



L'ASSOCIATION DU
BARREAU CANADIEN
Division du Québec

THE CANADIAN
BAR ASSOCIATION
Québec Branch

Commission de l'économie et du travail

**Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 78,
Loi visant principalement à améliorer la transparence des entreprises (« PL 78 »)**

Présentation sommaire

Comité d'étude sur la transparence corporative

Section Affaires

Association du Barreau canadien / Division Québec

18 février 2021

1935-500 Place d'armes, Montréal, QC, Canada H2Y 2W2

www.cba.org/quebec

AVANT-PROPOS

L'Association du Barreau canadien est une association nationale qui regroupe plus de 36 000 juristes, dont des avocats, notaires, professeurs et étudiants en droit dans l'ensemble du Canada. Les principaux objectifs de cette association sont de promouvoir l'amélioration du droit et de l'administration de la justice.

L'Association du Barreau canadien possède des divisions dans chaque province et territoire, dont une au Québec, laquelle regroupe de nombreux comités, bénéficiant notamment du support de 24 sections de droit.

Le mémoire joint à la présente ont été préparés par le Comité d'étude sur la transparence corporative de la Section Droit des affaires de l'Association du Barreau canadien, division du Québec. Le comité est composé de juristes d'expérience exerçant dans différentes spécialités, dont le droit des affaires, la fiscalité, droit à la vie privée et le litige.

Le présent sommaire de présentation a été rédigé par :

- Patric Besner (Besner avocats d'affaires),
- Marie-Andrée Latreille (Davies),
- Thierry L. Martel (Martel Cantin) et
- André Vautour (Lavery).

Vous remerciant de votre aimable collaboration, veuillez agréer, l'expression de nos sentiments les plus distingués.

(s) Patric Besner

M^e Patric Besner
Président du Comité d'étude sur la transparence corporative
Association du Barreau canadien, division du Québec, Section Droit des affaires
(514) 489-3441

TABLE DES MATIERES

<u>COMPÉTITIVITÉ DU QUÉBEC DANS LE CONTEXTE NORD-AMÉRICAIN</u>	4
<u>PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE</u>	6
<u>PROBLÈMES D'APPLICATION ET D'INTERPRÉTATION</u>	7
<u>ANNEXE « A » - MÉMOIRE RELATIF AU DOCUMENT DE CONSULTATION - TRANSPARENCE CORPORATIVE – ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN</u>	10
<u>ANNEXE « B » - RISQUES D'ATTEINTES À LA VIE PRIVÉE LIÉS À LA RÉFORME DE LA LOI SUR LA PUBLICITÉ LÉGALE DES ENTREPRISES</u>	11

COMPÉTITIVITÉ DU QUÉBEC DANS LE CONTEXTE NORD-AMÉRICAIN

- La Norme commune de déclaration (« **NCD** ») de l'Organisation de coopération et de développement économiques (« **OCDE** ») est une norme internationale concernant l'échange automatique de renseignements relatifs à des comptes financiers entre administrations fiscales. Elle vise à lutter contre l'évasion fiscale et à promouvoir l'observation volontaire des lois fiscales. Le Canada et près d'une centaine de juridictions se sont engagés à la mettre en œuvre.
- **La NCD ne requiert pas que les renseignements relatifs aux bénéficiaires ultimes soient rendus publics, mais simplement qu'ils soient mis à la disposition des autorités compétentes.**
- En novembre 2018, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes du Canada a lui-même recommandé la création d'un **registre privé des bénéficiaires effectifs** accessible seulement à certaines autorités compétentes.
- En juin 2019, le législateur fédéral a modifié la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* (« **LCSA** ») afin d'exiger des sociétés constituées sous cette loi de tenir un registre privé contenant les renseignements relatifs aux bénéficiaires ultimes, désigné « registre des particuliers ayant un contrôle important » (« **RPCI** »). Depuis cette date, un régime semblable a été adopté par les provinces suivantes à l'égard des sociétés par actions constituées en vertu de la loi provinciale sur les sociétés par actions applicable : Colombie-Britannique, Manitoba, Saskatchewan, Île-du-Prince-Édouard et Nouvelle-Écosse. **Chacune des lois provinciales et la loi canadienne sur le RPCI oblige les sociétés par actions régies par leurs lois corporatives de tenir un registre dont les informations ne sont pas publiques**, mais notamment accessibles aux forces policières, aux autorités fiscales et à certaines autorités réglementaires. De plus, elles ne s'appliquent qu'aux sociétés par actions et ne visent pas les autres entités d'affaires que sont les sociétés de personnes, les coopératives, les fiducies, etc.
- Dans son document de *Consultation pour renforcer la transparence de la propriété effective des sociétés au Canada* publié en février 2020, le gouvernement fédéral indiquait que « **toute nouvelle mesure de transparence doit être proportionnée à l'objectif et protéger la vie privée et la confidentialité des décisions d'affaires, et doit continuer à encourager un climat d'investissement solide.** Il est important de continuer de reconnaître que la grande majorité des sociétés, des actionnaires et des particuliers ayant un contrôle significatif ne se livrent pas à des activités illicites. »
- En janvier 2021, les États-Unis ont adopté la *Corporate Transparency Act* qui assujettira toutes les entités faisant affaires aux États-Unis à tenir un registre des bénéficiaires ultimes qui sera géré par le Financial Crimes Enforcement Network (« **FinCEN** ») du Département du Trésor américain. Le FinCEN établira et maintiendra un registre des « beneficial owners » qui ne sera accessible qu'aux organismes gouvernementaux et, avec le consentement de la personne visée, aux institutions financières. **Ce registre ne sera pas accessible au public.** De plus, plusieurs entités seront

exemptées de déclarer leurs bénéficiaires ultimes dont, notamment, les entités comptant plus de 20 employés aux États-Unis qui y ont produit une déclaration de revenus démontrant un chiffre d'affaires de plus de cinq millions de dollars américains et qui y ont un établissement stable aux. Il apparaît clair que cette loi vise donc principalement les sociétés écrans qui sont susceptibles d'être utilisées pour des opérations de fraude, d'évasion fiscale, d'évitement fiscal, de blanchiment d'argent et de financement d'activités criminelles et non les entreprises en exploitation.

- Le PL 78 modifie la *Loi sur la publicité légale des entreprises* (« **LPL** ») et non la *Loi sur les sociétés par actions* du Québec (« **LSAQ** »). Ainsi, contrairement aux lois de toutes les autres juridictions canadiennes, **le PL 78 vise tous les assujettis immatriculés au Registraire des entreprises** (« **REQ** ») et non pas seulement les sociétés par actions régies par la LSAQ.
- De fait, le PL 78 vise toutes les entités qui exploitent une entreprise au Québec ou qui y sont constituées. Cela comprend les entités suivantes :
 - o les sociétés par actions fédérales, provinciales et étrangères,
 - o les sociétés de personnes provinciales et étrangères,
 - o les coopératives provinciales et étrangères,
 - o les groupements provinciaux et étrangers,
 - o les associations provinciales et étrangères,
 - o les syndicats de copropriété,
 - o les fiducies commerciales et celles immatriculées volontairement avant 2010, et
 - o tous les autres assujettis à la LPL.
- En conséquence, **contrairement à toutes les autres juridictions nord-américaines et au-delà des recommandations du NCD, le Québec sera la seule juridiction à créer un registre accessible au public.**
- Le PL 78 imposera aussi **un fardeau financier plus élevé aux entreprises québécoises en vertu de la LCSA et aux entreprises étrangères qui ont ou voudront établir une présence au Québec** parce que cet assujetti devra suivre les règles de sa propre juridiction en plus de celles du Québec. Pour ce faire, **l'assujetti risque de devoir faire appel à des professionnels** (avocats, notaires, comptables, experts en évaluation, etc.) **pour s'acquitter de ses obligations**. Cela va à l'encontre de l'objectif de la réforme de 2011 visant à simplifier les règles et rendre le REQ plus accessible au public et aux petites et moyennes entreprises.
- Le PL 78 entraînera également de la confusion pour toutes les sociétés par actions régies par des lois autres que celles du Québec, puisqu'elles devront respecter deux régimes distincts. **Il est inexact de prétendre que les termes « particulier ayant un contrôle important » et « bénéficiaire ultime » sont des équivalents.**
- **L'obligation de divulguer publiquement les bénéficiaires ultimes au Québec risque de décourager plusieurs entreprises nord-américaines à s'établir ou à maintenir une place**

d'affaires au Québec, puisqu'aucune autre juridiction nord-américaine ne prévoit la tenue d'un registre public et accessible gratuitement au monde entier.

- Il est essentiel de considérer l'impact de la transparence corporative dans un contexte de concurrence entre juridictions. En effet, à l'ère numérique, il est de plus en plus facile de déplacer le siège social d'une entreprise sans affecter ses opérations. De ce fait, **le Québec doit s'assurer de maintenir des lois et règlements similaires et compétitifs à ceux des juridictions concurrentes que sont les autres provinces canadiennes et les États-Unis.**
- Déjà, différentes contraintes légales ou réglementaires rendent le marché québécois moins attrayant à des entreprises qui magasinent une juridiction pour y installer une place d'affaires. Nous pensons notamment aux taxes à la consommations élevées, à l'impôt sur le revenu des particuliers élevé et à la conformité corporative et fiscale complexe. Il nous semble ainsi inutile et contre-productif d'ajouter à ces contraintes celles qui découleront inévitablement d'un régime de transparence corporative plus onéreux pour les entreprises que celui en vigueur dans les marchés concurrents au marché québécois.
- **Le gouvernement du Québec peut atteindre ses objectifs de lutte contre la fraude, l'évasion fiscale, l'évitement fiscal, le blanchiment d'argent et le financement d'activités criminelles sans rendre l'information relative aux bénéficiaires ultimes accessibles au grand public et sans créer un régime de transparence corporative unique.**

PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

- Au Québec, **le respect de la vie privée est un droit fondamental** protégé tant par la *Charte des droits et libertés de la personne* que par le *Code civil du Québec*.
- En vertu des lois provinciale et fédérale de protection de la vie privée, **la collecte d'information doit se faire en respectant l'objectif recherché.** La publication des renseignements au REQ sur les bénéficiaires ultimes n'est pas nécessaire pour satisfaire les objectifs gouvernementaux que sont la lutte contre la fraude, l'évasion fiscale, l'évitement fiscal, le blanchiment d'argent et le financement d'activités criminelles.
- Rendre publique le nom, le domicile et la date de naissance des bénéficiaires ultimes ne permettra pas d'améliorer la lutte contre la fraude, l'évasion fiscale et l'évitement fiscal et la promotion de l'observation volontaire des lois fiscales, puisque **la communication des informations relatives aux bénéficiaires ultimes pourrait simplement être exigée par les autorités fiscales**, comme c'est notamment le cas pour les fiducies au fédéral, les prête-noms au Québec, etc.
- L'objectif premier du REQ est depuis sa mise en place de permettre au public de se protéger grâce à la consultation du registre avec un outil de recherche convivial qui lui permettrait d'avoir accès à des informations sur les entités assujetties à la LPL afin de faciliter ses échanges socio-

économiques. C'est pourquoi **la recherche par nom de personne physique ne devrait pas être permise au public en général.**

- Tel que le REQ le permet actuellement, il est légitime de permettre aux membres du public de valider qu'une personne physique est bel et bien l'administrateur ou le dirigeant d'un assujetti. Il n'est pas pour autant utile au public de connaître toutes les autres entités avec lesquels cette personne physique a un lien.
- *A fortiori*, **le public ne sera pas mieux protégé en ayant accès à l'information relative aux bénéficiaires ultimes**, tant à travers la recherche d'un assujetti ayant des bénéficiaires ultimes qu'à travers la recherche par nom d'une personne physique qui est elle-même un bénéficiaire ultime. Par contre, nous reconnaissons l'utilité que cette information soit recueillie par le REQ et rendue disponible aux organismes d'enquêtes et autorités réglementaires, en autant qu'elle ne soit pas rendue disponible au grand public.
- La publication de renseignements personnels sur les bénéficiaires ultimes dans un registre accessible au public peut avoir de graves conséquences :
 - o une personne mal intentionnée pourrait utiliser des informations du REQ à des fins illicites;
 - o cette publication entraîne un risque accru de fraude, d'hameçonnage et de vol d'identité;
 - o cette publication est même susceptible de favoriser la fraude, l'extorsion et d'autres types de menaces à l'encontre de bénéficiaires ultimes en raison de la perception de richesse, susceptible de résulter de la publication de l'identité de ces bénéficiaires ultimes dans un registre accessible au public, surtout pour un bénéficiaire mineur d'une fiducie.
- Pour une étude approfondie des atteintes à la vie privée par le PL 78, voir le texte ci-joint en Annexe « B » : GRATTON, Éloïse et al., « Risques d'atteintes à la vie privée liés à la réforme de la loi sur la publicité légale des entreprises » (10 février 2021).

PROBLÈMES D'APPLICATION ET D'INTERPRÉTATION

- Il y a une grande disparité entre l'annonce faite par le gouvernement du Québec dans les Renseignements additionnels du Budget 2020-2021, dans le discours du ministre Boulet au moment du dépôt du PL 78 et les notes liminaires du PL 78, dans la Foire aux questions disponible sur le site du REQ et du contenu du PL 78. À titre d'exemple, on note ce qui suit quant à la date de naissance de personnes physiques dont le nom apparaîtra au REQ :
 - o les renseignements additionnels du budget 2020-2021 prévoient la divulgation des mois et année de naissance,
 - o la foire aux questions sur le site du REQ indique que l'information ne sera pas rendue publique, alors que

- les modifications à l'art. 98 LPL rendent la date de naissance opposable aux tiers.
- Le PL 78 réfère à un règlement dont les dispositions sont encore inconnues, il est difficile de commenter un projet de loi sans avoir tous les documents pour en évaluer la portée réelle. Le PL 78 devrait être plus complet et prévoir toutes les conditions requises pour être considéré le bénéficiaire ultime d'un assujetti, les démarches pour faire la recherche de ce bénéficiaire ultime et quelles sont les entités exemptées comme assujettis et comme bénéficiaires ultimes. Pourtant, le PL 78 prévoit que le règlement pourra notamment :
 - déterminer d'autres conditions selon lesquelles une personne physique est considérée être un bénéficiaire ultime ;
 - dispenser une catégorie d'assujettis de l'obligation de déclarer certaines informations.
- Voici donc une liste sommaire des problèmes liés à la définition même de « bénéficiaire ultime » :
 - Volonté de s'harmoniser à la définition de « particulier ayant un contrôle important » retrouvée dans la LCSA avec celle de « bénéficiaire ultime » utilisée dans le PL 78 qui, selon le FAQ seraient des expressions « équivalentes » alors que dans les faits les définitions sont différentes.
 - « **bénéficiaire** » : le terme n'est pas défini, il devra l'être. À quels principes fait-il référence: au bénéficiaire d'une fiducie ? À la notion de « beneficial ownership » de common law ? au « bénéficiaire » tel que défini à la LSAQ?
 - « **nombre d'actions, de parts ou d'unités de l'assujetti** » : d'autres types de liens pourraient permettre à une personne physique d'exercer des droits de vote ou de détenir une participation en valeur et ne sont pas nécessairement inclus dans ces termes (par exemple: voir la notion d'« intérêt » ou de « titre de participation » dans la *Loi sur le transfert des valeurs mobilières et des titres intermédiés*).
 - « **25% ou plus des droits de vote** »: quel vote est visé ? Nous croyons que devrait être précisé que ce droit de vote est celui relatif à l'élection des administrateurs.
 - « **25% ou plus de la juste valeur marchande** » : l'expression « juste valeur marchande » n'est pas définie.
 - **Contrôle de fait de l'assujetti** : veut-on faire référence au contrôle de fait de l'entité ou de l'entreprise exploitée par l'entité ? Les tribunaux ont bien encadré la notion de « contrôle de fait » en matière fiscale. Est-ce que le PL 78 souhaite s'appuyer sur cette jurisprudence ? Si oui, les termes employés ne sont pas les bons.
 - Une **personne physique** qui est le **commandité** d'une société en commandite. Qu'en est-il si le commandité est une personne morale comme cela est plus souvent le cas ?

- **Exercice du vote de concert** – quel type de « vote de concert » est visé ? Par exemple, s’agit-il des droits de votes conférés en vertu du capital-actions ou du droit de vote conféré par la loi dans certaines circonstances. Les ententes suivantes seraient-elles visées par cette définition :
 - CUA restreignant le pouvoir des administrateurs ?
 - CUA augmentant le nombre de voix requis des actionnaires ?

Cette définition pourrait vraisemblablement comprendre :

- entente d’exercice de votes pour nommer les administrateurs dans une convention entre actionnaires
- « voting trust » ou « pooling agreement »
- procuration ou fondé de pouvoir.

Est-ce vraiment l’intention du législateur?

- Nouvelles informations à divulguer : nous ne voyons pas l’utilité de publier le pourcentage exact de vote ou de la juste valeur marchande d’actions de parts ou d’unités d’un assujetti. Cela entraînera un lourd fardeau aux assujettis qui devront mettre à jour tout changement dans les 30 jours. De plus, le PL 78 prévoit rendre cette information opposable aux tiers. Les assujettis devront-ils constamment faire évaluer la valeur de leurs actions, parts ou unités afin de satisfaire leurs obligations de divulgation ? Il serait suffisant de simplement mentionner qu’une personne est un bénéficiaire ultime parce qu’elle rencontre les critères de l’une ou l’autre des conditions sans en préciser les détails. Par exemple il devrait être suffisant de mentionner « Mme X est un bénéficiaire ultime parce qu’elle détient (soit directement, soit indirectement) plus de 25% de la juste valeur marchande des actions de l’assujetti ».
- L’assujetti doit prendre des moyens raisonnables pour retracer les bénéficiaires ultimes et pour s’assurer de leur identité. Qu’est-ce que qui sera considéré comme un « moyen raisonnable » ?
- Adresse professionnelle :
 - pourquoi ne pas permettre aux personnes physiques d’avoir plus d’une adresse professionnelle au REQ afin d’avoir une adresse qui correspondra à celle de chacun des des assujettis où elles exercent des fonctions d’administrateur ou dirigeant ou dont elles sont des bénéficiaires ultimes ?
 - À compter du moment où une personne physique choisit de publier une adresse professionnelle, est-ce que le REQ arrêtera de rendre publique l’adresse de domicile disponible dans l’historique des administrateurs ou dirigeants ou dans tout document déposé antérieurement au REQ ?
- **Suggestion d’amélioration de la transparence** pour les dirigeants non-membre du conseil d’administration : permettre à l’article 33, alinéa 2, (4^o) de la LPLE de déclarer un nombre illimité de dirigeants non-membres du conseil d’administration afin d’avoir une plus grande transparence pour chacun des assujettis.

**ANNEXE « A » - Mémoire relatif au document de consultation - Transparence
corporative – Association du Barreau Canadien**



L'ASSOCIATION DU
BARREAU CANADIEN
Division du Québec

THE CANADIAN
BAR ASSOCIATION
Québec Branch

Mémoire relatif au document de consultation

Transparence corporative

Présenté au ministère des Finances

Gouvernement du Québec

Comité d'étude sur la transparence corporative

Section Affaires

Association du Barreau canadien / Division Québec

15 décembre 2019

1935-500 Place d'armes, Montréal, QC, Canada H2Y 2W2
www.cba.org/quebec

AVANT-PROPOS

L'Association du Barreau canadien est une association nationale qui regroupe plus de 36 000 juristes, dont des avocats, notaires, professeurs et étudiants en droit dans l'ensemble du Canada. Les principaux objectifs de cette association sont de promouvoir l'amélioration du droit et de l'administration de la justice.

L'Association du Barreau canadien possède des divisions dans chaque province et territoire, dont une au Québec, laquelle regroupe de nombreux comités, bénéficiant notamment du support de 24 sections de droit.

Le présent mémoire a été préparé par le Comité d'étude sur la transparence corporative de la Section Droit des affaires de l'Association du Barreau canadien, division du Québec.

Le comité est composé de juristes d'expérience exerçant dans différentes spécialités, dont le droit des affaires, la fiscalité, droit à la vie privée et le litige.

Le comité est composé des membres suivants : Vincent Allard (CorpoMax), Antoine Aylwin (Fasken), Élias Benhamou (Davies), Patric Besner (Besner avocats d'affaires), Ciro Cucciniello (Cucciniello Calandriello), Antoine Guilmain (Fasken), Marie-Andrée Latreille (Davies), John J. Lennard (Davies), Thierry L. Martel (Martel Cantin), Agnès Pignoly (Davies), Tommy Tremblay (Langlois) et André Vautour (Lavery).

Nous tenons à vous souligner que notre travail d'analyse ne saurait se prétendre exhaustif. Aussi, nous nous réservons la possibilité de fournir ultérieurement d'autres commentaires.

Vous remerciant de votre aimable collaboration, veuillez agréer, l'expression de nos sentiments les plus distingués.



M^e Patric Besner
Président du Comité d'étude sur la transparence corporative
Association du Barreau canadien, division du Québec, Section Droit des affaires
(514) 489-3441

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
A. MISE EN CONTEXTE — ÉTAT ACTUEL DES EXIGENCES PORTANT SUR LA TRANSPARENCE DANS LES LOIS SUR LES SOCIÉTÉS PAR ACTIONS AU CANADA	1
<i>Fédéral</i>	1
Colombie-Britannique	2
Manitoba	3
Saskatchewan	3
Île-du-Prince-Édouard	4
Autres provinces et territoires	4
Québec	4
B. RÉPONSES AUX QUESTIONS SPÉCIFIQUES	7
4. OBLIGATION DE DÉCLARER AU REGISTRAIRE DES ENTREPRISES DU QUÉBEC LES INFORMATIONS RELATIVES AUX BÉNÉFICIAIRES ULTIMES	7
4.3 APPROCHE POTENTIELLE	7
1. Selon vous, la définition fédérale est-elle appropriée pour le Québec et, si non, quel autre modèle ou définition le Québec devrait-il considérer? Pourquoi?	7
2. Selon vous, quelles informations personnelles concernant les bénéficiaires ultimes devraient être recueillies?	9
3. Certaines formes juridiques devraient-elles être dispensées de l'obligation de transmettre l'information sur leurs bénéficiaires ultimes?	10
4. Selon vous, y aurait-il d'autres approches potentielles qui devraient être envisagées par le Québec?	11
4.4 AUTRES CONSIDÉRATIONS.....	11
1. Parmi les autres considérations présentées, lesquelles vous interpellent? Pourquoi?	11
2. Quelles mesures le gouvernement du Québec devrait-il mettre en place pour faciliter l'implantation de cette obligation?	14
3. Outre la déclaration concernant les bénéficiaires ultimes, est-ce que le REQ devrait colliger et publier d'autres types d'informations au registre?	14
5. PERMETTRE LA RECHERCHE PAR NOM ET PAR ADRESSE D'UNE PERSONNE PHYSIQUE AU REGISTRE DES ENTREPRISES	14
1. En raison des conséquences éventuelles sur la vie privée, est-il souhaitable d'élargir au public la recherche par nom d'individu au registre des entreprises?	14
2. Est-ce que certaines conditions devraient baliser la recherche par nom d'individu? Des exceptions devraient-elles être prévues?	14
6. OBLIGATION POUR L'ENSEMBLE DES PROPRIÉTAIRES FONCIERS DE DÉCLARER LES INFORMATIONS RELATIVES AUX BÉNÉFICIAIRES ULTIMES.....	15

1.	Laquelle de ces approches devrait être privilégiée?	16
2.	Quelle devrait être la définition de « bénéficiaire ultime des biens immobiliers »?	16
3.	Quelles informations sur les bénéficiaires ultimes des biens immobiliers devraient être recueillies?	16
4.	Quelles informations sur les bénéficiaires ultimes des biens immobiliers devraient être accessibles au public?	16

ANNEXE **17**

1.	Renseignements personnels – adresse résidentielle.....	17
2.	Dirigeants.....	18
3.	Transparence et la langue du registre des entreprises	19
4.	Transparence et les décisions du registraire	19
5.	Immatriculation volontaire des fiducies non commerciales.....	19
6.	Recherche limitée pour les intermédiaires accrédités	19

INTRODUCTION

Le comité est heureux de vous faire parvenir ses commentaires sur le Document de consultation sur la Transparence corporative. À titre d'association représentant un grand nombre de juristes à l'échelle du Canada et du Québec, l'Association du Barreau canadien se réjouit de pouvoir se prononcer sur les questions soulevées dans le document de consultation. Le comité d'étude sur la transparence corporative de l'Association du Barreau canadien, division Québec, supporte le gouvernement du Québec dans sa lutte contre la fraude, l'évasion fiscale, l'évitement fiscal, le blanchiment d'argent et le financement d'activités criminelles et remercie le ministère des Finances de lui donner la chance de contribuer à l'élaboration de textes législatifs appuyant la transparence corporative, tout en respectant le droit à la vie privée des citoyens, et ce, afin de s'assurer que de nouvelles obligations de divulgation ne mettent en danger et en péril leur sécurité personnelle.

A. MISE EN CONTEXTE — ÉTAT ACTUEL DES EXIGENCES PORTANT SUR LA TRANSPARENCE DANS LES LOIS SUR LES SOCIÉTÉS PAR ACTIONS AU CANADA

Ces dernières années, divers pays, dont le Canada, ont entrepris de sévir contre le blanchiment d'argent, l'évitement fiscal et la fraude fiscale ainsi que contre le financement du terrorisme et d'autres activités criminelles.

En février 2018, le gouvernement fédéral a publié un document de discussion sur l'amélioration du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Il y était, entre autres, proposé que les sociétés consignent et conservent l'information concernant leurs propriétaires effectifs. Cette mesure faisait suite à un accord de principe intervenu en décembre 2017, dans lequel les ministres des Finances fédéral, provinciaux et territoriaux se sont entendus sur plusieurs points, dont apporter des modifications législatives à leurs lois sur les sociétés par actions pour faire en sorte que celles-ci détiennent des renseignements exacts et à jour sur leurs propriétaires effectifs, et mettent ces renseignements à la disposition des organismes d'application de la loi, des autorités fiscales et d'autres autorités.

Fédéral

Depuis cette date, le Parlement canadien a adopté le projet de loi C-86¹ (« **Loi C-86** ») qui est entré en vigueur le 13 juin 2019. La Loi C-86 oblige les sociétés par actions régies par la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* (« **LCSA** ») à tenir un registre des particuliers ayant un contrôle important de ces sociétés (nous utiliserons l'abréviation « **RPCI** » pour désigner tout registre des particuliers ayant un contrôle important, peu importe la législation traitée). Ce registre n'est pas accessible au public mais, sous certaines conditions, l'est pour le directeur de Corporations Canada, les actionnaires et les créanciers de la société par actions. Le 21 juin 2019, le projet de loi C-97² (« **Loi C-97** ») a rajouté à cette liste, les forces

1. *Loi n° 2 d'exécution du budget de 2018*, LC 2018, c. 27.

2. *Loi n°1 d'exécution du budget de 2019*, LC 2019, c. 29.

policières, l'Agence du revenu du Canada ainsi que les organismes provinciaux ayant des responsabilités semblables à celles de l'Agence et certains autres organismes d'enquête.

La législation fédérale a suscité beaucoup de questionnements et d'incertitudes pour les juristes, car plusieurs de ses dispositions sont susceptibles d'interprétations divergentes. La loi demeure également incomplète sur plusieurs aspects. Plusieurs dispositions de la Loi C-86 renvoient à un règlement qui malheureusement n'existe pas encore. De plus, certaines exclusions aux nouvelles règles, comme celles qui visent les émetteurs assujettis auraient pu également viser les filiales à part entière de ces émetteurs assujettis.

De plus, quand on fait la recherche pour identifier les particuliers ayant un contrôle important (nous utiliserons l'abréviation « **PCI** » pour désigner l'expression « particuliers ayant un contrôle important », peu importe la législation traitée) d'une société par actions, la recherche devrait pouvoir s'arrêter lorsque la société par actions pour laquelle on fait la recherche compte parmi ses actionnaires une entité n'ayant pas la capacité de distribuer ses surplus à des actionnaires ou des associés, le cas échéant, tels que les organisations à but non lucratif (« **OBNL** »), les organismes de bienfaisance enregistrés, les coopératives, etc. Dans le même ordre d'idée, il ne devrait pas être nécessaire de continuer la recherche lorsqu'un actionnaire d'une société par actions est une personne morale déjà soumise à des règles de divulgation publique et de transparence corporative, telles que les compagnies d'assurance, les sociétés de prêt et de fiducie ou les sociétés d'État (comme la Caisse de dépôts et placements du Québec).

Enfin, certaines expressions de la Loi C-86 telles que, « influence directe ou indirecte », la « haute main », le « contrôle de fait », la « juste valeur marchande » ne sont pas définies à la LCSA et nous espérons que le règlement à venir guidera les juristes quant au sens à leur donner.

Nous souhaitons donc, quelle que soit la solution retenue par le législateur québécois, que tous les règlements auxquels la loi pourra faire référence entrent en vigueur concurremment à la loi, qu'ils soient clairs et précis et que des bulletins d'interprétation ou instructions générales soient aussi publiés au même moment.

Colombie-Britannique

Le 16 mai 2019, le projet de loi 24 modifiant la « *Business Corporations Act* » de la Colombie-Britannique (« **Loi 24** ») a été adopté par sanction royale³. La Loi 24 se démarque du modèle imposé par la Loi C-86 à plusieurs égards importants, entre autres :

- 1) les définitions de PCI dans la Loi 24 ne réfèrent pas au contrôle direct ou indirect, mais plutôt au droit d'élire, nommer ou retirer les administrateurs de la société et celle d'un « nombre important d'actions » fait référence à 25% des actions votantes ou 25% des actions émises de la société sans mention de la juste valeur marchande de la société et sont donc différentes des définitions correspondantes retrouvées dans la Loi C-86;
- 2) l'accès au registre est limité aux administrateurs et aux autorités réglementaires nommées à la Loi 24;

3. *Business Corporations Amendment Act, 2019*, S.B.C. 2019, c.15.

- 3) la mise à jour du registre doit se faire par la société dans les 30 jours de la connaissance du changement et non dans les 15 jours de cette connaissance comme dans la Loi C-86;
- 4) les PCI dont le nom est ajouté au registre de transparence devront en être informés dans les 10 jours;
- 5) le « contrôle indirect » est mentionné, mais son sens sera précisé dans les règlements (non encore publiés);
- 6) la citoyenneté fera partie des renseignements qui doivent être divulgués dans le registre de transparence.

La Loi 24 entrera en vigueur le 1^{er} mai 2020⁴. Le règlement adopté en vertu de la Loi 24, mais non encore en vigueur vient préciser certaines notions relatives au contrôle des sociétés intermédiaires qui se retrouvent entre une société et le ou les PCI de cette société⁵. Nous ne croyons toutefois pas que la Loi 24 est un modèle parfait pour une éventuelle loi québécoise car elle comporte certaines lacunes. En particulier, la définition du « nombre important d'actions » qui vise 25% des actions émises de la société, sans égard à la valeur de cette société n'est pas appropriée puisque pour une société dont le capital émis comporte plusieurs catégories d'actions, mesurer l'importance d'un actionnaire par le nombre d'actions détenues n'a aucune valeur significative.

Manitoba

Le Manitoba a adopté le projet de loi 22 intitulé *Loi sur l'enregistrement, la surveillance et la transparence de la propriété effective des entreprises* (« **Loi 22** ») par sanction royale le 10 octobre 2019⁶. L'entrée en vigueur de la Loi 22 sera, quant à certaines dispositions, le 8 avril 2020 ou à une date antérieure fixée par proclamation. La Loi 22 est pratiquement identique à la Loi C-86 et n'apporte pas de différences de fond avec le texte de la Loi C-86. Cependant, la Loi 22 ne reprend pas le droit d'accès étendu des organismes d'enquête rajouté par la Loi C-97. Ainsi, l'accès au RPCI des sociétés manitobaines est limité au directeur de l'Office des compagnies, aux actionnaires et aux créanciers des corporations manitobaines. Il n'est pas public.

Saskatchewan

Le 18 novembre 2019, le projet de loi 191 modifiant *The Business Corporations Act* de la Saskatchewan (« **Loi 191** ») a été déposé en première lecture devant l'Assemblée législative de la Saskatchewan et sa deuxième lecture a eu lieu le 27 novembre 2019⁷. Dans les notes explicatives accompagnant la Loi 191, il est indiqué que les modifications proposées sont un miroir des dispositions de la Loi C-86. À l'instar du Manitoba, la Loi 191 ne prévoit pas un droit d'accès au RPCI aux organismes d'enquête. L'accès au RPCI

4. *Order in Council 553*, BC Reg 209/2019, October 24, 2019.

5. Annexe au décret mentionné à la note 4.

6. *Loi sur l'enregistrement, la surveillance et la transparence de la propriété effective des entreprises (Modifications de diverses dispositions législatives)*, SM 2019, c. 25.

7. *An Act to amend the Business Corporations Act*, 2019 Bill 191 (2e lecture), 27 novembre 2019.

n'est pas public et est limité au Directeur des corporations Saskatchewan, les actionnaires et les créanciers de la corporation.

Île-du-Prince-Édouard

Le 28 novembre 2019, l'Assemblée législative de l'Île du Prince-Édouard a adopté le projet de loi 34 modifiant *The Business Corporations Act* de cette province⁸. Les dispositions de la Loi 34 instaurent un régime similaire au régime fédéral et, d'une part, reprennent les dispositions tant de la Loi C-86 que de la Loi C-97 quant à l'accès limité du RPCI et, d'autre part, utilisent certaines définitions de la Loi 24 de la Colombie-Britannique, notamment en ce qui a trait à la définition du concept d'« investigative body » et le pouvoir de ces « investigative bodies » d'inspecter le RPCI des sociétés de l'Île du Prince-Édouard. Par cette sanction rapide, il apparaît que l'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard a décidé de suivre les règles de transparence établies par le Parlement canadien.

Autres provinces et territoires

Les autres provinces et territoires canadiens devraient également dans un avenir rapproché modifier leurs lois sur les sociétés par actions pour instaurer un RPCI applicable aux sociétés par actions constituées sous l'empire de ces lois. Si la tendance se maintient, aucune des provinces ni aucun des territoires ne rendra le RPCI accessible au public et, si la tendance observée jusqu'à maintenant se confirme, le texte de la loi proposé dans chacune de ces provinces devrait se coller à celui de la Loi C-86.

Québec

Pour ne pas provoquer un exode des entreprises immatriculées au Québec vers les autres provinces, dans le contexte de propositions de modifications au corpus législatif pour assurer davantage de transparence quant à la propriété du capital des sociétés par actions, nous vous suggérons de modifier seulement la *Loi sur les sociétés par actions* (« **LSAQ** ») et non la *Loi sur la publicité légale des entreprises* (« **LPLE** »). Imposer aux autres entités juridiques assujetties à la LPLE une divulgation de l'identité des particuliers qui ont un contrôle important au *Registraire des entreprises du Québec* (« **REQ** ») alors que la loi traitant de la publicité légale dans leur juridiction constitutive ne l'impose pas serait vraisemblablement considéré par la communauté d'affaires et juridique comme un geste démesuré du législateur québécois.

Il faut se rappeler que les entreprises immatriculées au REQ sont des sociétés par actions, des OBNL, des sociétés civiles et des fiducies commerciales, constituées tant en vertu des lois du Québec qu'en vertu des lois d'autres juridictions. Dans la mesure où le Québec adoptait une loi visant la constitution d'un RPCI quant à toutes les entreprises immatriculées au REQ, qu'elles soient constituées en vertu des lois du Québec ou de celles d'une autre juridiction, le Québec risque non seulement d'imposer à ces entreprises étrangères un fardeau administratif additionnel, mais risque également de décourager ces entreprises de faire affaire au Québec. Ainsi, si le RPCI québécois est institué par des modifications apportées à la LPLE, une société par actions de régime fédéral, par exemple, devrait alors tenir à la fois un registre selon les dispositions de la LCSA et se conformer aux nouvelles règles de divulgation contenues dans la LPLE, telle que modifiée.

8. *An Act to Amend the Business Corporations Act*, SPEI 2019, c. 20.

Pour ces raisons et plusieurs autres qui vous seront présentées dans ce mémoire, nous vous recommandons que le législateur québécois suive la voie retenue par le législateur fédéral par la Loi C-86 et la Loi C-97, de même que par les assemblées législatives des provinces canadiennes où des lois ont été adoptées ou sont en voie de l'être et se contente donc de modifier la LSAQ pour y introduire des dispositions sur un RPCI qui soient similaires à celles prévues dans les Loi C-86 et C-97.

Il nous apparaît également important que les modifications qui pourraient être apportées à la LSAQ soient accompagnées d'un texte réglementaire complet, clair et précis, ce qui permettrait d'éviter les difficultés d'interprétation actuellement rencontrées avec la Loi C-86 et la Loi C-97 alors que les juristes ne s'entendent pas sur leur portée exacte.

Nous souhaiterions également que des efforts soient déployés par toutes les provinces canadiennes et le gouvernement fédéral afin que les lois de toutes les provinces et la loi fédérale soient harmonisées. Les efforts des autorités de réglementation des valeurs mobilières de toutes les provinces et du niveau fédéral pour élaborer des règles similaires relatives aux valeurs mobilières dans toutes les juridictions canadiennes pourraient servir de modèle. Il pourrait donc être approprié que le Québec attende que le gouvernement fédéral ait complété la mise en place de son régime législatif et réglementaire applicable au PCI et aux registres des PCI avant d'adopter sa propre loi concernant la mise en place d'un registre québécois des PCI.

Par exemple, si, comme l'a fait le législateur fédéral, le Québec devait choisir d'inclure dans sa définition de PCI le concept de « nombre important d'actions » fondé sur un pourcentage de la « juste valeur marchande » de l'ensemble des actions en circulation d'une société, il serait important d'encadrer, ce que ne fait pas encore le régime fédéral (mais qui devrait normalement se retrouver dans l'éventuel règlement qui viendra compléter les dispositions de la Loi c-86 et de la Loi C-97), la méthode acceptable de détermination de cette juste valeur marchande. Notons à cet égard que les autorités fiscales, les évaluateurs d'entreprise agréés et la jurisprudence s'entendent généralement sur la définition de « juste valeur marchande » suivante :

« la juste valeur marchande est le prix le plus élevé, exprimé en dollars, qui puisse être obtenu sur un marché ouvert qui n'est soumis à aucune restriction, lorsque les parties à la transaction sont bien informées, qu'elles agissent avec prudence, qu'elles n'ont aucun lien de dépendance entre elles et que ni l'une ni l'autre n'est forcée de quelque manière de conclure la transaction. »

Or, quoique le concept de juste valeur marchande soit bien établi en droit canadien, il n'en reste pas moins que l'évaluation d'actions n'est pas une science exacte. Ainsi, quand vient le temps d'évaluer la juste valeur marchande des actions d'une société par actions, il faut d'abord déterminer la valeur de la société elle-même dans un contexte théorique pour ensuite répartir cette valeur entre les actions émises et en circulation. À chacune des étapes du processus, des éléments objectifs et subjectifs peuvent influencer l'évaluation qui, finalement, s'approche plus d'un art que d'une science. Il s'ensuit que si les modifications qui seraient proposées à la LSAQ devaient suivre la même voie que celle retrouvées à l'article 2.1 de la LCSA pour les fins de déterminer qui est un PCI⁹, nous suggérons qu'il soit clairement

9. Rappelons que l'article 2.1 de la LCSA prévoit que pour les fins de déterminer si un particulier se qualifie comme un « particulier ayant un contrôle important d'une société », ce particulier doit avoir des droits ou intérêts relativement

établi que la société doit faire un « effort raisonnable d'évaluation » pour évaluer la juste valeur marchande de ces actions en circulation, c'est-à-dire que cette évaluation pourrait être établie selon une méthode juste et raisonnable, sans toutefois nécessairement requérir le recours à des évaluateurs experts chaque fois qu'il y a lieu de procéder à une telle évaluation. Cela éviterait des coûts importants d'évaluation aux sociétés. Vous noterez que ce concept d'« effort raisonnable d'évaluation » est déjà utilisé par les autorités fiscales, tant fédérale que provinciale. Nous vous référons à cet égard à la position administrative de l'Agence du revenu du Canada sur le sujet : Agence du revenu du Canada, Folio S4-F3-C1, « Clause d'ajustement de prix » (24 novembre 2015). Par ailleurs, cette juste valeur marchande ne devrait pas pouvoir être utilisée à d'autres fins que la détermination de l'existence d'un « nombre important d'actions », laquelle n'est pas nécessairement l'équivalent de la « juste valeur » visée par les articles 372 et suivants de la LSAQ dans le contexte d'un rachat d'actions régi par ces articles.

Vous retrouverez en annexe certains autres commentaires et suggestions qui sans être directement reliés à l'objet de la présente consultation sont, toutefois, liés à la transparence corporative et à la fonctionnalité du REQ.

à un nombre important d'actions. Le paragraphe (3) de cet article 2.1 indique que pour ces fins, un nombre d'actions équivalent à vingt-cinq pourcent ou plus de la juste valeur marchande de l'ensemble des actions en circulation de la société est un nombre important d'actions. (nous soulignons)

B. RÉPONSES AUX QUESTIONS SPÉCIFIQUES

Votre document de consultation comportait des questions précises. En plus des commentaires généraux qui précède, nous avons décidé de répondre séparément à certaines d'entre elles. Nous conservons la même numérotation de ces questions que celle contenue dans le document de consultation.

4. OBLIGATION DE DÉCLARER AU REGISTRAIRE DES ENTREPRISES DU QUÉBEC LES INFORMATIONS RELATIVES AUX BÉNÉFICIAIRES ULTIMES

4.3 APPROCHE POTENTIELLE

1. *Selon vous, la définition fédérale est-elle appropriée pour le Québec et, si non, quel autre modèle ou définition le Québec devrait-il considérer? Pourquoi?*

Le document de consultation à la page 22, définit sommairement un bénéficiaire ultime de la façon suivante :

- un individu **détenant**, directement ou **indirectement**, au moins 25% des actions avec droit de vote;
- un individu **détenant**, directement ou **indirectement**, au moins 25% de toutes les actions mesurées par la juste valeur marchande;
- un individu qui exerce un contrôle ou une haute main, direct ou indirect, sur au moins 25% des actions avec droit de vote ou de toutes les actions mesurées par la juste valeur marchande;
- un individu exerçant une influence, directe ou indirecte, dont l'exercice entraînerait le contrôle de fait de la société;

La Loi C-86 a introduit un nouvel article 2.1 à la LCSA pour établir que pour les fins de la LCSA un PCI est un particulier qui est le détenteur inscrit, a la propriété effective ou exerce un contrôle direct ou indirect ou a la haute main relativement à un nombre important d'actions. Or, selon l'article 2 de la LCSA, la « **propriété effective** » est le droit du véritable propriétaire et le « **véritable propriétaire** » s'entend notamment du propriétaire de valeurs mobilières inscrites au nom d'un intermédiaire, notamment d'un fiduciaire ou d'un mandataire. La détention indirecte d'actions ou autres valeurs mobilières par un particulier par le truchement d'une société par actions, par exemple, n'est pas visé par cette définition. En effet, lorsque la LCSA souhaite inclure la détention indirecte d'actions elle le fait explicitement. Voir par exemple, les articles 126 (2) et 161 (2) LCSA dont une partie du texte est reproduit ci-après :

126. (2) Pour l'application de la présente partie :

*a) est réputé être initié d'une société ayant fait appel au public tout administrateur ou dirigeant d'une personne morale qui est le **véritable propriétaire — directement ou indirectement** — d'actions de la société ayant fait*

appel au public ou qui exerce le contrôle ou a la haute main sur de telles actions, ou qui possède une combinaison de ces éléments.....

161. (2) Pour l'application du présent article ...

b) est réputée ne pas être indépendante la personne qui, ou dont l'associé :

(i) ou bien est associé, administrateur, dirigeant ou employé de la société, d'une personne morale de son groupe ou de leurs administrateurs, dirigeants ou employés,

*(ii) ou bien est le **véritable propriétaire** ou détient, **directement ou indirectement**, le contrôle d'une partie importante des valeurs mobilières de la société ou de l'une des personnes morales de son groupe,...*

Il s'ensuit que la définition de « **véritable propriétaire** » de la LCSA doit être lue de façon restrictive et ne comprend pas la détention indirecte d'actions par un particulier par le biais d'une société par actions. Ainsi, si François détient 51% des actions votantes et Marie, 49% des actions votantes de Gestion 1 et que Gestion 1 Inc. détient toutes les actions de ABC Inc., seul François sera, aux fins de la LCSA, considéré comme un PCI de ABC Inc. car il exerce un contrôle indirect de ABC Inc. Marie, qui détient 49% des actions votantes de Gestion 1 Inc., détient indirectement 49% de ABC Inc., mais comme la définition de « **véritable propriétaire** » n'englobe pas la détention indirecte d'actions de ABC Inc., Marie ne sera pas considéré un PCI de ABC Inc.

Ainsi, lorsque l'analyse d'un groupe de sociétés par actions est requise en vertu de la LCSA pour identifier les PCI d'une société par actions de régime fédéral et qu'aucun particulier ne détient 25% des actions votantes ou d'actions qui représentent 25% de la juste valeur marchande de la société-mère, l'analyse doit tout de même se continuer aux niveaux supérieurs du groupe de société. Toutefois, à ces niveaux, seuls les actionnaires qui contrôlent les société-grand-mère (ou arrière-grand-mère) de société en question seront retenus et il en sera ainsi dans l'ascension de la chaîne corporative jusqu'au PCI ou aux PCI. À partir du 2^{ème} niveau (société-mère de la société de régime fédéral en question), c'est le critère du contrôle qui est retenu et pas celui de la détention.

Le législateur fédéral aurait pu également inclure la détention indirecte d'actions dans sa définition de ce que sont des particuliers ayant contrôle important, mais il ne l'a pas fait. Les provinces de la Colombie-Britannique, du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Île-du-Prince-Édouard ne l'ont pas fait non plus. Notons également que le règlement adopté, mais non en vigueur, en Colombie-Britannique, lequel vient préciser certaines notions quant à ce qui constitue le contrôle indirect d'une société donnée, retient également le critère du contrôle des sociétés interposées entre une société et les particuliers qui ont contrôle important de cette société¹⁰.

Nous recommandons donc que la définition de PCI qui se retrouvera éventuellement dans une loi québécoise portant sur la transparence corporative corresponde à celle retrouvée à la Loi C-86.

10. *Order in Council 553, supra, note 4, art. 50.*

Par ailleurs, nous vous recommandons aussi de définir clairement les expressions de « propriété effective », « haute main » et « contrôle de fait » dans l'éventuelle loi québécoise. Par exemple, quant au « contrôle de fait », il serait possible de s'inspirer de la définition prévue à la Loi 24 de la Colombie-Britannique qui, à son paragraphe 119.11 (2) (b), élabore une définition pratique de ce qui constitue un « contrôle de fait ». En l'absence de telles définitions claires, les entreprises risquent de n'avoir dans bien des cas d'autre choix que d'obtenir des opinions juridiques pour mise en place du registre que la loi leur imposera de mettre en place et le maintenir, ce qui nous apparaît difficilement justifiable.

Par ailleurs, il serait important que l'éventuelle loi sur la transparence corporative donne au pouvoir exécutif la possibilité de préciser le sens à donner à certaines expressions retrouvées dans cette loi ou encore d'émettre des positions administratives quant à la façon dont elles vont l'interpréter. À cet égard, on pourrait s'inspirer de la pratique en matière fiscale alors que l'Agence du revenu Canada et l'Agence du revenu du Québec émettent régulièrement des bulletins d'interprétation, circulaires d'informations, folio et autres documents similaires afin d'informer le contribuable de la manière dont elles interprètent les lois fiscales et leurs règlements, et ce, afin d'aider le contribuable dans la préparation de ses déclarations de revenu. Dans le même ordre d'idée, en matière de valeurs mobilières l'Autorité des marchés financiers émet, souvent de concert avec ses homologues dans les autres provinces et territoires canadiens, des instructions générales afin d'aviser le public de l'interprétation qu'elle donne à certains termes ou concepts inclus dans la *Loi sur les valeurs mobilières* et ses règlements.

Ce type d'outils n'existe pas encore dans le domaine du droit des sociétés. Certes, il existe des guides disponibles sur les plateformes du REQ, mais ceux-ci visent principalement à aider les assujettis et les intermédiaires accrédités dans la préparation et la transmission des différents formulaires au REQ. Or, on constate aisément de la discussion qui précède que plusieurs des termes et expressions retrouvés dans les différentes lois fédérale et provinciales portant sur la transparence corporative sont ambigus. C'est pourquoi nous croyons qu'il serait important que le gouvernement adopte un règlement d'application pour préciser le sens à donner à ces termes et expressions ou encore que l'autorité administrative qui sera chargée de l'application de cette loi émette une position administrative claire, le tout pour faciliter l'identification des PCI dont l'identité devra être documentée.

2. Selon vous, quelles informations personnelles concernant les bénéficiaires ultimes devraient être recueillies?

Les lois adoptées jusqu'à présent par le législateur fédéral et par les législateurs provinciaux, prévoient que les renseignements personnels suivants doivent être recueillis quant aux PCI :

- a) leur nom;
- b) leur date de naissance;
- c) leur dernière adresse connue;
- d) leur juridiction de résidence pour les fins fiscales; et
- e) leur citoyenneté (Colombie-Britannique seulement).

Nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire de demander aux PCI d'une société de divulguer leur citoyenneté pour des fins de transparence corporative. Nous vous suggérons donc de vous en

tenir aux mêmes informations que celles exigées par la Loi C-86., soit le nom, la date de naissance, la dernière adresse connue et la juridiction de résidence pour fins fiscales.

Nous croyons également que ces informations ne devraient pas être généralement accessibles au public, surtout pour des raisons de sécurité, mais ne devraient être disponibles qu'aux catégories de personnes prévues dans la loi fédérale.

3. *Certaines formes juridiques devraient-elles être dispensées de l'obligation de transmettre l'information sur leurs bénéficiaires ultimes?*

Nous croyons que seules les sociétés régies par la LSAQ devraient être visées par l'obligation de tenir un registre des PCI.

Le processus d'identification d'un PCI ne devrait pas s'appliquer quant aux entités qui, elles-mêmes, sont déjà soumises à des exigences de divulgation strictes. Par exemple, il ne nous apparaît pas utile d'indiquer qui sont les PCI d'une société ayant fait un appel public à l'épargne (c.-à-d., dont les actions sont inscrites à la cote d'une bourse ou d'un autre marché organisé), d'une société de prêts et de fiducie, d'une coopérative ou d'un fond d'investissement (dans ce dernier cas dans la mesure où il doit faire l'objet d'une inscription en vertu des lois sur les valeurs mobilières).

De plus, en ce qui concerne certaines entités, telles que la plus grande partie des fiducies, seules les personnes qui sont légalement autorisées à administrer leur patrimoine devraient être considérées comme des PCI à leur égard. Cette solution est celle qui a été retenue par le gouvernement de la Colombie-Britannique dans le règlement d'application des modifications apportées au *Business Corporations Act* en matière de gouvernance corporative.¹¹ Elle nous semble adéquate compte tenu, en particulier, de l'article 1261 du *Code civil du Québec* qui prévoit que le patrimoine fiduciaire constitue un patrimoine d'affectation autonome et distinct de celui du constituant, du fiduciaire ou du bénéficiaire, sur lequel aucun d'entre eux n'a de droit réel et de l'article 1278 de ce même *Code* qui prévoit que « le fiduciaire a la maîtrise et l'administration

11. "50. **Control**

(...)

(3) For the purposes of this Part, control of an intermediary that is a personal or other legal representative is determined in accordance with the following rules:

(a) a person controls a representative that is the registered owner of one or more of the shares of a private company if the person has the legal authority to direct how the representative is to exercise any of the rights that are attached to the shares;

(b) a person controls a representative that has the right to elect, appoint or remove one or more of the directors of a private company if the person has the legal authority to direct how the representative is to exercise that right;

(c) a person controls a representative that controls an intermediary if the person has the legal authority to direct how the representative is to exercise control over the intermediary;

(d) the rules in subsection (1) apply in determining who controls a corporation, partnership or agent that controls a representative."

exclusive du patrimoine fiduciaire et les titres relatifs aux biens qui le composent sont établis à son nom; il exerce tous les droits afférents au patrimoine et peut prendre toute mesure propre à en assurer l'affectation ». Ainsi, à défaut de l'exercice du pouvoir discrétionnaire des fiduciaires, la propriété effective du patrimoine fiduciaire n'appartient à aucun particulier tant et aussi longtemps que la fiducie existe. Nous soumettons donc qu'en ce qui concerne les fiducies la recherche de l'identité des PCI devrait se limiter au fiduciaire.

4. Selon vous, y aurait-il d'autres approches potentielles qui devraient être envisagées par le Québec?

En tenant compte des différents commentaires formulés dans le présent mémoire, nous ne voyons pas d'autres approches potentielles qui devraient être envisagées pour le Québec.

4.4 AUTRES CONSIDÉRATIONS

1. Parmi les autres considérations présentées, lesquelles vous interpellent? Pourquoi?

Loi sur la publicité légale des entreprises — Nombre d'actionnaires à déclarer

Le Québec est la seule juridiction canadienne qui exige la divulgation publique du nom et de l'adresse de l'un ou l'autre des actionnaires d'une société par actions. En effet, les registres publics maintenus tant par Corporations Canada que les différentes provinces et territoires canadiens ne comprennent que les noms et adresses des administrateurs. Afin d'assurer la stabilité et la sécurité des transactions commerciales, il est raisonnable et justifiable d'informer le public du nom et des coordonnées des particuliers qui gèrent les activités et les affaires internes des sociétés par actions ou en surveillent la gestion, à savoir les administrateurs et dirigeants. Ceci dit, le fait de publier le nom et les coordonnées des actionnaires n'a pas pour effet de mieux protéger le public qui fait affaires avec une société par actions, puisque les actionnaires ne sont pas des mandataires de la société par actions et ne peuvent lier cette société par actions face aux tiers.

De fait, le régime de publicité applicable en vertu de la LPLE est plus exigeant que celui en vigueur dans les autres juridictions canadiennes en ce que les assujettis en vertu de la LPLE doivent déclarer les coordonnées des trois actionnaires qui détiennent le plus de voix, par ordre d'importance, avec mention de celui qui en détient la majorité absolue. Le fait d'indiquer un quatrième actionnaire n'améliorera pas la protection du public. La déclaration de plus de trois actionnaires n'aura pas un impact positif sur la transparence corporative, mais permettra simplement aux tiers d'identifier un actionnaire minoritaire supplémentaire.

Prête-noms

La réforme sur la transparence corporative qu'envisagent les autorités de toutes les juridictions canadiennes vise la lutte contre la fraude, l'évasion fiscale, l'évitement fiscal, le blanchiment d'argent et le financement d'activités criminelles. Dans ce contexte, le ministère des Finances du Québec a déjà mis sur pied des mesures pour obtenir la divulgation de certains contrats de prête-noms. En effet, dans le *Bulletin d'information* 2019-05, le ministère des Finances du Québec a annoncé une nouvelle obligation de divulgation des contrats de prête-nom. Lors de la Journée

d'études fiscales de la Fondation d'études fiscales du 11 juillet 2019, Revenu Québec a précisé certains éléments en lien avec cette annonce. Par ailleurs, Revenu Québec a, dans un communiqué du 22 août 2019, annoncé un report de la date avant laquelle les contrats doivent être divulgués.

Il ressort des informations annoncées que la législation fiscale sera modifiée pour exiger que les parties à un contrat de prête-nom intervenu dans le cadre d'une opération ou d'une série d'opérations divulguent les simulations à Revenu Québec. Nous comprenons que les modifications législatives à venir ne comporteront pas de définition de la notion de « prête-nom ». Cependant, Revenu Québec a indiqué qu'il assimilerait à un contrat de prête-nom le mandat par lequel le mandataire traite pour le compte d'un mandant, mais en laissant croire qu'il agit en son propre nom.

Un formulaire prescrit a déjà été publié par Revenu Québec pour permettre aux contribuables de satisfaire à leurs obligations de divulgation. Par ailleurs, il est prévu que si les parties au contrat de prête-nom omettent d'en faire la divulgation dans le délai prescrit, elles s'exposeront solidairement à une pénalité de 1 000 \$, ainsi qu'à une pénalité additionnelle de 100 \$ par jour de défaut, jusqu'à concurrence de 5 000 \$. De plus, le délai de prescription applicable à une année d'imposition d'une partie au contrat de prête-nom n'ayant pas été divulgué sera suspendu relativement aux conséquences fiscales, pour cette année, qui découlent d'une opération ou d'une série d'opérations survenue dans cette année et qui s'inscrit dans le contexte du contrat de prête-nom.

Nous soumettons qu'il n'est pas nécessaire d'exiger davantage de transparence que ce qui a déjà été annoncé en ce qui a trait aux contrats de prête-nom puisque les objectifs de lutte contre la fraude, l'évasion fiscale, l'évitement fiscal, le blanchiment d'argent et le financement d'activités criminelles sont atteints par ce changement législatif.

Impact sur la concurrence et la compétitivité du Québec

Il est essentiel de considérer l'impact des modifications envisagées en matière de transparence corporative dans un contexte de concurrence entre juridictions. En effet, avec la numérisation des entreprises et l'efficacité des moyens de communications, il est de plus en plus facile de déplacer le siège social juridique d'une entreprise sans affecter défavorablement ses opérations. Pour ces raisons, le Québec doit s'assurer de maintenir des lois et règlements similaires et concurrentiels à ceux des juridictions voisines.

Même si le système de droit civil du Québec est une grande institution et que le Registre des entreprises actuel est nettement en avance en terme de publicité et de transparence sur les autres juridictions canadiennes, différentes normes légales ou réglementaires rendent déjà le marché québécois plus contraignant que d'autres provinces canadiennes pour les entreprises étrangères qui magasinent une juridiction pour y installer une place d'affaires. Nous pensons notamment à la *Charte de la langue française*, au droit civil qui est perçu par plusieurs comme une curiosité dans l'environnement nord-américain de *common law*, aux taxes à la consommation élevées, à la documentation gouvernementale et aux formulaires unilingues français, à l'impôt sur le revenu élevé et à la conformité corporative et fiscale complexe.

Les gouvernements se sont souvent engagés à simplifier la vie des entrepreneurs, mais l'inverse continue souvent d'être constaté en pratique. Ainsi, les entrepreneurs doivent s'appuyer de plus

en plus sur des professionnels en droit, comptabilité et fiscalité, notamment, pour être en mesure de rencontrer les diverses exigences légales et règlementaires qui encadrent l'entrepreneuriat québécois.

En Europe, où la transparence corporative est présentement plus étendue, des études ont avancé, avant l'adoption des diverses mesures européennes sur la transparence, qu'une publicité accrue des bénéficiaires effectifs des entreprises risquait de nuire à l'économie. Nous référons notamment aux études suivantes :

- 1) PricewaterhouseCoopers, « Finding a Balance between Transparency and Privacy : A Study of the Impact of the UBO Register on High-net-worth Families and Family Businesses in Twelve European Countries », décembre 2015, [En ligne], [www.pwc.nl/en/assets/documents/pwc-findinga-balance-between-transparency-and-privacy.pdf] (6 mai 2019) ;
- 2) Didier DANET, « Publier et périr : comment la publicité légale menace les données confidentielles des entreprises françaises », Market Management, vol. 7, no 4, 2007, p. 70.

Qualité de l'information

En tenant compte des différents commentaires formulés dans le présent mémoire, nous n'avons pas d'autres commentaires spécifiques à ajouter.

Pénalités

Le gouvernement fédéral et certaines provinces, tel que le Manitoba et la Saskatchewan, prévoient des pénalités pouvant atteindre 200 000 \$ en cas de non-respect des dispositions traitant de la divulgation des bénéficiaires effectifs alors que, par exemple, l'Île-du-Prince-Édouard limite la pénalité à 5 000 \$.

Bien qu'il soit important que les autorités bénéficient de moyens coercitifs pour encourager les entreprises à satisfaire à leurs obligations de divulgation, nous croyons que les personnes poursuivies devraient pouvoir invoquer avoir fait preuve de diligence raisonnable et que cette possibilité devrait être spécifiquement prévue dans la loi, comme cela est, par exemple, possible en réponse aux poursuites intentées en vertu de la *Loi sur l'administration fiscale* (« LAF ») :

« Une personne n'encourt pas la pénalité prévue au premier alinéa relativement à un acte qu'elle a posé si elle a agi avec autant de soin, de diligence et d'habileté pour prévenir l'acte que ne l'aurait fait une personne raisonnablement prudente dans les mêmes circonstances. »

Nous recommandons qu'une infraction à une nouvelle loi sur la transparence corporative n'ait que des conséquences monétaires par le biais d'imposition d'amendes. Nous ne voyons aucune utilité à ce qu'en plus de ces amendes une infraction à cette loi ait des effets indirects supplémentaires tels une inhabilité pour la personne trouvée coupable d'une infraction à cette loi de pouvoir soumissionner sur un contrat public.

Impact sur la vie privée

En tenant compte des différents commentaires formulés dans le présent mémoire, nous n'avons pas d'autres commentaires spécifiques à ajouter.

Sécurité de l'information

En tenant compte des différents commentaires formulés dans le présent mémoire, nous n'avons pas d'autres commentaires spécifiques à ajouter.

2. Quelles mesures le gouvernement du Québec devrait-il mettre en place pour faciliter l'implantation de cette obligation?

Nous ne sommes pas en mesure de commenter à défaut de saisir à quelle obligation le document de travail fait référence.

3. Outre la déclaration concernant les bénéficiaires ultimes, est-ce que le REQ devrait colliger et publier d'autres types d'informations au registre?

Non, nous ne croyons pas. Nous pensons que les informations actuellement publiées sur le site du REQ et qui sont accessibles au public seront suffisantes, avec celles concernant les bénéficiaires ultimes qui devront être publiées après l'adoption d'une loi sur la transparence corporative, pour assurer le niveau de transparence que le public est justifié de demander.

5. PERMETTRE LA RECHERCHE PAR NOM ET PAR ADRESSE D'UNE PERSONNE PHYSIQUE AU REGISTRE DES ENTREPRISES

1. En raison des conséquences éventuelles sur la vie privée, est-il souhaitable d'élargir au public la recherche par nom d'individu au registre des entreprises?

Nous référons à notre réponse à la question 2 ci-dessous.

2. Est-ce que certaines conditions devraient baliser la recherche par nom d'individu? Des exceptions devraient-elles être prévues?

Non, il n'est pas souhaitable d'élargir au public la recherche par nom au REQ. Néanmoins, il pourrait être approprié dans certains cas d'autoriser une telle recherche, par exemple, dans les cas suivants :

- 1) La personne physique a consenti expressément à une telle recherche;
- 2) Un jugement en dommages a été rendu contre cette personne physique en sa qualité d'actionnaire ou administrateur (on pourrait même penser à une clarification sur ce point précis dans les dispositions du *Code de procédure civile*, RLRQ c C-25.01, sur les mesures d'exécution de jugement); ou
- 3) Une ordonnance de sauvegarde ou tout autre jugement d'un tribunal permet spécifiquement une telle recherche.

Nous voyons, par ailleurs, un avantage important à permettre à une personne de faire une recherche au REQ sous son propre nom et confirmer ainsi le nom des sociétés où elle apparaît comme actionnaire ou administrateur. En effet, il arrive parfois qu'une personne soit inscrite au registre comme administrateur, malgré qu'elle n'ait pas expressément accepté cette fonction et comme le Registraire ne fait aucun contrôle *a priori* à savoir si elle est bel et bien administrateur

ou actionnaire, la recherche permettrait de confirmer l'identité des entreprises où cette personne est administrateur ou actionnaire important. De plus, d'expérience il arrive fréquemment qu'un client ne se souvienne pas de toutes les entreprises pour lesquelles il est ou a été soit administrateur ou actionnaire.

Les recherches sous le nom d'une personne à laquelle elle a consenti devrait être balisée. Par exemple, le consentement devrait être valable pour une courte période (par exemple, une période maximale de 60 jours). De plus, nous sommes conscients que de telles recherches pourront générer un surplus de travail pour le personnel du Registraire des entreprises. Ainsi, nous croyons qu'il serait légitime d'exiger des frais à la personne qui demande une telle recherche.

6. OBLIGATION POUR L'ENSEMBLE DES PROPRIÉTAIRES FONCIERS DE DÉCLARER LES INFORMATIONS RELATIVES AUX BÉNÉFICIAIRES ULTIMES

La mission du Registre foncier du Québec (« **Registre foncier** ») est de contribuer à protéger les droits immobiliers des citoyens et des entreprises en répertoriant au Registre foncier les droits réels relatifs aux immeubles situés au Québec et en les rendant disponibles pour consultation par le public. Le but de cette publicité est de rendre ces droits opposables aux tiers, d'établir un rang entre les divers droits qui affectent un immeuble et de donner effet à certains droits particuliers prévus dans la loi.

Les nouvelles règles visant la divulgation des contrats de prête-noms au Québec que nous avons évoquées plus haut, combinées aux modifications récentes à la *Loi concernant les droits sur les mutations immobilières* applicables aux transferts d'immeubles effectués après le 17 mars 2016, permettront à Revenu Québec d'être informé de l'identité du propriétaire véritable d'un immeuble et du moment du transfert véritable de cet immeuble, et ce, même s'il n'est pas inscrit au Registre foncier.

Dans le domaine de l'immobilier, la connaissance de l'identité des réels propriétaires d'un immeuble crée souvent une spéculation artificielle du marché autour d'un projet, ce qui n'est pas souhaitable. Ainsi, alors que la divulgation de l'identité du ou des véritables propriétaires d'un immeuble aux autorités gouvernementales peut être appropriée, il n'en va pas de même quant au grand public. Des nouvelles règles, calquées sur les dispositions de la Loi C-86 portant sur les obligations de divulgation de l'identité des PCI des sociétés par actions, visant le véritable propriétaire d'un immeuble, combinée aux règles déjà annoncées en matière de prête-noms bouclerait le cercle.

Nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire ou utile d'exiger davantage de transparence en ce qui a trait au Registre foncier que celle qui découlera des règles visant la divulgation des contrats de prête-noms et de règles calquées sur les dispositions de la Loi C-86, puisque les objectifs de lutte contre la fraude, l'évasion fiscale, l'évitement fiscal, le blanchiment d'argent et le financement d'activités criminelles seraient alors atteints.

Par ailleurs, nous comprenons mal comment la disponibilité des informations sur les bénéficiaires ultimes des biens immobiliers permettrait au Québec de maintenir un marché immobilier accessible.

1. *Laquelle de ces approches devrait être privilégiée?*

Aucune des approches évoquées dans le document de consultation ne devrait être privilégiée. Nous sommes d'avis que les informations relatives aux propriétaires véritables d'une propriété ne devraient être accessibles qu'aux autorités fiscales, policières ou réglementaires chargées de la lutte contre le blanchiment d'argent et non au public dans son ensemble. En effet, l'atteinte des objectifs énoncés par le gouvernement nécessitant la divulgation des informations relatives aux propriétaires véritables d'un immeuble ne requiert pas que ces informations soient divulguées par le biais d'un registre public. La consignation de ces informations dans un registre de nature administrative (comme l'exige, par exemple la Loi C-86 quant aux sociétés par actions de régime fédéral), accessible seulement aux autorités compétentes, permettrait au gouvernement d'atteindre ses objectifs tout en protégeant raisonnablement la vie privée et la confidentialité des renseignements appartenant aux personnes visées.

2. *Quelle devrait être la définition de « bénéficiaire ultime des biens immobiliers »?*

Compte tenu de notre réponse à la première question, cette question nous apparaît sans objet.

3. *Quelles informations sur les bénéficiaires ultimes des biens immobiliers devraient être recueillies?*

Nous pensons que les informations déjà rendues obligatoires par la *Loi concernant les droits sur les mutations immobilières* et celles considérées récemment par le ministère des Finances du Québec permettront au gouvernement d'atteindre son objectif de lutte contre le blanchiment d'argent et que, par conséquent, il n'est pas nécessaire ou utile de recueillir quelque autre information relative aux bénéficiaires ultimes des biens immobiliers.

4. *Quelles informations sur les bénéficiaires ultimes des biens immobiliers devraient être accessibles au public?*

L'accessibilité des informations relatives aux bénéficiaires ultimes des biens immobiliers n'est pas nécessaire à l'atteinte des objectifs du gouvernement en matière de lutte contre le blanchiment d'argent puisque seules les autorités fiscales et policières sont susceptibles d'agir dans ce domaine. Nous ne croyons donc pas que quelque portion de ces informations devrait être divulguée au public dans son ensemble. Au surplus, l'impératif de préserver la confidentialité de l'identité des bénéficiaires ultimes et, a fortiori, de la vie privée et de la confidentialité des renseignements personnels et sensibles appartenant aux bénéficiaires ultimes d'une propriété justifie que ces informations ne soient pas divulguées au public, à plus forte raison dans la mesure où les objectifs du gouvernement seront par ailleurs atteints. Nous ne voyons pas, par ailleurs, dans l'état actuel du marché immobilier au Québec le lien entre l'accessibilité au public de ces informations et le maintien d'un marché immobilier accessible.

ANNEXE

1. Renseignements personnels – adresse résidentielle

Une réflexion en profondeur doit s’amorcer à savoir s’il est toujours approprié que les adresses résidentielles (nommées « adresse de domicile » dans la LPLE) des personnes physiques que ce soit à titre d’actionnaire, administrateur ou dirigeant d’une entreprise immatriculée au REQ soient disponibles publiquement. Nous croyons que la publication de l’adresse résidentielle des personnes physiques au REQ peut mettre la sécurité de ces personnes et de leur famille à risque.

Dans la continuité du droit à la protection de la vie privée, la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*¹² protège les renseignements personnels, soit « tout renseignement qui concerne une personne physique et permet de l’identifier », ce qui inclut son adresse résidentielle. De plus, dans l’arrêt *Dagg c. Canada*¹³ la Cour suprême du Canada a établi clairement que dans la mesure où un renseignement personnel est visé par la définition qu’en donne la loi, le droit à la vie privée l’emporte sur le droit d’accès à l’information.

Une question vient à l’esprit : pourquoi n’y a-t-il pas eu depuis 1994, un véritable débat sur la question de la publication de l’adresse résidentielle déclarée au REQ? La réponse est simple : le Registraire a toléré depuis 1994 qu’une personne déclare non pas son adresse résidentielle telle que le requiert la LPLE, mais une autre adresse, comme une adresse de correspondance ou l’adresse de son lieu de travail. À la lumière des commentaires de la Commission Charbonneau à l’égard du Registraire et compte tenu du nouveau rôle que le gouvernement semble imposer au Registraire, à savoir un rôle de vérificateur des informations publiées au REQ, il est impératif de permettre aux particuliers de publier, à leur choix, soit une adresse résidentielle ou une adresse de correspondance. Néanmoins, sauf quant à la vérification des noms similaires, nous ne croyons pas que le registraire devrait s’enquérir des informations publiées. En effet, il s’agit d’un registre de publicité.

Nous croyons que si le rôle du Registraire se change en celui de « vérificateur » de l’information déclarée par une entreprise immatriculée, cela fera faussement croire à la population qu’elle peut faire des affaires avec une entreprise qui a été « approuvée » par le gouvernement du Québec. Le but du REQ n’est pas, en soi, de protéger la population, mais bien d’assurer, par le biais des présomptions contenues à la LPLE, une certaine sécurité aux tiers qui se lient contractuellement avec une entreprise immatriculée au REQ. Cette protection joue par le caractère opposable à l’assujetti des informations qu’il déclare au REQ (art. 98 LPLE).

À notre connaissance, aucun État américain n’oblige les représentants à fournir leur adresse résidentielle afin qu’elle soit publiée dans un registre accessible au public. Le choix est laissé aux représentants de déclarer une adresse résidentielle ou une autre adresse de correspondance ou de domicile élu.

Au nom de la transparence, le REQ publie des renseignements personnels qui devraient être protégés en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*. Aucune autre personne physique travaillant au Québec ne voit son adresse résidentielle faire l’objet d’une telle publication, du moins sans son consentement. Nous pensons que la publication, sans autre formalité, de l’adresse résidentielle des administrateurs et dirigeants des sociétés par actions (et de celle des

12. *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, RLRQ c P-39.1.

13. *Dagg c. Canada*, [1997] 2 RCS 403.

propriétaires d'entreprise unique et des associés des sociétés de personne) est potentiellement dangereuse pour la sécurité personnelle non seulement de ces personnes, mais aussi de leur conjoint ou conjointes et de toute autre personne qui réside à la même adresse que ces administrateurs ou dirigeants. La publication de cette information est susceptible de faciliter grandement la recherche d'informations sur la personne des administrateurs et dirigeants des entreprises par des personnes aux intentions douteuses. Nous n'avons qu'à penser au risque que peut courir l'administrateur d'une personne morale qui a congédié un employé qui, ayant mal pris son congédiement, décide de se venger et de commettre un méfait à l'encontre du domicile de cet administrateur.

Bref, nous ne pensons pas qu'il soit souhaitable de maintenir l'accès public à cette information, sans autre formalité, pas plus que qu'il ne serait souhaitable de rendre public l'adresse personnelle des policiers, ambulanciers, médecins, juges, politiciens, journalistes, dentistes, psychologues, etc. se conforme pas aux principes de respect à la vie privée qui sont reconnues par notre société.

Dans cette perspective de ne plus publier l'adresse résidentielle des représentants, une procédure de correction pourrait être mise en place pour enlever ces adresses déjà publiées au REQ.

Nous vous recommandons donc que la LPLE soit modifiée pour permettre aux administrateurs et dirigeants des sociétés par actions (et aux propriétaires d'entreprise unique et aux associés des sociétés de personne) de déclarer soit leur adresse résidentielle ou soit une autre adresse aux fins de correspondance, laquelle serait publiée au REQ, comme le fait Corporations Canada.

Si le législateur québécois considère que de permettre à une personne de déclarer une adresse de correspondance au lieu de son adresse de domicile n'est pas acceptable, d'autres alternatives seraient possibles. On pourrait, par exemple permettre la mise en place d'un système du type de « fondé de pouvoir » comme c'est déjà le cas pour les assujettis qui n'ont pas d'établissement au Québec ou encore reconnaître des « agences de services » comme il en existe dans tous les états des États-Unis.

La mise sur pied de telles alternatives demanderait une étude plus poussée qui dépasse les paramètres de la présente consultation. Le présent comité de l'ABC-Québec est néanmoins disposé à collaborer avec le gouvernement québécois s'il en manifeste le besoin.

2. Dirigeants

L'interprétation actuelle du paragraphe 4 de l'alinéa 2 de l'article 33 de la LPLE ainsi que la plateforme du REQ limitent à déclarer seulement trois dirigeants non-membres du conseil d'administration, à savoir un président, secrétaire et un principal dirigeant. Ainsi, il n'est pas possible de déclarer deux principaux dirigeants. Cette limite peut causer des problèmes d'ordre pratique aux entreprises immatriculées. En effet, il est courant pour les tiers de vérifier au REQ si le nom du représentant d'une entreprise avec lequel il contracte figure à la liste des dirigeants publiée au REQ. Si le nom du représentant n'y apparaît pas, ces tiers peuvent avoir des doutes quant à sa capacité de représenter l'entreprise.

La plateforme du REQ comporte également d'autres limitations comme, par exemple, l'impossibilité d'avoir plus d'une personne au sein d'une même entreprise. Ainsi, une société ne peut déclarer au REQ deux co-présidents ou deux vice-présidents, même si l'un d'entre eux est vice-président aux finances et l'autre aux affaires juridiques.

3. Transparence et la langue du registre des entreprises

Le document de consultation fait état à la page 16 qu'en « ce qui concerne l'accessibilité, le registre est conforme aux recommandations du Tax Justice Network. ». Nous nous interrogeons sur le caractère accessible du registre pour les utilisateurs non-qubécois s'il est unilingue français. Le Québec devrait s'interroger sur l'opportunité, dans son désir d'une plus grande transparence, de rendre l'information contenue au REQ disponible en anglais et d'avoir une version anglaise officielle des documents à être déposés au registre (dont les documents constitutifs des sociétés de régime québécois).

Le fait que les statuts et documents d'une société par actions de régime québécois ne sont qu'en français pose des difficultés pour les entrepreneurs québécois qui veulent faire affaire à l'étranger. En effet, les autorités de plusieurs États américains demandent des documents officiels en anglais, ce qui n'est actuellement pas possible ou, à défaut, une traduction certifiée, ce qui entraîne des coûts qui peuvent être importants. Il est également difficile à un étranger, par exemple un banquier américain, de vérifier l'exactitude des informations qui lui sont fournies par la société en consultant le REQ lorsque celui-ci n'est disponible qu'en français.

4. Transparence et les décisions du registraire

Très peu des décisions du Registraire prises en vertu de la LSAQ ou de la LPLE sont publiées. En fait, nous comprenons que seules les décisions qui font l'objet d'un appel sont disponibles. Il serait souhaitable que les décisions du registraire soient disponibles sur une plateforme comme celle de CanLII ou encore « jugements.qc.ca » (<http://citoyens.soquij.qc.ca/>).

5. Immatriculation volontaire des fiducies non commerciales

Avant le 14 février 2011, les fiducies non commerciales avaient la possibilité de s'immatriculer volontairement. Nous souhaiterions que cette possibilité soit rétablie. Ceci permettrait aux tiers de connaître l'identité de leur co-contractant, comme par exemple, l'identité des fiduciaires d'une telle fiducie. Actuellement, il n'existe que deux façons de vérifier l'identité des fiduciaires d'une fiducie. L'une consiste à consulter l'acte de fiducie et ses modifications et l'autre est de demander des déclarations et garanties contractuelles ou d'obtenir un avis juridique portant sur la question. Ceci crée un fardeau additionnel. Nous ne recommandons pas une obligation pour les fiducies non-commerciales de s'immatriculer, mais la possibilité de le faire si les fiduciaires le désirent.

6. Recherche limitée pour les intermédiaires accrédités

Il serait très apprécié et utile pour les intermédiaires accrédités de pouvoir effectuer une recherche au REQ par « adresse de domicile », « adresse du siège », ou « adresse de fondé de pouvoir », afin de vérifier quelle entreprise utilise leur adresse. Cela permettrait à un cabinet d'avocats ou une étude de notaires qui déménage de facilement modifier l'adresse de toutes les entreprises qui utilisaient son adresse pour la nouvelle adresse de ce cabinet ou de cette étude. Également, cette recherche pourrait aussi permettre à l'avocat ou au notaire de vérifier, de temps à autre, si les registres qu'il maintient quant aux entreprises qui utilisent son adresse à titre d'« adresse de domicile », d'« adresse du siège » ou d'« adresse de fondé de pouvoir » concordent avec le REQ.

**ANNEXE « B » - Risques d'atteintes à la vie privée liés à la réforme de la loi sur la
publicité légale des entreprises**

par un opérateur d'un site web sur des moteurs de recherche courants n'étaient pas appropriées, car elles élargissaient considérablement la disponibilité de ces décisions. Bien que la Cour ait reconnu l'importance que revêt le principe de la publicité des débats en droit canadien, les limites imposées à la disponibilité des décisions judiciaires en ligne sont considérées nécessaires pour protéger la vie privée et la sécurité des personnes.

Enfin, l'importance d'imposer certaines limites à l'accessibilité des renseignements mis à la disposition d'un grand nombre de personnes a été implicitement reconnue par des initiatives similaires au Canada et dans d'autres pays. Ces derniers ont favorisé la constitution de registres *privés* de bénéficiaires ultimes, c'est-à-dire accessibles à certaines personnes ayant un intérêt légitime pour le faire, telle que l'administration fiscale. Le désir de satisfaire la curiosité du public, des journalistes, de simples curieux ou de tiers malintentionnés, quant aux avoirs et revenus (réel ou imaginaire) des personnes désignées comme bénéficiaires ultimes, ne semble pas constituer un motif légitime nécessitant la publication des renseignements personnels de ces derniers. Soulignons qu'un registre public ferait encourir des risques graves à ces individus.

d. Risques accrus créés par le caractère sensible des renseignements financiers

En vertu des lois canadiennes en matière de protection des données, les renseignements financiers sont généralement considérés comme des renseignements de nature sensible. Conséquemment, ils devraient bénéficier de certaines mesures de sécurité et de protection afin de garantir qu'ils ne soient pas utilisés à mauvais escient.³¹

En effet, au Québec, la notion de renseignement sensible apparaît à l'article 10 de la Loi sur le privé. Cette disposition requiert qu'une entreprise prenne des mesures de sécurité propres à assurer la protection des renseignements personnels qui sont raisonnables, compte tenu, notamment, de leur sensibilité. Bien que cette notion ne soit pas clairement définie dans les lois canadiennes en matière de protection des données, elle varie en fonction du contexte et de l'attente raisonnable en matière de vie privée.

Dans son rapport *Rétablir l'équilibre*,³² la Commission d'accès à l'information, l'autorité responsable de la protection de la vie privée au Québec, « considère qu'un renseignement est sensible si des conséquences préjudiciables sont susceptibles de découler de sa divulgation ou de son utilisation ». D'ailleurs, elle cite à titre d'exemple les renseignements concernant les renseignements financiers fournis aux fins de l'impôt.

À ce titre, il faut considérer que les renseignements personnels rendus disponibles suite aux propositions figurant dans le Projet de loi 78 créeraient un risque de *préjudice grave (de nature physique et/ou financière)* pour les individus visés. Ces risques sont accrus dans un contexte où l'information

³¹ Il ressort de certaines décisions rendues par le CPVP que renseignements financiers sont souvent considérés comme étant « sensibles ». Voir par exemple : Rapport de conclusions d'enquête en vertu de la LPRPDE N° 2015-002, « Plaintes contre Globe24h.com », par. 27 ; Rapport de conclusions en vertu de la LPRPDE n° 2014-015, « Après une atteinte importante à la protection des données conservées par Adobe, un client met en doute les mesures de sécurité de l'entreprise et les réponses qu'elle a fournies quant aux répercussions sur ses renseignements personnels », par. 31 ; Sommaire du cas de LPRPDE #203, « Un particulier laisse percer ses inquiétudes quant aux clauses de consentement sur un formulaire de demande de carte de crédit » ; Rapport de conclusions d'enquête en vertu de la LPRPDE N° 2015-007, « Une institution financière prend de vigoureuses mesures correctives après que des mesures de sécurité insuffisantes et un stockage inutile ont rendu vulnérables aux atteintes à la vie privée des données sensibles », par. 29 ; Rapport de conclusions d'enquête en vertu de la LPRPDE n° 2015-016, « La Corporation REEE Global est tenue responsable des actions d'une représentante de courtier concernant l'utilisation des renseignements personnels d'une patiente achetées d'un employé de l'hôpital Rouge Valley ». Voir aussi *Banque Royale du Canada c. Trang*, 2016 CSC 50, par. 36.

³² CAI, *Rétablir l'équilibre*, p. 87

serait accessible par quiconque sur la planète au moyen d'un moteur de recherche librement accessible. On pense par exemple aux personnes vulnérables (à cause de leur situation physique, familiale, mentale ou de leur âge) qui seraient encore plus sujettes à certains crimes de nature financière (fraude financière, hameçonnage, etc.) par des tiers mal intentionnés et ce, dans un contexte où ces individus n'ont peut-être même pas connaissance qu'ils sont bénéficiaires ultimes. Nous pouvons également penser à la situation où un mineur serait le bénéficiaire d'une fiducie discrétionnaire détenant le contrôle d'une société. Ces bénéficiaires ultimes seraient plus susceptibles d'être victimes d'enlèvement avec des demandes de rançon lors de leurs déplacements. Des tiers mal intentionnés pourraient en effet présumer qu'ils ont accès à des sommes d'argent considérables.

En limitant l'accès aux renseignements concernant les mineurs bénéficiaires d'une fiducie et en permettant aux bénéficiaires ultimes de fournir une adresse de correspondance plutôt qu'une adresse résidentielle, le gouvernement du Québec semble reconnaître, bien qu'implicitement, que ces risques constituent une menace sérieuse et pressante pour la vie privée et la sécurité des personnes. Or, il est donc raisonnable de se demander si ces mesures sont suffisantes pour réduire les risques auxquels les individus peuvent être exposés. À défaut, des restrictions additionnelles devraient être envisagées afin de réduire davantage ces risques.

e. Mesures de sécurité proposées par le gouvernement pour protéger la vie privée

Un certain nombre de mesures ont été proposées (bien que, comme mentionné précédemment, elles n'aient pas toutes été mises en œuvre dans le cadre du Projet de loi 78) pour faire face à ces risques, mais elles manquent généralement de substance et de portée. Par exemple, certaines mesures, telles que la limitation de la divulgation du mois et de l'année de naissance d'un bénéficiaire ultime, ne présentent que peu d'avantages pratiques en termes de protection de la vie privée, car elles ne réduisent pas de manière significative le risque que des renseignements sensibles soient utilisés pour usurper l'identité d'une personne.

Plus alarmante encore est la suggestion selon laquelle le registraire des entreprises pourrait limiter l'accès aux renseignements personnels concernant un bénéficiaire ultime lorsque cet accès présente une menace sérieuse pour la sécurité d'un individu. Or, comment le registraire évaluera-t-il ce risque, étant donné qu'il s'agit souvent d'une évaluation contextuelle et temporelle ? Y aura-t-il une procédure en bonne et due forme permettant aux particuliers de soumettre une demande au registraire afin de restreindre l'accès à leurs renseignements personnels ? Dans l'affirmative, quelles garanties procédurales seront mises en place pour protéger les intérêts de ces personnes ? Ce ne sont là que quelques-unes des questions qu'il faut prévoir si le gouvernement envisage de déléguer cette tâche importante au registraire.

f. Des alternatives moins intrusives pour la vie privée

Enfin, il convient de répéter que des solutions de rechange existent et ont été adoptées dans d'autres juridictions. Ces alternatives méritent d'être étudiées et débattues, car une approche moins intrusive pourrait être retenue pour atteindre les objectifs du Projet de loi 78. Nous ne prétendons pas fournir une analyse exhaustive de ces alternatives ni de toutes les questions qui peuvent en découler. Ce qui suit peut servir de tremplin pour approfondir le débat à ce sujet.

Premièrement, il convient de noter que l'OCDE a récemment reconnu, dans la trousse d'implantation de la NCD publiée en mars 2019,³³ les risques inhérents découlant de propositions similaires à celles avancées par le Projet de loi 78. En effet, plusieurs juridictions refusent de rendre publics les renseignements figurant dans les registres de bénéficiaires ultimes en raison des risques qu'une telle divulgation entraîne pour les individus concernés :

« There is ongoing discussion about whether information in BO registries should be made public. **Some sectors are opposed to making the identity of BOs public because they regard it as a violation of privacy or are concerned that it could lead to higher risks, such as kidnapping or extortion.** »³⁴ [Notre emphase]

Ces risques ont été pris en considération par plusieurs juridictions, y compris le Canada, pour limiter la divulgation des informations contenues dans les registres de bénéficiaires ultimes à un nombre restreint de destinataires ayant un intérêt légitime. Ainsi, il est important de souligner que le gouvernement fédéral et celui de la Colombie-Britannique ont opté pour un registre privé des bénéficiaires ultimes tandis que certaines provinces restreignent la consultation de leur registre public.

Par exemple, depuis le 13 juin 2019, les sociétés par actions constituées en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*³⁵ (« **LCSA** ») doivent tenir un registre privé des « personnes exerçant un contrôle significatif » sur lesdites sociétés. Toutefois, la LCSA limite la divulgation des renseignements contenus dans ce registre à un nombre restreint de personnes, à savoir : aux administrateurs, actionnaires, créanciers et organismes d'enquête (forces de police, ARC et organismes provinciaux ayant des responsabilités similaires, etc.).³⁶

Tout comme l'approche fédérale, la Colombie-Britannique a opté pour la constitution d'un registre privé par les sociétés par actions, qui peut être consulté sur demande et à certaines conditions, par ses administrateurs actuels, les autorités chargées de l'application de la loi, les autorités fiscales et les autorités réglementaires.³⁷

Seules trois autres provinces disposent d'un registre public des sociétés facilement accessible: Terre-Neuve-et-Labrador, l'Île-du-Prince-Édouard et la Nouvelle-Écosse. Toutefois, ces provinces ne mettent pas à disposition du public les informations concernant les personnes physiques autres que les administrateurs et dirigeants des sociétés assujetties. De plus, la fonctionnalité de recherche est limitée aux noms de sociétés. En d'autres termes, ces interfaces en ligne ne permettent pas d'effectuer de recherche dans le registre en utilisant le nom d'une personne physique.

Dans les autres provinces ou territoires, le degré d'accessibilité d'un registre public est très variable. Par exemple, en Alberta, les recherches ne peuvent être effectuées que par des entreprises enregistrées (par exemple des cabinets d'avocats), tandis qu'au Yukon, les recherches détaillées exigeront des frais de la part des particuliers.

Ce ne sont là que quelques-uns des exemples mis en œuvre dans d'autres juridictions pour améliorer la transparence des entreprises. Bien qu'il reste de la prérogative du gouvernement du Québec de choisir

³³ OCDE, « [A Beneficial Ownership Implementation Toolkit](#) », mars 2019, aux p.18 et s. [ci-après, « **OCDE, BO Implementation Toolkit** »].

³⁴ OCDE, BO Implementation Toolkit à la p. 21

³⁵ L.R.C. (1985), ch. C-44

³⁶ LCSA, art.21.1, 21,3 et 21,31

³⁷ BC BCA, art.119.5, 119-61, 119,81.

une autre voie, le consensus qui semble se dégager des approches sondées ci-dessus suggère qu'il est légitime de se demander si celle privilégiée par le Québec ne va pas trop loin en matière d'atteinte à la vie privée.

Conclusion

Il y a lieu de croire que les mesures proposées par le gouvernement dans le cadre du Projet de loi 78 pourraient porter atteinte aux principes fondamentaux de protection de la vie privée édictés par la Loi sur le privé, le CCQ et la Charte québécoise. Les mesures proposées pourraient aller au-delà de ce qui est requis ou recommandé par les organisations supranationales compétentes telles que l'OCDE et les autorités canadiennes, notamment le Comité permanent des finances. De plus, fournir au public un outil permettant de faire des recherches dans le REQ en utilisant le nom d'une personne physique ne semble pas a priori nécessaire pour lutter contre le blanchiment d'argent, le financement d'activités terroristes ou la fraude fiscale — une tâche qui devrait être menée par les autorités chargées de l'application de la loi, et non par le grand public.

Comme le démontrent les différentes approches présentées ci-dessus, il existe des solutions plus efficaces et moins intrusives pour la vie privée qui répondraient efficacement aux objectifs du gouvernement. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un examen exhaustif de ces questions, les pistes de solution pourraient inclure une combinaison des éléments suivants :

- **Registre privé** : Imposer aux entreprises de conserver un registre privé des bénéficiaires ultimes, consultable uniquement par ceux ayant un intérêt légitime à accéder à cette information (par exemple, les administrateurs, dirigeants, actionnaires, organismes chargés de l'application des lois luttant contre les crimes économiques).
- **Limitation des fonctionnalités de recherche** : Limiter la fonctionnalité de recherche de manière à empêcher la recherche au REQ sur la base du nom d'une personne physique. Dans la mesure où il existe des motifs valables pour effectuer de telles recherches, celles-ci devraient être strictement limitées en termes de personnes autorisées à effectuer de telles recherches afin d'éviter tout abus ou toute compilation illicite de données concernant les personnes dont le nom figure dans le REQ.
- **Limitation de la collecte** : Dans la mesure où le registre s'étend aux bénéficiaires d'une fiducie discrétionnaire, ces bénéficiaires ne doivent être déclarés que s'ils ont reçu une distribution de la fiducie, conformément aux directives de l'OCDE. Cela permettrait de limiter la quantité de renseignements devant être recueillis et communiqués à ce qui est strictement nécessaire dans les circonstances.
- **Protection des renseignements sensibles** : Dans la mesure où les renseignements sont disponibles dans le registre public, ne pas y inclure de renseignements sensibles, notamment l'adresse personnelle d'une personne ni de renseignements relatifs aux personnes vulnérables, y compris, mais sans s'y limiter, aux mineures.
- **Frais et autres mesures visant à décourager les recherches frivoles** : À l'instar de l'approche adoptée par d'autres juridictions canadiennes, des frais pourraient être perçus pour la consultation du registre des bénéficiaires ultimes (ou de certains types de renseignements y afférents) afin de décourager les demandes frivoles et de s'assurer qu'il existe un minimum de légitimité à une demande d'accès à ce type de renseignements.

Le Québec ainsi que le gouvernement fédéral ont récemment proposé de réviser leurs régimes respectifs en matière de protection des renseignements personnels. Cette initiative a pour but de resserrer le contrôle des individus sur leurs renseignements personnels et de fournir des protections plus robustes dans le contexte de l'ère numérique.³⁸ Le Projet de loi 78 semble aller à contre-courant de ces réformes puisqu'il pourrait exposer un grand volume de renseignements personnels potentiellement sensibles à des usages abusifs. Ce risque est particulièrement accru étant donné l'augmentation exponentielle des capacités informatiques et la possibilité de combiner les renseignements disponibles en ligne avec d'autres ensembles de données pour créer des profils détaillés sur une personne physique. Dans ce contexte, la décision de rendre obligatoire la divulgation de renseignements personnels dans une base de données consultable par le grand public ne doit pas être prise à la légère. L'expérience révèle à quel point il est difficile de supprimer des renseignements une fois qu'ils sont disponibles en ligne.

³⁸ Voir, « [Loi sur la protection de la vie privée des consommateurs du Canada : incidences sur les entreprises](#) », 18 novembre 2020; « [Amendements proposés à la loi québécoise sur la protection des renseignements personnels : Conséquences sur les entreprises](#) », 15 juin 2020.

Principaux contacts

Éloïse Gratton

T 514.954.3106
EGratton@blg.com

Andy Nagy

T 514.395.2714
ANagy@blg.com

Elisa Henry

T 514.954.3113
EHenry@blg.com

Services

Droit des sociétés et droit commercial

Cybersécurité, respect de la vie privée et protection des renseignements personnels

BLG | Vos avocats au Canada

Borden Ladner Gervais S.E.N.C.R.L., S.R.L. (BLG) est le plus grand cabinet d'avocats canadien véritablement multiservices. À ce titre, il offre des conseils juridiques pratiques à des clients d'ici et d'ailleurs dans plus de domaines et de secteurs que tout autre cabinet canadien. Comptant plus de 725 avocats, agents de propriété intellectuelle et autres professionnels, BLG répond aux besoins juridiques d'entreprises et d'institutions au pays comme à l'étranger pour ce qui touche les fusions et acquisitions, les marchés financiers, les différends et le financement ou encore l'enregistrement de brevets et de marques de commerce.

blg.com

Bureaux BLG

Calgary

Centennial Place, East Tower
 520 3rd Avenue S.W.
 Calgary, AB, Canada
 T2P 0R3

T 403.232.9500
 F 403.266.1395

Ottawa

World Exchange Plaza
 100, rue Queen
 Ottawa, ON, Canada
 K1P 1J9

T 613.237.5160
 F 613.230.8842

Vancouver

1200 Waterfront Centre
 200 Burrard Street
 Vancouver, BC, Canada
 V7X 1T2

T 604.687.5744
 F 604.687.1415

Montréal

1000, rue De La Gauchetière Ouest
 Bureau 900
 Montréal, QC, Canada
 H3B 5H4

T 514.954.2555
 F 514.879.9015

Toronto

Bay Adelaide Centre, East Tower
 22 Adelaide Street West
 Toronto, ON, Canada
 M5H 4E3

T 416.367.6000
 F 416.367.6749

Les présents renseignements sont de nature générale et ne sauraient constituer un avis juridique, ni un énoncé complet de la législation pertinente, ni un avis sur un quelconque sujet. Personne ne devrait agir ou s'abstenir d'agir sur la foi de ceux-ci sans procéder à un examen approfondi du droit après avoir sopesé les faits d'une situation précise. Nous vous recommandons de consulter votre conseiller juridique si vous avez des questions ou des préoccupations particulières. Borden Ladner Gervais S.E.N.C.R.L., S.R.L. (BLG) ne garantit pas l'exactitude, la validité ni l'exhaustivité des renseignements contenus dans la présente publication. Il est interdit de reproduire, même partiellement, le présent bulletin sans l'autorisation écrite préalable de BLG. Si BLG vous a envoyé cette publication et que vous ne souhaitez plus la recevoir, vous pouvez demander à faire supprimer vos coordonnées de nos listes d'envoi en communiquant avec nous par courriel à unsubscribe@blg.com ou en modifiant vos préférences d'abonnement dans blg.com/MesPreferences. Si vous pensez avoir reçu le présent message par erreur, veuillez nous écrire à communications@blg.com. Pour consulter la politique de confidentialité de BLG relativement aux publications, rendez-vous sur blg.com/fr/ProtectionDesRenseignementsPersonnels.