

Commentaires soumis à la Commission des finances publiques sur le projet de loi n° 42, *Loi donnant suite à des mesures fiscales annoncées à l'occasion du discours sur le budget du 21 mars 2019 et à certaines autres mesures*

Février 2020



Table des matières

Préambule.....	3
Convention de prête-nom (article 166).....	4
Déclaration de renseignements	4
Opération impliquant un trompe-l'œil (article 177)	6
Opérations désignées (articles 165 et 166).....	7
Le dilemme du CPA.....	8

Préambule

D'entrée de jeu, l'Ordre des CPA du Québec souscrit sans réserve à l'objectif du gouvernement, qui vise à faire échec à l'évasion et à l'évitement fiscal. La mise en place d'un cadre législatif strict, clair et efficace s'impose donc pour contrer le recours à des stratagèmes privant chaque année l'État québécois d'importants revenus.

Il ne faut tout de même pas perdre de vue que dans leur immense majorité, les contribuables cherchent de bonne foi à se conformer à leurs obligations fiscales. Mais la législation dans ce domaine est si complexe qu'ils peinent à s'y retrouver. Les crédits d'impôt sont établis par le gouvernement afin de stimuler l'économie ou d'induire des changements de comportement. Les contribuables qui souhaitent en bénéficier et les professionnels qui les conseillent ne cherchent pas a priori à faire de l'évitement fiscal.

Dans ce contexte, l'Ordre des CPA du Québec ne saurait trop insister sur la nécessité que les dispositions législatives et réglementaires mises de l'avant soient rédigées en termes clairs. La clarté est en effet essentielle non seulement pour assurer le respect des lois fiscales et faciliter leur compréhension par les contribuables, mais également pour éviter la multiplication de litiges coûteux pour la société québécoise.

Toute disposition dont le libellé laisse place à interprétation pourrait avoir de fâcheuses conséquences pour d'honnêtes contribuables et placer les professionnels de bonne foi œuvrant en fiscalité devant de graves dilemmes éthiques et déontologiques. Dans les faits, des libellés nébuleux pourraient avoir pour effet pervers de favoriser ceux dont les comportements répréhensibles sont à la source même de la législation, compromettant dès lors l'atteinte de l'objectif visé.

C'est donc dans un souci d'efficacité et dans un esprit de collaboration que l'Ordre soumet ses observations aux parlementaires en vue de bonifier les mesures proposées et de répondre plus adéquatement aux problématiques identifiées.

Convention de prête-nom (article 166)

Le bulletin fiscal publié le 17 mai 2019 prévoit que tout contribuable doit divulguer la convention de prête-nom conclue avant le 17 mai 2019 qui continue de produire des conséquences fiscales après cette date. En vertu de cette mesure consacrée par l'article 1079.8.6.4 de la *Loi sur les impôts*, introduit par l'article 166 du projet de loi, le contribuable doit remonter en arrière pour retracer le contrat de convention de prête-nom d'origine, en cerner les enjeux et déterminer s'il produit toujours des conséquences fiscales, peu importe la valeur et la nature de celles-ci.

Cette obligation de produire le contrat d'origine de la convention a un impact important sur les pratiques comptables puisque les CPA devront implicitement collaborer avec les contribuables pour retrouver les conventions prête-nom devant être jointes au formulaire de déclaration (TP-1079.PN). Or, le projet de loi ne prévoit aucune exception à la règle.

Pourtant, dans les faits, des conventions conclues il y a plusieurs années peuvent continuer d'avoir un effet fiscal alors que les dossiers afférents peuvent avoir été détruits. Le délai de conservation des dossiers des CPA prévu au *Règlement sur la tenue des dossiers* d'un membre de l'Ordre est en effet de cinq ans. Au-delà de cette période, les professionnels responsables de la préparation de ces conventions pourraient ne pas être en mesure de fournir l'information, et ce même s'ils exercent encore la profession.

Dans le contexte où les parties au contrat de prête-nom qui ne peuvent se conformer à ces exigences dans le délai prescrit encourrent solidairement une pénalité de base de 1 000 \$, plus une pénalité additionnelle de 100 \$ par jour que dure l'omission, jusqu'à concurrence de 5 000 \$ au total, on doit faire le nécessaire pour éviter que des contribuables de bonne foi ne se trouvent malgré eux en contravention de la loi.

Déclaration de renseignements

Le contenu de la déclaration de renseignements qui devrait être soumise est prévu à l'article 1079.8.6.4 de la *Loi sur les impôts* et se lit comme suit :

La déclaration de renseignements doit contenir les renseignements suivants :

- a) la date de la conclusion du contrat de prête-nom;*
- b) l'identité des parties au contrat de prête-nom;*
- c) une description complète des faits relatifs à l'opération qui est suffisamment détaillée pour permettre au ministre de l'analyser et d'en avoir une juste compréhension des conséquences fiscales;*
- d) l'identité de toute personne ou entité à l'égard de laquelle l'opération entraîne des conséquences fiscales;*
- e) tout autre renseignement demandé dans le formulaire prescrit.*

Il serait opportun de définir ce qu'on entend, à l'alinéa c), par « *une description complète des faits relatifs à l'opération qui est suffisamment détaillée* ». Cette appréciation nous apparaît fort subjective et laisse un large pouvoir aux autorités fiscales. Le contribuable qui aurait rempli sa déclaration au meilleur de sa connaissance est tout de même exposé aux risques d'une non-divulgaration si sa déclaration devait être jugée incomplète.

Quant à l'alinéa e), il permet à Revenu Québec de modifier les exigences de la déclaration arbitrairement et aussi souvent qu'il le souhaite, sans pour autant que des modifications législatives aient été adoptées, et d'exposer ainsi tout contrevenant à des sanctions sévères.

Nous tenons à sensibiliser les parlementaires à la complexité du formulaire prescrit. Par sa forme, il ajoute au fardeau réglementaire des contribuables et par ricochet, des PME québécoises. Il suffit d'en prendre connaissance pour constater que la déclaration de l'opération commande, de la part de celui qui le remplit, une connaissance des règles fiscales. Bien que la déclaration soit une obligation du contribuable, il y a fort à parier que ce seront ses conseillers qui devront s'en charger, en plus des autres déclarations exigées, ce qui se traduira par des frais supplémentaires pour le contribuable.

Opération impliquant un trompe-l'œil (article 177)

Une opération trompe-l'œil a pour but d'induire délibérément les autorités fiscales en erreur. Elle est caractérisée par la tromperie, une intention de cacher la vérité qui vise à éluder le paiement de ce qui est dû. La jurisprudence est abondante mais non constante sur la question et les tribunaux sont appelés régulièrement à interpréter le concept. Nous croyons que le dépôt du projet de loi 42 constitue l'occasion par excellence de définir clairement l'opération trompe-l'œil et d'énumérer les éléments objectifs et factuels qui la caractérisent. Ainsi, la définition devrait faire référence à l'objectif intentionnel de l'opération, soit de tromper l'autorité fiscale, et elle devrait être suffisamment claire et précise pour laisser le moins de place possible à l'interprétation.

Dans certaines circonstances, un contribuable pourrait avoir recours à un trompe-l'œil complètement à l'insu du CPA qui est son conseiller. Pourtant, en vertu du projet de loi, le CPA serait alors entièrement tributaire de son client car il lui serait impossible de réfuter le trompe-l'œil.

Pour illustrer cette situation, prenons l'exemple d'un CPA (le conseiller) qui propose la création d'une fiducie à son client en lui expliquant les règles fiscales applicables. Une fois le mandat complété, cette structure pourrait être utilisée par le contribuable (le client) dans une opération trompe-l'œil à l'insu du conseiller qui n'a pas le mandat de préparer les déclarations de revenus du client et qui n'a aucun moyen d'en être informé.

Or, les pénalités imposées aux conseillers ou promoteurs sont sévères, à savoir 100 % des honoraires de l'opération (article 177 du projet de loi introduisant l'article 1082.0.3 de la *Loi sur les impôts*), la prolongation de trois ans des délais normaux de prescription (projet d'article 1082.0.5 de la *Loi sur les impôts*), l'interdiction de contracter avec l'État pour une période de cinq ans, pour les contribuables ainsi que les conseillers et promoteurs et leur cabinet (article 10 du projet de loi). De plus, dans sa forme actuelle, le projet de loi n'offre aucune possibilité de présenter une défense de diligence raisonnable à l'encontre des sanctions qui y sont prévues, tant pour le contribuable, que pour le conseiller ou le promoteur.

En définitive, l'ampleur des sanctions imposées milite en faveur d'amendements qui viendront circonscrire le pouvoir discrétionnaire de Revenu Québec en précisant sans équivoque ce qu'est un trompe-l'œil et en permettant aux contribuables et aux conseillers de bonne foi de présenter une défense de diligence raisonnable.

Opérations désignées (articles 165 et 166)

Revenu Québec publiera à la Gazette officielle du Québec une liste d'opérations déterminées non définitive qui pourra être modifiée.

Les opérations désignées, dont la divulgation sera rendue obligatoire (formulaire TD-1079.DI), comprennent non seulement les opérations figurant sur cette liste, mais également celles « *dont la forme et la substance des faits propres au contribuable s'apparenteront de façon significative* » à celles-ci.

Or, la définition d'opération désignée est vague et sujette à interprétation tant par le contribuable, le conseiller et le promoteur que par le personnel de Revenu Québec. Il nous apparaît donc essentiel de définir les critères objectifs et factuels qui permettront de déterminer qu'une structure s'apparente de façon *significative* à une opération désignée.

Le projet d'article 1079.8.6.3 de la *Loi sur les impôts* impose quant à lui au conseiller ou au promoteur de divulguer l'opération la première fois qu'il la commercialise. Comment faut-il interpréter cette disposition quand on sait que dans la majorité des cas, les CPA effectuent des planifications fiscales et conseillent leurs clients en tenant compte de leur situation d'espèce. Si le CPA conseille à son client de recourir à un type d'opération, il ne s'agit pas a priori d'une opération qu'il commercialise. Quand une opération qui était proposée dans le cadre d'une planification fiscale personnalisée devient-elle commercialisée? Est-ce au moment où l'opération est proposée à un autre client dans un cas d'espèce similaire? Est-ce la deuxième fois, la troisième fois qu'on propose la même opération à un client? Est-ce lorsqu'on en fait la promotion dans le cadre d'une conférence, d'une publication? Voilà donc les questions soulevées par le libellé actuel du projet de loi.

Par ailleurs, et comme nous l'avons déjà mentionné, la *description complète des faits relatifs à l'opération* est subjective. Le contribuable qui aura de son mieux tenté de donner une description complète des faits dans sa divulgation s'exposera tout de même aux risques associés à une non-divulgation si les autorités fiscales jugent sa déclaration incomplète. De surcroît, la pénalité imposée pour avoir fait défaut de divulguer une opération désignée, soit l'inadmissibilité aux contrats publics pour une durée de cinq ans à compter de son inscription au RENA pour tout contribuable et conseiller ou promoteur (et son cabinet) ayant fait l'objet d'une cotisation finale, a de telles conséquences qu'elle ne peut dépendre de dispositions qui laissent place à interprétation. Nous invitons donc les parlementaires à préciser la définition d'opération désignée et à établir des critères objectifs qui permettront de mieux cerner la portée des articles 165 et suivants.

Le dilemme du CPA

La divulgation d'une opération pourrait être l'objet d'un conflit d'intérêts entre le client qui ne souhaite pas divulguer une opération pour toutes sortes de raisons et le CPA qui agit à titre de conseiller ou de promoteur de l'opération qui aura, lui, un intérêt à ce qu'elle soit divulguée afin d'échapper aux pénalités, notamment à l'inscription au RENA.

En pareil cas, le CPA qui agit à titre de conseiller ou de promoteur est placé devant un dilemme : remplir son devoir déontologique de loyauté et d'intégrité envers son client à qui il est lié par le secret professionnel, ou rompre le secret professionnel et divulguer une opération contre le souhait de son client, quitte à engager sa responsabilité professionnelle, afin de ne pas s'exposer aux pénalités.

La fiscalité est une discipline de pratique exclusive aux avocats, aux notaires et aux CPA en vertu de la *Loi sur le Barreau*. Le législateur le reconnaît d'ailleurs dans le cadre du projet de loi n° 41 en proposant l'introduction de la médiation fiscale et l'accréditation des médiateurs par les trois ordres professionnels.

Par conséquent, nous invitons les parlementaires à considérer à leur juste mesure les devoirs déontologiques qui incombent aux CPA québécois, au même titre qu'aux avocats et aux notaires. Lorsqu'il conseille son client en matière de fiscalité, le CPA lui donne des conseils de nature juridique afin qu'il se conforme aux lois applicables. Dans ce contexte, le maintien de la relation de confiance du CPA avec son client est aussi important que pour l'avocat et le notaire.



CPA

ORDRE DES COMPTABLES
PROFESSIONNELS AGRÉÉS
DU QUÉBEC

5, Place Ville Marie, bureau 800, Montréal (Québec) H3B 2G2
T. 514 288-3256 1 800 363-4688 Téléc. 514 843-8375
www.cpaquebec.ca