi la création d'un groupe de travail fédéral-provincial sur la lutte contre les planifications fiscales

abusives. Enfin, le 5 décembre 2017, l'Union européenne a constitué une liste noire de 17 paradis fiscaux jugés non coopératifs. Toutefois, depuis lors, huit pays ayant pris des engagements de bonne pratique ont été retirés de cette liste.

Selon le dirigeant, ces récents changements confortent le Ministère dans les orientations contenues dans le plan d'action gouvernemental de novembre 2017.

#### Exposé de l'Agence du revenu du Québec

Le président-directeur général de l'Agence du revenu du Québec, M. Éric Ducharme, explique les actions prises par l'organisme dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action gouvernemental. Entre autres, la constitution du groupe d'intervention spécialisé en planification fiscale internationale, la demande au fédéral de transmettre au Québec les informations que l'Agence du revenu du Canada recevra dans le cadre des conventions fiscales, le renforcement et l'amélioration du registre des entreprises du Québec, des règles d'identification des fiducies et de la lutte contre les planifications fiscales abusives. Il mentionne aussi l'intention du gouvernement du Québec de bloquer l'accès aux contrats publics aux contribuables et aux cabinets de professionnels qui participeront à des stratégies d'évitement fiscal abusif, de rémunérer certains dénonciateurs en matière fiscale et de maintenir le programme québécois de divulgation volontaire. Le dirigeant termine son exposé en expliquant la problématique de la perception de la TVQ sur le commerce électronique et les solutions proposées par le plan d'action gouvernemental. Parmi celles-ci, l'amélioration, en collaboration avec l'Agence des Services frontaliers du Canada, de la perception de la taxe sur les biens corporels importés au Canada.

#### ÉCHANGES AVEC LES DÉPUTÉS

Les échanges entre les élus et les témoins ont porté notamment sur la *Google tax*, l'estimation des pertes fiscales attribuables à l'utilisation des paradis fiscaux par les particuliers, la répartition des effectifs du groupe d'intervention spécialisé en planification fiscale internationale, les sources de financement des entreprises, la planification fiscale abusive et la divulgation volontaire ainsi que la non-application des conventions fiscales canadiennes au Québec.

#### *Google tax*

Les députés manifestent un vif intérêt pour la taxe sur les profits détournés, communément appelée *Google tax*. Selon les auteurs du plan d'action gouvernemental, l'imposition d'une telle taxe entraînerait la réduction du produit intérieur brut québécois de 7,5 milliards de dollars et la perte de 68 000 emplois. L'hypothèse retenue pour aboutir à ces impacts est que, devant la *Google tax*, les

entreprises assujetties réduiraient leurs activités locales de façon à annuler les effets de la nouvelle taxe. Cette hypothèse et les conséquences estimées semblent exagérées aux yeux des parlementaires. Aussi, insistent-ils pour connaître les fondements empiriques qui soutiennent l'hypothèse.

Selon M. Monty, l'imposition d'une *Google tax* québécoise donnerait certainement lieu à la double imposition des profits détournés. Les entreprises chercheraient alors à éviter cette situation en réduisant leurs activités en sol québécois. En outre, les recettes fiscales québécoises qui découleraient de cette éventuelle taxe seront trop faibles, notamment au regard de la contraction de l'économie et des emplois au Québec.

Cette réponse ne satisfait pas les députés. Selon eux, s'il est vrai que les entreprises peuvent chercher à maximiser leurs profits ou à réduire leurs coûts à la suite de l'imposition d'une nouvelle taxe, il est peu probable qu'elles renoncent à court ou moyen terme au marché québécois en transférant leurs activités ailleurs. Une telle décision comporterait des coûts importants évidents que le Ministère n'a pas pris en compte.

Les députés déplorent le fait que le Ministère soit resté dans le paradigme classique de désertion du marché local à la suite de l'imposition d'une nouvelle taxe par les autorités du pays. Ils se demandent si une autre hypothèse, la maximisation des profits ou la réduction des coûts de production, par exemple, ne donnerait pas des impacts différents. Ils sont étonnés que le Ministère n'ait pas évalué d'autres scénarios comportementaux des entreprises.

### *Estimation des pertes fiscales*

Les élus sont surpris de constater que les pertes fiscales attribuables au recours aux paradis fiscaux par les particuliers sont passées de 800 millions de dollars dans le mémoire du Ministère en 2015 à 257 millions de dollars dans le plan d'action pour assurer l'équité fiscale rendu public en novembre 2017. Ils cherchent à comprendre pourquoi.

M. Monty explique que les données qui avaient servi à estimer les pertes de 800 millions de dollars émanaient d'une étude internationale réalisée par des experts, dont l'économiste Gabriel Zucman. Or, ces chercheurs ont mis à jour leur étude en 2017. Dans cette mise à jour, ils estiment que, pour le Canada, les revenus de placements qui seraient cachés à l'impôt seraient moins importants que dans d'autres administrations. Ils évaluent la nouvelle proportion à 4,6 % de la richesse financière des Canadiens. L'application de ce pourcentage à la richesse du Québec a permis d'obtenir les nouvelles estimations des pertes fiscales annuelles du Québec de 257 millions de dollars à ce chapitre.

À la demande des députés, le président-directeur général de l'Agence du revenu du Québec énumère les moyens qui permettront au Québec de récupérer en tout ou en partie cette somme : la mise en place du groupe d'intervention spécialisé en planification fiscale internationale dont le tiers sera affecté aux dossiers des particuliers, l'échange d'informations de différentes sources avec l'Agence du revenu du Canada, l'amélioration de la perception des taxes aux frontières en collaboration avec l'Agence des services frontaliers du Canada et Postes Canada, une meilleure identification des fiducies grâce au registre des fiducies, une amélioration de la perception des taxes dans le secteur de l'économie collaborative.

### *Répartition des effectifs*

L'accroissement annoncé des effectifs de l'Agence du revenu du Québec retient l'attention des députés. Lors des auditions publiques de 2015 et de 2016, la Commission a appris que seulement 5 % des fonds qui transitent par les paradis fiscaux appartiennent à des particuliers. Considérant cela, les membres se demandent quelle proportion des professionnels de la nouvelle équipe sera affectée aux dossiers des particuliers. Ils craignent notamment que le gros des nouvelles recrues s'attaquent aux particuliers alors que l'évitement fiscal abusif est principalement l'œuvre des grandes corporations.

M. Ducharme souligne que les nouvelles ressources seront réparties à parts égales. Un tiers travaillera à la récupération des pertes fiscales découlant du détournement des profits par les entreprises, un tiers s'attaquera à la perception des taxes de vente sur les achats de biens et services en ligne tandis que la dernière portion s'occupera de la lutte contre le recours aux paradis fiscaux par des particuliers.

### *Sources de financement des entreprises*

Les parlementaires sont préoccupés par les récentes révélations des médias selon lesquelles les sources de financement des nouvelles entreprises de cannabis passent par les paradis fiscaux et leurs propriétaires restent anonymes. Ils cherchent à en savoir davantage sur les actions qui seront prises dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation 9 de la Commission des finances publiques pour retracer les actionnaires ultimes des entreprises.

Les témoins reconnaissent que la recommandation 9 de la Commission rejoint les prescriptions de l'OCDE pour retracer les ultimes bénéficiaires des entreprises. Ils reconnaissent aussi que, dans la fédération canadienne, les provinces ont compétence dans la réglementation des entreprises locales et qu'une coordination pancanadienne est nécessaire pour le bon fonctionnement des registres des entreprises, le cas échéant. Selon M. Grandisson, en la matière, un résultat concret a

été obtenu en décembre 2017. En effet, les ministres canadiens des Finances ont convenu de proposer à toutes les législatures au pays des mesures pour obliger les entreprises à tenir des registres des actionnaires ayant plus de 25 % de leurs actions. Ces registres doivent être accessibles aux autorités. Bien que la forme éventuelle de ces documents ne soit pas encore arrêtée, les ministres ont retenu la date du 1<sup>er</sup> juillet 2019 pour la concrétisation du projet.

En ce qui concerne plus précisément les producteurs du cannabis, la loi fédérale qui met en place le cannabis non médicinal, la Loi sur le cannabis, prévoit que des règlements indiqueront les conditions à remplir pour obtenir une licence fédérale de production. Des consultations ont lieu en ce moment et les règlements sont attendus au cours des prochaines semaines.

De même, au Québec, le projet de loi n° 157, Loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière, est à l'étude à l'Assemblée nationale. Il prévoit que le gouvernement pourra adopter des règlements pour déterminer les permis qui seront nécessaires à la production de cannabis.

Selon M. Grandisson, les dispositions fédérales et provinciales permettront donc éventuellement de connaître les propriétaires des entreprises qui produiront le cannabis. Cela facilitera en conséquence le repérage des sources de financement des entreprises concernées.

#### *Planification fiscale abusive et divulgation volontaire*

Les parlementaires cherchent à savoir quelles actions récentes ont été prises pour contrer les planifications fiscales abusives et pour encourager le programme de divulgation volontaire. Ils veulent aussi connaître les retombées de ces mesures.

Le président-directeur général de l'Agence du revenu du Québec souligne qu'il y a à l'Agence, depuis 2009, une équipe chargée de l'encadrement législatif des planifications fiscales abusives et de l'application des mesures dissuasives à cet égard. L'équipe procède à la vérification des dossiers qui peuvent parfois impliquer des paradis fiscaux. À ce titre, entre 2008-2009 et 2016-2017, près de 610 millions de dollars ont été récupérés dans le cadre de la vérification des dossiers de ce type.

Cela dit, le dirigeant souligne que l'exclusion des contrats publics des entreprises et des professionnels qui trempent dans les stratagèmes de planification fiscale abusive n'a pas encore pris effet. En effet, cela nécessite des modifications législatives. Celles-ci sont en cours d'élaboration.

Le témoin souligne par ailleurs que le programme de divulgation volontaire fonctionne bien. Ainsi, entre 2009-2010 et 2016-2017, il a permis de récupérer près de 600 millions de dollars. D'ailleurs,

en décembre 2017, le gouvernement fédéral a apporté des modifications à son propre programme afin de recentrer les critères d'admissibilité, de diminuer les allègements possibles et d'accroître les pénalités. Ces modifications ont pour effet de rapprocher davantage le programme fédéral de celui du Québec. De plus, l'OCDE encourage les pays à développer ce genre de mesures. Le Québec est donc sur la bonne voie en matière de divulgation volontaire qui est par ailleurs en place dans 38 pays.

#### *Non-application des conventions fiscales canadiennes au Québec*

Les députés remarquent que, de l'avis du Ministère, très peu de conventions fiscales canadiennes permettent le transfert au Québec de l'information reçue par l'Agence du revenu du Canada des pays signataires. Ils s'interrogent donc sur l'avantage du Québec à demeurer lié par les conventions fiscales que le Canada signe avec les paradis fiscaux.

Le Ministère reconnaît que, dans le cadre des conventions fiscales actuelles, seuls les renseignements transmis par les États-Unis et la France peuvent être fournis au Québec par l'Agence du revenu du Canada. Cependant, il souligne qu'il a déjà eu la confirmation du ministre des Finances du Canada que les ententes des conventions fiscales canadiennes avec les autres pays pourraient donner accès au Québec aux données d'entreprises québécoises qui ont des activités à l'étranger. Ainsi, selon le sous-ministre, graduellement, ces informations vont être mises à la disposition de l'Agence du revenu Québec pour faire son travail.

Dans un autre ordre d'idées, les députés demeurent dubitatifs sur les impacts importants estimés de la non-application au Québec des conventions fiscales canadiennes avec certains territoires, notamment le Delaware, le Luxembourg, l'Irlande et la Suisse. Par ailleurs, ils ne s'expliquent pas le très faible impact de la soustraction du Québec à la convention fiscale entre le Canada et la Barbade évalué à 0,6 million de dollars. Rappelant que ce pays est le troisième destinataire des investissements directs étrangers du Canada, les élus se demandent si les données utilisées par le Ministère pour estimer l'impact de la non-application de la convention fiscale avec ce paradis fiscal sont complètes.

En conclusion, le sous-ministre souligne que le but de l'ensemble des mesures du plan d'action gouvernemental est de renforcer la confiance des citoyens envers les lois fiscales québécoises et l'application de ces lois en vue d'assurer le plein financement des services publics. Il indique aussi qu'il y aura un suivi des mesures dans le discours du budget de chaque année et dans le cadre des rapports annuels du ministère des Finances et de l'Agence du revenu du Québec.

## OBSERVATIONS SUR L'AUDITION DU 7 FÉVRIER 2018

Les membres de la Commission des finances publiques sont satisfaits de leur rencontre avec le ministère des Finances du Québec et l'Agence du revenu du Québec. Ils soulignent le travail des deux organisations pour donner suite rapidement au rapport de la Commission sur le recours aux paradis fiscaux à des fins d'évasion et d'évitement fiscaux. Ils expriment néanmoins des doutes sur la pertinence des hypothèses sous-jacentes à l'estimation des impacts de la *Google tax* et de la soustraction du Québec à certaines conventions fiscales canadiennes. Ils prennent acte de la mise en place du groupe d'intervention spécialisé en planification fiscale internationale. Ils ont hâte de mesurer l'efficacité de ce groupe et des mesures qu'il prendra pour contrer le phénomène du recours aux paradis fiscaux.

## DEUXIÈME PARTIE

### OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS SUR L'ENSEMBLE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION LIÉS AU PHÉNOMÈNE DU RECOURS AUX PARADIS FISCAUX

En février 2015, au début du mandat d'initiative sur le phénomène du recours aux paradis fiscaux, les membres de la Commission des finances publiques s'étaient fixé deux objectifs. D'une part, offrir aux parlementaires et à la population l'occasion de comprendre et d'analyser le phénomène et d'autre part, prendre sa mesure au Québec et examiner les moyens d'y faire face. Au terme des travaux au printemps 2018, les membres considèrent que ces objectifs ont été atteints en grande partie.

Ils estiment en effet que la population a été largement sensibilisée à la problématique des paradis fiscaux, grâce notamment à la couverture de leurs travaux par les médias. Certes, ils reconnaissent que la révélation de plusieurs scandales liés à l'utilisation des territoires concernés par les contribuables fortunés pour éviter l'impôt et les discussions internationales autour des travaux de l'OCDE et du *Foreign account tax compliance act* américain ont contribué à cette prise de conscience citoyenne. Toutefois, ils pensent que ces événements n'auraient pas eu la même résonance au Québec sans les travaux concomitants de la Commission.

Concernant le deuxième objectif, les membres soulignent la complexité du phénomène et les nombreux aspects que doit couvrir toute lutte qui se veut le moins efficace. Ils estiment avoir proposé des moyens utiles pour contrer l'évasion et l'évitement fiscaux. En témoignent les 38 recommandations qu'ils ont formulées au gouvernement. En témoigne aussi le plan d'action que ce dernier a rendu public quelques mois seulement après le dépôt du rapport de la Commission à l'Assemblée nationale.

Dans l'ensemble, les parlementaires saluent l'action diligente du gouvernement. Certains d'entre eux apprécient la pertinence de plusieurs des mesures du plan d'action, notamment en ce qu'elles s'alignent sur les directives de l'OCDE en matière de lutte contre les paradis fiscaux. D'autres voient le plan d'action comme un pas dans la bonne direction, mais jugent les mesures trop timides et insuffisamment audacieuses. Ils estiment que le gouvernement n'est pas allé assez loin comparativement à certains pays européens.

Cela dit, tous les élus conviennent que le gouvernement fédéral n'a pas donné une suite satisfaisante aux recommandations du Québec qui le concernent. Ils sont aussi tous d'accord pour dire que la problématique des paradis fiscaux est vaste et complexe et appelle des solutions

multiples et coordonnées des pays. Par ailleurs, ils reconnaissent la nécessité qu'un ou que quelques pays fassent preuve d'audace, de créativité et de leadership dans l'adoption de mesures de lutte contre le phénomène pour montrer le chemin aux autres.

Enfin, les parlementaires pensent que la lutte contre les paradis fiscaux ne peut être ni ponctuelle ni gagnée rapidement. Au contraire, elle doit s'inscrire dans une perspective de long terme et menée avec une vigilance permanente. Ainsi, estiment-ils qu'au Québec, les efforts de mise en œuvre du plan d'action gouvernemental, de suivi des résultats et de veille sur les expériences étrangères doivent se poursuivre au-delà de la 41<sup>e</sup> législature. Selon les membres de la Commission, le succès de la lutte engagée au Québec en la matière en dépend. À cet égard, ils soulignent l'importance de poursuivre le travail de la Commission pendant la 42<sup>e</sup> législature. Plus spécifiquement, ils suggèrent à la Commission :

- D'ajouter à ses responsabilités celle de la lutte contre le phénomène des paradis fiscaux.
- De suivre et d'analyser la mise en œuvre du Plan d'action pour assurer l'équité fiscale déposé en novembre 2017.
- De demander au groupe d'intervention spécialisé en planification fiscale internationale qu'il lui fasse annuellement, à compter de 2019, rapport de ses activités, des résultats obtenus et de ses stratégies futures de lutte contre le phénomène des paradis fiscaux.
- D'analyser les actions qui sont prises par le gouvernement afin de s'assurer que les sources de financement des entreprises ne passent pas par les paradis fiscaux.
- De s'enquérir auprès de l'Autorité des marchés publics, le cas échéant, de la certification des entreprises et des cabinets de professionnels qui obtiennent des contrats publics et qui atteste de leur non-implication directe ou indirecte dans des stratagèmes de planifications fiscales abusives ou d'évasion et d'évitement fiscaux.
- De faire le suivi du projet-pilote que l'Agence du revenu du Québec mène avec Postes Canada concernant la perception de la taxe de vente du Québec sur les biens corporels importés au Québec.
- De vérifier auprès de l'Agence du revenu du Québec que les informations que l'Agence du revenu du Canada reçoit des pays ayant une convention fiscale ou un accord d'échange de renseignements fiscaux avec le Canada lui sont transmises lorsque ces informations concernent le Québec.
- D'entendre annuellement en audition publique le ministère des Finances, l'Agence du revenu du Québec et la Caisse de dépôt et placement du Québec sur la question des paradis fiscaux.
- De faire le suivi des actions que le gouvernement fédéral prend en matière de lutte contre les paradis fiscaux.

- De suivre les prescriptions et les actions de l'Organisation de coopération et de développement économiques en matière de lutte contre les paradis fiscaux afin de faire les recommandations pertinentes au gouvernement du Québec, le cas échéant.



**DIRECTION GÉNÉRALE  
DES AFFAIRES PARLEMENTAIRES**

Édifice Pamphile-Le May  
1035, rue des Parlementaires  
3<sup>e</sup> étage, Bureau 3.15  
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722  
Télécopieur : 418 643-0248  
[commissions@assnat.qc.ca](mailto:commissions@assnat.qc.ca)



Papier fabriqué au Québec