



Montréal, le 2 avril 2009

Secteur du droit fiscal et de la fiscalité
Ministère des Finances du Québec
12, rue Saint-Louis, étage B
Québec (Québec) G1R 5L3
pfa@finances.gouv.qc.ca

**Objet : Consultations du Ministère des Finances du Québec
sur les planifications fiscales agressives**

Madame, Monsieur,

La Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ)¹ vous fait parvenir ses réflexions quant au document de consultation sur les planifications fiscales agressives du Ministère des Finances du Québec et les actions législatives qui y sont envisagées.

Nous profitons de l'occasion pour souligner, de nouveau, l'impératif de placer la compétitivité du Québec au premier plan des priorités du gouvernement. À nos yeux, un gouvernement responsable légifère de manière à ne pas nuire à la compétitivité de son économie, de ses entreprises.

D'entrée de jeu, la FCCQ reconnaît les efforts du gouvernement pour enrayer les planifications fiscales agressives. Ces efforts sont légitimes et désirés : chacun doit payer sa juste part d'impôts. En cela, nous sommes parfaitement d'accord et encourageons le gouvernement à poursuivre ses efforts afin de protéger l'intégrité et l'équité du régime fiscal québécois.

Nous craignons cependant que les actions envisagées viennent créer un effet inhibiteur sur les activités générales de planification financière et fiscale. Il nous semble ici important de le souligner : les tribunaux reconnaissent depuis longtemps qu'il est parfaitement légitime pour un contribuable d'organiser ses affaires afin de payer un minimum d'impôt. Non seulement de nombreux Québécois et entreprises bénéficient des services de conseillers en fiscalité pour planifier leurs affaires, mais de nombreuses personnes gagnent leur vie à donner ces conseils. Le gouvernement doit être prudent dans le choix et l'élaboration des mesures qu'il mettra en place. Elles devront être dosées et introduites de façon progressive.

En théorie, l'approche utilisée semble intéressante. D'une part, un régime de pénalités et une période prolongée de prescription applicable à l'égard des opérations visées par la règle générale anti-évitement seraient introduits, ce qui découragerait la pratique des planifications fiscales agressives. D'autre part, un mécanisme de divulgation préventive pour les contribuables qui souhaiteraient éviter ces pénalités serait également introduit, ce qui permettrait de réduire le nombre de planifications fiscales qui s'avèreraient — involontairement — agressives.

Dans les faits, cependant, cette approche nous apparaît déconnectée de la réalité concurrentielle et de la pratique courante. Suite à une consultation auprès de nos membres issus du secteur du droit fiscal, nous

¹ Grâce à son vaste réseau de 162 chambres de commerce, la FCCQ représente plus de 40 000 entreprises et 100 000 gens d'affaires exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois. La FCCQ défend ardemment les intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques, favorisant ainsi un environnement d'affaires innovant et concurrentiel.

y voyons trois problèmes d'ordre général : 1) l'approche distincte est préjudiciable à la compétitivité du Québec, 2) l'approche disproportionnée est peu conforme à la Règle de droit et 3) l'approche est inconvenante étant donné les attentes du ministère des Finances du Québec

Une approche distincte préjudiciable à la compétitivité du Québec

L'approche préconisée dans le document de consultation n'existe pas dans les autres provinces et son introduction pourrait être dommageable pour le trésor public et la compétitivité du Québec.

Cette approche distincte pourrait amener certaines entreprises à optimiser à l'extérieur du Québec leurs profits réalisés afin de bénéficier de planifications fiscales plus avantageuses. Ce faisant, le gouvernement perdrait des revenus de l'impôt qu'il perçoit sur le revenu des sociétés. En ces temps difficiles, le gouvernement doit adopter des mesures pondérées afin d'éviter que des compagnies déménagent leurs sièges sociaux ou leurs activités financières hors Québec.

De plus, une partie des activités de services-conseils en matière de fiscalité se déplacera fort probablement vers les autres juridictions canadiennes où le régime fiscal sera moins restrictif. Entre deux régimes, les contribuables québécois choisiront le plus simple, voire le moins risqué. Ils choisiront donc les firmes et les consultants des autres provinces. En étant le précurseur de ce type d'approche au Canada, le gouvernement du Québec nuira aux activités générales de planification financière et fiscale qui sont, rappelons-le, des activités parfaitement légitimes et bénéfiques en termes de compétitivité pour les entreprises.

Par ailleurs, si les actions envisagées sont adoptées sous leur forme actuelle, il en résultera une augmentation importante du fardeau administratif relatif à l'observation de la loi au Québec², et ce, même pour les entreprises et autres contribuables qui estiment n'avoir participé à aucune planification fiscale agressive. Afin d'accroître la compétitivité du Québec, le gouvernement ne devrait pas nuire à la planification financière et fiscale. En fait, il devrait protéger le droit à la planification financière et fiscale et en faire la promotion. Une économie dont l'organisation financière et fiscale des entreprises est bien planifiée ne peut qu'être plus compétitive.

La FCCQ a toujours fait de l'harmonisation de la législation québécoise aux mesures fiscales fédérales l'une de ses priorités. Au cours des années, les gouvernements qui se sont succédé au Québec ont également porté une attention particulière à cette dimension. Il est important de maintenir l'harmonisation des règles fiscales québécoises et canadiennes, là où il est possible de le faire.

Une approche disproportionnée peu conforme à la règle de droit

Dans son document de consultation, le gouvernement reconnaît que la vaste majorité des planifications fiscales effectuées au Québec sont légitimes. Malheureusement, l'approche préconisée pour combattre le phénomène des planifications fiscales agressives implique et soupçonne une grande partie des planifications parfaitement légitimes. Par son étendue, nous craignons que le remède proposé par le gouvernement soit pire que le mal à combattre.

Le gouvernement propose actuellement de combattre les planifications fiscales agressives — un concept flou et difficile à définir — en émettant des règles visant des éléments contextuels de la mise en œuvre de planifications fiscales agressives : par exemple, les clauses de confidentialité, la rémunération

² Nous sommes en désaccord avec le gouvernement lorsqu'il avance dans son document de consultation à la page 89 qu'« en limitant cette obligation [de divulgation hâtive] aux contribuables ayant un comportement jugé à risque d'être associé à une [planification fiscale agressive], cela permettra de ne pas alourdir la tâche de l'administration fiscale outre mesure [...] ». Au contraire, les opérations visées par cette obligation seront nombreuses et concerneront plusieurs contribuables qui n'ont rien à voir avec les planifications fiscales agressives. Nous croyons que l'approche proposée va à l'encontre de la politique québécoise d'allègement réglementaire et administratif qui cherche à limiter les exigences administratives à ce qui est nécessaire.

conditionnelle et les dégagements de responsabilité. Ces éléments sont également ceux de plusieurs transactions légitimes, peu liées à la planification fiscale proprement dite. Mentionnons, entre autres, les opérations relatives aux crédits d'impôt à la recherche scientifique et au développement expérimental où il est coutume de payer les consultants en fonction du résultat obtenu. Nous craignons que le gouvernement s'apprête à imposer un fardeau administratif sur une trop grande population de contribuables pour ce qu'il prétend combattre, pour ce qu'il prétend vouloir faire de cette information.

Le gouvernement reconnaît le droit légitime des contribuables à planifier leurs affaires, mais l'approche qu'il propose dans son document de consultation ne protège pas ce droit. En stigmatisant de la sorte certains éléments contextuels — non exclusifs — des planifications fiscales agressives, il brime la liberté des contribuables qui désirent planifier légitimement leurs affaires. Les actions envisagées par le gouvernement créeront un système qui soupçonnera et pointera du doigt ces contribuables qui, rappelons-le, sont dans leur droit. Nous sommes préoccupés par le nouveau risque que courront les contribuables honnêtes qui signeront une convention légitime ayant des éléments contextuels — seulement — de planifications fiscales agressives. Il n'y a pas de doute que si pareil outil est mis à la disposition des vérificateurs du gouvernement, ces derniers l'utiliseront.

À cet égard, le document de consultation reprend une citation de Lord Simon of Glaisdale, lui-même cité par le Juge Estey dans l'affaire *Stubart*, qui traduit bien notre crainte :

Il peut sembler difficile qu'un contribuable adroitement conseillé puisse éviter ce qui paraît sa juste part du fardeau fiscal général et la faire porter par ses concitoyens. Mais pour les tribunaux, chercher à étendre la loi pour faire face à ces cas difficiles (que les difficultés paraissent reposer sur les épaules de chaque contribuable ou sur l'ensemble des contribuables représentés par le fisc), c'est non seulement faire du mauvais droit, mais c'est aussi courir le risque de miner la règle de droit elle-même. Quelque déplaisant qu'il puisse paraître que certains contribuables échappent à ce qui semblerait être leur part du fardeau des dépenses nationales, il serait beaucoup plus désagréable de substituer la règle de l'arbitraire à la règle de droit.³

Nous craignons ainsi que le gouvernement étende la portée des dispositions de la loi pour contrer les planifications fiscales agressives au-delà du raisonnable et de l'équité, et qu'il mette en place un système de pénalités représentant un risque supplémentaire pour les contribuables québécois.

Une approche inconvenante étant donné les attentes du ministère des Finances du Québec

Nous percevons d'un mauvais œil que le gouvernement incorpore dans son budget des revenus qui découleraient d'un nouveau cadre législatif applicable aux planifications fiscales agressives dont la présente consultation est l'objet. Avec la révision de son cadre législatif applicable aux planifications fiscales agressives, le gouvernement du Québec cherche-t-il à combattre les planifications fiscales agressives ou à renflouer ses coffres? Il y a là une approche inconvenante qui ouvre la porte à une utilisation abusive de certaines règles fiscales, à une exploitation pécuniaire de définitions fiscales mal définies prêtant à des interprétations subjectives. De même, en introduisant une pénalité aux contribuables qui remettent leur formulaire de divulgation hâtive en retard, soit après le délai de 30 jours, le gouvernement est-il en train de lutter contre les planifications fiscales agressives ou cherche-t-il de nouvelles sources de revenus?

Les cabinets d'avocats et firmes comptables membres de la FCCQ ont été surpris de constater que le gouvernement du Québec dans son Budget 2009 prévoyait récupérer 200 millions de dollars (M\$) en 2010-2011, 300 M\$ en 2011-2012, 600 M\$ en 2012-2013 et 900 M\$ en 2013-2014 de sa lutte contre les planifications fiscales agressives. La consultation n'est pas terminée et le cadre législatif révisé que le gouvernement budgète déjà des revenus de l'«Intensification des efforts pour contrer l'évasion fiscale et l'évitement par Revenu Québec»⁴. Cette approche est d'autant plus cavalière que ces revenus

³ *Stubart Investments Ltd. c. La Reine*, [1984] 1 R.C.S. 536, 552.

⁴ Gouvernement du Québec (2009), *Plan budgétaire 2009*, Section A, p. A.27

<http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2009-2010/fr/documents/pdf/PlanBudgetaire.pdf>

additionnels sont extrêmement importants pour le gouvernement : ils constituent le tiers des revenus supplémentaires identifiés dans son plan de retour à l'équilibre. Implicitement, le gouvernement envoie le message suivant : il cautionnera les actions du ministère du Revenu du Québec tant qu'elles lui permettront d'atteindre ses objectifs et de rembourser sa dette.

Cette approche nous apparaît risquée : elle réunit des conditions favorisant l'éclosion de poursuites abusives de la part du ministère du Revenu du Québec. Nous craignons que les actions envisagées par le gouvernement entraînent chez les fonctionnaires de Revenu Québec une chasse aux sorcières. La zone grise entre la planification agressive et non agressive est très large. La frontière est des plus floues. Rappelons-le, il est parfaitement légitime que le gouvernement entreprenne des actions et se dote d'outils de dissuasion contre les planifications fiscales agressives. Malheureusement, dans les circonstances actuelles, il y a un fort risque que ces outils soient utilisés pour faire pression sur les contribuables.

Il est probable que l'introduction des nouvelles pénalités inciteront les autorités fiscales à contester une gamme plus étendue d'opérations, sachant que le contribuable serait davantage porté à régler le différend en cas d'augmentation du risque de perte, particulièrement lorsqu'on tient compte du coût des poursuites judiciaires. Ce faisant, on introduit plus de notions arbitraires dans le régime fiscal.

Les recommandations de la FCCQ

Le fait que le ministère du Revenu du Québec ait découvert des planifications fiscales abusives au cours des dernières années porte à croire que le système de vérification actuel fonctionne et qu'il n'est pas nécessaire d'avoir recours à des mesures plus sévères. D'ailleurs, le développement de la jurisprudence au cours des derniers mois va dans ce sens. Nous croyons, cependant, qu'une collaboration accrue entre les provinces et le fédéral permettrait d'améliorer les systèmes de vérification sans avoir recours à des actions spécifiques pour le Québec.

Étant donné la volonté du gouvernement du Québec à avancer promptement sur ce dossier, la FCCQ l'encourage à impliquer dès maintenant le gouvernement du Canada et les autres provinces dans ses démarches afin d'assurer une harmonisation des cadres législatifs applicables aux planifications fiscales agressives au Canada. La FCCQ recommande, par conséquent, au gouvernement du Québec :

- qu'il consulte le gouvernement du Canada et celui des autres provinces sur les mesures à mettre en œuvre pour enrayer les planifications fiscales agressives;
- qu'il obtienne le consensus et l'adhésion des différents gouvernements sur ces mesures;
- qu'il attende que le gouvernement du Canada et celui des autres provinces adoptent les mêmes mesures avant de les mettre en œuvre au Québec;
- qu'il songe, le cas échéant, à exempter de ces mesures les petites entreprises et/ou les petites transactions, notamment en ce qui trait aux exigences de divulgation et aux pénalités et
- qu'il procède rapidement à une révision de son offre de services gouvernementaux plutôt que d'encourager Revenu Québec à prendre des mesures abusives pour améliorer sa situation financière.

En espérant que nos réflexions trouvent écho auprès de vous et de votre équipe, je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, mes salutations distinguées.

La présidente-directrice générale,



Françoise Bertrand

c. c. M^{me} Monique Jérôme-Forget, ministre des Finances et ministre responsable des infrastructures