

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

Constats¹

- Les lacunes en matière d'identification du bénéficiaire ultime facilitent l'utilisation des sociétés et fiducies à des fins illicites. En effet, l'étude de plusieurs cas de corruption dans le monde démontre l'utilisation, par des personnes corrompues, de sociétés-écran, de fiducies et de contre-lettres – notamment l'utilisation de prête-noms – pour camoufler la propriété bénéficiaire et les produits de leur crime. C'est le cas de plusieurs des personnes ayant été impliquées ou poursuivies à Laval.
- Les individus se livrant à la corruption, à la fraude ou à d'autres manœuvres dolosives font, très souvent, appel à des professionnels offrant des services aux entreprises pour créer des sociétés, légitimes ou non. On peut notamment penser aux avocats, aux notaires et aux comptables. Dans une étude publiée en 2012 par le *Centre for Governance and Public Policy*, les auteurs constatent que, dans la plupart des cas observés, des professionnels sont intervenus à des moments stratégiques pour créer des sociétés-écrans, notamment à l'étranger. C'est aussi le cas de plusieurs des personnes et des entreprises impliquées ou poursuivies à Laval.
- Les données portant sur les actionnaires et administrateurs d'entreprises comptent parmi celles les plus utilisées, tant par le BIEL que par l'Équipe PL26, pour tenter d'identifier le bénéficiaire ultime des manœuvres dolosives s'étant produites à Laval.
- Il est fondamental que le *Registraire des entreprises* s'assure, autant que possible, de l'exactitude, de la fiabilité et de l'exhaustivité des informations colligées dans le REQ.
- En conséquence, selon les spécialistes du domaine, les informations relatives aux bénéficiaires ultimes au REQ devraient notamment :
 - être accessibles à tous via Internet;

¹ Plusieurs constats de cette section proviennent des sources suivantes : Denis Meunier. Septembre 2018. *Hidden Beneficial Ownership and Control : Canada as a Pawn in the Global Game of Money Laundering*. Institut C. D. Howe, Commentaire # 519. https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/research_papers/mixed/Final%20for%20advance%20release%20Commentary_519_0.pdf ; Kevin Comeau. 7 mai 2019. *Why We Fail to Catch Money Launderers 99.9 percent of the Time*. Institut C. D. Howe, collection E-brief, https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/research_papers/mixed/Final%20for%20release%20e-brief_291_web%20%28003%29.pdf ; Riccardi Michele et Savona Ernesto U.. 2013. *The identification of beneficial owners in the fight against money laundering*. Trento : Transcrime – Università degli Studi di Trento. <http://www.transcrime.it/publicazioni/the-identification-of-beneficial-owners-in-the-fight-against-money-laundering-2/>.

- être gratuites;
 - fournir le nom légal complet, les alias, l'occupation, la citoyenneté et le pays de résidence fiscale;
 - permettre des recherches par nom; et
 - et offrir une ligne de dénonciation.
- Enfin, il faut rappeler l'importance du caractère public des informations contenues au REQ. Ces informations permettent non seulement aux médias, notamment aux journalistes d'enquête, mais à toutes personnes ou organisations préoccupées par la bonne attribution des fonds publics, de jouer leur rôle dans la lutte à la corruption, à la fraude et à l'implication du crime organisé dans l'économie légale. Il faut permettre aux citoyens quels qu'ils soient de pouvoir agir comme agents de changement.

Recommandations

- Compte tenu de l'importance actuelle de renforcer la crédibilité et la transparence des institutions, tant publiques que privées, Ville de Laval estime qu'il y a lieu d'obliger la déclaration au REQ des informations relatives aux bénéficiaires ultimes des sociétés et, également, des fiducies sous réserves de certaines conditions.
- Ces informations relatives aux bénéficiaires ultimes devraient être accessibles au public afin de permettre à toutes personnes ou organisations, notamment celles de Laval, d'apporter une contribution à la lutte incessante au blanchiment d'argent, à la corruption et à l'évasion fiscale. Pour la même raison, l'accès à ces informations devrait être gratuit. Néanmoins, compte tenu de l'impératif d'assurer la qualité des informations contenues au REQ (nous y reviendrons plus loin) et compte tenu des besoins variables des usagers, il pourrait être possible d'élargir la gamme d'informations disponibles en faisant payer les demandeurs. Il y a là certainement une réflexion à faire du côté du *Registraire des entreprises*, notamment en envisageant de proposer des forfaits permettant l'accès à un plus grand nombre d'informations ou à des informations plus précises.
- Le document de consultation annonce l'intention du Québec d'élargir l'obligation faite aux sociétés par actions québécoises de divulguer leurs bénéficiaires ultimes «... à d'autres formes juridiques d'entreprises immatriculées au registre du Québec, même celles constituées à l'extérieur du Québec.» Ville de Laval appuie cette idée car l'absence d'informations relatives à ces entreprises constitue une limite importante dans sa lutte visant à récupérer les sommes ayant été volées aux contribuables lavallois.
- À cet égard, l'autre limite à laquelle la ville fait face, c'est la présence des fiducies. Rappelons que, depuis le 1^{er} juillet 2014, la *Loi sur la publicité légale des*

entreprises oblige les fiducies exploitant une entreprise à caractère commercial à s'immatriculer auprès du *Registraire des entreprises*. Celles qui ne sont pas à caractère commercial et les autres administrées par un assujetti déjà immatriculé sont dispensées de cette obligation. Une réflexion devra éventuellement être faite quant à l'équilibre à obtenir entre les objectifs poursuivis par les personnes créant ces entités corporatives et les objectifs sociétaux poursuivis par l'État qui en permet la création.

- Ville de Laval appuie l'utilisation des mêmes concepts que ceux mis de l'avant par le gouvernement fédéral. Il s'agit d'une amélioration par rapport à la situation actuelle. Mais serait-il possible d'aller plus loin, notamment en évaluant la possibilité :
 1. d'abaisser le pourcentage d'actions détenues par un individu à un niveau inférieur au 25 % proposé; ou
 2. dans le cas où aucun actionnaire n'atteindrait le seuil de 25 %, d'identifier comme bénéficiaires ultimes les 5, 10 ou 20 actionnaires les plus importants, même si, par exemple, chacun d'entre eux détiennent individuellement moins de 2 % des actions.²

Afin de prendre une décision éclairée à cet égard, et afin d'éviter d'accroître indûment le fardeau administratif des entreprises québécoises comme lavalloises, il conviendrait que le *Registraire des entreprises* et le ministère des Finances fassent le portrait de l'actionnariat des entreprises présentes au REQ. Il en résulterait deux contributions :

- a) Meilleure connaissance de l'actionnariat des entreprises faisant affaires au Québec, information névralgique dans un contexte où les chefs d'entreprises québécoises vieillissent et qu'ils doivent dès lors réfléchir au transfert de la propriété à la prochaine génération; et
 - b) Évaluation plus facile du fardeau imposé aux entreprises si, à terme, le gouvernement du Québec voulait abaisser encore davantage le pourcentage d'actions détenues par un individu à un niveau inférieur au 25 % proposé.
- Concernant les adresses des actionnaires et administrateurs, Ville de Laval observe qu'il y a une tendance chez des déclarants à donner l'adresse de l'entreprise plutôt que celle de leur domicile. Or, il importe que l'adresse apparaissant au REQ soit celle du domicile de la personne et non de l'entreprise. De plus, cette information doit demeurer accessible au public, car elle permet de distinguer l'implication dans diverses entreprises d'individus ayant le même nom.

² Andres Knobel pour Tax Justice Network. 22 janvier 2019. *Beneficial ownership verification : ensuring the truthfulness and accuracy of registered ownership information*. p. 19-20. https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2019/01/Beneficial-ownership-verification_Tax-Justice-Network_Jan-2019.pdf

Cette information peut également être croisée avec d'autres sources afin de faciliter les enquêtes, notamment administratives.

- Ville de Laval s'interroge quant à l'idée envisagée de ne pas rendre publique l'information relative aux prête-noms inscrite au REQ. Si ce choix devait demeurer, il faudrait à tout le moins l'expliquer à la population. Car l'information relative à un actionnaire agissant comme prête-nom peut rapidement devenir d'intérêt public.
- Par ailleurs, le REQ pourrait contenir certaines autres informations utiles telles que :
 - L'entreprise est-elle une société cotée à la bourse? Si oui, à quelle bourse?
 - Les administrateurs de la société ont-ils déjà fait faillite? Si oui, quelle est la date de leur libération?
- De même, Ville de Laval estime qu'il est de première importance de maintenir l'accès aux documents conservés. En effet, dans le cadre des procédures civiles entreprises en vertu de la *Loi visant principalement la récupération de sommes obtenues à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le cadre de contrats publics* (Loi 26), il est requis d'identifier les actionnaires et administrateurs d'une entreprise à une date précise. Avant 2011, les déclarations annuelles conservées par le REQ présentaient à cet égard un portrait complet de l'entreprise. Depuis 2011, les déclarations annuelles de mises à jour sont faites électroniquement, mais seules les modifications y apparaissent. Il est alors impossible d'identifier un actionnaire à une date précise, sans commander l'ensemble des documents. En conséquence, il apparaîtrait pertinent de reproduire électroniquement le portrait complet de l'entreprise au moment de la production des déclarations de mise à jour.
- Par ailleurs, les analystes en renseignements ont de l'intérêt pour la consultation des documents originaux contenant la signature manuscrite de dirigeants. Cette information, croisée à une autre source, permet d'identifier une personne et de confirmer son rôle dans une entreprise ou dans d'autres activités. En conséquence, malgré que ces documents datent d'années antérieures à 2011, ils sont utiles et devraient demeurer accessibles aux mêmes conditions existant actuellement.
- L'exactitude, la fiabilité et l'exhaustivité des informations colligées au registre des entreprises imposent au REQ d'avoir les ressources requises pour y assurer la qualité de l'information. À cet effet, Ville de Laval accueille favorablement l'idée d'imposer aux bénéficiaires ultimes une responsabilité dans la divulgation de leur rôle vis-à-vis de leurs entreprises. Cette responsabilité devrait être étendue aux professionnels qui vont aider et supporter les bénéficiaires ultimes à assumer cette nouvelle responsabilité.

- Toujours dans le but d'assurer la qualité des informations contenues au REQ, Ville de Laval appuie le gouvernement du Québec dans sa volonté d'imposer des sanctions en fonction de nouvelles obligations mises en place. À cet égard, le Québec pourrait s'inspirer du gouvernement fédéral.
- Au cours des dernières années, il a été constaté que le REQ a fait des efforts louables pour améliorer l'interface et la qualité des informations. Par exemple, la fenêtre «Historique» permet de repérer plus rapidement les principaux dirigeants passés. Ville de Laval souhaite suggérer l'amélioration suivante. Plutôt que de retaper le nom de l'entreprise actionnaire dans la fenêtre de recherche, permettre, d'un seul clic, d'ouvrir la page d'une ou des entreprises apparaissant comme actionnaires. Un tel dispositif faciliterait grandement le suivi de la chaîne d'entreprises actionnaires, permettant ainsi d'identifier plus rapidement le bénéficiaire ultime de l'entreprise initiale. Il en résulterait une économie de temps appréciable pour les utilisateurs.
- Dans cette réforme du REQ, l'une des plus grandes difficultés concerne la recherche de l'équilibre entre la restriction à la vie privée et l'intérêt public. À cet égard, même dans un cadre d'intérêt public, il n'apparaît pas opportun de rendre accessible au public des informations personnelles comme la date de naissance et les numéros d'assurance sociale, de passeport ou de taxes. Toutefois, il y aurait lieu de rendre ce type d'informations accessibles aux seuls organismes détenant un pouvoir d'enquête.

PERMETTRE LA RECHERCHE PAR NOM ET PAR ADRESSE D'UNE ENTREPRISE PHYSIQUE AU REGISTRE DES ENTREPRISES (REQ)

Constats

- En septembre 2016, le BIEL a lancé un appel à l'aide au *Registraire des entreprises* pour obtenir, d'une manière ou d'une autre, le service de regroupement d'informations par nom d'individu offert précédemment. Dans sa réponse du 15 novembre 2016, le *Registraire des entreprises* fait valoir que, relevant du Service de police de Ville de Laval (SPVL), le BIEL peut présenter une demande de recherche par nom d'individu. Toutefois, le BIEL est confronté à deux obstacles majeurs :
 1. Cette demande est possible dans la seule mesure où le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec. Une évaluation est alors effectuée lors de la présentation de chaque demande; et
 2. Le SPVL et le BIEL, n'étant pas visés par le premier alinéa de l'article 2 de la *Loi sur l'administration financière*, soit par ses Annexes I et II, et n'étant pas non plus une personne désignée par l'Assemblée nationale pour exercer une fonction en relevant, ne peuvent bénéficier gratuitement des recherches par nom d'individu.
- Par ailleurs, d'aucune manière un autre service de Ville de Laval ne peut faire une telle demande de recherche par nom, alors qu'une telle information pourrait assurément être utile compte tenu des responsabilités qui leur incombent. On peut notamment penser aux services suivants: au SAJVL et à l'Équipe PL26, Développement économique, Urbanisme, le Bureau des transactions et des investissements immobiliers, etc.
- Le BIEL a pour mission d'assurer la protection de l'intégrité et de l'éthique de la Ville de Laval ainsi que de ses employés, en faisant échec à la collusion, à la malversation, à l'ingérence politique à des fins partisans, et à tout comportement répréhensible dans l'administration et la gestion des fonds publics. Pourtant, plusieurs des dossiers d'enquêtes du BIEL nécessitent de faire des recherches sur les noms d'entreprises et leurs adresses, les personnes impliquées et leurs adresses; et, surtout, sur les liens entre les diverses entreprises et les personnes qui y sont liées.
- Aussi, plusieurs services de Ville de Laval doivent fournir un avis éclairé à la direction de la ville lorsque celle-ci doit établir des ententes, contractuelles ou pas, avec des intervenants évoluant sur son territoire. C'est notamment le cas du SAJVL qui, parmi ses attributions, doit gérer le *Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics de Ville de Laval (RENAVAL)*. L'impossibilité actuelle de faire une recherche par nom au REQ par le SAJVL ou par tout autre service de Ville de Laval augmente de manière significative le risque réputationnel lorsque la ville doit interagir avec des intervenants pouvant être intéressés ou impliqués par les diverses prérogatives d'une ville de la taille de Laval. D'ailleurs ce risque est

également présent pour toutes autres municipalités québécoises, organismes et ministères des gouvernements du Québec et du Canada qui parviennent à des ententes avec des agents économiques présents au Québec.

Recommandations

- En conséquence, Ville de Laval appuie cette proposition de permettre au public d'effectuer des recherches par nom d'individu.
- Ville de Laval est sensible à la protection des renseignements personnels et au respect au droit à la vie privée prévu par les chartes. En conséquence, pour faire une demande à cet effet, il pourrait être approprié d'exiger du demandeur, par exemple un représentant d'un service de la Ville de Laval, qu'il :
 1. s'identifie en fournissant ses coordonnées ou en devant créer un compte d'accès – afin de permettre au *Registraire des entreprises* de pouvoir faire le suivi de ce type de demandes ou de pouvoir récupérer cette information en cas de besoin; et/ou
 2. paie un montant raisonnable – afin notamment de décourager les demandes frivoles ou abusives. Au surplus, un tel montant pourrait permettre au *Registraire des entreprises* de payer les ressources – humaines, matérielles ou informatiques – nécessaires pour répondre à ces demandes.

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

Constats³

- Ville de Laval partage les préoccupations exprimées par le ministère des Finances dans le document de consultation et souhaite rappeler quelques observations du marché de l'immobilier en Colombie-Britannique :
 - En 2018, 46,7 milliards de dollars (G \$) étaient blanchis au Canada, dont 7,4 G \$ en Colombie-Britannique. Le blanchiment d'argent dans le secteur immobilier en Colombie-Britannique est suffisamment important pour occasionner une hausse du prix des propriétés résidentielles, contribuant ainsi à restreindre l'accès à la propriété.
 - Parmi les 1 200 transactions de résidences de luxe en 2016, 10% de ces transactions impliquaient des acheteurs ayant un casier criminel. Les corps policiers estiment qu'au moins 95 % de celles-ci étaient liées aux réseaux criminels chinois. Un tel constat a amené le gouvernement de Colombie-Britannique à créer, le 15 mai 2019, une commission d'enquête, la *Cullen Commission of Inquiry into Money Laundering in British Columbia*⁴.
 - Les structures opaques de propriété permettent aux criminels de demeurer anonymes et de blanchir de l'argent dans le domaine de l'immobilier. Ainsi, les personnes morales détiennent des propriétés résidentielles d'une valeur de 28 G \$. La vaste majorité d'entre elles sont détenues par des sociétés privées desquelles on ne sait rien sur les bénéficiaires ultimes.
 - De 17 % à 21 % des transactions immobilières en Colombie-Britannique sont réalisées sans appel à du financement ou en argent comptant.
 - Parmi les achats de propriétés résidentielles réalisés sans financement, de 29 % à 38 % sont faits par des entreprises, 58 % par des fiducies enregistrées, de 20 % à 28 % par des prête-noms; et de 32 % à 40 % par des acheteurs domiciliés à l'étranger.⁵

³ Plusieurs de ces constats proviennent de : Peter M. German. 31 mars 2019. *DIRTY MONEY – PART 2, Turning the tide - An Independent Review of Money Laundering in B.C. Real Estate, Luxury Vehicle Sales & Horse Racing*. www.llbc.leg.bc.ca/public/pubdocs/bcdocs2019 ; et Maureen Maloney, Tsur Somerville et Brigitte Unger. 31 mars 2019. *Combatting Money Laundering in BC Real Estate*. Expert Panel on Money Laundering in BC Real Estate. <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/housing-tenancy/real-estate-bc/consultations/money-laundering>

⁴ Pour plus d'informations, voir : <https://cullencommission.ca/>

⁵ Ne pas additionner ces pourcentages car les achats de propriétés résidentielles sans financement ici considérés pouvaient faire partie de plusieurs catégories.

- La valeur des maisons et des condominiums détenus par une personne morale est en moyenne 31 % plus élevée que les propriétés détenues par des individus. Environ 30 % des propriétés acquises par une personne morale n'ont fait l'objet d'aucune hypothèque. Ce constat appelle un questionnement quant à la source des fonds, surtout quand on sait qu'en novembre 2019, dans la grande région de Vancouver, le prix moyen des propriétés dépassait le million de dollars.⁶
- L'utilisation de mandataires ou de prête-noms dans les transactions immobilières est chose courante et est utilisée par les bénéficiaires ultimes, incluant les criminels impliqués dans le blanchiment d'argent. Ce fut le cas à Laval dans le passé.
- Les propriétaires souhaitant préserver leur intimité ou souhaitant rester anonymes peuvent utiliser des adresses qui ne permettent pas d'identifier leur lieu de résidence principale. Ils vont à cet égard utiliser des boîtes postales ou l'adresse de leur avocat. Cette dernière suggère alors que le propriétaire a utilisé les services d'un avocat et qu'il est ainsi protégé par le secret professionnel qui le lie à son avocat.
- Par ailleurs, le secteur immobilier est névralgique pour une ville comme Laval. Rappelons que plus de 70 % des revenus de Laval proviennent des taxes sur la valeur foncière.
- De plus, par ses interventions aux niveaux de l'urbanisme, de la réglementation du zonage et de la délivrance de permis, Ville de Laval peut avoir une influence significative sur les développements immobilier et économique sur son territoire.

Recommandations

- Ville de Laval appuie l'intention du gouvernement du Québec d'obliger l'ensemble des propriétaires fonciers à déclarer les informations relatives aux bénéficiaires ultimes. C'est un pas dans la bonne direction pour lutter contre l'infiltration du crime organisé dans le secteur immobilier et dans l'économie légale. C'est également une mesure qui, à terme, favorisera l'accès à la propriété.
- Mais cette intention comporte des difficultés d'application. Ainsi, Ville de Laval suggère que des efforts soient faits pour tenter d'harmoniser autant que possible les définitions de bénéficiaire ultime utilisées dans le secteur immobilier et pour les autres entreprises inscrites au REQ. La définition ainsi retenue risque ensuite

⁶ Pour être exact, le prix moyen était de 1 002 700 \$. À titre comparatif, dans les grandes régions de Toronto et de Montréal, les prix moyens en novembre 2019 étaient respectivement de 823 700 \$ et de 380 000 \$. Source : Association canadienne de l'immeuble. 16 décembre 2019. *STATISTIQUES NATIONALES – Au Canada, les ventes résidentielles augmentent en novembre.* <https://creastats.crea.ca/fr-CA/>. À Laval, en décembre 2019, les prix médians de propriétés unifamiliales et en copropriété étaient respectivement de 360 000 \$ et de 239 900 \$. Source : Association professionnelle des courtiers immobiliers du Québec. Décembre 2019. *Statistiques résidentielles Centris.* p. 7. <https://com.apciq.ca/sam/pdf/stats/2019/tableaux-web-201912-fr.pdf>

de dicter le choix de l'une des trois approches envisagées dans le document de consultation.

- Au niveau de la définition ou des informations à être recueillies et à rendre disponibles au public, Ville de Laval observe que les articles 18 à 21 et 24 de la loi 23 – *Land Owner Transparency Act* – adoptée par l'assemblée législative de Colombie-Britannique le 16 mai 2019 apparaissent être un bon point de départ à cette initiative.