



PAR COURRIEL

Le 30 janvier 2020

Monsieur Éric Girard
Ministre Des Finances
12, rue Saint-Louis, 1^{er} étage
Québec (Québec) G1R 5L3
ministre@finances.gouv.qc.ca

Objet : Commentaires portant sur le projet de loi n°42 : Loi donnant suite à des mesures fiscales annoncées à l'occasion du discours sur le budget du 21 mars 2019 et à certaines autres mesures

Monsieur le Ministre,

Le gouvernement du Québec a récemment entrepris une réflexion importante entourant la lutte contre la fraude, l'évasion fiscale, l'évitement fiscal, le blanchiment d'argent et le financement d'activités criminelles. Cette dernière s'inscrit entre autres dans la foulée des fuites de renseignements des *Panama Papers* et donne suite à la conclusion d'ententes entre le ministère des Finances du Canada et ses homologues des provinces. Vous avez annoncé en ce sens diverses mesures fiscales, détaillées notamment par le *Bulletin d'information 2019-05*, puis reprises par le projet de loi mentionné en titre (« **PL 42** »).

La Chambre des notaires partage complètement les visées du gouvernement du Québec mises de l'avant dans le PL 42 en matière de lutte contre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal abusif. Ici, comme ailleurs, la lutte contre ce fléau bénéficiera indéniablement d'un meilleur encadrement législatif. En ce sens, le PL 42 atteint la cible. Cet encadrement doit néanmoins prévoir des moyens suffisamment clairs pour que les gestes et actions à être posés par les divers acteurs dans cette lutte (contribuables, professionnels et ministère des Finances) soient bien compris. Or, sur cet aspect, la Chambre considère que certaines mesures prévues par le PL 42 entretiennent un flou qui mériterait d'être clarifié; pour améliorer la protection du contribuable.

L'étude du PL 42 par la Commission des Finances publiques doit servir à approfondir la réflexion sur les propositions législatives soumises afin de les bonifier. C'est dans cette perspective que s'inscrit la présente correspondance; nous n'entendons aucunement prolonger indument le processus d'étude et d'adoption de ce projet de loi. Il est à noter que les commentaires de la Chambre se concentreront sur les articles 166 à 169 du PL 42, lesquels modifient les articles 1079.8.6.2 à 1079.8.10.2 à la *Loi sur les impôts* (chapitre I-3)¹.

...2

¹ *Loi sur les impôts*, RLRQ, c. I-3 (ci-après nommée « LIR »).

Commentaires généraux

Le ministère des Finances semble en effet se garder une importante discrétion administrative, ce qui laisse place à de l'incertitude pour le contribuable et les professionnels dans le cadre de l'application de ces dispositions. En effet, les expressions employées par le PL 42 ne sont pas suffisamment circonscrites. Résultats : ces dernières peuvent être interprétées très largement par le ministère des Finances ou éventuellement évoluer vers une telle interprétation. Dans ces circonstances, la Chambre croit donc important que le législateur circoncrive les termes employés par le PL 42 au sein du *Règlement sur les impôts* (chapitre I-3, r. 1) (ci-après nommé « **Règlement** »).

Circonscrire les termes employés afin mieux identifier les opérations visées

À titre d'illustration, alors que le *Bulletin d'information 2019-05* annonçait l'élargissement de la divulgation obligatoire de certaines opérations, **le PL 42 ne précise pas spécifiquement quelles sont les opérations ici visées**. En fait, le PL 42 prévoit que ces opérations seront déterminées par le ministre des Finances et publiées à la *Gazette officielle du Québec*². Un contribuable qui effectue une telle opération doit pourtant, dans une déclaration de renseignements, la divulguer au ministre³. Comme ces opérations ne sont pas encore connues ou identifiées, il est difficile pour le contribuable de savoir à quoi s'en tenir et d'avoir le temps de se préparer psychologiquement, matériellement et juridiquement à l'entrée en vigueur du PL 42⁴.

Le PL 42 prévoit également qu'un contribuable qui est partie à un contrat de prête-nom intervenu dans le cadre d'une opération « entraînant des conséquences fiscales » doit divulguer ce contrat et cette opération au ministre des Finances⁵. L'expression ici employée est encore une fois très large et, de l'avis de la Chambre, devrait être à tout le moins précisée au sein du Règlement. D'autant plus que la mise en place de diverses stratégies fiscales qui impliquent un prête-nom est bien souvent légale, juridiquement acceptable et même reconnue par le *Code civil*⁶. Il peut ainsi être difficile pour le contribuable de savoir à quoi s'en tenir.

De plus, le PL 42 étend l'obligation de divulgation obligatoire aux « conseillers »⁷ et « promoteurs »⁸ **(1)** qui « commercialise » une opération déterminée par le ministre ou en fait la « promotion », **(2)** dont la forme et la substance des faits de l'opération s'apparentent de façon significative à la forme et à la substance des faits d'une opération déterminée par le ministre, et **(3)** pour qui l'opération n'a pas nécessité de modification significative dans sa forme et sa substance pour l'adapter lors de sa mise en œuvre auprès des contribuables⁹.

² 1079.8.6.2. LIR, tel qu'introduit par l'article 166 PL 42

³ *Id.*

⁴ Richard TREMBLAY, « Les dispositions relatives à l'application de la loi dans le temps » dans *Éléments de légistique : Comment rédiger les lois et les règlements*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010.

⁵ 1079.8.6.4. LIR, tel qu'introduit par l'article 166 PL 42.

⁶ C.c.Q., art. 1451 et 1452.

⁷ 1079.8.1. LIR.

⁸ Voir notamment 1079.1, 1079.9, 1091.2 LIR.

⁹ 1079.8.6.3., tel qu'introduit par l'article 166 du PL 42.

Cette formulation peut encore une fois certainement créer une confusion: quel type d'opération est ici visé? Qu'entend-on par « commercialisation » ou par « promotion »? Étant donné l'absence de précisions du PL 42, tant sur le type d'opérations visées que sur les renseignements que la déclaration doit comporter¹⁰, il apparaîtra très difficile de circonscrire, en pratique, quelles sont les actions que le « conseiller » ou « promoteur » doit poser.

Mieux circonscrire les termes employés afin de protéger le secret professionnel

La Chambre craint en outre que cette obligation de divulgation se place en porte à faux devant les obligations législatives et déontologiques du notaire. Ces règles ont, faut-il le rappeler, été mises en place afin d'encadrer l'exercice de la profession au bénéfice du justiciable. Il faut ainsi jouer d'une extrême prudence dans de telles circonstances, particulièrement lorsqu'il y a risque d'atteinte à la protection constitutionnelle du secret professionnel du conseiller juridique et à son devoir de loyauté.

Si atteinte il y a, il n'est effectivement pas clair si elle respecte les enseignements de la Cour suprême¹¹ et si elle est justifiée en fonction de l'objectif recherché par le législateur. Dans ces circonstances, il semble impérieux que les mesures proposées par le PL 42 soient précises, non seulement sur les gestes à poser et les moyens à utiliser, mais surtout sur l'équilibre à atteindre entre la préservation des fondements de notre droit en matière de respect du secret professionnel et les objectifs de lutte contre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal abusif.

À cet égard, le ministère des Finances a déjà reconnu l'importance d'établir des mécanismes en vue d'assurer la protection du secret professionnel des conseillers juridiques dans le cas d'une demande de production de documents ou de renseignements d'un notaire¹². Il a également admis, au passage, que cette protection se concilie avec les impératifs qui découlent de ses responsabilités en matière d'application de lois fiscales du Québec¹³. La Chambre croit ainsi que le PL 42 devrait prévoir en toutes lettres le mécanisme permettant de répondre à ces deux impondérables. Il ne sert à rien d'entretenir le doute à cet égard.

¹⁰ *Id.*, renvoyant à l'article 1079.8.9. de la *Loi sur les impôts*, RLRQ, c. I-3.

¹¹ Voir à ce titre les décisions suivantes : *Canada (Procureur général) c. Chambre des notaires du Québec*, 2016 CSC 20 ainsi que *Smith c. Jones*, [1999] 1 R.C.S. 455.

¹² *Chambre des notaires du Québec c. Québec (Procureure générale)*, 2010 QCCS 4544.

¹³ *Id.*

En bref, à l'égard des mesures identifiées en introduction, la Chambre croit que les libellés du PL 42 doivent être bonifiés et clarifiés afin que toutes les parties prenantes concernées sachent concrètement quelles sont les actions qu'elles doivent prendre pour contribuer à cette lutte.

Espérant que ces quelques commentaires seront utiles à votre réflexion, nous demeurons disponibles pour en discuter à votre convenance.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre considération distinguée.

Le président,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'François Bibeau', with a stylized flourish at the end.

François Bibeau, notaire

FB/RAR/ml

c.c. Monsieur Jean-François Simard, président de la Commission des Finances publiques
(Jean-Francois.Simard.MONT@assnat.qc.ca)
Madame Stéphanie Pinault-Reid, secrétaire de la Commission des Finances publiques
(cfp@assnat.qc.ca)