

**CONSULTATION AU SUJET DE MESURES POTENTIELLES
VISANT À AMÉLIORER LA TRANSPARENCE CORPORATIVE**

**MÉMOIRE DE LA SOCIÉTÉ RADIO-CANADA ET
CANADIAN BROADCASTING CORPORATION**

1. **RÔLE DES MÉDIAS DANS LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE, L'ÉVASION FISCALE ET L'ÉVITEMENT FISCAL**

CONTRIBUTIONS TANGIBLES DES MÉDIAS, DANS LE MONDE

Au printemps 2017, l'OCDE a mené une vaste enquête sur le rôle des médias en matière de lutte contre la corruption auprès de journalistes de 43 pays. Dans son rapport de 2018, l'OCDE écrivait:

« Les médias sont une source essentielle dans la détection des affaires de corruption transnationale, que ce soit pour les autorités répressives qui mènent des enquêtes lorsque des allégations paraissent dans la presse, ou pour les entreprises qui peuvent alors décider d'enquêter en interne ou de s'auto-dénoncer, ou encore pour les entités tenues de procéder à des déclarations d'opérations suspectes de blanchiment de capitaux, après que des journalistes leur ont adressé des demandes d'information ou ont publié des articles ou diffusé des reportages les concernant. Entre l'entrée en vigueur de la Convention anti-corruption de l'OCDE en 1999 et 1 juin 2017, 2 % des schémas de corruption transnationale ayant donné lieu à des sanctions, correspondant à 6 affaires, ont été mis à jour à la suite de la parution dans la presse d'allégations de corruption. En sus de sa contribution à l'ouverture d'enquêtes, la presse peut aussi concourir à l'analyse de problèmes connus, susceptibles de donner lieu à une enquête.

L'enquête sur les Panama Papers, récompensée par un Prix Pulitzer en avril 2017, est le fruit de cinq années de travail sous l'impulsion du Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ) qui s'est renseignée en profondeur sur les paradis fiscaux, et a révélé des chiffres sur les dix pays principaux desquels opèrent les intermédiaires financiers, à savoir Hong Kong, le Royaume-Uni, la Suisse, les États-

Unis, le Panama, le Guatemala, le Luxembourg, le Brésil, l'Équateur et l'Uruguay. De même, en avril 2016, après six mois d'enquête, deux grands organes de presse ont fait éclater le scandale Unaoil, une affaire présumée de corruption transnationale dans le cadre de laquelle des pots-de-vin auraient été versés au nom de différentes entreprises de pays du monde entier (...) Plus récemment, l'enquête de l'ICIJ sur les Paradise Papers a donné lieu à des reportages partout dans le monde au sujet de l'utilisation de centres financiers offshore par plus de 100 entreprises multinationales afin de dissimuler certaines transactions. Les investigations de l'ICIJ ont mobilisé plus de 380 journalistes à travers six continents dans 30 langues ce qui souligne l'importance des réseaux collaboratifs pour des journalistes d'investigations qui travaillent sur enquêtes complexes et transnationales. Seize des 41 États Parties à la Convention dont l'évaluation de Phase 3 a été achevée ont confirmé avoir détecté au moins une affaire de corruption transnationale par le biais des médias nationaux ou internationaux.»¹

À l'issue de son enquête, l'OCDE a conclu que « les médias sont une source de détection essentielle, mais pour autant sous-exploitée dans les affaires de corruption ».²

En avril 2019, le consortium ICIJ a chiffré les retombées concrètes de l'enquête des Panama Papers : 22 États avaient réussi à recouvrer 1,2 milliard de dollars américains.³

Numéro un sur le podium, le fisc britannique a collecté auprès des fraudeurs 252 millions, suivi de l'Allemagne avec 183 millions. En France, les enquêtes lancées à la suite du scandale ont permis de récupérer 149 millions de dollars.

Au Canada, en avril 2019, l'Agence du revenu du Canada annonçait que 894 Canadiens — des particuliers, des sociétés et des fiducies — avaient été identifiés dans les documents et 525 d'entre eux avaient vu leurs dossiers examinés. L'agence a réalisé 116 vérifications, qui ont

¹ OCDE (2018), *Le rôle des médias et du journalisme d'investigation dans la lutte contre la corruption*, www.oecd.org/corruption/Le-rôle-des-médias-et-du-journalisme-d'investigation-dans-la-lutte-contre-la-corruption.pdf; page 4.

² Idem, page 3.

³xVoir ICIJ: <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/panama-papers-helps-recover-more-than-1-2-billion-around-the-world/>; voir aussi : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1162111/900-canadiens-panama-papers-agence-revenu-canada>

généralisé plus de 15 millions en impôts et pénalités. Ce chiffre pourrait augmenter à la suite de deux perquisitions exécutées en avril 2019 par le gouvernement fédéral à l'étranger dans une affaire de fraude présumée de 77 millions, tirée d'informations contenues dans les Panama Papers.

En avril 2019, le ICIJ écrivait que : « Les Panama Papers n'auront pas seulement permis aux gouvernements de trouver des fonds cachés [...], ils auront également permis, à plus long terme, de modifier les comportements et l'attitude des citoyens ».

Radio-Canada et CBC sont des partenaires-médias d'ICIJ. Nous sommes fiers d'apporter notre expertise locale et d'assurer une diffusion des enquêtes du consortium sur nos plateformes. À l'instar des gouvernements, de l'ONU et des ONG, les médias développent de nouvelles pratiques de collaboration internationale pour mieux enquêter sur les affaires de corruption et de fraude fiscale qui dépassent les frontières.

L'ONG Transparency International reconnaît et souligne le rôle primordial des médias. À la fin des années 1990, dans le cadre de l'adoption de son « système d'intégrité nationale » (ou « National Integrity System »), l'ONG a qualifié certaines institutions de « piliers » dans la lutte contre la corruption. Les médias forment un de ces piliers. Le cadre législatif dans lequel évoluent les médias et la capacité des médias à enquêter sur des affaires de corruption sont des « indicateurs » et des « fondations » de l'indice NIS. Plus les médias d'un pays disposent d'outils d'enquête efficaces et plus ils évoluent dans un contexte propice à la diffusion de leurs enquêtes, plus l'indice d'intégrité nationale du pays sera élevé.

DES ENQUÊTES JOURNALISTIQUES QUE NOUS AVONS DIFFUSÉES ET QUI ONT MENÉ À DES RÉSULTATS TANGIBLES

Nous avons choisi quatre enquêtes journalistiques afin d'illustrer le rôle que peuvent jouer les médias dans la détection et mise en lumière de stratagèmes et montages financiers et fiscaux impliquant des sociétés-écrans.

Stratagème fiscal de KPMG

<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/744361/kpmg-millionnaires-canadiens-tromper-fisc-agence-revenu-canada>

En 2015, les émissions Enquête de Radio-Canada et The Fifth Estate de CBC ont révélé les détails d'un stratagème fiscal de KPMG visant à cacher les fortunes de riches Canadiens à l'île de Man. En dépit d'une ordonnance de la cour fédérale, KPMG refusait de remettre à l'Agence du revenu du Canada les noms des clients ayant eu recours à son stratagème.

Mais en 2016, les journalistes de Radio-Canada et de CBC ont réussi à lever le voile sur l'identité de la plupart des clients de KPMG grâce à des recherches exhaustives au registre des entreprises de l'île de Man. En consultant des milliers de pages de documents, ils y ont trouvé 21 sociétés-écrans et des indices cruciaux qui ont permis de retracer les clients canadiens, dont des multimillionnaires et des milliardaires. Des centaines de millions de dollars avaient été dissimulés afin d'éviter de payer des impôts au fisc. (<https://ici.radio-canada.ca/nouvelles/special/2017/03/kpmg/combine-ile-man-canada-mysterieux-clients.html>)

Nos reportages ont mené à la tenue d'audiences parlementaires à Ottawa. Ils ont également contribué à la décision du gouvernement fédéral d'augmenter les ressources d'enquête de l'Agence du Revenu du Canada affectées aux paradis fiscaux et à revoir les critères d'admissibilité au programme des divulgations volontaires.

La société immobilière du Québec

<http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/special/2016/11/allegations-fraude-plq-societe-immobiliere-quebec-fava-rondeau-fortier-bartlett/>

Dans une enquête menée avant 2016 (alors qu'il nous était possible de chercher par nom d'individus sur la plateforme de JLR Solutions Financières (une société d'Équifax) (« JLR »)), nous avons été en mesure de vérifier des informations reçues de différentes sources et identifier les entreprises et les individus en lien avec des allégations de fraude. N'eût été de cette option de recherche, l'enquête journalistique n'aurait peut-être pas vu le jour. Une chose est certaine, l'enquête aurait été moins exhaustive et infiniment plus complexe.

Le retour des Motards

<https://ici.radio-canada.ca/nouvelles/special/2016/9/hells-angels-motards-crime-organise-quebec-enquete/>

Dans un reportage sur le retour des Motards, l'utilisation de la recherche par administrateur ou par actionnaire nous a permis d'identifier les individus, propriétaires d'entreprises de vapotage ou de chandails Headrush, qui avaient des liens directs avec les motards. L'équipe a pu

conjuguer les informations provenant du plumeur et les croiser avec les noms d'administrateurs d'entreprises. Cet exemple est intéressant, car, au début de la démarche journalistique l'équipe avait accès à la recherche par nom d'administrateurs ou d'actionnaires. Pendant l'enquête, JLR s'est vu refuser l'accès aux données. Les journalistes ont été incapables de poursuivre leurs recherches par nom d'administrateurs ce qui aurait pu permettre de savoir dans quels secteurs ou quelles entreprises les personnes concernées blanchissaient possiblement leur argent.

La Commission Charbonneau

Lors de la Commission Charbonneau, des noms d'entrepreneurs proches du crime organisé ont été mentionnés. Plusieurs individus portaient un nom relativement répandu. Grâce à la recherche par administrateur ou actionnaires d'entreprises, nous avons pu croiser les informations disponibles afin de nous assurer qu'il n'y ait pas d'erreur sur la personne et de ne pas nuire à la réputation d'homonymes qui n'étaient pas liés aux informations provenant de la Commission Charbonneau.

2. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX SUR LA SITUATION ACTUELLE DU REGISTRE QUÉBÉCOIS

Tax Justice Network (« TJN ») s'est penchée sur ce que devrait inclure un registre d'entreprises dans le contexte de la lutte contre la fraude fiscale et la corruption. En 2017, TJN a identifié 77 caractéristiques à considérer dans le cadre de la création d'un registre ou dans le cadre de l'analyse d'un registre existant⁴.

Il est vrai, tel que rapporté dans le document de consultation, que le registre québécois présente plusieurs des caractéristiques identifiées par TJN. Mais l'analyse ne devrait pas s'arrêter pas là.

L'ONG a aussi identifié d'autres caractéristiques qui, lorsque présentes, constituent des échappatoires. Chacune de ces échappatoires devrait être évitée, puisqu'elle compromettrait la conformité d'un registre.

Selon le modèle de TJN, le registre québécois contient plusieurs échappatoires: il n'est interrogeable que par nom d'entreprise ou par numéro d'entreprise; il ne contient pas d'informations sur les bénéficiaires ultimes; et l'obligation d'immatriculation n'est pas imposée aux fiducies privées (pour ne nommer que celles-là).

Le TJN a aussi développé un « indice de secret financier » (« financial secrecy index ») dont plusieurs composantes touchent à la publicité légale des entreprises. En 2018, le Canada se situait au 21^{ème} rang des pays *les plus opaques au monde*, devant les Bermudes (36^{ème}) et la Barbade (48^{ème}), pourtant reconnus comme des paradis fiscaux. La Suisse occupe la première position du classement et serait le pays ayant l'indice de secret financier le plus élevé.

Soutenue par l'Institut de la Banque mondiale, OpenCorporates a élaboré une méthode pour mesurer l'ouverture des données sur les entreprises dans différents pays. Les résultats, mis à jour annuellement, sont disponibles sur le « open company data index ». Le Canada a beaucoup à faire avec sa note de 16 points sur 100, loin derrière le Royaume-Uni (90) et la France (80).

Les informations d'un registre d'entreprises sont une chose. Leur accessibilité en est une autre. Le registre québécois a déjà permis plus de possibilités d'accès qu'à l'heure actuelle. Dans sa forme initiale, le registre permettait une recherche par nom d'individus (nous y

⁴ Knobel, Andres et Hariri, Moran Tax Justice Network, « *What should be included in Corporate Registries? A data Checklist* », 2017

reviendrons dans la prochaine section) et, jusqu'en 2016, le REQ permettait le moissonnage de ses données. Des tiers, tels Opencorporates et JLR, opèrent des plateformes d'accès à des renseignements déjà publics (comme ceux du Registraire des entreprises du Québec) et offrent un plus grand éventail d'options de recherche. Les recherches par nom d'individu et par adresse civique y sont possibles. Il est aussi possible de demander d'être avisé lorsque des changements sont apportés au registre relativement à une entreprise sélectionnée.

Les plateformes Opencorporates et JLR offrent des ressources inestimables qui sont autrement indisponibles aux médias, et particulièrement aux journalistes d'enquête. Ces entreprises ont aussi le mérite de stimuler l'innovation et de soutenir le développement de l'économie. Mais depuis 2016, les données du REQ (disponibles sur les plateformes de JLR et Opencorporates) ne sont plus à jour. L'outil est toujours disponible, mais les données ne sont plus fiables. Évidemment, plus le temps passe, moins les données des plateformes seront fiables.

Jusqu'en 2016, ces plateformes ont contribué à la production de nombreux reportages d'intérêt public (voir les exemples donnés à la section précédente).

Radio-Canada a tenté à plusieurs reprises depuis 2016 de sensibiliser le gouvernement aux importantes conséquences négatives des modalités d'utilisation entrées en vigueur en 2016, allant jusqu'à tenter un recours en révision judiciaire⁵, sans succès.

⁵ Société Radio-Canada c. Registraire des entreprises, 2019 QCCS 514 (CanLII).

3. COMMENTAIRES SUR LES APPROCHES POTENTIELLES

APPROCHE POTENTIELLE: OBLIGATION DE DÉCLARER AU REGISTRAIRE DES ENTREPRISES DU QUÉBEC LES INFORMATIONS SUR LEURS BÉNÉFICIAIRES ULTIMES ET LES RENDRE ACCESSIBLES AU PUBLIC.

Selon des auteurs et plusieurs ONG, l'identification des bénéficiaires ultimes est la plus importante mesure qu'un État peut prendre pour combattre le blanchiment d'argent, l'évasion fiscale et la fraude⁶.

Vu l'importance de ce constat, l'OCDE, Transparency International et TJN se mobilisent pour vulgariser les enjeux liés à la transparence des bénéficiaires ultimes et identifier les meilleures mesures pour l'atteindre. Forts du travail colossal de ces organisations internationales, les États membres du G20 ont établi une liste de 10 principes en matière de transparence au niveau des bénéficiaires ultimes. Les résultats de chaque État sont publiés régulièrement.

Le Canada fait piètre figure. En avril 2018, Transparency International rapportait que le Canada était l'un des deux seuls États du G20 qui ne remplissait aucun des principes du G20 complètement⁷. Relativement au 1^{er} principe, soit « la définition de propriété effective », le Canada a obtenu la note de 25%; pour le 3^e principe, « la collecte d'informations exactes sur les bénéficiaires ultimes », la note de 0%; et pour le 4^e principe « l'accessibilité aux informations relatives aux bénéficiaires ultimes », la note de 18%.

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?*

Lorsque Transparency International a révisé le cadre législatif canadien, les modifications de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* en matière de bénéficiaires effectifs n'avaient pas encore été adoptées (incluant la définition de « bénéficiaire ultime » que le gouvernement du Québec envisage adoptée). L'ONG a analysé le cadre législatif en place à l'époque, sous l'égide du CANAFE⁸, et non les nouvelles dispositions fédérales en vigueur depuis 2019.

⁶ Voir notamment Lucas Amin and José María Marín, 2018 Transparency International, « *Recommendation on Beneficial Ownership Transparency For Open Government Partnership National Action Plans* ».

⁷ Transparency International, « Canada- Beneficial Ownership Transparency », April 2018.

⁸ *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroriste.*

Cela dit, les conclusions de Transparency International sont tout de même éclairantes.

Par exemple, sous l'égide du CANAFE, le « contrôle » sur une société est exercé par un individu qui détient ou contrôle, directement ou indirectement, un minimum de 25 % d'actions.

Transparency International avait dénoncé cette composante du cadre législatif du CANAFE⁹. L'ONG regrettait l'absence de la notion de contrôle ultime et le fait que la seule notion de contrôle envisagée dépende de la détention ou du contrôle d'un nombre d'actions:

« However, the regulations do not mention ultimate control and limits the exercise of direct or indirect control to the equivalent of a percentage of share ownership ».

En théorie, les mesures fédérales semblent avoir répondu à cette critique et avoir comblé la lacune. En effet, les mesures fédérales prévoient: « est un particulier ayant un contrôle important d'une société le particulier qui (...) exerce, le cas échéant, une influence directe ou indirecte ayant pour résultat le contrôle de fait de la société »¹⁰. (Nos soulignements.)

En pratique, par contre, on pourrait penser que du moment où un individu détient 25 % des actions, cela serait suffisant à l'identifier comme étant le bénéficiaire ultime d'une société, alors que dans les faits, un autre individu en serait le bénéficiaire ultime.

De surcroît, les mesures fédérales n'établissent pas clairement si un individu en situation de contrôle de fait d'une société pourrait être qualifié de bénéficiaire ultime s'il ne détient aucune action.

À l'instar de Transparency International¹¹, nous suggérons que le gouvernement du Québec clarifie la notion de « contrôle de fait » afin d'assurer une application effective de la définition envisagée. La définition envisagée prévoit: « un bénéficiaire ultime désignera (...) un individu

⁹ Transparency International, « Canada- Beneficial Ownership Transparency », April 2018.

¹⁰ Loi canadienne sur les sociétés par actions, art. 2.1.

¹¹ Transparency International: "France Beneficial Ownership Transparency", https://www.transparency.org/files/content/publication/2015_BOCountryReport_France.pdf

exerçant une influence, directe ou indirecte, dont l'exercice entraînerait le contrôle de fait de la société »¹².

Nous suggérons que, pour que la définition de bénéficiaire ultime soit cohérente et efficace, elle devrait absolument inclure un contrôle de fait qui ne dépende pas de la détention d'action (ou toute autre forme légale de contrôle). Autrement, l'inclusion de contrôle de fait pour identifier un bénéficiaire ultime serait purement théorique. Il serait trop facile de contourner les règles.

S'il est possible de contourner la définition, il est possible d'échapper à tout le système de déclaration de bénéficiaire ultime. De là l'importance d'adopter une définition sans ambiguïté, surtout sur la notion de contrôle de fait.

Il faut aussi dire que les mesures fédérales ont été critiquées et qualifiées de « demi-mesures », « trop prudentes » et « annonçant un mauvais pronostic à long terme »¹³. Denis Meunier, consultant en prévention du blanchiment d'argent et employé retraité de l'Agence du revenu du Canada, a identifié quatre failles importantes¹⁴:

1. L'absence de vérification de l'identité de certains individus qui bénéficient de documents d'identification approuvés par le gouvernement. Ces derniers peuvent être des faux documents ou peuvent avoir été volés.
2. La définition de « contrôle important » contient un seuil de 25% qui peut être facilement contourné; il est aussi plus permissif que le seuil de 10% appliqué pour déterminer qui est un « initié » en vertu des lois sur les valeurs mobilières¹⁵.
3. La peine maximale de 200 000\$ et de six mois de prison n'est pas assez sévère pour dissuader le blanchiment de millions de dollars.
4. Seuls les corps policiers, les autorités fiscales et certaines autres agences liées à la répression du crime peuvent avoir accès au registre.

L'auteur émet une mise en garde sérieuse, à l'intention des provinces :

¹² Page 21 du document de consultation.

¹³ Denis Meunier, *“Canada Business Corporations Act changes to beneficial ownership: « Half measures to combat money laundering and terrorist financing »*, 9 octobre 2019, Intelligence Memos, Financial Entities, Securities Dealers, Life Insurance Sector and Money Services Businesses.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Article 89 de la Loi sur les valeurs mobilières du Québec.

« If these changes to the CBCA on beneficial ownership are meant to guide provinces and territories on harmonizing and strengthening their own business corporation legislation, and adopted without revision to address the loopholes, it will be a happy day for criminals and professional money launderers across the country. Instead of facilitating money laundering, let's combat it. »

Le Québec devrait considérer adopter une approche qui tienne compte de ce qui précède.

En termes d'implantation d'un registre de bénéficiaires ultimes, il existe déjà des guides à suivre, issus du travail de Transparency International¹⁶ (incluant son antenne canadienne¹⁷) et Tax Justice Network¹⁸. Les guides développés par ces ONG regorgent d'informations sur le sujet des bénéficiaires ultimes, notamment quant à leur définition. Les modèles qu'ils ont développés devraient servir de base de travail pour le gouvernement du Québec.

Quelques mots finalement sur le seuil de 25% d'actions. Il est intéressant de noter que le gouvernement de Colombie-Britannique a choisi un seuil de 10% dans le cadre de sa nouvelle loi sur la transparence en matière immobilière¹⁹ (et non 25% tel qu'initialement prévu au projet de loi). Il nous semble que le gouvernement du Québec devrait aussi envisager fixer un seuil de 10% en matière d'identification de bénéficiaire ultime d'une société. Nous reviendrons sur le choix législatif de la Colombie-Britannique plus loin.

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

Le registre des bénéficiaires ultimes devrait permettre ce que son nom promet: l'identification adéquate des bénéficiaires ultimes.

¹⁶ Notamment, voir le « NIS Assessment Toolkit », Transparency International Secretariat, Policy and Research Department, Sept. 2012, disponible à https://www.transparency.org/files/content/nis/NIS_AssessmentToolkit_EN.pdf;

¹⁷ « What we do? Beneficial Ownership Transparency », à <http://www.transparencycanada.ca/tica-project/3005/>

¹⁸ Notamment : « What should be included in Corporate Registries? A Data Checklist, Part 1 : Beneficial Ownership information, disponible à https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2017/04/TJN2017_BO-Registry-ChecklistGuidelines-Apr.pdf; et aussi, et surtout: « Beneficial ownership verification : ensuring the truthfulness and accuracy of registered ownership information », disponible à : https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2019/01/Beneficial-ownership-verification_Tax-Justice-Network_Jan-2019.pdf

¹⁹ Land owner transparency Act, Article 3.1

Selon Transparency International, cette cible serait atteinte lorsque l'information disponible comprend le nom complet, leur numéro d'identification, la date de naissance, nationalité, pays de résidence et une explication sur la manière d'exercer le contrôle.

Au fédéral, les nouvelles mesures de la Loi canadienne sur les sociétés par actions prévoient :
« pour qu'il soit possible de connaître l'identité des particuliers ayant un contrôle important, la société devra tenir un nouveau registre indiquant :

1. le nom, la date de naissance et la dernière adresse connue de ces particuliers;
2. leur juridiction de résidence à des fins fiscales;
3. la date à laquelle chacun d'eux est devenu un particulier ayant un contrôle important de la société et, le cas échéant, celle où il a cessé d'avoir cette qualité;
4. une description de la manière dont chacun d'eux est un particulier ayant un contrôle important de la société, notamment une description de leurs droits ou intérêts relativement aux actions de la société;
5. tout autre renseignement rendu obligatoire par règlement à venir;
6. une description des mesures prises par la société pour identifier tous les particuliers ayant un contrôle important de la société et pour s'assurer que les renseignements inscrits au nouveau registre sont exacts, exhaustifs et à jour.

À l'exception du « numéro d'identification », la nationalité et le pays de résidence (qui peut être différent du pays de résidence à des fins fiscales), les mesures fédérales rencontreraient le standard du G20 (appliqué par Transparency International).

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

Il n'existe aucune justification qui puisse être suffisamment légitime pour relever certaines entités de leur obligation de transparence. À la limite, il pourrait être justifié de moduler l'intensité de l'obligation de transparence en fonction des différentes formes juridiques, dans certaines circonstances. Légiférer pour accorder à une forme juridique le droit d'être opaque semble

totale­ment injustifié dans une société libre et démocratique. Il y aurait là une échappatoire trop facile.

Même du point de vue du milieu des affaires, est-il justifié de prétendre que l'anonymat est souhaitable, voire nécessaire?

En 2014, *Le Devoir* rapportait le contenu d'un mémoire déposé à la commission Charbonneau par trois professeurs en philosophie, soit Marc-Antoine Dilhac, Christian Nadeau et Pierre-Yves Néron. Ces derniers ont invité les entreprises privées et les titulaires de charges publiques à en faire plus dans la lutte contre la corruption ²⁰:

« Si les entreprises croient sincèrement à la saine concurrence et au libre marché, elles doivent se doter d'une « norme anticorruption », calquée sur la norme ISO, afin de faire respecter les règles du libre marché.

(...)

« Par souci de cohérence, le milieu des affaires aurait intérêt à en faire beaucoup plus pour lutter contre la corruption, pour participer à la création d'un environnement sain de concurrence économique ».

« Les élus doivent également cesser d'imputer la responsabilité de la corruption à une poignée de « pommes pourries ».

(...)

Pour les trois auteurs, la corruption est « un virus » qui se développe dans des institutions dysfonctionnelles, au sein desquelles il y a trop d'occasions de contourner les règles. En ce sens, la corruption relève à la fois d'une responsabilité individuelle et collective. »

Le plaidoyer de Transparency International Canada pour « démasquer les propriétaires anonymes d'entreprises » va dans le même sens. L'ONG rappelle, à juste titre que:

« Les personnes morales et les constructions juridiques jouent un rôle utile dans la société, notamment en limitant la responsabilité et en permettant à des particuliers de

²⁰ Brian Myles, *Le Devoir*, « La corruption, une maladie sociale et politique, selon trois professeurs : <https://www.ledouvoir.com/politique/quebec/413535/commission-charbonneau-la-corruption-une-maladie-sociale-et-politique-selon-trois-professeurs>

gérer des richesses pour des tiers. Ces fonctions légitimes des sociétés et des fiducies ne dépendent pas de l'anonymat; elles peuvent encore être exécutées lorsque leur propriété est transparente. La dissimulation des identités des bénéficiaires effectifs n'a rien de constructif pour l'ensemble de la société; le temps est venu d'éliminer cette échappatoire légale. »²¹ (Nos soulignements.)

Dans un rapport de 2016, l'ONG canadienne proposait d'ailleurs :

« La principale recommandation de ce document est que le gouvernement du Canada exige que toutes les sociétés et fiducies du pays déclarent leurs bénéficiaires effectifs. Le gouvernement devrait ensuite publier ces renseignements dans un registre central accessible au public sous forme de données en libre accès. Un registre public des sociétés et des fiducies comprenant des renseignements sur les bénéficiaires effectifs constituerait une façon bon marché et percutante de prévenir leur utilisation à mauvais escient. Il accroîtrait l'efficacité des autorités policières et fiscales. Il aiderait le secteur privé à se conformer aux règlements et à prendre de meilleures décisions sur les plans du commerce et de l'investissement. Il renforcerait aussi la réputation du Canada en matière d'équité et de transparence, tant au pays qu'à l'étranger. »²²

4. *Selon vous, y a-t-il d'autres approches potentielles qui devraient être envisagées par le Québec?*

Il y aurait lieu de considérer augmenter les ressources du REQ et modifier son cadre législatif pour qu'il puisse vérifier et valider toute information soumise (non seulement pour le registre des bénéficiaires ultimes, mais pour toute information communiquée par les assujettis).

Selon Transparency International Canada :

« Au Canada, on vérifie plus rigoureusement l'identité des personnes qui veulent obtenir une carte de bibliothèque que celle des personnes qui créent des entreprises. Les registres des entreprises ne vérifient pas l'identité et la plupart n'exigent aucun renseignement sur les actionnaires, et encore moins sur les bénéficiaires effectifs. La

²¹ Transparency International Canada, « Aucune raison de se cacher : Démasquer les propriétaires anonymes d'entreprises et de fiducies canadiennes », http://www.transparencycanada.ca/wp-content/uploads/2017/02/French_FINAL_Executive-Summary_No-Reason-to-Hide_Report2016.pdf

²² Idem, pour le résumé du rapport, en français; voir aussi : Transparency International Canada, « No reason to hide; unmasking the anonymous owners of Canadian Companies and Trusts », 2016.

plupart des provinces permettent aussi le recours à des administrateurs et des actionnaires prête-noms, qui ne sont pas tenus de divulguer qu'ils agissent au nom d'un tiers. Bien qu'on ait proposé une loi pour éliminer les actions au porteur à l'échelle fédérale, elles sont encore permises dans une grande partie du pays. Au Canada, les fiduciaires ne sont pas tenues de s'enregistrer ou de déposer une pièce attestant leur existence. On estime qu'il existe des millions de fiduciaires au Canada, bien que seulement 210000 soient enregistrées aux fins de l'impôt. Les fiduciaires ne sont pas tenus de conserver quelque dossier que ce soit sur les bénéficiaires effectifs ni de divulguer qu'ils agissent pour des tiers lorsqu'ils transigent avec des banques ou d'autres entreprises. Le manque de renseignements accessibles sur les sociétés privées et les fiduciaires, ainsi que sur leurs bénéficiaires effectifs, constitue un énorme obstacle pour les autorités policières et fiscales. Le taux de réussite de la GRC dans les poursuites pour blanchiment d'argent n'est qu'une fraction de ce qu'il est pour d'autres crimes. Dans plus de 80 % des cas, on n'arrive pas à identifier un suspect, et seul le tiers des causes qui sont portées devant les tribunaux se soldent par une condamnation. Il est impossible de mesurer les pertes fiscales que subit le Trésor public en raison du manque de données sur les entités et les dispositions juridiques, mais elles atteignent probablement les milliards de dollars. »

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

Dans la section « autres considérations » du document de consultation, il est indiqué qu'il « pourrait être envisagé de ne pas rendre publique l'information sur les prête-noms inscrite au registre des entreprises », sans plus d'explications. Pourtant, il est aussi souligné que le fait d'obliger la déclaration des véritables bénéficiaires des entreprises ne revient pas à interdire l'utilisation de conventions de prête-noms. Ces dernières demeureraient légales, dans la mesure prévue au Code civil. Ici, comme en matière de vie privée, les personnes qui bénéficient des avantages d'un véhicule corporatif assujetti à l'immatriculation, seront présumées avoir accepté que les conventions de prête-noms relèvent du domaine public.

Au risque de nous répéter, les « fonctions légitimes des sociétés et des fiduciaires ne dépendent pas de l'anonymat; elles peuvent encore être exécutées lorsque leur propriété est transparente²³ ».

Au minimum, le gouvernement devrait donner l'exemple : obtenir des entreprises et des personnes physiques avec qui le gouvernement est en relations d'affaires le consentement de diffuser (de façon proactive) les conventions de prête-nom.

²³ Transparency International Canada, « Aucune raison de se cacher : Démasquer les propriétaires anonymes d'entreprises et de fiduciaires canadiennes »

APPROCHE POTENTIELLE: ÉLARGIR L'ACCÈS AU PUBLIC EN AJOUTANT LA POSSIBILITÉ D'EFFECTUER DES RECHERCHES PAR NOM D'INDIVIDU.

En plus de permettre des recherches par nom d'individu, nous suggérons que le gouvernement considère la possibilité d'effectuer des recherches par adresse civique.

Non seulement l'approche potentielle présente les avantages décrits à la page 27 du document de consultation, mais elle aurait aussi (et surtout) pour effet de combler l'échappatoire du registre actuel, dénoncée par TJN (i.e.: les registres interrogeables seulement par nom d'entreprise sont défailants²⁴).

L'approche potentielle présente des avantages énormes et indéniables pour les médias : les enquêtes seront facilitées, demanderont moins de ressources financières, seront plus précises, exactes, complètes, et plus encore. Dans certains cas, les nouvelles options de recherche seraient non seulement souhaitables, mais essentielles.

Afin d'illustrer certains des avantages concrets de l'approche potentielle pour les médias, nous avons dressé une liste non exhaustive d'enquêtes et de pistes d'enquêtes. Nous avons sciemment évité de donner des informations qui pourraient identifier des personnes concernées par des affaires qui n'auraient pas été diffusées.

Vol de données chez Desjardins

<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1340018/desjardins-enquete-vol-donnees-entreprises>

Dans un reportage sur le vol de données chez Desjardins, des sources avaient identifié des entreprises possiblement d'intérêt, mais aussi des individus. Nous avons été limités dans notre démarche d'enquête journalistique et n'avons pas été en mesure de vérifier s'il existait des liens entre certains individus et des entreprises de services financiers.

Le RENA

Des sources portent régulièrement à notre attention que d'ex-actionnaires et administrateurs d'entreprises inscrites au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA) se relancent en affaires et sollicitent des contrats publics. Toutefois, il nous est difficile de vérifier sans avoir accès au REQ par nom d'individu.

²⁴ Opcite, note 1 : Knobel, Andres et Hariri, Moran Tax Justice Network, « What should be included in Corporate Registries? A data Checklist », 2017.

Réseau de garderies

<http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/701722/garderie-prete-nom>

En janvier 2015, nous avons diffusé un reportage faisant état d'un couple qui utilisait des conventions de prête-noms pour contourner la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* et opérer un réseau de plus de 300 places subventionnées en garderie. Ce reportage a mené à des procédures judiciaires contre les propriétaires et leurs complices.

Depuis, une source a porté à notre attention qu'un autre réseau (dirigé par d'autres propriétaires de garderie) aurait recours au même stratagème. Le fait de ne plus pouvoir interroger une base de données à jour par nom d'individus a représenté un obstacle à notre travail journalistique. Évidemment, un registre des bénéficiaires ultimes qui inclurait les conventions de prête-noms permettrait de mettre au jour ce type de stratagème.

Flamidor Inc.

https://ici.radio-canada.ca/actualite/v2/la-facture/niveau2_12088.shtml

En 2006 l'émission *La Facture* faisait état d'un entrepreneur spécialisé en chauffage qui avait floué des centaines de consommateurs. Cette enquête a mené à 328 chefs d'accusation de l'Office de la protection du consommateur (le plus important dossier de son histoire) notamment contre l'entreprise Flamidor Inc. Cette enquête aurait été impossible sans l'option de recherche par nom d'individus (qui était alors possible sur la plateforme de JLR).

Cuir confort

<https://ici.radio-canada.ca/tele/la-facture/site/segments/reportage/133332/la-facture-vente-pression-meubles-magasins-temporaires>

<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1304390/commerce-meubles-cadeaux-technique-vente>

En septembre 2019, l'émission *La Facture* diffusait un reportage sur des magasins de meubles qui s'installent pour quelques semaines dans des villes au Québec et usent de techniques de vente douteuse qui sont dénoncées par des experts. De l'aveu même d'un des propriétaires, il change de compagnie parce qu'il se dit victime de "mauvaise publicité". L'équipe de *La Facture* a pu confirmer certains noms d'entreprises par le REQ. Il ne serait pas possible de vérifier si les individus créent de nouvelles entreprises dans le futur et s'ils ont recours aux mêmes techniques de vente dénoncées par le reportage.

Vente de thermopompes

En 2018, l'émission La Facture diffusait un reportage sur des consommateurs floués par des entreprises de vente itinérante de thermopompes. Les vendeurs opéraient plusieurs entreprises. L'équipe de La Facture a pu confirmer certains noms d'entreprises par le REQ, mais n'a pu identifier les nouvelles entreprises des propriétaires.

Le document de consultation semble suggérer que le registre a une finalité unique et que l'approche potentielle ne s'inscrirait pas dans cette finalité : « la finalité du registre des entreprises est donc de donner des renseignements sur les entreprises assujetties à la Loi afin de protéger les tiers qui font affaire avec celles-ci, et non de savoir si une personne physique est liée à une ou des entreprises, sauf dans des cas d'exception. »²⁵

L'affirmation laisse bien peu de place au changement. Cette fermeture est-elle justifiée?

La professeure adjointe à la section de droit civil de la faculté de droit de l'Université d'Ottawa, Pascale Cornut-St-Pierre s'est intéressée à la question des usages et finalités des registres d'entreprises dans le cadre d'un article fort pertinent pour la présente consultation, publié en septembre 2019 et intitulé « Usages et finalités des registres d'entreprises à l'ère numérique : de l'efficacité économique à la surveillance citoyenne des entreprises ». ²⁶ L'auteure y écrit :

« Le survol historique qui précède montre que les fins poursuivies par les registres d'entreprises ne se laissent pas aisément réduire à un objectif univoque. Au contraire, au Québec et ailleurs dans le monde, les registres d'entreprises ont été investis de multiples finalités, qui se sont surimposées au fil des ans et des polémiques qui ont agité la société et les milieux d'affaires. Dans leurs formes les plus anciennes, les registres d'entreprises ont d'abord été un moyen d'identifier les commerçants et de permettre une forme de contrôle public de l'activité économique. Lors de la libéralisation de la procédure de constitution des personnes morales, ils sont devenus des outils de lutte contre la fraude et la

²⁵ Document de consultation, page 15.

²⁶ Cornut St-Pierre, Pascale « Usages et finalités des registres d'entreprises à l'ère numérique : de l'efficacité économique à la surveillance citoyenne des entreprises », Les Cahiers de droit, Volume 60, numéro 3, Septembre 2019;

spéculation ; puis, avec les développements de l'industrie et des marchés financiers, ils ont été appréhendés comme des mesures de protection d'un public de créanciers, d'épargnants et de consommateurs. Durant les périodes plus favorables au libre marché, c'est surtout leur apport à la sécurité des transactions et au climat de confiance commerciale qui retient l'attention, ainsi que l'efficacité des services qu'ils rendent aux acteurs économiques. Rien, dans cette évolution, ne laisse cependant croire que l'une de ces finalités en serait un jour venu à supplanter toutes les autres ; le régime contemporain de publicité légale des entreprises semble, au contraire, cumuler ces finalités plurielles et se prêter aux nombreux usages que souhaitent en faire les gouvernements, les entreprises et les acteurs de la société civile. »²⁷

(Nos soulignements.)

En fait, selon l'auteure, les revendications citoyennes de transparence et de libre accès aux informations s'avèrent plutôt conformes aux finalités premières d'un registre d'entreprise :

« Un regard historique sur les régimes de publicité légale des affaires, au Québec et ailleurs dans le monde, permet de conclure que les revendications citoyennes de transparence et de libres accès aux registres d'entreprises s'avèrent plutôt conformes aux finalités premières de l'institution, et ce, même si les organisations de la société civile ne comptent pas parmi ses usagers traditionnellement reconnus. Le concours des ONG et des médias à la surveillance des entreprises est un phénomène relativement récent qui, bien qu'il déplaise parfois au milieu d'affaires, n'en joue pas moins un rôle positif dans la responsabilisation des entreprises transnationales. »²⁸

Par ailleurs, la recherche par nom de personnes était initialement considérée comme une « utilisation normale »²⁹ du registre québécois. La première loi sur la publicité légale des

²⁷ Idem, page 16;

²⁸ Idem, page 19;

²⁹ Idem, page 12;

entreprises adoptée en 1849 (en vigueur jusqu'à 1993) prévoyait deux index pour accéder au registre: l'un classé par raison sociale et l'autre par noms d'individus³⁰.

Il faut aussi rappeler que, jusqu'en 2016, le registre permettait indirectement la recherche par nom de personnes (en permettant le moissonnage de ses données, tel que mentionné ci-avant). On pourrait y voir là, jusqu'en 2016 du moins, une acceptation indirecte que ces recherches s'inscrivent dans les finalités du registre.

Il est aussi intéressant de se tourner vers d'autres registres opérants dans différents secteurs d'activités pour constater que le registre d'entreprises fait figure d'exception. Plusieurs registres publics (la plupart totalement gratuits) permettent des recherches par noms d'individus directement (sur leur plateforme) ou indirectement (en permettant à d'autres de moissonner leurs données et les rendre publiques):

- La RBQ donne accès, publiquement et gratuitement aux données relatives aux détenteurs de licence; la base de données est interrogeable par nom d'entreprise, mais aussi par nom, et ce même si la licence est au nom d'une entreprise. Bref, le public peut savoir si un individu est lié à une ou plusieurs compagnies détentrice(s) d'une licence.
- Le registre foncier du Québec permet le moissonnage de ses données et permet indirectement les recherches par nom d'individus sur d'autres plateformes.
- Le surintendant des faillites : une recherche par nom de personne donne accès aux informations liées à cette personne, mais aussi aux informations des sociétés liées à la personne physique.
- Le RENA permet une recherche par nom d'individu, même si c'est l'entreprise avec qui l'individu a des liens qui n'est pas admissible aux contrats publics.

Ces registres contiennent une foule de renseignements personnels. Le registre foncier, par exemple, permet de connaître: l'adresse de domicile de tout propriétaire, sa profession, date de naissance, état civil, s'il est divorcé, le cas échéant, son régime matrimonial, le mode de financement de l'acquisition de la propriété, l'existence de certaines créances et l'identité des créanciers, le prix d'acquisition, le prix de revente, etc.

³⁰ *Loi sur la déclaration des compagnies et sociétés*, L.R.Q., c.D-1, art. 12 et Formule 4;

Le gouvernement a opté pour l'accès à des renseignements personnels en cherchant par nom d'individus dans plusieurs registres (directement ou indirectement) reconnaissant implicitement que ces recherches ne soulèvent pas d'enjeu légitime de protection du droit à la vie privée ni de protection des renseignements personnels.

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 soumettons que l'approche potentielle ne saurait être constitutive d'une atteinte au droit à la vie privée. En d'autres mots, le fait de pouvoir interroger le registre par nom d'individu ou par adresse civique n'est pas un acte qui pourrait légitimement être qualifié d'atteinte à la vie privée. Pour les fins de la consultation publique, la question pertinente ne devrait pas être de savoir si l'utilisation qui pourra être faite des renseignements obtenus pourrait être constitutive d'une atteinte à la vie privée. La protection de la vie privée contre l'utilisation injustifiée des renseignements obtenus ne relève pas du REQ. Nous y reviendrons.

Mais d'abord, il nous apparaît évident que l'approche potentielle ne soulève aucun enjeu de vie privée.

Il faudrait qu'une attente raisonnable de vie privée existe pour que la protection entre en jeu. Il est établi que les protections des Chartes ou de l'article 35 du *Code civil du Québec* trouvent application seulement s'il est démontré qu'une personne raisonnable et bien informée, placée dans la même situation, s'attendrait à ce qu'on respecte sa vie privée. Autrement dit, l'attente raisonnable de vie privée dépendra d'un ensemble du contexte.

« L'examen de facteurs tel la nature des renseignements, celle des relations entre la partie divulguant les renseignements et la partie en réclamant la confidentialité, l'endroit où ils ont été recueillis, les conditions dans lesquelles ils ont été obtenus et la gravité du crime faisant l'objet de l'enquête, permet de pondérer les droits sociétaux à la protection de la dignité, de l'intégrité et de l'autonomie de la personne et l'application efficace de la loi. »³¹

³¹ *R. c. Plant*, [1993] 3 R.C.S. 281 cité dans *Schreiber c. Canada (Procureur général)*, [1998] 1 RCS 84 et *R. c. Jarvis*, préc., note 1.

Dans son article « Le droit à la vie privée en droit civil québécois »,³² le professeur Pierre Trudel, écrivait :

« Le droit à la vie privée emporte une protection à l'égard d'informations et de processus de décision relatifs à l'intimité et à la faculté de libre arbitre de son titulaire. La teneur du droit protégé au titre de la vie privée comporte des dimensions informationnelles, c'est-à-dire des informations qui révèlent, identifient des traits caractéristiques d'une personne. Ces traits caractéristiques associés à un individu ont trait à sa liberté de décider de son devenir aussi bien que de limiter les informations qui le concernent.

Dès la fin des années 1970, le professeur H. Patrick Glenn, au terme d'une analyse des principales décisions judiciaires québécoises rendues jusque-là, identifiait deux composantes du droit à la vie privée, à savoir le droit à la solitude et le droit à l'anonymat:

« Pour l'instant, [...] deux façons générales d'agir ont été jugées incompatibles avec le droit au respect de la vie privée. La première, c'est l'intrusion injustifiable qui a comme effet de porter un renseignement personnel à la connaissance de l'intrus ou tout simplement de gêner la victime. C'est la solitude de l'individu qui semble atteinte par cette intrusion, une condition de séparation des autres membres de la société. En deuxième lieu, et encore en l'absence de faits justificatifs, il y a l'atteinte à la vie privée qui provient de la diffusion de renseignements ou d'images. En ce cas, la prohibition de l'acte de diffusion protège l'anonymat de la personne, une situation qui est celle de ne pas être identifiable. Dans l'élaboration du droit au respect de la vie privée il faudra déterminer avec précision les cas où un acte d'intrusion ou de diffusion est justifiable, et s'il y a d'autres façons d'agir qui doivent être limitées ou restreintes.»

³² Trudel, Pierre, Le droit à la vie privée en droit civil québécois : <https://pierretrudel.openum.ca/files/sites/6/2014/10/TRUDELVie-prive%cc%81edrtQc.pdf>

La garantie du droit au respect de la vie privée implique non seulement la reconnaissance d'une « sphère de chaque existence dans laquelle nul ne peut s'immiscer sans y être convié », mais c'est aussi préserver le droit de l'individu à l'anonymat en s'opposant à la divulgation « des faits précis sur une personne ». La liberté de la vie privée, c'est ainsi « la reconnaissance, au profit de chacun, d'une zone d'activité qui lui est propre et qu'il est maître d'interdire à autrui ». Notre jardin secret. » (Les références dans le texte original du professeur Trudel ont été omises.)

Il nous paraît manifeste que les personnes occupant une position au sein des entreprises assujetties à l'immatriculation (dirigeant, administrateur, associé ou actionnaire), n'ont pas d'attente raisonnable de vie privée eu égard à leur position, leur nom et leur adresse civique. Le contexte du registre ne relève pas de leur « sphère privée », leur « jardin secret ». Il nous apparaît au contraire tout à fait raisonnable de conclure que toute personne qui assume une position au sein d'une entreprise le fait en acceptant que cette position soit connue du public.

C'est la position qu'ont retenue la France et le Royaume-Uni où les registres d'entreprises permettent notamment la recherche par noms d'individus³³. Au Royaume-Uni, l'agence « Companies House », qui administre le registre rappelle aux assujettis que les avantages de la responsabilité limitée et le privilège d'occuper certaines positions viennent avec des obligations d'ouverture et de transparence :

« In return for the benefits of limited liability, your company must be open and transparent. When you set up or 'incorporate' a company, we review and register certain information about your company and make it available to the public.

(...)

Anybody who becomes a director or officer of a company must be prepared for some of their details to be publicly available. It's important to understand what information we have a duty to make available to the

³³ « www.infogreffe.fr/ », en France et « beta.companieshouse.gov.uk » au Royaume Uni;

public. You must carefully consider any personal or sensitive information you decide to register. »³⁴

La France est généralement reconnue pour son penchant à protéger le droit à la vie privée, en comparaison avec d'autres États de tradition civiliste. Les choix législatifs de la France (reflétés dans son registre Infogreffe, <https://www.infogreffe.fr/>) sont particulièrement révélateurs. Infogreffe contient plus d'informations que le registre québécois, donne accès à plus de documents et permet une foule d'options de recherche supplémentaire (par nom d'individus, par ville ou département du siège, par adresse de domicile ou établissements). Il permet aussi une option de « surveillances d'entreprises » qui permet de déclencher une veille sur une entreprise (ou plusieurs) et d'être informé automatiquement de tout changement. Infogreffe comprend aussi un registre des bénéficiaires ultimes.

Ce constat n'étonne pas puisque la Cour de cassation a déjà statué, à plusieurs occasions, que « la publication de renseignements d'ordre purement patrimonial, dépourvus de toute allusion à la vie et à la personnalité de l'intéressé, ne porte pas atteinte au respect dû à la vie privée de chacun ».³⁵

Au Québec, le législateur a édicté une liste non exhaustive d'actes qui *peuvent*³⁶ être des atteintes à la vie privée à l'article 36 du Code civil : (1) pénétrer chez elle ou y prendre quoi que ce soit; (2) Intercepter ou utiliser volontairement une communication privée; (3) Capter ou utiliser son image ou sa voix lorsqu'elle se trouve dans des lieux privés; (4) Surveiller sa vie privée par quelque moyen que ce soit; (5) Utiliser son nom, son image, sa ressemblance ou sa voix à toute autre fin que l'information légitime du public; (6) Utiliser sa correspondance, ses manuscrits ou ses autres documents personnels.

Nous sommes convaincus que le fait de chercher le registre par nom d'individus ou par adresse civique ne relève d'aucune des situations de l'article 36 et que, si un parallèle pouvait être fait avec l'une des situations, les fins légitimes de l'approche éliminent toute possibilité d'atteinte à la vie privée.

³⁴ <https://www.gov.uk/guidance/your-personal-information-on-the-public-record-at-companies-house>

³⁵ Cornut St-Pierre, Pascale, citant elle-même A. Regobellet, référant à trois décisions du début des années 1990 : Civ. 1^{ère}, 20 nov. 1990; Civ. 1^{ère} 28 mai 1991; Civ 1^{ère}, 20 oct. 1993).

³⁶ Il est utile de noter que le législateur a préféré « peuvent être considérés comme des atteintes » à « sont des atteintes »; ce choix révèle une intention de ne pas définir trop strictement les atteintes potentielles.

Quelques mots sur l'utilisation qui pourrait être faite des renseignements obtenus. Il ne revient pas au REQ de protéger la vie privée des personnes concernées contre l'utilisation des informations contenues au registre.

Surtout, nous considérons qu'il ne revient pas au REQ de restreindre le droit du public à une information légitime et la liberté d'expression, en raison d'éventuelles conséquences de l'utilisation des renseignements sur la vie privée.

Le législateur a déjà encadré cette situation, en édictant l'article 36 : « l'utilisation du nom, de l'image, la ressemblance ou la voix d'une personne à des fins d'information légitime du public n'est pas une atteinte à la vie privée. » Le législateur a ainsi équilibré la liberté d'expression et le droit à l'information, d'un côté, et le droit à la vie privée, de l'autre. Même l'utilisation d'éléments relevant de la sphère purement privée peut être justifiée à « des fins d'information légitime du public ».

Le droit à la vie privée se trouve aussi encadré par les normes applicables en matière journalistique:

« Pour ce qui est du respect de la vie privée dans le contexte médiatique, encore faut-il que l'atteinte soit injustifiée. L'atteinte sera injustifiée si elle résulte d'un exercice déraisonnable de la liberté d'expression, soit parce que la divulgation n'aurait pas été spécifiquement autorisée par l'intéressé, soit parce que le public n'a guère d'intérêt légitime à être informé de ce qui ressort définitivement du domaine privé (infra)³⁷. »

Les journalistes de Radio-Canada et CBC sont par ailleurs soumis aux Normes et pratiques journalistiques qui encadrent leur travail. Au cœur de la mission du diffuseur public canadien figure l'obligation de servir l'intérêt public :

« Notre mission est d'informer, de révéler des faits, de contribuer à la compréhension d'enjeux d'intérêt public et d'encourager la participation des Canadiens à notre société libre et démocratique. »

³⁷ Trudel, Pierre, Le droit à la vie privée en droit civil québécois : <https://pierretrudel.openum.ca/files/sites/6/2014/10/TRUDELVie-prive%cc%81edrtQc.pdf>

Cet intérêt public guide toutes nos décisions journalistiques, tout comme l'obligation d'agir de façon responsable :

« Nous sommes conscients de la portée de notre travail et de notre devoir d'honnêteté auprès des auditoires. Nous n'hésitons pas à corriger une erreur, si nécessaire, ni à effectuer un suivi lorsqu'une situation évolue de façon importante. »

Pour accomplir sa mission, le journaliste doit ainsi avoir accès à l'information. Il lui appartient ensuite de départager ce qui est ou non d'intérêt public, en conformité avec les Normes et pratiques journalistiques.

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

L'approche proposée (incluant celle de rechercher par adresse civique) ne devrait avoir aucune balise, ni exception. La Loi prévoit déjà que le registraire peut empêcher la consultation d'une information personnelle concernant un assujetti ou une autre personne, s'il a des motifs raisonnables de croire que la diffusion de cette information présente une menace sérieuse à la sécurité de l'assujetti ou de cette autre personne³⁸.

Nous soumettons également qu'il y aurait lieu de revisiter les modalités du registre adoptées en 2016 qui empêchent notamment le moissonnage de données notamment à la lumière des enseignements de l'affaire *Opencorporates Ltd. c. Registraire des entreprises du Québec*³⁹. La cour supérieure concluait notamment « qu'aucun article de la LPLE n'a pour effet de créer un monopole sur la tenue d'un Registre contenant des informations sur les entreprises québécoises⁴⁰ » et que « ni le texte de la LPLE, ni son contexte ou son objet ne permettent de conclure que seul le Registraire est autorisé à détenir un document technologique contenant de l'information sur les assujettis ». ⁴¹

³⁸ Loi sur la publicité des entreprises, article 100.

³⁹ 2019 QCCS 3801 (CanLII).

⁴⁰ Normes et pratiques journalistiques de Radio-Canada <https://cbc.radio-canada.ca/fr/vision/gouvernance/normes-et-pratiques-journalistiques>. Idem, Para 65;

⁴¹ Idem, Para. 85;

Plusieurs autres registres d'entreprises ne prétendent pas au monopole des informations, ce qui permet notamment à Opencorporates de mener « un important travail de sensibilisation du public à la complexité des structures d'entreprises contemporaine, ainsi qu'à la qualité inégale des registres d'entreprises qui existent aujourd'hui dans le monde. »⁴²

En France, les « Conditions générales d'utilisation et conditions générales de vente » d'Infogreffe prévoient:

« L'Utilisateur est seul responsable des interrogations qu'il formule et de l'utilisation qu'il fait des résultats obtenus et des conséquences directes ou indirectes de cette utilisation. Il appartient à l'Utilisateur d'en faire un usage conforme à la réglementation en vigueur et notamment aux recommandations de la C.N.I.L. En aucun cas, Infogreffe et/ou un Greffe ne pourront être tenus pour responsable d'un quelconque dommage, de quelque nature que ce soit, résultat de l'utilisation des informations fournies. L'Utilisateur garantit Infogreffe contre toute demande, réclamation, revendication et/ou recours de toute sorte, résultant de toute violation de ces stipulations. »⁴³

Le REQ pourrait s'inspirer de cet avis légal, qui nous apparaît en parfaite adéquation avec la Loi en vigueur au Québec.

⁴² Cornut St-Pierre, Pascale « Usages et finalités des registres d'entreprises à l'ère numérique : de l'efficiencia économique à la surveillance citoyenne des entreprises », Les Cahiers de droit, Volume 60, numéro 3, Septembre 2019, page 6;

⁴³ <https://www.infogreffe.fr/cgu-cgv.html>

APPROCHE POTENTIELLE: OBLIGER L'ENSEMBLE DES PROPRIÉTAIRES FONCIERS DE DÉCLARER LES INFORMATIONS RELATIVES AUX BÉNÉFICIAIRES ULTIMES

1. *Laquelle des approches devrait être privilégiée?*

À l'instar de la Colombie-Britannique qui a confié la tâche de recueillir les informations des bénéficiaires ultimes au responsable des titres fonciers -le *Land Title and Survey Authority*, il nous semble que le gouvernement devrait confier ce rôle au registre foncier du Québec.

C'est notamment ce que suggérait Transparency International Canada dans son rapport « *Opacité : pourquoi les criminels adorent le marché immobilier canadien (et comment y remédier)* »:

« Exiger que les propriétaires véritables de biens immobiliers confirment leur identité auprès des responsables des titres fonciers et rendre cette information accessible au public sous forme de données ouvertes. La communication de la propriété véritable serait une condition préalable à tout transfert de propriété. »⁴⁴

Il nous semble naturel que le registre foncier, responsable des titres fonciers, soit aussi responsable de recueillir les informations sur les bénéficiaires ultimes, surtout si le gouvernement entend rendre le transfert de propriété conditionnel à la communication de l'information.

D'ailleurs, le *Règlement sur le formulaire de présentation de la réquisition d'inscription d'un transfert immobilier* (qui devrait entrer en vigueur en octobre 2020) prévoit déjà que les réquisitions d'inscription devront dorénavant inclure la citoyenneté, pays de constitution d'une personne morale, lieu de conclusion d'un acte constitutif d'une fiducie, intention d'occuper le logement, des cédants et cessionnaires. C'est le registre foncier qui reçoit et révisé les réquisitions d'inscription.⁴⁵

Nous sommes d'avis que le gouvernement devrait considérer modifier la *Loi concernant les droits sur les mutations immobilières* pour que les informations relatives aux bénéficiaires ultimes soient dorénavant requises dans la réquisition d'inscription.

⁴⁴ Transparency International Canada, « *Opacité : pourquoi les criminels adorent le marché immobilier canadien (et comment y remédier)* », disponible à : <http://www.transparencycanada.ca/wp-content/uploads/2019/03/BOT-GTA-Report-Summary-FR-WEB-copy.pdf>;

⁴⁵ Article 2982 Code civil du Québec;

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

Le gouvernement devrait considérer adopter la définition de la Loi 23, soit la « *Land Owner Transparency Act* (« Loi 23») de la Colombie-Britannique⁴⁶.

Les articles 2, 3 et 4 de la Loi 23 se passent de commentaires, sauf peut-être le seuil de 10 pourcent qui fixe le « nombre significatif d'actions » (article 3 (1)). Initialement, le projet de loi prévoyait un seuil de 25 pourcent, mais suite aux recommandations d'experts en blanchiment d'argent, le gouvernement a décidé de le réduire à 10 pourcent.

Ce choix nous semble tout à fait approprié. Pour reprendre les critiques de Denis Meunier⁴⁷, un seuil de 25 pourcent est trop facilement contournable et n'est pas cohérent avec celui de 10% pour identifier un « initié » en matière de valeurs mobilières.

Le seuil de 10 pourcent de la Loi 23 n'a pas été longuement débattu en assemblée législative. Surtout, le choix d'adopter un pourcentage différent dans deux lois en matière de transparence (la Loi 23 et la Loi 24)⁴⁸ n'a pas été réellement débattu. Malheureusement, les débats ne permettent pas d'apprécier la justification de l'adoption de deux seuils différents:

« T. Redies: This section refers to corporate interest holders. In this section, a significant number of shares is defined as 10 percent or more. But in Bill 24, the government has chosen 25 percent as the threshold. Can the minister explain the rationale for this difference in the two thresholds?

Hon. C. James: Bill 24, as I think we talked about in second reading, is a federal-provincial-territorial initiative. That's an initiative that the federal government brought to the Finance Ministers — agreement across the provinces and the territories to enact common legislation. The legislation had the 25 percent in it. That was the legislation that was shared with the Finance Ministers and the agreement that was signed before my time, but by the previous Finance Minister agreement — to bring in this legislation with the 25 percent.

⁴⁶ Articles 2, 3 et 4.

⁴⁷ Denis Meunier, « *Half measures to combat money laundering and terrorist financing* »; voir nos commentaires dans la section (...), ci-avant.

⁴⁸ La Loi 23 (LOTA) édicte le seuil de 10 pourcent; et la Loi 24 (apportant des changements à la *Loi sur les sociétés par actions* de la Colombie-Britannique) prévoit 25 pourcent.

On our legislation... In fact, the expert panel on money laundering sent a letter early in this year — obviously, they knew we were looking at the LOTA legislation, as we talked about it; it was out for consultation — with their recommendation that we look at 10 percent and that that was, in fact, best practice when it came to money laundering, best practice when it came to transparency and that that was the number we should look at. We took their advice and included it in this legislation.

It's really just a matter of what came forward from the federal-provincial-territorial and what came forward in our advice that came.

Sections 3 to 9 inclusive approved. »⁴⁹

La recommandation des experts en blanchiment d'argent a convaincu le gouvernement de Colombie-Britannique qu'un seuil de 10 pourcent était une mesure plus adéquate que le seuil de 25 pourcent. Mais puisque les deux projets de loi visaient ultimement à accroître la transparence et à lutter contre le blanchiment d'argent, le choix de seuils différents nous semble difficile à justifier.

Par souci de cohérence, il nous semble que la notion de « contrôle important » retenue par le gouvernement du Québec devrait être identique tant pour le registre des bénéficiaires ultimes des sociétés que celui des propriétaires ultimes d'immeubles et que ce seuil devrait être de 10 pourcent.

3. *Quelles informations sur les « bénéficiaires ultimes des biens immobiliers » devraient être recueillies? Et quelles informations devraient être publiques?*

Par souci de transparence, les informations sur les bénéficiaires ultimes devraient être « accessible(s) au public sous forme de données ouvertes. »⁵⁰

Le gouvernement pourrait s'inspirer des informations requises sous la Loi 23 de la Colombie-Britannique⁵¹.

⁴⁹ Débat de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique, le mardi 14 mai 2019, 4^e session, disponible à : <https://www.leg.bc.ca/documents-data/debate-transcripts/41st-parliament/4th-session/20190514pm-Hansard-n257#257A:1420>

⁵⁰ *Opcite*; Transparency International Canada, « *Opacité : pourquoi les criminels adorent le marché immobilier canadien (et comment y remédier)* ».

⁵¹ <http://www.mondaq.com/canada/x/813468/real+estate/Transparency+Is+Coming+BC+Passes+Real+Estate+Beneficial+Ownership+Disclosure+And+Public+Registry+Law>