

Commentaires portant sur le document de consultation – *Transparence corporative*

Présentés au ministère des Finances du Québec

Décembre 2019



© Chambre des notaires du Québec, 2019
101-2045, rue Stanley
Montréal QC H3A 2V4
Tél. : 514-879-1793 / 1-800-263-1793
Télec. : 514-879-1923
www.cnq.org

Toute reproduction d'une partie quelconque de ce document par quelque procédé que ce soit est strictement interdite sans l'autorisation écrite de l'auteur.

L'utilisation du genre masculin a été adoptée afin de faciliter la lecture et n'a aucune intention discriminatoire.

Rédaction et coordination : M^e Raphaël Amabili-Rivet, notaire, Services juridiques et Relations institutionnelles, en collaboration avec M^{es} François Brochu, Stéphane Brunelle, Robert Gagnon et Stéphane-Denis Lacombe, notaires.

Dépôt légal : 4^e trimestre 2019
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

ISBN 978-2-924887-32-5 (PDF)

Table des matières

PRÉAMBULE	4
INTRODUCTION	5
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	6
REGISTRE DES ENTREPRISES	8
Approche potentielle – Première proposition	8
Mise en contexte	9
Définition de « bénéficiaire ultime »	9
Informations portant sur la personne physique qui exerce un contrôle effectif d'une entité	11
Dispense de transmission d'informations portant sur la personne physique qui exerce un contrôle effectif	14
Approche alternative – Mettre le notaire à profit dans cette lutte	15
Autres considérations – Première proposition	17
Regroupement d'informations contenues dans les états des informations	19
Élargir au public la recherche par nom d'individu au Registre des entreprises	19
REGISTRE FONCIER	23
Approche potentielle – Deuxième proposition	23
Bénéficiaires ultimes de biens immobiliers.....	23
Imposition d'une taxe ou d'un droit pour les résidents de la province	25
CONCLUSION	28

Préambule

La Chambre des notaires du Québec est un ordre professionnel regroupant plus de 3 900 notaires et conseillers juridiques. Elle a pour mission principale d'assurer la protection du public, notamment en promouvant l'exercice du droit préventif, en soutenant une pratique notariale innovante et visant l'excellence, tout en favorisant l'accès à la justice pour tous. Au-delà de cette mission première, la Chambre, grâce à ses interventions auprès du législateur, protège et diffuse les valeurs sur lesquelles est fondé le système juridique québécois, à savoir, l'égalité, l'équité et les responsabilités individuelles et collectives.

La Chambre des notaires est particulièrement sensible à la lutte contre la fraude et le blanchiment d'argent. D'ailleurs, des mécanismes rigoureux – et respectueux du secret professionnel – afin de soutenir la lutte contre les activités criminelles ont été mis en place auprès des notaires et sont régulièrement actualisés. À titre d'exemple, la réglementation professionnelle en matière de tenue des dossiers et de comptabilité en fidéicomis a été modifiée de manière à interdire les transactions en argent comptant de plus de 7 500 \$ et plus. De plus, des précisions ont été apportées quant à l'obligation des notaires de procéder à la vérification de l'identité de leurs clients. La Chambre accorde la plus grande importance au respect de ces règles. Par ailleurs, dans le cadre de leurs fonctions d'officiers publics et de conseillers juridiques, les notaires entretiennent une interaction particulière à l'égard du registre des entreprises et du registre foncier. C'est à la lumière de ces expériences et expertises que la Chambre des notaires soumet ses commentaires et observations préliminaires concernant la thématique de la transparence corporative.

Introduction

La Chambre des notaires du Québec (« **Chambre** ») répond avec plaisir à l'invitation lancée par le ministère des Finances, dans le cadre de la consultation publique sur la transparence corporative. Cette consultation, et le document qui en découle (« **Document de consultation** »), étaient attendus avec impatience depuis l'annonce faite par le ministère des Finances, à l'occasion du dépôt du budget 2019-2020, en mars dernier.

D'entrée de jeu, la Chambre partage les objectifs et priorités du gouvernement en matière de lutte contre la fraude, l'évasion fiscale, l'évitement fiscal, le blanchiment d'argent et le financement d'activités criminelles (collectivement nommés « **blanchiment d'argent** »). Sur la scène nationale et internationale, elle est d'ailleurs une membre active d'organisations qui accordent une aussi grande importance à lutter contre ce fléau, soit la *Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada* (« **Fédération** ») ainsi que *l'Union internationale du notariat latin*. La Chambre reconnaît, tout comme le propose le Document de consultation, que le renforcement de la transparence corporative est un levier efficace pour prendre part à cette lutte. Elle salue donc les visées du gouvernement du Québec en cette matière.

La Chambre s'interroge néanmoins sur l'efficacité et les résultats probants qu'auront les mesures proposées par le Document de consultation, particulièrement lorsqu'on y oppose la protection des renseignements personnels. De plus, elle considère que certaines des propositions pourraient ébranler les fondements des institutions que représentent le registre des entreprises (« **REQ** »), le registre foncier (« **RF** ») ainsi que certains principes du droit civil, et ce, sans pour autant atteindre les résultats et objectifs escomptés. Dans cette perspective, le présent mémoire fera état des observations et propositions préliminaires de la Chambre destinées à alimenter la réflexion. La **première partie** du présent mémoire s'attardera à répondre aux mesures proposées à l'égard du REQ alors que la **seconde partie** fera état de commentaires sur les propositions relatives au RF.

Sommaire des recommandations

Aux termes du présent mémoire, la Chambre recommande ce qui suit :

1 (p. 9) *Que l'expression « personne physique qui exerce un contrôle effectif » soit privilégiée à l'expression « bénéficiaire ultime ». La Chambre croit que cette proposition terminologique est mieux adaptée au contexte et plus éloquente.*

Que l'expression retenue soit définie dans le Règlement d'application de la Loi sur la publicité légale des entreprises afin d'en préciser la portée et les modalités d'application.

2 (p. 11) *Que les conseillers juridiques ainsi que les officiers publics aient un rôle essentiel à jouer; autant en ce qui concerne l'obtention des renseignements portant sur la personne physique qui exerce un contrôle effectif, que la transmission de ces renseignements au registre des entreprises du Québec.*

3 (p. 14) *À l'exception des personnes morales de droit public et des émetteurs assujettis, que l'ensemble des entités devant actuellement s'immatriculer au sens de l'article 21 de la Loi sur la publicité légale des entreprises soient soumises à l'obligation de divulguer, au registre des entreprises, les renseignements relatifs aux personnes physiques qui en exercent un contrôle effectif.*

4 (p. 15) *Que des représentants du ministère des Finances et de la Chambre se rencontrent afin de voir comment le notaire peut davantage être mis à profit pour consolider son rôle dans la lutte contre le blanchiment d'argent, tout en s'assurant de respecter les balises établies en matière de protection du secret professionnel du conseiller juridique.*

5 *(p. 17) Que l'accès aux renseignements sur la personne physique qui exerce un contrôle effectif soit restreint à certains organismes qui sont des acteurs de la lutte contre le blanchiment d'argent.*

Qu'il soit envisagé que le registraire des entreprises permette aux autres personnes qui démontrent un intérêt légitime d'accéder à ces renseignements.

6 *(p. 19) Qu'il ne soit pas possible de procéder à une recherche élargie par nom d'individu au sein du registre des entreprises. S'il était néanmoins de l'intention du gouvernement de suivre cette voie, il sera fondamental que des balises strictes soient prévues afin de circonscrire adéquatement les recherches qui peuvent ainsi être effectuées, et ce, en respect des principes de la LCCJTI.*

7 *(p. 23) Que les renseignements relatifs à la personne physique qui exerce un contrôle effectif sur un bien immobilier n'apparaissent pas au registre foncier et ne soient pas rendus accessibles au public.*

Que ces renseignements soient consignés au sein d'un nouveau registre, indépendant du registre foncier, et accessible par un nombre restreint d'organismes en mesure de lutter contre le blanchiment d'argent, notamment les autorités fiscales.

8 *(p. 25) Qu'il soit envisagé d'imposer une taxe ou un droit à l'encontre (1) des immeubles non occupés détenus par des non-résidents de la province, et (2) des transferts immobiliers effectués par des non-résidents de la province.*

Registre des entreprises

Approche potentielle – Première proposition

La première proposition faite par le Document de consultation concerne le REQ et se lit comme suit:

« Obliger l'ensemble des entreprises assujetties à l'obligation d'immatriculation au registre des entreprises à transmettre l'information sur leurs bénéficiaires ultimes au Registre des entreprises du Québec, qui la rend accessible au public ».

La Chambre salue et appuie les visées du gouvernement du Québec relativement à cette mesure antiblanchiment d'argent. La Chambre voit d'un bon œil le fait que le Québec ne souhaite donner sa propre teinte aux propositions qui découlent de l'approche coordonnée fédérale-provinciale/territoriale.

S'il s'agit là d'un objectif louable, la question demeure néanmoins de savoir quelle efficacité la mesure proposée aura sur l'atteinte de cet objectif. Il existe en effet plusieurs cas où les « bénéficiaires ultimes » demeureront eux-mêmes inconnus au moment de transmettre l'information au REQ. À titre d'exemple, dans le cas d'une fiducie¹, la pratique tend à démontrer que la désignation de ses bénéficiaires peut comporter davantage des descriptions que des noms. Les bénéficiaires pourraient ainsi être « les enfants au premier degré de » ou « toute société par actions dont X détient le contrôle ou dont Y est actionnaire », voire « toute société par actions dont X est actionnaire ». ». Dans certains cas, il peut être prévu d'exclure un bénéficiaire à un moment donné, pour toujours ou pour un temps donné, alors que dans d'autres cas ces bénéficiaires peuvent très bien ne pas exister, ou même s'ils existent, se révéler ne jamais être bénéficiaires de la fiducie; faute par les fiduciaires de les avoir désignés comme tels².

¹ Conformément à la *Loi sur la publicité légale des entreprises*, RLRQ, c. P-44.1 (« **LPLE** »), art. 21, al. 1, 8°, seules les fiducies qui exploitent une entreprise à caractère commercial semblent pour l'instant visées par le Document de consultation. Il faudra voir s'il sera éventuellement de l'intention du gouvernement d'élargir l'application des mesures proposées aux autres fiducies. On note par ailleurs que l'utilisation de l'expression « exploitent une entreprise à caractère commercial » porte à confusion et laisse un flou sur l'obligation – ou non – d'immatriculer une fiducie. Il serait approprié d'aborder cet enjeu dans le cadre de la réflexion en cours.

² On pense ici entre autres au cas de la fiducie discrétionnaire.

Mise en contexte

On se rappellera que le notaire doit toujours vérifier l'identité³ des personnes ou entités qui participent à un acte notarié ou à un document qu'il instrumente (p. ex. parties à l'acte, témoin ou autre intervenant). La vérification de l'identité est une obligation qui est intimement liée au statut du notaire, à titre d'officier public et de conseiller juridique⁴. Elle a pour but notamment d'assurer la sécurité des contrats en évitant la supposition de personnes, de façon à protéger la validité et l'authenticité de l'acte notarié. On note par ailleurs que, lorsqu'il est en présence d'une société ou d'une autre entité⁵, la *Fédération* recommande depuis peu que le « professionnel du droit » prenne des mesures supplémentaires afin de déterminer qui détient et contrôle réellement la société, qu'elle soit commerciale ou non, ou s'il s'agit d'un organisme non enregistré⁶. Elle considère que des efforts raisonnables doivent être déployés pour obtenir « des renseignements sur les bénéficiaires effectifs de l'organisme et sur le contrôle et la structure de celui-ci »⁷. L'objectif avoué consiste ici à ce que le « professionnel du droit » puisse prendre des mesures suffisantes pour prévenir le blanchiment d'argent, tout en évitant de participer involontairement à une mesure qui s'y rapporterait.

Cette mise en contexte permet de circonscrire le rôle du notaire et de mieux saisir tous les avantages que cette première proposition du Document de consultation pourrait apporter à la profession notariale et à la clientèle qui bénéficie de ses services.

Définition de « bénéficiaire ultime »

La Chambre considère que la traduction de « beneficial ownership » utilisée dans le document de consultation, à savoir « bénéficiaire ultime », devrait être revue, puisqu'elle s'accorde davantage avec la législation fiscale ou avec les dispositions du Code civil qui se rattachent à la fiducie⁸. De plus, au sens littéral, le terme

³ *Loi sur le notariat*, RLRQ, c. N-3 (« **N-3** »), art. 43. Le *Règlement sur la tenue des dossiers et des études de notaires*, c. N-3, r. 17, prévoit les éléments objectifs qui permettent au notaire d'établir l'identité des parties à l'acte.

⁴ N-3, art. 10.

⁵ FÉDÉRATION DES ORDRES PROFESSIONNELS DE JURISTES DU CANADA, *Directives à l'intention de la profession juridique – Vos responsabilités professionnelles pour éviter de faciliter le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes ou d'y participer*, 19 février 2019, en ligne : <https://fisc.ca/wp-content/uploads/2019/02/Directives-profession-juridique-REV-19-fevrier-2019-1.pdf> (consultées le 4 déc. 2019).

⁶ *Id.*, p. 9.

⁷ *Directives à l'intention de la profession juridique*, préc., note 5, p. 18.

⁸ Voir entre autres *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, c. 64 (« **C.c.Q.** »), art.1261. D'autant plus qu'il ne s'agit pas du terme français utilisé au fédéral ou à l'international⁸ (« bénéficiaire effectif »). Voir Ex. art. L. 561-2-2 du *Code monétaire et financier* (France), art. 4 (27) de la Loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la

« bénéficiaire » semble davantage faire référence à une personne jouissant d'un bénéfice ou d'un avantage découlant des gestes posés par la personne morale, la fiducie ou une autre entité (collectivement nommées « **entité** »). Il semble cependant que l'intention des mesures proposées aux termes du Document de consultation consiste principalement à identifier les personnes qui exercent un contrôle significatif direct ou indirect sur l'entité; on souhaite connaître les personnes qui sont véritablement derrière les opérations et activités de ces entités. Or, les personnes qui exercent un tel contrôle ne « bénéficient » pas nécessairement des opérations et activités posées par cette entité.

Dans cette perspective, la Chambre croit qu'il serait approprié de privilégier une expression plus englobante, permettant à sa face même de mieux comprendre l'objectif recherché par le gouvernement. En accord avec les principes de la *Fédération*, à la simple vue de la définition, il doit effectivement être clair qu'on ne vise pas la personne qui possède les fonds ou qui en profite, ni celle qui exerce l'activité ou qui effectue l'opération; on cherche à identifier la personne qui donne la directive de manipuler les fonds ou d'exercer une activité ou d'effectuer une opération particulière⁹. L'expression qui sera utilisée par le législateur doit être sans équivoque à cet égard.

Afin de satisfaire cette volonté, la Chambre propose d'utiliser l'expression « personne physique qui exerce un contrôle effectif » plutôt que « bénéficiaire ultime ». La Chambre croit que cette terminologie est mieux adaptée et plus éloquente¹⁰. Son utilisation permettrait du même coup de comprendre qu'on ne cherche pas à identifier une filiale ou une autre entité dépendante de la première; on cherche à identifier la ou les personnes physiques qui, ultimement, exercent un contrôle significatif de droit ou de fait sur l'entité. L'identification de cette personne physique et la divulgation de ses renseignements auprès du REQ constituent des démarches qui permettront au notaire

limitation de l'utilisation des espèces (MONITEUR BELGE — 06.10.2017, p. 90839) ou art. 3 (6) de la Directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme

⁹ Voir à cet égard les *Directives à l'intention de la profession juridique*, préc., note 5, p. 12.

¹⁰ C'est d'ailleurs une terminologie qui se rapproche de celle utilisée par le Royaume-Uni dans sa *Companies Act 2016*, à savoir : « People with Significant Control ». Voir à cet égard Paul MARTEL et Howard LEVINE, « Transparence corporative : quelle avenue le Québec empruntera-t-il? », *Blakes classes affaires*, 29 novembre 2019, en ligne : <https://www.blakesbusinessclass.com/transparence-corporative-quelle-avenue-le-quebec-empruntera-t-il/?lang=fr> (consulté le 1^{er} déc. 2019).

de mieux connaître l'entité, sa structure et de s'assurer qu'elle ne fait pas partie d'un stratagème destiné à faciliter le blanchiment d'argent¹¹.

Cela dit, peu importe l'expression retenue, la Chambre croit qu'il sera approprié qu'elle soit définie dans le *Règlement d'application de la Loi sur la publicité légale des entreprises*¹² afin d'en préciser la portée et les modalités d'application. Il s'agira certainement d'un exercice délicat puisqu'on comprend que son application devra être adaptée selon qu'on soit en présence d'une fiducie, d'une société par actions ou d'un autre type d'entité¹³.

Recommandation

1 *Que l'expression « personne physique qui exerce un contrôle effectif » soit privilégiée à l'expression « bénéficiaire ultime ». La Chambre croit que cette proposition terminologique est mieux adaptée au contexte et plus éloquente.*

Que l'expression retenue soit définie dans le Règlement d'application de la Loi sur la publicité légale des entreprises afin d'en préciser la portée et les modalités d'application.

Informations portant sur la personne physique qui exerce un contrôle effectif d'une entité

Les renseignements relatifs au « bénéficiaire ultime », ci-après nommé « **personne physique qui exerce un contrôle effectif** », sont au coeur de la stratégie proposée par le Document de consultation. Il importe donc que ces renseignements soient suffisants pour permettre d'identifier adéquatement le ou les personnes physiques qui exercent un contrôle effectif. À cet égard, la Chambre croit que le ministère des Finances pourrait s'inspirer des renseignements qui sont prévus à l'article 21.1 de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*¹⁴, à l'égard du registre des personnes ayant un contrôle important sur les sociétés. Une fois de plus, ces renseignements devront être modulés selon le type d'entité visée (fiducie, personne morale, société, etc.).

¹¹ Voir à cet égard les *Directives à l'intention de la profession juridique*, préc., note 5, p. 12.

¹² RLRQ, c. P-45, r.1.

¹³ On note, par ailleurs, que le Document de consultation ne fait référence, à sa p. 21, qu'à la perspective du bénéficiaire ultime d'une société par actions. Or, l'approche gouvernementale privilégie l'assujettissement de « toutes autres formes juridiques d'entreprises immatriculées au registre des entreprises du Québec ».

¹⁴ LRC 1985, c. C-44.

Cela dit, le véritable enjeu n'apparaît pas ici être la quantité de renseignements portant sur la personne physique qui exerce un contrôle effectif d'une entité, mais plutôt la qualité et la valeur probante des renseignements ainsi recueillis¹⁵. S'il est avéré que le registraire des entreprises devra, à titre de gardien du REQ¹⁶, vérifier la légalité, l'intégrité et l'exactitude du contenu des renseignements déposée au registre durant la durée de vie de l'entité, il est aussi vrai qu'il ne pourra y arriver seul¹⁷.

Dans un souci d'assurer la fiabilité des renseignements relatifs à la personne physique qui exerce un contrôle effectif de l'entité qui figureront au sein du REQ, la protection du public passant par une information de qualité, la Chambre croit que les conseillers juridiques et les officiers publics, devraient avoir un rôle essentiel à jouer, autant en ce qui concerne l'obtention que la transmission de ces renseignements au REQ¹⁸. Ces derniers pourraient en effet, dans une certaine mesure, assurer le contrôle de la légalité des renseignements fournis par le client relativement à la personne physique qui exerce un contrôle effectif d'une entité, ce qui permettrait d'assurer la qualité ainsi que la validité de ces renseignements.

À noter que les articles 2988 et 2991 du *Code civil* prévoient des mesures équivalentes pour assurer la publicité de certains actes au RF. En effet, à titre d'illustration, l'article 2991 C.c.Q. prévoit le cas d'un acte sous seing privé donnant lieu à l'inscription ou à la suppression d'un droit sur le registre foncier; un avocat ou un notaire doit alors attester « qu'il a vérifié l'identité, la qualité et la capacité des parties, la validité de l'acte quant à sa forme et que le document traduit la volonté exprimée par les parties »¹⁹. Cette attestation doit être jointe à l'acte et permet d'assurer un contrôle de la légalité des renseignements liés à l'identité des parties²⁰.

¹⁵ Particulièrement si le gouvernement à l'intention de rendre cette information opposable aux tiers. Voir LPLE, art. 98.

¹⁶ LPLE, art. 3.

¹⁷ Voir à cet égard les articles 5 et 19 de la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information*, RLRQ c. C-1.1 (« **LCCJTI** ») ainsi que l'article L561-47 du *Code monétaire et financier* (France).

¹⁸ Il s'agit d'ailleurs ici de l'une des recommandations faites par la *Fédération* auprès du Comité permanent des finances de la Chambre des communes. Voir la page 4 du document intitulé *Examen législatif de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité (blanchiment d'argent) et le financement des activités terroristes*, en ligne : https://flsc.ca/wp-content/uploads/2018/03/Lutte_contre_le_blanchiment_mars2018F.pdf (consulté le 1er déc.).

¹⁹ C.c.Q., art. 2991.

²⁰ Les débats parlementaires préalables à l'adoption des articles 2988 et 2991 du Code civil sont particulièrement éclairants. Voir à cet égard les débats de la Sous-commission des institutions, vol. 31, no 26 (27 novembre 1991), p. 1069-1070, en ligne :

Évidemment, les professionnels du droit ne peuvent se substituer au rôle d'un enquêteur chargé de déterminer qui est la personne physique qui exerce un contrôle effectif d'une entité. Toutefois, sur la base de leur compétence respective, leurs rôles et attributs peuvent certainement être mis à profit dans la mise en œuvre de la mesure proposée. À titre d'exemple, le notaire, agissant à titre d'officier public, pourrait très bien, par procès-verbal ou certificat notarié en minute²¹ :

- vérifier l'identité des clients²²;
- certifier la déclaration des clients quant à la personne physique qui exerce un contrôle effectif de l'entité; c'est-à-dire que, sur la base des informations recueillies, des documents présentés (p. ex. audit comptable) et des efforts raisonnables déployés, le notaire constaterait qui est la personne physique ainsi désignée;
- le cas échéant, attester sur la base de cette déclaration et des informations recueillies que les raisons qui amènent les clients à constituer une structure corporative particulière sont légitimes et licites²³.

Il est intéressant de noter que le notaire a non seulement l'obligation de vérifier l'identité des clients qui feraient la déclaration sur une personne physique qui exerce un contrôle effectif d'une entité; il doit également s'assurer qu'ils comprennent la teneur et les conséquences juridiques de cette déclaration. Le notaire a donc l'obligation de prendre les mesures qui s'imposent afin de vérifier la capacité des clients, tout en fournissant

<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/SCI-34-1/journal-debats/SCI-911127.html#Page01069> (consulté le 21 nov.).

²¹ N-3, art. 17 : « Le notaire peut attester l'identité, la qualité ou la capacité d'une personne pour accomplir ou passer un acte juridique. Il doit en dresser alors un certificat par acte notarié ». Le notaire peut également être appelé à dresser un procès-verbal d'identification en minute. Voir les articles 15.9 et ss. du *Règlement sur le registre des droits personnels et réels mobiliers*, RRLRQ, c. CCQ, r. 8.

²² Lesquels doivent fournir des renseignements exacts et produire les pièces ou documents pertinents. Voir N-3, art. 17 et 43 ainsi que le *Règlement sur la tenue des dossiers et des études de notaires*, préc., note 3. Il pourrait également être envisagé que l'État fournisse d'autres outils à l'officier public pour s'acquitter de sa tâche (p. ex. permettre l'accès aux banques de données gouvernementales permettant de vérifier notamment la validité d'un permis de conduire ou d'une carte d'assurance-maladie. L'avènement d'une identité numérique unique est également une avenue intéressante; voir Alexandre DUVAL, *Une identité numérique pour les Québécois d'ici 2021*, 11 décembre 2019, en ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1427120/identite-numerique-citoyens-quebec-fraude-vol-cybersecurite-eric-caire> (consulté le 11 déc. 2019).

²³ Les notaires de France et de Belgique ont une réalité bien différente de celle des notaires du Québec. N'empêche, en vertu de leur obligation au sein de l'Union européenne, ces deux pays ont attribué un rôle très précis au notaire. Essentiellement, ils doivent mettre en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment d'argent, diffuser régulièrement des procédures et de l'information à l'ensemble de leur personnel, tout en les formant à ces risques.

les explications utiles et nécessaires pour qu'ils en comprennent les tenants et aboutissants de leur déclaration²⁴.

Par ailleurs, il existe plusieurs cas où il sera en effet difficile, voire impossible, pour le client de déterminer qui est la personne physique qui exerce un contrôle effectif d'une entité (p. ex. : Ne pas être en mesure de l'identifier ou, comme mentionné en introduction, le bénéficiaire pourrait ne pas encore exister au moment de transmettre l'information au REQ). Sur la base des éléments qui précèdent, le notaire pourrait alors attester qu'il n'est pas encore déterminé (p. ex. cas de la fiducie discrétionnaire) et qu'il a informé son client qu'il devrait faire une nouvelle déclaration lorsque ce sera le cas.

Les professionnels de droit sont des témoins privilégiés de la *vie corporative* québécoise, puisqu'ils sont au cœur des activités des entités au Québec. Ils sont en effet les seuls autorisés à préparer la documentation juridique afférente à la constitution, l'organisation, la réorganisation, la dissolution ou la liquidation d'une personne morale au Québec²⁵. Pour ces raisons, il semble essentiel qu'ils participent à la mise en œuvre de mesures antiblanchiment d'argent.

Recommandation

2 *Que les conseillers juridiques ainsi que les officiers publics, aient un rôle essentiel à jouer; autant en ce qui concerne l'obtention des renseignements portant sur la personne physique qui exerce un contrôle effectif, que la transmission de ces renseignements au registre des entreprises du Québec.*

Dispense de transmission d'informations portant sur la personne physique qui exerce un contrôle effectif

À l'exemple de la France, la Chambre estime que les entités suivantes pourraient être dispensées de transmettre ces renseignements²⁶ :

- Les personnes morales de droit public;

²⁴ N-3, art. 17 et 43. Voir également C.c.Q., art. 1398 et 1399.

²⁵ N-3, art. 15, al. 1, 3^o. *Loi sur le Barreau*, préc., note 28, art. 128, 1^o, c).

²⁶ En accord avec les principes des *Directives à l'intention de la profession juridique*, préc., note 5, ainsi que l'article L561-1 et ss. du *Code monétaire et financier* (France).

- les sociétés qui font appel publiquement à l'épargne au sens de la *Loi sur les valeurs mobilières*²⁷ (« **émetteurs assujettis** »).

Pour le reste, la Chambre croit que l'ensemble des entités devant actuellement s'immatriculer au sens de l'article 21 de la *Loi sur la publicité légale des entreprises* devra minimalement être soumis à l'obligation de divulguer les renseignements relatifs à la personne physique qui en exerce un contrôle effectif.

Recommandation

3 *À l'exception des personnes morales de droit public et des émetteurs assujettis, que l'ensemble des entités devant actuellement s'immatriculer au sens de l'article 21 de la Loi sur la publicité légale des entreprises soient soumises à l'obligation de divulguer, au registre des entreprises, les renseignements relatifs aux personnes physiques qui en exercent un contrôle effectif.*

Approche alternative – Mettre le notaire à profit dans cette lutte

Bien qu'elle salue les objectifs du gouvernement du Québec en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, la Chambre ne peut néanmoins s'empêcher d'avoir des hésitations; les mesures proposées respectent-elles le secret professionnel du conseiller juridique²⁸ et son devoir de loyauté²⁹? Au cas contraire, l'atteinte est-elle justifiée selon les enseignements de la Cour suprême du Canada pour atteindre l'objectif souhaité³⁰? D'autant que d'autres mesures annoncées dans un récent budget du gouvernement, et qui partagent le même objectif, semblent également faire accroc à ce principe constitutionnel³¹. S'il est vrai que la lutte contre ce fléau passe nécessairement par une plus grande transparence des affaires, il est aussi vrai que les mesures législatives qui consacrent une telle transparence doivent, dans une certaine mesure, rechercher un certain équilibre afin de préserver les fondements de notre droit quant au respect du secret professionnel et du devoir de loyauté du conseiller juridique.

²⁷ RLRQ, c. V-1.1.

²⁸ N-3, art. 14.1. *Loi sur le Barreau*, RLRQ, c. B-1, art. 131.

²⁹ *Canada (Procureur général) c. Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada*, 2015 CSC 7.

³⁰ Voir à ce titre les décisions suivantes : *Canada (Procureur général) c. Chambre des notaires du Québec*, 2016 CSC 20 ainsi que *Smith c. Jones*, [1999] 1 R.C.S. 455.

³¹ Entre autres consacrées à l'article 166 du projet de loi n° 42, *Loi donnant suite à des mesures fiscales annoncées à l'occasion du discours sur le budget du 21 mars 2019 et à certaines autres mesures*, 19 novembre 2019, 42^e législature, 1^{re} session.

Le projet de loi n° 115, intitulé *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité*³² est un exemple concret de cette dualité. Afin de lutter contre la maltraitance auprès de ces personnes, le législateur n'a pas hésité, dans ce projet de loi, à élargir la levée du secret professionnel du conseiller juridique, exercée selon le jugement du professionnel³³, et du secret professionnel des autres professionnels régis par le *Code des professions*³⁴. On souhaitait ainsi offrir une protection complémentaire à une certaine catégorie de la population, plus à risque de subir de la maltraitance. Or, le tout s'est fait en respect des principes constitutionnels et des enseignements de la Cour suprême³⁵.

À l'instar de la lutte contre la maltraitance, la Chambre est persuadée que le rôle, la présence et l'implication qu'entendront avoir certains acteurs clés seront déterminants dans la lutte contre le blanchiment d'argent. Le tout doit néanmoins s'entendre selon les principes qui guident le respect du secret professionnel. Comme mentionné précédemment, le notaire est, à ce titre, un allié de taille dont la fonction première d'officier public lui permet de cadrer parfaitement dans la lutte à l'encontre de ce problème social³⁶. On note par ailleurs que certains pays n'ont pas hésité à mettre le notaire au cœur de cette lutte, mettant du même coup ses connaissances, son rôle et son expertise à profit³⁷. Dans cette perspective, la Chambre souhaite vivement rencontrer des représentants du ministère des Finances afin de voir comment le notaire peut davantage être mis à profit pour consolider son rôle dans la mise en place des mesures antiblanchiment, tout en s'assurant que les principes constitutionnels soient préservés.

Recommandation

4 *Que des représentants du ministère des Finances et de la Chambre se rencontrent afin de voir comment le notaire peut davantage être mis à profit*

³² 19 octobre 2016, 41^e législature, 1^{re} session.

³³ Modifications à la N-3 et à la *Loi sur le Barreau*, préc., note 28, telles que proposées par les articles 25 et 29.

³⁴ Modifications au *Code des professions* (RLRQ, c. C-26), telles que proposées par l'article 26.

³⁵ À noter que le Barreau du Québec et la Chambre ont élaboré conjointement des lignes directrices pour moduler l'application de ces nouvelles mesures.

³⁶ C'était d'ailleurs le thème d'une récente conférence, intitulée *Le notaire, acteur de la lutte contre le blanchiment d'argent | Obligations juridiques et déontologiques*. Cette conférence était animée par Me Stéphane Brunelle, ainsi que les professeurs Cyril Nourissat et Jeffrey Talpis.

³⁷ À cet égard, voir la réalité notariale française et belge, préc., note 23.

pour consolider son rôle dans la lutte contre le blanchiment d'argent, tout en s'assurant de respecter les balises établies en matière de protection du secret professionnel du conseiller juridique.

Autres considérations – Première proposition

Comme mentionné en introduction, la Chambre considère que la transparence corporative est une avenue tout à fait appropriée pour lutter contre le blanchiment d'argent. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que la mise en place de diverses stratégies, par ailleurs tout à fait légales (p. ex. prête-nom), peut mener à la création d'une structure corporative plus ou moins complexe pour le justiciable qui n'a, dans les faits, aucune intention malhonnête ou frauduleuse³⁸. Pareille situation illustre bien l'importance d'avoir un équilibre entre la transparence corporative, la préservation de la vie privée ainsi que la confidentialité de renseignements personnels et sensibles qui se rapportent à la personne physique qui exerce un contrôle effectif. Il ne faut pas que des mesures destinées à protéger le public lui portent finalement préjudice.

Peut-être est-ce dans cette perspective que le projet de loi n° 41, *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions des discours sur le budget du 17 mars 2016, du 28 mars 2017, du 27 mars 2018 et du 21 mars 2019*³⁹ (« **PL 41** »), propose de modifier l'article 121 de la *Loi sur la publicité légale des entreprises*⁴⁰. Ainsi, le législateur envisagerait-il déjà de limiter l'accès à certains renseignements du REQ à des organismes afin de tracer la ligne entre l'expectative de la protection des renseignements personnels et ceux de l'intérêt public⁴¹?

C'est justement pour préserver ce mince équilibre que la Chambre recommande que les renseignements du REQ relatifs à la personne physique qui exerce un contrôle effectif d'une entité ne soient généralement pas accessibles au public et soient limités à

³⁸ C.c.Q., art. 1451 et 1452. À cet égard, voir deux jugements récents sur la notion de « simulation » et de « planification fiscale rétroactive » : *Succession de Thouin c. Agence du revenu du Québec* 2018 QCCQ 391 et *Fournier c. Agence du revenu du Québec* 2018 QCCQ 786 dans Alain FORTIER, « Revue de la jurisprudence 2018 en fiscalité et en fiducie » (2019) 121-1 *R. du N.* 185.

³⁹ 7 novembre 2019, 42^e législature, 1^{re} session.

⁴⁰ Préc., note 1.

⁴¹ Pour saisir le contexte derrière cette modification, voir la Pascale CORNUT-ST-PIERRE, « Usages et finalités des registres d'entreprises à l'ère numérique : de l'efficacité économique à la surveillance citoyenne des entreprises » (2019) 60 *Les Cahiers de droit* 589.

un bassin restreint. L'accès à ces renseignements devrait en effet être resserré à des organismes en mesure de lutter contre le blanchiment d'argent. Pour ce faire, les organismes identifiés par l'article 190 du PL 41 constituent un bon point départ, même si l'emphase devrait être mise davantage sur les autorités policières ou fiscales.

La connaissance de la personne physique qui exerce un contrôle effectif sur une entité est une avenue tout à fait louable pour répondre aux objectifs de lutte contre le blanchiment d'argent. Toutefois, le fait de rendre cette information accessible au public risque d'avoir des effets disproportionnés sur ce dernier. La problématique semble résider dans le fait qu'on tente d'incorporer des mesures fiscales au sein d'un mécanisme de droit civil. On créerait par le fait même des effets juridiques en rendant opposables aux tiers l'état des informations⁴² de la personne physique qui exerce un contrôle effectif d'une entité, alors qu'on vise uniquement à déterminer qui en a le « contrôle fiscal ».

La législation québécoise regorge d'exemples où on fait cohabiter de façon parallèle des mesures fiscales et juridiques. L'illustration la plus probante est certainement relative à la notion de « conjoints de fait »; le droit social et fiscal attribue aux conjoints de fait des droits et des obligations similaires à ceux qui relèvent du statut matrimonial, alors que le *Code civil* les exclut complètement du champ d'application auxquels sont soumis les époux⁴³.

Quoi qu'il en soit, on note que l'accès limité aux renseignements portant sur la personne physique qui exerce un contrôle effectif d'une entité est la voie qui a été empruntée par la France. En effet, le décret n°2017-1094⁴⁴ prévoit que les renseignements déposés au *Registre du Commerce et des Sociétés* ne sont pas accessibles à tous. Ce décret fixe la liste des autorités qui pourront y accéder, ce qui couvre notamment les magistrats de l'ordre judiciaire, les agents des douanes, la Direction générale des Finances publiques ou encore les personnes assujetties à l'obligation de lutte contre le blanchiment⁴⁵. Fait

⁴² LPLE, art. 98.

⁴³ Alain ROY, « Affaire Éric c. Lola une fin aux allures de commencement », (2013) *C.P. du N.* 261.

⁴⁴ Décret n° 2017-1094 du 12 juin 2017 relatif au registre des bénéficiaires effectifs définis à l'article L. 561-2-2 du Code monétaire et financier (France).

⁴⁵ *Id.*

intéressant à prendre en compte, toute personne justifiant un intérêt légitime peut demander la communication de la déclaration des bénéficiaires effectifs auprès d'un tribunal⁴⁶.

En résumé, la confidentialité entourant les renseignements relatifs à la personne physique qui exerce un contrôle effectif est avéré, même s'ils ne cachent pas nécessairement des activités illégales (p. ex. contre-lettre). Afin de préserver le mince équilibre entre la confidentialité de renseignements personnels et la finalité de leur collecte auprès du REQ, il convient d'en limiter l'accès à un nombre restreint d'organismes. Par ailleurs, à l'instar de la France, la Chambre croit que le Québec pourrait également envisager que des personnes qui démontrent un intérêt légitime puissent accéder à ces renseignements.

Recommandation

5 *Que l'accès aux renseignements sur la personne physique qui exerce un contrôle effectif soit restreint à certains organismes qui sont des acteurs de la lutte contre le blanchiment d'argent.*

Qu'il soit envisagé que le registraire des entreprises permette aux autres personnes qui démontrent un intérêt légitime d'accéder à ces renseignements.

Regroupement d'informations contenues dans les états des informations

Élargir au public la recherche par nom d'individu au REQ

L'objectif du REQ vise à assurer la sécurité des affaires et la protection du public⁴⁷, par exemple en rendant certaines des inscriptions qu'il comporte opposables aux tiers⁴⁸. Pour ce faire, il est notamment composé d'informations et de documents qui concernent chaque personne, fiducie, société de personnes ou groupement de personnes qui ont

⁴⁶ Voir l'article R.561-59 du *Code monétaire et financier* (France). Des modifications sont néanmoins à prévoir. Voir à cet égard la *Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen*, tel que cité dans P. CORNUT-ST-PIERRE, préc., note 41, à la note 110.

⁴⁷ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Registraire des entreprises – Mission*, en ligne : www4.gouv.qc.ca/fr/Portail/citoyens/programme-service/Pages/Info.aspx?sqctype=mo&sqcid=237 (consulté le 29 nov. 2019).

⁴⁸ LPLÉ, art. 98. Voir également art. 2195 C.c.Q.

l'obligation de s'immatriculer au sens de l'article 21 de la *Loi sur la publicité légale des entreprises*⁴⁹.

De toute évidence, les renseignements qui ont jusqu'alors été consignés au REQ l'ont été en respect des principes actuels du *Code civil* et de la *Loi sur la publicité légale des entreprises*. Ils sont, de façon générale, rattachés aux entreprises assujetties. La Chambre craint donc que l'élargissement des recherches, au sein du REQ, par le nom d'un individu dénature complètement ce registre. En effet, on ouvrirait ainsi la porte à la recherche de l'information au sein de renseignements consignés au REQ pour des fins autres que celles pour lesquelles ils ont initialement été recueillis.

Or, la Chambre estime que les fonctions de recherche du REQ devraient être restreintes à ce qui est nécessaire; afin d'assurer le respect de la finalité pour laquelle ces renseignements y ont été inscrits⁵⁰. Autrement, elle considère que cela pourrait mener à une certaine dérive. En effet, l'élargissement des fonctions de recherche par nom d'individu pourrait-il être un prélude à l'élargissement de fonctions de recherche au sein d'autres registres publics? D'autant que l'article 24 de la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* postule que :

« 24. L'utilisation de fonctions de recherche extensive dans un document technologique qui contient des renseignements personnels et qui, pour une finalité particulière, est rendu public doit être restreinte à cette finalité. Pour ce faire, la personne responsable de l'accès à ce document doit voir à ce que soient mis en place les moyens technologiques appropriés. Elle peut en outre, eu égard aux critères élaborés en vertu du paragraphe 2° de l'article 69, fixer des conditions pour l'utilisation de ces fonctions de recherche »⁵¹.

À cet égard, une étude – à laquelle la Chambre a participé – a récemment été entreprise par le professeur Vincent Gautrais, au bénéfice du ministère de la Justice Québec⁵². On s'y interroge entre autres sur la nécessité de prévoir des mesures législatives et réglementaires qui préciseraient les modalités minimales à mettre en place lorsque des banques de données publiques (p. ex. registres tenus par l'État)

⁴⁹ LPLE, art. 13

⁵⁰ Cette position est d'ailleurs en accord avec les décisions *Société Radio-Canada c. Registraire des entreprises*, 2019 QCCS 514 ainsi que *OpenCorporates Ltd. c. Registraire des entreprises du Québec*, 2019 QCCS 3801.

⁵¹ LCCJTI, art. 24

⁵² Étude préliminaire intitulée : *La Lccjti près de 20 ans plus tard ! : état des lieux et perspectives* prévue à <http://lccjti.openum.ca/files/sites/105/2019/08/La-Lccjti-près-de-20-ans-plus-tard-copie.pdf> (consultée le 19 nov. 2019). Voir particulièrement la Question 25 de cette étude.

contiennent des renseignements personnels. L'objectif est de s'assurer que la mise à disposition d'informations et de renseignements ne puisse être attentatoire à la protection des renseignements personnels d'individus⁵³. Les résultats de cette étude sont à venir au cours de l'année 2020.

La Chambre croit qu'il est nécessaire que de telles modalités soient déterminées non seulement afin de garantir la protection de certains renseignements sensibles, mais aussi d'assurer une uniformité d'application au sein de l'ensemble des banques de données publiques et registres. Il importe en effet de préserver la finalité des registres en encadrant et circonscrivant davantage l'utilisation des renseignements qu'il porte, et ce, en conformité avec les exigences de la LCCJTI.

On comprend donc que la réalité de la protection des renseignements personnels à laquelle le REQ est confrontée eu égard à l'intérêt public en est une qui concerne tout autant les autres registres et banques de données publiques du gouvernement. Au bénéfice des utilisateurs de ces registres, la Chambre croit qu'il y aurait lieu d'assurer une uniformité dans les divers moyens retenus destinés à mieux assurer la protection des renseignements sensibles.

En résumé, la Chambre ne croit pas qu'il soit approprié d'élargir au public la recherche par nom d'individu au REQ. S'il était néanmoins de l'intention du gouvernement de suivre cette voie, il sera fondamental que des balises strictes soient prévues afin de circonscrire adéquatement les recherches qui peuvent être effectuées, et ce, en respect des principes de la LCCJTI. En rendant de tels renseignements accessibles au public, il faut se rappeler que ce n'est pas seulement le justiciable qui y aura accès; des procédés technologiques pourraient très bien être mis en place afin de recueillir et consolider les informations de différents registres, dont ceux du REQ⁵⁴.

Recommandation

6 *Qu'il ne soit pas possible de procéder à une recherche élargie par nom*

⁵³ *Id.*

⁵⁴ Peu importe l'objectif poursuivi par cette collecte d'informations. Pour un exemple concret de cette situation, voir la décision *OpenCorporates Ltd. c. Registraire des entreprises du Québec*, 2019 QCCS 3801.

d'individu au sein du registre des entreprises. S'il était néanmoins de l'intention du gouvernement de suivre cette voie, il sera fondamental que des balises strictes soient prévues afin de circonscrire adéquatement les recherches qui peuvent ainsi être effectuées, et ce, en respect des principes de la LCCJTI.

Registre foncier

Approche potentielle – Deuxième proposition

Bénéficiaires ultimes de biens immobiliers

La seconde proposition du Document de consultation vise à consigner à un registre, possiblement le registre foncier, les informations relatives aux « bénéficiaires ultimes de biens immobiliers », ci-après nommés « **personnes physiques qui exercent un contrôle effectif sur un bien immobilier** ». L'objectif consiste à réduire les stratagèmes de blanchiment d'argent et les conséquences négatives sur le marché immobilier (à l'exemple, notamment, de la Colombie-Britannique). Encore une fois, bien qu'elle soit en accord avec les finalités de cette proposition, la Chambre a quelques commentaires et interrogations quant à l'application concrète de cette mesure.

Le principe de la publicité foncière au Québec est résumé aux articles 2934 et 2941 du *Code civil* :

« **2934.** La publicité des droits résulte de l'inscription qui en est faite sur le registre des droits personnels et réels mobiliers ou sur le registre foncier, à moins que la loi ne permette expressément un autre mode.

L'inscription profite aux personnes dont les droits sont ainsi rendus publics.

[...]

2941. La publicité des droits les rend opposables aux tiers, établit leur rang et, lorsque la loi le prévoit, leur donne effet.

Entre les parties, les droits produisent leurs effets, encore qu'ils ne soient pas publiés, sauf disposition expresse de la loi »⁵⁵.

Ces deux dispositions montrent l'incompatibilité du RF avec l'objectif poursuivi par le Document de consultation qui consiste à rendre accessibles au public les renseignements relatifs à la personne physique qui exerce un contrôle effectif sur un bien immobilier. La Chambre s'inquiète des effets juridiques que pourrait créer cette mesure sur l'opposabilité d'un titre de propriété immobilière, notamment sur la

⁵⁵ C.c.Q., art. 2934 et 2941.

confusion que le RF pourrait générer à l'égard des tiers, entre les concepts de « propriétaire fiscal » et de « propriétaire juridique » d'un immeuble:

« [...] les autorités fiscales provinciales utiliseront assurément les renseignements recueillis [...] afin d'appliquer des dispositions fiscales qui font abstraction du détenteur du titre juridique pour remonter aux propriétaires effectifs, en vue de déterminer l'application de la taxe »⁵⁶.

En d'autres termes, le fait que le public puisse avoir connaissance des renseignements se rapportant au « propriétaire fiscal » d'un immeuble risque de rendre son titre opposable aux tiers, alors qu'entre les parties, soit le « propriétaire juridique » et le « propriétaire fiscal », pour des raisons qui peuvent être tout à fait légitimes, on souhaite en limiter les effets juridiques⁵⁷. La possibilité que les renseignements sur la personne physique qui exerce un contrôle effectif sur un bien immobilier différent de ceux qui émanent du titre juridique de propriété immobilière publié au RF créerait une confusion certaine pour le public. Il y aurait alors une difficulté de déterminer quel est le droit réellement opposable aux tiers et un risque de dévier la mission première du RF.

De plus, la Chambre estime que les professionnels du droit peuvent encore une fois ici jouer un rôle en fonction de leurs attributs respectifs pour recueillir les renseignements relatifs à la personne physique qui exerce un contrôle effectif sur un bien immobilier. Toutefois, à l'instar des commentaires portant sur le REQ, la fiabilité de ces renseignements ne pourra jamais être absolue puisqu'elle s'appuiera essentiellement sur une déclaration des parties à l'acte. Ainsi, dans le contexte de la publicité foncière, il semble difficile de déterminer quel sera le meilleur moyen pour obtenir ces renseignements, d'autant qu'il pourrait être préjudiciable que la publication d'un acte au RF soit retardée, voire refusée, pour la seule raison qu'une déclaration de l'acheteur relative à cette personne physique ait été omise⁵⁸.

Bien qu'elle ait été mise de l'avant par d'autres provinces canadiennes, la conception fiscale de « bénéficiaire ultime de biens immobiliers » apparaît incompatible avec les fondements civilistes du système de publicité foncière québécois. Pour toutes ces

⁵⁶ EY CABINET D'AVOCATS, « La *Land Owner Transparency Act* de la Colombie-Britannique franchit l'étape de la première lecture », n° 19, 23 avril 2019.

⁵⁷ C.c.Q., art. 1451 et 1452.

⁵⁸ Contrairement à la déclaration des parties relativement à la T.P.S. et à la T.V.Q. qui constitue une clause accessoire à l'acte

raisons, la Chambre ne croit donc pas que les renseignements relatifs à la personne physique qui exerce un contrôle effectif sur un bien immobilier devraient apparaître au RF, ni être rendus publics.

Tel que brièvement envisagé par le Document de consultation, eu égard au risque de conséquences disproportionnées, la Chambre considère que les renseignements portant sur la personne physique qui exerce un contrôle effectif sur un bien immobilier devraient être consignés au sein d'un nouveau registre, indépendant, et accessible par un nombre restreint d'organismes en mesure de lutter contre le blanchiment d'argent, notamment les autorités fiscales.

Recommandation

7 *Que les renseignements relatifs à la personne physique qui exerce un contrôle effectif sur un bien immobilier n'apparaissent pas au registre foncier et ne soient pas rendus accessibles au public.*

Que ces renseignements soient consignés au sein d'un nouveau registre, indépendant du registre foncier, et accessible par un nombre restreint d'organismes en mesure de lutter contre le blanchiment d'argent, notamment les autorités fiscales.

Imposition d'une taxe ou d'un droit pour les résidents de la province

Des registres similaires à celui recommandé par la Chambre, bien qu'administratifs, semblent par ailleurs déjà exister. La législation fiscale prévoit en effet des mécanismes de divulgation obligatoire pour certaines opérations effectuées par le contribuable, ce qui requiert nécessairement la tenue d'un registre pour consigner les renseignements liés à cette divulgation⁵⁹. D'autres mesures sont par ailleurs envisagés en ce sens par le gouvernement du Québec:

⁵⁹ Voir FINANCES QUÉBEC, *Bulletin d'information 2019-5*, en ligne : http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/bulletins/fr/BULFR_2019-5-f-b.pdf à la p. 6.

- Les règles fiscales annoncées dans le *Bulletin d'information 2019-5*⁶⁰, confirmées par le projet de loi n° 42, prévoient que les parties à un contrat de prête-nom, intervenu dans le cadre d'une opération ou d'une série d'opérations ayant un impact fiscal, ont l'obligation de divulguer cette situation au ministère des Finances⁶¹.
- De la même façon, le troisième alinéa de l'article 9 de la *Loi concernant les droits sur les mutations immobilières*⁶² prévoit désormais qu'une série de renseignements doit être inscrite au formulaire de présentation de la réquisition d'inscription du registre foncier, pour ensuite être collectés par le ministre des Finances, afin qu'il puisse élaborer, des politiques en matière économique, fiscale, budgétaire et financière⁶³.

Dans les deux cas, la collecte de ces renseignements sera vraisemblablement limitée aux seules autorités fiscales. N'est-ce d'ailleurs pas dans la seule perspective d'imposer d'éventuelles taxes qu'il sera pertinent de connaître l'identité de la personne physique qui exerce un contrôle effectif sur un bien immobilier ? Cette mesure constitue un outil important pour freiner la spéculation immobilière et améliorer l'accès à la propriété.

Néanmoins, pour être pleinement efficaces, ces taxes devront nécessairement être jumelées à une connaissance, par les autorités fiscales, de la personne physique qui exerce un contrôle effectif sur un bien immobilier. Il est fréquent que des non-résidents achètent des biens immobiliers par l'entremise de sociétés par actions ou de fiducies. Ces entités juridiques, par exemple, une société par actions constituée au Québec, peuvent être considérées comme résidentes, même si la personne physique qui exerce un contrôle effectif sur un bien immobilier est un non-résident.

De façon plus précise, ces taxes ou ces droits pourraient être imposés à l'encontre **(1)** des immeubles non occupés détenus par des non-résidents de la province, et/ou **(2)** des

⁶⁰ FINANCES QUÉBEC, *Bulletin d'information 2019-5*, en ligne : http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/bulletins/fr/BULFR_2019-5-f-b.pdf.

⁶¹ Préc., note 31, art. 166.

⁶² RLRQ, C.D-15.1.

⁶³ *Loi sur le ministère des Finances*, c. M-24.01, art. 2.

transferts immobiliers effectués par des non-résidents de la province. La Chambre note que ces types de taxes ont eu un impact encore plus important qu’initialement envisagé dans les provinces canadiennes où elles ont été instaurées. Seulement pour la Colombie-Britannique, ces taxes ont rapportés, l’année dernière, 115 millions de dollars, au lieu des 87 millions initialement envisagé par le gouvernement britannocolombien⁶⁴.

Le blanchiment d’argent étant intimement lié à la spéculation immobilière, on peut avoir confiance en l’impact concret qu’auraient de telles mesures au Québec. Elles pourraient certainement contribuer à diminuer les opérations de blanchiment d’argent dans le domaine immobilier⁶⁵ et pourraient être modulées pour s’adapter à la réalité d’un marché spécifique visé (p. ex. une municipalité donnée ou une métropole). En ce sens, la Chambre estime que le gouvernement du Québec devrait fortement envisager d’imposer de telles taxes à l’encontre des non-résidents de la province, comme cela se fait ailleurs au pays. Ces mesures sont celles qui pourraient avoir les répercussions les plus probantes, positives et rapides pour freiner l’hyperactivité croissante du marché immobilier québécois. On contribuerait, du même coup, à diminuer le blanchiment d’argent. Il est bien entendu que la mise en application de ces mesures présuppose au respect du secret professionnel du conseiller juridique et de son devoir de loyauté. La Chambre renvoie à cet égard aux pages 15 et suivantes du présent mémoire.

Recommandation

8 *Qu’il soit envisagé d’imposer une taxe ou un droit à l’encontre (1) des immeubles non occupés détenus par des non-résidents de la province, et (2) des transferts immobiliers effectués par des non-résidents de la province.*

⁶⁴ JULIE LANDRY, *La taxe sur la spéculation immobilière rapporte plus que prévu en Colombie-Britannique*, 11 juillet 2019, en ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1219427/taxe-speculation-immobiliere-cb-crise-logement-acheteurs-etrangeurs> (consulté le 4 déc. 2019).

⁶⁵ MCCARTHY TÉTRAULT, *Identification des acheteurs non-résidents au Québec : une nouvelle taxe à suivre?*, 15 février 2019, en ligne : <https://www.mccarthy.ca/fr/references/bloques/lay-land/identification-des-acheteurs-non-residents-au-quebec-une-nouvelle-taxe-suivre> (consulté le 4 déc. 2019) : « En Colombie-Britannique, la *Speculation and Vacancy Tax* allant jusqu’à 2% de la valeur de la résidence est payable annuellement par les non-résidents de la province qui sont propriétaires d’habitations situées dans certaines régions de la province, y compris Vancouver. Également, la *Additional Property Transfer Tax on Foreign Buyers* de 20% de valeur de la résidence est payable lors de l’acquisition par un non-résident du Canada d’une telle résidence dans certaines régions désignées de la province, incluant Vancouver. ».

Conclusion

La Chambre salue la volonté et l'intention gouvernementale de mettre en place des règles antiblanchiment d'argent. Bien que la transparence corporative soit un levier efficace pour y arriver, il ne faut pas perdre de vue le risque que les mesures qui s'y rapportent s'inscrivent en porte à faux à l'égard de certains principes fondamentaux. Ainsi en est-il du respect des institutions que représentent le registre des entreprises et le registre foncier, la sauvegarde de certains renseignements personnels et sensibles portant sur la personne physique qui exerce un contrôle effectif d'une entité ainsi que la préservation du secret professionnel du conseiller juridique et de son devoir de loyauté.

Dans ces circonstances, au nom de la protection du public, la Chambre considère que la mise en application éventuelle des propositions du Document de consultation devra tenir compte de ce risque afin d'atteindre adéquatement les objectifs recherchés par le gouvernement. La Chambre espère que les commentaires et observations formulés dans le cadre du présent mémoire auront su contribuer à alimenter la réflexion en ce sens. Évidemment, elle demeure disponible pour collaborer pour la suite et espère la tenue d'une rencontre avec des représentants du ministre des Finances, au cours de l'année 2020, afin d'échanger davantage sur les différents enjeux soulevés.