

ÉCHEC AUX PARADIS FISCAUX

COMMENTAIRES DU COLLECTIF ÉCHEC AUX PARADIS FISCAUX SUR LE PROJET DE LOI N° 78

**Loi visant principalement à améliorer la
transparence des entreprises**

Mémoire

**Présenté à la Commission de l'économie et
du travail**

Février 2021

PRÉSENTATION DU COLLECTIF ÉCHEC AUX PARADIS FISCAUX

Né en 2010, le Collectif Échec aux paradis fiscaux regroupe des organisations de la société civile québécoise issues des mouvements syndical, étudiant, communautaire, économique. Il compte près de 1,7 million de membres. Le Collectif a comme mandat de nourrir le débat public sur le phénomène du recours aux paradis fiscaux et de formuler, soutenir et diffuser des pistes de solution pour y mettre fin. L'éducation citoyenne, la concertation auprès des parlementaires et la mobilisation populaire comptent parmi les moyens d'action du Collectif.

MEMBRES DU COLLECTIF ÉCHEC AUX PARADIS FISCAUX

- Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS)
- Association des retraitées et retraités de l'éducation et des autres services publics du Québec (AREQ-CSQ)
- ATTAC-Québec
- Caisse d'économie solidaire
- Centrale des syndicats démocratiques (CSD)
- Centrale des syndicats nationaux (CSN)
- Centrale des syndicats du Québec (CSQ)
- Fédération des travailleurs et des travailleuses du Québec (FTQ)
- Fédération autonome de l'enseignement (FAE)
- Fédération étudiante collégiale du Québec (FEC)
- Fédération interprofessionnelle de la santé (FIQ)
- Fédération québécoise des professeures et des professeurs d'université (FQPPU)
- Les AmiEs de la Terre de Québec (ATQ)
- Syndicat canadien de la fonction publique, section Québec (SCFP-QC)
- Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ)
- Syndicat des professionnelles et des professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ)
- Union des consommateurs
- Union étudiante du Québec (UEQ)

RECHERCHE ET RÉDACTION

William Ross, coordonnateur du Collectif Échec aux paradis fiscaux

Samuel-Élie Lesage, conseiller syndical à la recherche et à la main-d'œuvre à la CSD

POUR JOINDRE LE COLLECTIF

coordination.epf@gmail.com

<http://www.echecparadisfiscaux.ca/>

Toute reproduction de ce document, en tout ou en partie, est autorisée à la condition d'en citer intégralement et explicitement la source.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	3
LISTE DES ACRONYMES.....	4
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE 1 : LA VÉRIFICATION ET LA PUBLICITÉ DES DONNÉES.....	8
Vérification de l'identité.....	9
Sanctions.....	10
Publicité des informations.....	11
CHAPITRE 2 : LE SEUIL D'ASSUJETTISSEMENT DES BÉNÉFICIAIRES ULTIMES.....	12
CONCLUSION	15
ANNEXE.....	16
Rappel des recommandations faites par le Collectif Échec aux paradis fiscaux lors de la Consultation sur la transparence corporative.....	16
BIBLIOGRAPHIE	17

RÉSUMÉ

Le Collectif Échec aux paradis fiscaux salue le projet de loi n° 78, *Loi visant principalement à améliorer la transparence des entreprises*, qui constitue une avancée importante en matière de transparence corporative. En modifiant le Registraire des entreprises du Québec (REQ) afin d'y intégrer des informations concernant la propriété effective des entreprises et des fiducies, le Québec se dote d'un outil important pour percer l'opacité des montages corporatifs qui peuvent être utilisés pour des activités répréhensibles telles que le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme, l'évasion fiscale et l'évitement fiscal. De plus, en rendant publiques et aisément accessibles au public ces informations, on fait participer l'ensemble de la société civile à ces efforts tout en solidifiant la confiance de cette dernière en ses institutions fiscales.

Ceci étant dit, Échec aux paradis fiscaux juge que deux éléments du projet de loi n° 78 doivent être revus, sans quoi ceux-ci nuiront à la pleine réalisation des objectifs. Il s'agit : 1) de la vérification et de la publicité des données ; 2) du seuil d'assujettissement des bénéficiaires ultimes. En ce qui a trait à la vérification des données, nous craignons que les dispositions du projet de loi n° 78 ne puissent pas assurer une vérification complète des informations transmises. Dans l'optique où le public sera appelé à consulter le REQ bonifié, une vérification systématique doit être réalisée et davantage de données doivent être publiées. En ce qui a trait au seuil d'assujettissement, le projet de loi n° 78 le fixe à 25 %, ce qui est trop élevé.

Nous recommandons ainsi au Législateur :

- **Concernant la vérification et la publication des données :**
 - Doter le Registraire des entreprises du Québec (REQ) d'un système de vérification systématique des données transmises;
 - Augmenter les pénalités;
 - Demander davantage d'informations pour mieux identifier les bénéficiaires ultimes.
- **Concernant le seuil d'assujettissement des bénéficiaires ultimes :**
 - Abaisser ce seuil à 10 %.

Nous concluons ce mémoire en proposant d'autres pistes de réflexion de nature plus technique sur le mode d'opération du REQ bonifié.

LISTE DES ACRONYMES

- CFTF : Canadians for Tax Fairness
- EPF : Échec aux paradis fiscaux
- FATF : Financial Action Task Force
- ICIJ : Consortium international des journalistes d’investigation
- LCSA : Loi canadienne sur les sociétés par actions
- LPLE : Loi sur la publicité légale des entreprises
- MFQ : Ministère des Finances du Québec
- REQ : Registraire des entreprises du Québec
- RBU : Registre des bénéficiaires ultimes
- TJN : Tax Justice Network

INTRODUCTION

Le projet de loi n° 78, *Loi visant principalement à améliorer la transparence des entreprises*, est le plus récent jalon d'une longue histoire. En effet, le Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ) a fait trembler la planète politique et médiatique en 2013 avec les Offshore Leaks. Depuis, l'ICIJ a régulièrement fait les manchettes avec d'autres révélations de données¹. Aux travaux de l'ICIJ s'ajoutent ceux d'autres organisations, comme OpenCorporate, Global Witness, Transparency International et le Tax Justice Network (TJN), qui militent tous pour l'accroissement significatif de la transparence corporative par le biais d'un registre des bénéficiaires ultimes (RBU). Au Canada et au Québec, Échec aux paradis fiscaux défend cette revendication. L'organisme Canadiens for Tax Fairness (CFTF) la défend également. Parallèlement, dès 2013, le G8 considérait les registres des entreprises comme présentant des données à « forte valeur ajoutée »² tandis que le Financial Action Task Force (FATF) proposait plusieurs normes en 2014 pour augmenter la transparence corporative, dont l'ajout d'informations relevant des bénéficiaires ultimes (ou effectifs³) au sein des registres des entreprises des pays⁴. Dès 2016, le Royaume-Uni se dotait d'un RBU, devenant le premier pays du G20 à instituer un tel registre. Le Québec n'est pas en reste, car, dès 2017, la Commission des finances publiques recommandait, dans un rapport sur la lutte contre les paradis fiscaux, que le gouvernement du Québec se dote de son propre RBU⁵. Le budget de 2019, quant à lui, annonçait la tenue de consultations publiques relatives aux orientations et modalités d'un futur RBU québécois.

Tous ces éléments confirment l'intérêt grandissant pour les États et pour les acteurs de la société civile — journalistes, chercheurs et chercheuses, militants et militantes, voire simples citoyens et citoyennes — pour les informations relevant de la propriété effective des entreprises, et ce, dans une optique de lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent, l'évasion fiscale et l'évitement fiscal. Le projet de loi n° 78 répond à cette demande et nous nous réjouissons de voir le gouvernement du Québec aller de l'avant avec ce projet. Concrètement, le projet de loi n° 78 vient modifier la *Loi sur la publicité légale des entreprises* (LPLE), laquelle encadre le REQ, pour que ce dernier dispose de nouveaux objectifs de lutte contre la criminalité corporative et qu'il rende publiques les informations permettant d'identifier les bénéficiaires ultimes des entreprises assujetties : autrement dit, Québec n'instaure pas tant un RBU qu'il modifie le REQ pour que celui-ci intègre des dispositions relevant d'un RBU.

¹ Mentionnons les *Luxembourg Leaks* (2014), les *SwissLeaks* (2015), les *Panama Papers* (2016), les *Paradise Papers* (2017), les *Mauritius Leaks* (2019) et les *FinCEN Files* (2020).

² G8, *Charte du G8 pour l'Ouverture des Données Publiques*, 2013, <https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/charte-g8-ouverture-donnees-publiques-fr.pdf> (Consulté le 10 février 2021).

³ Dans le cadre ce mémoire, nous utiliserons les notions de bénéficiaires ultimes et bénéficiaires effectifs comme des synonymes.

⁴ FATF, *Guidance on Transparency and Beneficial Ownership*, 2014, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf>, p. 19-27 (consulté le 21 février 2021).

D'autres moyens sont suggérés, comme l'instauration d'une obligation pour les personnes morales de recueillir elles-mêmes les informations concernant leurs bénéficiaires ultimes, ce que le Canada a fait en modifiant en ce sens la *Loi canadienne sur les sociétés par action* (LCSA).

⁵ Commission des finances publiques, *Lutte aux paradis fiscaux : la Commission des finances publiques dépose son rapport*, 5 avril 2017, <http://www.assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/communiqués/CommuniquePresse-4409.html> (consulté le 11 février 2021).

À cet égard, nous saluons le fait que le régime proposé par le projet de loi n° 78 soit intégré au Registraire des entreprises du Québec (REQ), et donc qu'il soit accessible en ligne. Nous soulignons également qu'il assujettira les entreprises privées fermées et les fiducies, qu'il révélera le pourcentage de contrôle du ou des bénéficiaires ultimes, et qu'il sera d'accès public et gratuit. Lors des consultations tenues par le ministère des Finances du Québec (MFQ) sur les orientations que devrait prendre le RBU en 2019, nous recommandions des modalités similaires. Ces caractéristiques sont essentielles afin que l'objectif du RBU, soit l'augmentation de la transparence corporative au bénéfice de la société civile, soit pleinement réalisé. En effet :

- Il doit s'harmoniser aux registres existants pour offrir une information cohérente et par souci de simplicité ;
- Le RBU doit couvrir une vaste gamme de formes juridiques afin de bien saisir l'ensemble de ces dernières susceptibles d'être utilisées pour un montage corporatif ;
- Il doit offrir au public un accès complet et sans obstacle si ce dernier est appelé à le consulter.

Au sujet du caractère public du RBU, nous écrivions d'ailleurs lors de la consultation du MFQ en 2019 que « non seulement les autorités fiscales, corporatives et policières auront accès à ces informations, mais le public aussi, amenant les entreprises à adopter une éthique des affaires stricte. [Le caractère public du RBU] permet autrement dit d'accroître considérablement la confiance du public envers ses autorités fiscales, confiance essentielle au bon fonctionnement de l'impôt⁶. »

Rappelons que la principale visée d'un RBU revient à révéler des informations concernant l'identité des individus qui profitent des activités d'une entreprise ou d'une fiducie — ce qu'on nomme le bénéficiaire ultime. En effet, le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme, l'évasion fiscale et l'évitement fiscal profitent de l'opacité de montages corporatifs pour cacher ceux et celles qui profitent d'activités commerciales criminelles ou moralement questionnables. Toute la pertinence du RBU réside précisément dans le fait que le public pourra vérifier lui-même, sans entraves, qui sont les bénéficiaires ultimes des activités des entreprises et participer en ce sens aux efforts de lutte contre ces pratiques commerciales criminelles ou moralement condamnables. Nous considérons en fait que le RBU consiste en une nouvelle obligation pour les entreprises qui vient s'ajouter à celles relevant des informations devant être transmises pour le REQ et rendues publiques par ce dernier.

Ainsi, nous nous réjouissons que le projet de loi n° 78 modifie le premier article de la *Loi sur la publicité légale des entreprises* (LPLE) pour expliciter que le but du REQ consiste à « renforcer la protection du public » et à « contribuer aux actions de prévention et de lutte contre l'évasion fiscale, le blanchiment d'argent et la corruption ». Cependant, pour bien accomplir ces objectifs politiques, deux éléments du projet de loi n° 78 posent un problème et viennent nuire à leur pleine réalisation : en premier lieu, le traitement des informations transmises et, en second lieu, le seuil d'assujettissement des bénéficiaires ultimes. Dans ce mémoire, tout en reconnaissant l'apport positif quant à la transparence corporative amenée par le projet de loi n° 78, Échec aux paradis fiscaux désire intervenir spécifiquement sur ces deux points afin de proposer des modifications pour ce

⁶ Échec aux paradis fiscaux, *Pour un registre public des bénéficiaires ultimes fort et audacieux*, 2019, <http://www.echecparadisfiscaux.ca/wp-content/uploads/2020/11/Pour-un-registre-des-b%C3%A9n%C3%A9ficiaires-ultimes-fort-et-audacieux.pdf>, p. 12 (consulté le 11 février 2021).

projet de loi, et ce, dans une optique d'assurer la transparence instituée par le nouveau régime de publicité légale des entreprises.

CHAPITRE 1 : GARANTIR LA VÉRIFICATION ET LA PUBLICITÉ DES DONNÉES

L'établissement d'un RBU venant compléter le REQ indique, d'une part, un désir de rehausser les normes en termes de transparence corporative ; d'autre part, l'instauration d'un RBU implique qu'une nouvelle valeur est donnée aux informations qui se trouvent compilées par un tel registre. Nous défendons que cette nouvelle valorisation des données du registre demande qu'elles soient traitées différemment afin de répondre aux nouvelles finalités politiques et juridiques du REQ.

D'abord et avant tout, comparons les finalités respectives du REQ actuel et celles du REQ bonifié des informations relatives aux bénéficiaires ultimes. Le REQ actuel est principalement un outil administratif qui a pour but de s'assurer de recenser les informations relatives aux responsabilités légales des sociétés et à garantir un « apport à la sécurité des transactions et au climat de confiance commerciale⁷ ». L'ajout du RBU, quant à lui, est à comprendre comme une réponse à une évolution de l'utilisation faite par la société des données publiques sur les entreprises. Comme le remarque Pascale Cornut St-Pierre, professeure de droit à l'Université d'Ottawa : « Un nouveau consensus international semble en voie de s'imposer, qui fait de la lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme une finalité émergente des registres d'entreprises⁸. » À ce titre, le RBU élargit le cadre du registre en recueillant des données qui permettent d'identifier les personnes physiques qui ont ultimement des responsabilités fiscales et légales envers le gouvernement, par le truchement des entités assujetties.

En tenant compte de ces considérations, le Collectif Échec aux paradis fiscaux estime que ce n'est pas seulement un changement quantitatif de l'information qui est en marche avec l'instauration du RBU, mais bel et bien un changement qualitatif. Les nouvelles informations recueillies n'ont pas la même valeur que les informations déjà présentes dans le REQ et cette valorisation reflète les nouveaux usages et les nouvelles finalités que la société prête à ses registres. Étant donné que la visée du REQ ne sera plus seulement de garantir un climat de confiance pour les acteurs du monde des affaires et leurs créiteurs, mais de fournir une base de données intégrale afin de pouvoir mieux cibler les acteurs de fraudes légales, fiscales et criminelles, il nous apparaît en effet que — de manière négative — tous les manquements aux exigences du registre ne témoignent pas d'une simple négligence de maintenir ses affaires en ordre, mais indiquent plutôt qu'un acte de camouflage est peut-être en train de se produire. La raison en est que la signification d'une information erronée ou délibérément omise dans le cadre d'un RBU a une portée beaucoup plus grande pour le monde des affaires et la société civile : elle évoque la possibilité d'une faute plus grande et d'un ordre plus dommageable pour la société, ses institutions et leur bon fonctionnement.

C'est pour ces raisons que le Collectif Échec aux paradis fiscaux a demandé en 2019 que le RBU 1) se donne des moyens concrets pour vérifier et valider l'information recueillie ; 2) soit accompagné de sanctions dissuasives contre tous manquements au registre ; et 3) que certaines informations soient inconditionnellement publiques afin que les journalistes et les ONG militant pour la transparence puissent poursuivre leur travail de lanceurs d'alertes. Rappelons-nous que c'est grâce

⁷ Pascale Cornut St-Pierre, « Usages et finalités des registres d'entreprises à l'ère numérique : de l'efficacité économique à la surveillance citoyenne des entreprises », *Les Cahiers de Droit*, vol. 60, n° 3, septembre 2019, p. 616.

⁸ Pascale Cornut St-Pierre, « Usages et finalités des registres d'entreprises à l'ère numérique : de l'efficacité économique à la surveillance citoyenne des entreprises », *Les Cahiers de Droit*, vol. 60, n° 3, septembre 2019, p. 616.

à ce type de travail que les fuites des LuxLeak, Panama papers, Paradises papers, etc., sont venues à la conscience du monde entier. Évidemment, ces informations ne concernent pas seulement les paradis fiscaux qui abritent les sommes détournées, mais également l'économie réelle des pays et nations comme celles du Québec et du Canada qui sont victimes de ces fuites de capitaux.

Or, dans sa forme actuelle, le projet de loi n° 78 ne donne pas de garanties claires quant à sa capacité de réaliser ses propres ambitions. C'est pourquoi nous désirons, dans le premier chapitre de ce mémoire, présenter les questions qui, selon nous, restent en suspens et pour lesquelles le projet de loi n° 78 devrait apporter des réponses plus substantielles.

Vérification de l'identité

Aux paragraphes 2 et 12 du projet de loi n° 78, il est indiqué que le registraire tout comme l'assujetti doivent respectivement prendre des moyens raisonnables pour « améliorer la fiabilité des informations contenues au registre » dans le cas du registraire et « pour les retracer ainsi que pour s'assurer de leur identité » dans le cas de l'assujetti.

Ces moyens raisonnables ne sont pas spécifiés. Nous ne désirons pas mettre en doute la capacité du registraire à s'assurer de la validité des informations. Cependant, nous tenons à soumettre à la Commission que le talon d'Achille du RBU britannique, inauguré en 2016, est justement la vérification de l'information soumise.

En 2019 et 2020, le journal britannique The Guardian révélait l'immensité des lacunes de vérification de l'information dans le registre des bénéficiaires effectifs des entreprises⁹. Dans ces articles, il est non seulement affirmé que 4 000 propriétaires de compagnies seraient âgés de moins de deux ans, mais également que des noms et des adresses complètement farfelues sont inscrits au registre sans que cela ne déclenche d'alerte, sans compter les erreurs d'inscription ou de frappe¹⁰.

Afin d'éviter que cette situation ne se produise ici et vienne miner la crédibilité du registre, nous demandons au registraire de considérer la demande d'une preuve d'identité et d'une preuve de résidence valides. Nous concevons mal comment l'identité d'une personne usagère de bibliothèque serait mieux validée que les assujettis tels qu'ils sont définis par le projet de loi.

Un autre enjeu relevant de la vérification de l'identité est celui de l'utilisation d'une adresse professionnelle au lieu d'une adresse domiciliaire. L'article 11 du projet de loi n° 78 dispose qu'il n'est possible que d'utiliser une seule adresse professionnelle par personne physique pour

⁹George Monbiot, "If you think the UK isn't corrupt, you haven't looked hard enough", The Guardian, 10 septembre 2020, URL: https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/sep/10/uk-corrupt-nation-earth-brexit-money-laundering?CMP=Share_iOSApp_Other

Oliver Bullough, "How Britain can help you get away with stealing millions: a five-step guide" The Guardian, 5 juillet 2019, URL: <https://www.theguardian.com/world/2019/jul/05/how-britain-can-help-you-get-away-with-stealing-millions-a-five-step-guide>

¹⁰ Juste pour donner un exemple frappant: Une compagnie est enregistrée au nom de « "M. Mmmmmm Xxxxxxxxxx", dont l'adresse donnée est "Mmmmmm, Mmmmmm, Mmm, MMM" ».

George Monbiot, "If you think the UK isn't corrupt, you haven't looked hard enough", The Guardian, 10 septembre 2020, URL: https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/sep/10/uk-corrupt-nation-earth-brexit-money-laundering?CMP=Share_iOSApp_Other

l'ensemble des entités assujetties. Cependant, ce dédoublement d'information soulève quelques problèmes.

D'une part, à moins d'une vérification exhaustive et systématique des données déposées au registre, la possibilité qu'une personne physique utilise plusieurs adresses professionnelles reste intacte. Cela peut non seulement servir de camouflage pour une personne sans scrupules, mais peut également créer un contexte d'erreur sur la personne dans le cadre d'une diligence raisonnable : comment confirmer que deux individus partageant le même nom et la même date de naissance sont des individus différents s'il est possible que plusieurs adresses professionnelles réfèrent, malgré tout, à la même personne ? En gardant secrète l'adresse domiciliaire, le gouvernement crée un sauf-conduit qui empêche la société civile d'utiliser adéquatement les données du registre. Afin de remédier à cette situation, l'utilisation d'un numéro d'identification unique servant à indexer les personnes physiques nommées à titre de bénéficiaires ultimes pourrait garantir un degré supplémentaire de validation des données. Cette solution a l'avantage de respecter le droit à la vie privée sans compromettre la portée du registre.

D'autre part, dans le cas où la personne physique aurait une adresse domiciliaire à l'extérieur du Québec, l'utilisation d'une adresse professionnelle implique que l'information qui sera publiée ne sera que partielle. Une personne résidant à l'étranger et utilisant une case postale comme adresse professionnelle peut ainsi aisément créer l'écran la protégeant. Pour éviter que de telles situations se produisent, la publication du pays de résidence des bénéficiaires ultimes apparaît essentielle. Le RBU du Royaume-Uni publie d'ailleurs cette information.

Pour résumer, afin d'assurer la validité de l'information soumise au registre, nous recommandons l'utilisation d'une preuve d'identité et de résidence valides, l'instauration d'un numéro d'identification unique pour chacun des bénéficiaires ultimes inscrits au registre, et la publication du pays de résidence lorsque l'adresse domiciliaire se trouve à l'extérieur du Québec.

Sanctions

Bien que les registres américain (2021) et britannique (2016) n'aient pas des pénalités financières différentes de celles en vigueur dans la LPLE, le non-respect des exigences de la loi aux États-Unis et au Royaume-Uni est passible de peines d'emprisonnement allant jusqu'à 2¹¹ ou 3 ans¹². Ces peines d'emprisonnement font intégralement partie du caractère dissuasif des peines liées au non-respect des règlements liés au RBU.

À cet égard, nous souhaitons rappeler que le caractère dissuasif des sanctions est essentiel à la réussite du projet de loi n° 78. Pour des raisons qui relèvent de notre propre système légal, il est évidemment impossible de nommer de telles peines à l'intérieur même du projet de loi. Cependant,

¹¹ Government of the United Kingdom, *Guidance for the People with Significant Control Register*, 9 novembre 2020, page Web, consultée le 10 février 2021, URL : <https://www.gov.uk/guidance/people-with-significant-control-pscs#failing-to-meet-the-requirements>.

¹²American Congress, *Corporate Transparency Act of 2019*, numéro de référence H.R.2513, p. 20, <https://www.congress.gov/116/bills/hr2513/BILLS-116hr2513rfs.pdf>.

nous espérons que les sanctions actuellement prévues par la LPLE, ainsi que leur application, seront revues dans l'optique de les harmoniser avec les nouvelles finalités du REQ bonifié en RBU.

Publicité des informations

Pour le Collectif Échec aux paradis fiscaux, un des aspects les plus essentiels de l'instauration d'un RBU est le caractère public des informations recensées par le registre. Car, comme le souligne Pascale Cornut St-Pierre dans son mémoire déposé à la Consultation sur la transparence corporative en 2019 : « Pour les journalistes et les ONG militant pour la transparence, la justice fiscale, la lutte contre la corruption ou le respect des droits de l'homme, les registres d'entreprises constituent en effet l'une des rares sources d'informations accessibles publiquement susceptibles d'être employées dans le cadre d'enquêtes visant les inconduites des plus fortunés¹³. »

À ce titre, notre lecture du projet de loi n° 78 nous laisse dubitatifs. Bien que nous reconnaissons que, dans son esprit, le projet de loi désire créer un registre public et accessible, certaines formulations laissent croire que la liste des informations accessibles puisse être décidée par règlement du ministre¹⁴. Cette situation introduit un arbitraire qui vient priver les membres de la société civile d'une garantie de la nature inconditionnelle de la disponibilité des données recensées. Nous considérons que cette garantie ne devrait pas être révoquée par simple règlement du ministre, mais devrait être soumise à l'examen de l'Assemblée nationale avant d'être modifiée.

Le Collectif considère que la force d'un RBU réside dans la confiance que la société civile lui attribuera et cette confiance repose notamment sur la garantie d'avoir accès à une information publique pour laquelle il possède l'assurance de sa validité. À ce titre, nous encourageons le ministre à préciser à même le projet de loi les informations qui seront publiques en s'inspirant de nos recommandations¹⁵.

Pour résumer, nous considérons que ces trois aspects — vérification de l'information, sanctions en cas de manquement et publicité de l'information — sont solidaires et qu'ils contribuent ensemble (et non isolément) à garantir le succès des objectifs escomptés par la réforme du REQ.

¹³ Pascale Cornut St-Pierre, *Mémoire sur la transparence corporative*, 2019, p. 2.

¹⁴ « 24. L'article 150 de cette loi est modifié : [...] "6° les informations contenues au registre qui ne peuvent être consultées." ». Gouvernement du Québec, *Projet de loi n° 78 : Loi visant principalement à améliorer la transparence des entreprises*, décembre 2020, p. 11.

¹⁵ Pour le rappel, nous recommandions en 2019 lors de la consultation du MFQ « que les informations collectées par le Registre des bénéficiaires ultimes soient les suivantes : le nom complet, le mois et l'année de naissance, l'adresse postale de correspondance, le pays de résidence, la nationalité et la nature du contrôle et/ou le poste occupé au sein de l'entité et le pourcentage de contrôle détenu par le ou la bénéficiaire. » Collectif Échec aux paradis fiscaux, *Pour un registre des bénéficiaires ultimes fort et audacieux*, décembre 2019, p. 18. URL: <http://www.echecparadisfiscaux.ca/wp-content/uploads/2020/11/Pour-un-registre-des-bénéficiaires-ultimes-fort-et-audacieux.pdf>

CHAPITRE 2 : ABAISSER LE SEUIL D'ASSUJETTISSEMENT DES BÉNÉFICIAIRES ULTIMES

Si le précédent chapitre de ce mémoire a traité de l'importance de la vérification et de la publicité des informations relevant des bénéficiaires ultimes, nous désirons ici aborder de front l'enjeu cardinal du seuil d'assujettissement servant à déterminer si une personne physique est un bénéficiaire ultime — déterminant de la sorte si ses informations personnelles doivent être publiées au sein du REQ.

L'article 1 du projet de loi n° 78 ajoute aux premières dispositions de la LPLE un seuil de contrôle de l'entité assujettie qui détermine si la personne physique doit être considérée comme un bénéficiaire ultime. Essentiellement, on considère qu'une personne physique est un bénéficiaire ultime si :

- Elle détient, directement ou indirectement, suffisamment d'actions, parts ou unités de l'entité assujettie pour en contrôler 25 % ou plus des votes;
- Elle détient, directement ou indirectement, au moins 25 % de la valeur marchande des actions, parts ou unités de l'entité assujettie;
- Elle exerce un contrôle de fait de l'entité assujettie;
- Elle est le commandité d'une société en commandite;
- Elle fait partie d'une entente entre plusieurs personnes physiques qui conviennent d'exercer ensemble leurs droits de vote : si cette entente permet aux personnes physiques qui en font partie d'exercer un contrôle sur 25 % ou plus des votes, toutes ces personnes sont considérées comme étant des bénéficiaires ultimes;
- Elle est présumée être la bénéficiaire ultime d'une entreprise individuelle, sauf si elle déclare le contraire.

À noter que le gouvernement peut, par règlement, déterminer d'autres conditions permettant de considérer une personne physique comme étant une bénéficiaire ultime, disposition prudente et avisée.

Cette question est d'une grande importance puisque déterminer ce seuil revient à délimiter la portée du RBU : plus ce seuil est élevé, moins nombreuses et moins représentatives seront les informations concernant les bénéficiaires ultimes disponibles pour le public. À cet effet, nous jugeons que le taux de 25 % proposé par le projet de loi n° 78 est trop élevé. S'il est clair que les modifications apportées au REQ par le projet de loi n° 78 sont en concordance avec les nouveaux objectifs de lutte contre le terrorisme, le blanchiment d'argent et l'évasion fiscale dévolus au REQ, nous croyons qu'un seuil aussi élevé risque de ne pas atteindre les objectifs politiques à l'origine même des modifications proposées pour faire du REQ un RBU, soit d'augmenter significativement la transparence corporative pour le public. En d'autres mots, avec un seuil aussi élevé, nous craignons que les nouvelles dispositions accordées au REQ en matière de publicité des bénéficiaires ultimes soient trop

restreintes et nuisent à l'effectivité du nouveau régime. Nous recommandons à cet effet que le seuil d'assujettissement de 25 % soit abaissé à 10 %¹⁶.

Nous défendons d'ailleurs une position similaire en 2019 lors de la consultation du MFQ, où nous recommandons que « le seuil d'assujettissement au RBU québécois pour toute entité assujettie soit de 10 % ou plus de contrôle et que le RBU contienne les informations relatives à tout bénéficiaire ultime détenant un contrôle spécial au sein de l'entité assujettie ».

Avant toute chose, il importe de mentionner que si ce seuil de 25 % semble être repris par des pays, d'autres ne suivent pas la même tendance et disposent de seuils d'assujettissement beaucoup plus contraignants, notamment l'Argentine (20 %), la République dominicaine (20 %), l'Uruguay (15 %), le Costa Rica (15 %), les Bahamas (10 %), la Barbade (10 %), le Belize (10 %), le Chili (10 %) et la Colombie (5 %)¹⁷. Les États-Unis, quant à eux, utilisent une approche différente basée sur l'évaluation du risque, mais qui a pour conséquence que le seuil d'assujettissement du bénéficiaire ultime peut être dans certains cas plus bas que 25 %¹⁸.

Le seuil de 25 % est surtout repris par les pays occidentaux qui instaurent des RBU publics et gratuits, s'inscrivant tous dans le sillage du RBU du Royaume-Uni (qui a été le premier pays à instituer un tel seuil). Or, le TJN rappelle que ce seuil n'est fondé sur aucune expertise scientifique ou juridique, et qu'il a en fait été repris presque par hasard¹⁹. La seule objectivité dont semble être doté ce seuil est qu'il ait été repris par plusieurs pays.

Or, rien n'indique que ce seuil soit optimal. Ainsi, une personne physique pourrait ne détenir « que » 20 % des actions d'une entreprise, tandis que les autres actionnaires ne possèdent tous que quelques points de pourcentage : bien que la personne détenant 20 % ne serait pas un bénéficiaire ultime au sens du projet de loi n° 78, il ne fait aucun doute qu'elle bénéficierait d'un contrôle suffisant pour diriger l'organisation et être celle qui profite réellement des activités de l'entreprise. Autrement dit, en disposant d'un seuil aussi élevé, le projet de loi n° 78 risque de ne pas couvrir suffisamment de personnes physiques qui détiennent malgré tout un pouvoir prépondérant au sein de leur entreprise. Cette crainte est par ailleurs appuyée par le fait qu'une analyse des données du RBU britannique a révélé que le dixième des entreprises qui y sont enregistrées n'auraient pas de bénéficiaires ultimes²⁰.

¹⁶ En ce qui a trait au contrôle spécial, nous recommandons en 2019 que le RBU considère les individus détenant un contrôle spécial. Le troisième paragraphe du premier alinéa du nouvel article 0.3 semble répondre à ce souci, dans la mesure où si une personne physique détient un contrôle par le biais d'un moyen inusité, cela revient à un contrôle de fait.

¹⁷ Andrés Knobel, *Regulation of Beneficial Ownership in Latin America and the Caribbean*, 2017, <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Regulation-of-Beneficial-Ownership-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf> (consulté le 12 février 2021). À noter que les RBU de ces pays ne sont pas nécessairement publics ou gratuits.

¹⁸ FinCEN, *Joint Statement on Risk-Focused Bank Secrecy Act/Anti-Money Laundering Supervision*, 2019, <https://www.fincen.gov/sites/default/files/2019-07/Joint%20Statement%20on%20Risk-Focused%20Bank%20Secrecy%20Act-Anti-Money%20Laundering%20Supervision%20FINAL1.pdf> (consulté le 21 février 2021).

¹⁹ Tax Justice Network, *The Achilles heel of effective beneficial ownership registration: Why is everyone fixed on 25%?*, 2017, <https://www.taxjustice.net/2017/05/11/achilles-heel-effective-beneficial-ownership-registration-everyone-fixed-25/> (consulté le 12 février 2021).

²⁰ Global Witness, *What does the UK beneficial ownership data show us?*, 2016, <https://www.globalwitness.org/en/blog/what-does-uk-beneficial-ownership-data-show-us/> (consulté le 12 février 2021).

De plus, nous avançons en 2019 dans notre mémoire l'hypothèse selon laquelle il serait possible qu'un actionnaire mal intentionné élabore un montage corporatif afin de n'afficher qu'un taux de contrôle inférieur au seuil de 25 %. Cela s'est produit au Royaume-Uni, où le banquier kazakh Mukhtar Ablyazov a pu cacher ses opérations financières criminelles en divisant sous plusieurs sociétés dont il n'avait légalement la propriété effective qu'à des taux allant de 9,5 à 10 %²¹. Bien qu'il s'agisse d'un cas extrême, il montre qu'il est possible pour des individus de manipuler les informations relatives à la propriété effective afin d'apparaître en deçà du seuil légal d'assujettissement. Un seuil de 10 % permettrait donc d'obtenir des informations beaucoup plus complètes et représentatives, tout en compliquant considérablement la tâche des individus qui tenteraient de contourner le régime proposé par le projet de loi n° 78.

Finalement, à l'argument voulant qu'un seuil de 10 % semble arbitraire, nous répondons qu'un tel seuil des avoirs est utilisé par Statistique Canada pour distinguer un investissement direct étranger d'un investissement de portefeuille²². Certes, ce seuil serait plus grand que celui dont dispose la LCSA, mais s'accorderait à d'autres pratiques, lesquelles s'appuient d'ailleurs sur des pratiques comptables bien établies. De plus, c'est également un seuil de 10% de détention des actions qui est utilisé par l'Autorité des marchés financiers du Québec pour déclarer une personne ou une société comme un initié.

Ainsi, adopter un seuil de 10 %, plutôt que de 25 %, pour identifier un bénéficiaire ultime est non seulement possible, mais se révèle judicieux pour bien accomplir les objectifs politiques de la réforme du REQ et ne s'inscrit pas en porte-à-faux d'autres pays. Rien n'empêche le Québec d'adopter une politique plus forte que plusieurs pays et de donner l'exemple en matière de fiscalité juste et de transparence corporative. Il l'a déjà fait par le passé récent, notamment par l'entremise des travaux de la Commission des finances publiques de 2017 sur la lutte contre les paradis fiscaux et en appliquant la « taxe Netflix » dès 2018. Considérant la tendance mondiale, où les populations exigent de leur pays de plus en plus de transparence, nous faisons le pari que le seuil d'assujettissement deviendra de plus en plus bas et nous jugeons que le Québec peut être à l'avant-garde en étant une des premières juridictions occidentales à adopter un seuil d'assujettissement des bénéficiaires ultimes de 10 %.

²¹ Open Government Partnership, *Beneficial Ownership*, 2018, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/05/Global-Report_Beneficial-Ownership.pdf (consulté le 12 février 2021).

²² Voir à cet effet les précisions de Statistique Canada à <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/13-607-x/2016001/48-fra.htm>.

CONCLUSION

Nous sommes convaincus que le gouvernement s'est engagé dans la bonne voie avec le projet de loi n° 78 réformant le REQ en le bonifiant des informations relatives aux bénéficiaires ultimes des sociétés et des fiducies.

Le présent mémoire a soulevé deux enjeux qui, selon le Collectif Échec aux paradis fiscaux, minent les possibilités pour le REQ de réaliser son plein potentiel en termes de transparence corporative et de création d'un climat de confiance allant du monde des affaires à la société civile. Bien que ces enjeux soient préoccupants, nous demeurons persuadés qu'une solution holistique soit à notre portée.

Le premier de ces enjeux est celui de la vérification de l'information pour lequel nous avons diagnostiqué trois faiblesses et proposé trois solutions. La première est de créer un contrôle rigoureux de la validité des informations en exigeant une preuve d'identité et une preuve de résidence. La deuxième est d'instaurer un numéro d'identification unique servant à indexer les personnes physiques identifiées afin que l'adresse professionnelle ne devienne pas l'occasion pour une personne de créer un subterfuge. La troisième faiblesse relève également de l'utilisation de l'adresse professionnelle dans le cas d'une personne physique résidant à l'étranger; nous suggérons, à ce titre, la divulgation du pays de résidence dans les informations publiques du REQ.

Nous avons également rappelé l'importance d'assurer que les sanctions à tous manquements au registre soient dissuasives ainsi que l'importance d'assurer la publicité des informations recensées par le registre. Nous demeurons confiants que le ministre saura être sensible à l'importance de la révision de ces deux aspects du REQ qui ne sont pas pris en compte par la version actuelle du projet de loi n° 78.

Le deuxième de ces enjeux est celui du seuil d'assujettissement fixé à 25 %. Nous avons argumenté qu'un tel seuil est trop élevé et que les preuves concernant l'efficacité de ce seuil sont absentes. À ce titre, nous avons fourni des arguments en faveur d'un seuil d'assujettissement à 10 % pour le contrôle sur le vote détenu par la personne physique et pour la valeur marchande des actions possédées par cette dernière, ainsi que pour toute entente permettant à plusieurs personnes physiques d'exercer ensemble un contrôle de 10 % ou plus.

Finalement, nous souhaitons suggérer au ministre que les bases de données du registre soient téléchargeables en format ouvert afin de permettre leur utilisation par les journalistes, chercheurs, fiscalistes responsables de diligence raisonnable, etc. dans le cadre de recherches exhaustives. Il serait également pertinent d'inclure à même le site du registre une section pour les lanceurs d'alertes qui pourraient contacter le registraire en tout anonymat et pouvoir lui transmettre des documents à l'aide d'un protocole sécurisé.

Nous vous remercions pour votre attention et pour la démarche que vous avez entreprise en modifiant le REQ de manière à ce qu'il incorpore les éléments d'un RBU. Il s'agit d'un pas important pour le Québec et nous croyons que la population a tout à gagner à l'instauration d'un régime élevé de transparence corporative.

ANNEXE

Rappel des recommandations faites par le Collectif Échec aux paradis fiscaux lors de la Consultation sur la transparence corporative.

1. Que Québec instaure un Registre des bénéficiaires ultimes.
2. Que le Registre des bénéficiaires ultimes québécois assujettisse les entreprises privées et les fiducies.
3. Que le Registre des bénéficiaires ultimes québécois fasse partie intégrante du Registraire des entreprises du Québec.
4. Que les données du Registraire des entreprises du Québec soient publiques, accessibles en ligne gratuitement et présentées en format ouvert.
5. Que les entités assujetties qui ne respectent pas leurs obligations soient passibles de sanctions, voire qu'elles puissent se faire interdire leur enregistrement au sein du Registraire des entreprises du Québec si elles échouent à transmettre les informations requises.
6. Que le Registraire des entreprises du Québec récolte les informations au moyen d'un formulaire unifié et simple d'utilisation.
7. Que le Registraire des entreprises du Québec se dote d'une approche et des moyens adéquats pour vérifier l'exactitude des renseignements transmis par les entités légales assujetties, et prenne les dispositions appropriées selon la situation.
8. Que le seuil d'assujettissement des bénéficiaires ultimes soit de 10 % pour le contrôle sur le vote détenu par la personne physique et pour la valeur marchande des actions possédées par cette dernière, ainsi que pour toute entente permettant à plusieurs personnes physiques d'exercer ensemble un contrôle de 10 % ou plus.
9. Que les informations collectées par le Registraire des entreprises du Québec soient les suivantes : le nom complet, le mois et l'année de naissance, l'adresse postale de correspondance, le pays de résidence, la nationalité et la nature du contrôle et/ou le poste occupé au sein de l'entité et le pourcentage de contrôle détenu par le ou la bénéficiaire.

BIBLIOGRAPHIE

- American Congress, Corporate Transparency Act of 2019, numéro de référence H.R.2513, p. 20 (consultée le 11 février 2021), URL:
<https://www.congress.gov/116/bills/hr2513/BILLS-116hr2513rfs.pdf>
- Andrés Knobel, Regulation of Beneficial Ownership in Latin America and the Caribbean, 2017, (consultée le 21 février 2021), URL:
<https://publications.iadb.org/publications/english/document/Regulation-of-Beneficial-Ownership-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>
- Échec aux paradis fiscaux, *Pour un registre public des bénéficiaires ultimes fort et audacieux*, 2019, p. 12 (consulté le 11 février 2021), URL:
<http://www.echecparadisfiscaux.ca/wp-content/uploads/2020/11/Pour-un-registre-des-b%C3%A9n%C3%A9ficiaires-ultimes-fort-et-audacieux.pdf>
- FATF, *Guidance on Transparency and Beneficial Ownership*, 2014, p. 19-27 (consulté le 11 février 2021), URL:
<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf>
- FinCEN, *Joint Statement on Risk-Focused Bank Secrecy Act/Anti-Money Laundering Supervision*, 2019, (consulté le 21 février 2021), URL:
<https://www.fincen.gov/sites/default/files/2019-07/Joint%20Statement%20on%20Risk-Focused%20Bank%20Secrecy%20Act-Anti-Money%20Laundering%20Supervision%20FINAL1.pdf>
- G8, Charte du G8 pour l’Ouverture des Données Publiques, 2013, <https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/charte-g8-ouverture-donnees-publiques-fr.pdf> (Consulté le 10 février 2021).
<https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/charte-g8-ouverture-donnees-publiques-fr.pdf>
- George Monbiot, “If you think the UK isn't corrupt, you haven't looked hard enough”, *The Guardian*, 10 septembre 2020, (consultée le 11 février 2021) URL:
https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/sep/10/uk-corrupt-nation-earth-brexit-money-laundering?CMP=Share_iOSApp_Other
- Global Witness, *What does the UK beneficial ownership data show us?*, 2016, (consulté le 21 février 2021), URL:
<https://www.globalwitness.org/en/blog/what-does-uk-beneficial-ownership-data-show-us/>
- Government of the United Kingdom, *Guidance for the People with Significant Control Register*, 9 novembre 2020, (consultée le 10 février 2021), URL:

<https://www.gov.uk/guidance/people-with-significant-control-pscs#failing-to-meet-the-requirements>

- Oliver Bullough, “How Britain can help you get away with stealing millions: a five-step guide”, *The Guardian*, 5 juillet 2019, (consultée le 11 février 2021) URL: <https://www.theguardian.com/world/2019/jul/05/how-britain-can-help-you-get-away-with-stealing-millions-a-five-step-guide>
- Open Government Partnership, *Beneficial Ownership*, 2018, (consultée le 11 février 2021), URL: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/05/Global-Report_Beneficial-Ownership.pdf
- Pascale Cornut St-Pierre, « Usages et finalités des registres d’entreprises à l’ère numérique : de l’efficience économique à la surveillance citoyenne des entreprises », *Les Cahiers de Droit*, vol. 60, no 3, septembre 2019, p. 589-622.
- Pascale Cornut St-Pierre, *Mémoire sur la transparence corporative*, 2019.
- Tax Justice Network, *The Achilles heel of effective beneficial ownership registration: Why is everyone fixed on 25 % ?*, 2017, (consulté le 11 février 2021), URL: <https://www.taxjustice.net/2017/05/11/achilles-heel-effective-beneficial-ownership-registration-everyone-fixed-25/>