

Comité permanent des finances de la Chambre des Communes
Examen du projet de loi C-31 – réunion n° 33 – le 8 mai 2014

Notes d’allocution

Mark Tonkovich

Baker & Mackenzie LLP

Merci Monsieur le Président,

Je vous remercie de m’avoir invité à comparaître devant votre comité aujourd’hui.

J’ai eu le privilège d’observer des différends fiscaux sous plusieurs angles – à titre d’avocat en pratique privée, de conseiller juridique du ministère fédéral de la Justice et de greffier juridique de la Cour fédérale d’appel. Mon travail actuel dans le domaine du droit consiste uniquement à aider des contribuables à régler des différends avec le fisc canadien. Mais je suis ici aujourd’hui à titre personnel et mes observations témoignent de mes opinions personnelles : elles ne correspondent pas nécessairement à celles de mon cabinet ou de ma clientèle.

Dans ce contexte, je suis heureux d’offrir mon aide au Comité dans son examen des parties I à IV du projet de loi relatif au budget du 11 février du gouvernement. Avant de répondre à vos questions, je souhaite profiter de l’occasion pour souligner deux importantes initiatives fiscales liées au projet de loi C-31.

Le Canada multiplie les efforts en vue d’équilibrer les besoins budgétaires et la politique étrangère par rapport à la planification fiscale détaillée que l’on observe sur la scène mondiale. Un défi que l’Agence de revenu du Canada (ARC) doit constamment relever consiste à disposer des outils requis pour maintenir l’intégrité du régime fiscal tout en respectant les droits fondamentaux des contribuables en matière de cohérence, de prévisibilité et d’équité¹. Après tout, notre société et nos lois reconnaissent à juste titre le droit de chaque contribuable d’organiser ses affaires de la manière la plus commercialement appropriée et fiscalement efficace.

¹ Ces principes établis de longue date semblent être pris en compte dans la proposition du projet de loi C-31 de mettre en place l’article 162 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui exige le dépôt annuel des propositions législatives visant à modifier les lois fiscales du Canada qui ont été préalablement annoncées mais qui n’ont pas encore été promulguées. Un but sous-jacent semble être de veiller à ce que les contribuables soient informés des modifications anticipées de la législation fiscale canadienne, plusieurs années s’écoulant parfois entre le moment où elles sont annoncées dans le cadre de mesures budgétaires et celui de leur promulgation.

Mais revenons au *Plan d'action économique* : le projet de loi C-31 comporte des dispositions portant sur deux nouveaux outils de collecte de renseignements ayant pour objet d'aider l'ARC à s'acquitter de son mandat. Le premier est la mise en place du nouveau régime de déclaration des téléversements dont il est question dans la partie XV.1 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le second concerne l'initiative de l'ARC que l'on désigne aujourd'hui Programme de dénonciateurs de l'inobservation fiscale à l'étranger (PDIFE).

Le ministère des Finances a publié en janvier dernier des propositions législatives concernant le nouveau régime de déclaration des téléversements internationaux (TI) et les dispositions réglementaires proposées figurent dans le projet de loi C-31. Les dispositions réglementaires obligeront la plupart des intermédiaires financiers à déclarer à l'ARC tout téléversement de 10 000 \$ ou plus effectué vers le Canada ou hors du Canada à la demande d'un client, et ce, dans les jours qui suivent le téléversement. Le nouveau régime comporte les éléments suivants :

- des dispositions précises définissant quelles entités sont tenues de faire des déclarations;
- une obligation corrélative imposée à ces entités de maintenir des dossiers et la création d'une infraction en cas de non-respect de cette obligation;
- des dispositions réglementaires expliquant que les renseignements sur les TI peuvent être utilisés à des fins qui ne concernent pas l'impôt sur le revenu.

L'ARC aura besoin de ressources pour surveiller et analyser adéquatement ces nouveaux renseignements concernant les téléversements, mais le régime proposé offrira sans doute une vision plus complète des téléversements traditionnels franchissant nos frontières. En contrepartie, il sera plus facile pour l'ARC de déterminer si ces fonds ont été traités correctement d'un point de vue fiscal.

Concernant la deuxième initiative, le Programme de dénonciateurs de l'inobservation fiscale à l'étranger est un programme de dénonciation initialement annoncé dans le cadre du budget de 2013 et officiellement mis en œuvre par l'ARC en janvier 2014. Le PDIFE a pour objectif de verser des récompenses financières dont la valeur correspondra à un pourcentage variant entre 5 % et 15 % de l'impôt fédéral perçu par suite des renseignements fournis à l'ARC concernant les cas importants d'inobservation en matière d'impôt au niveau international. À titre d'anecdote, on m'a donné à comprendre que les dénonciateurs éventuels ont déjà commencé à solliciter des avis auprès de cabinets professionnels concernant le nouveau programme et à ouvrir des dossiers de dénonciation auprès de l'ARC.

Toutefois, contrairement au régime de déclaration des téléversements, qui fait l'objet d'un encadrement législatif rigoureux, le nouveau régime des dénonciateurs ne fait l'objet d'aucune définition fondée sur des dispositions législatives. On trouve dans le projet de loi C-31 plusieurs dispositions concernant le programme des dénonciateurs – ces dispositions figurent dans une annexe au texte de mon allocution – mais ces dispositions ne traitent généralement pas des modalités selon lesquelles les montants versés aux dénonciateurs seront imposés et n'indiquent pas comment les dénonciateurs peuvent être tenus au courant de l'évolution de leur dossier.

Mais pour le reste, toutes les règles relatives au PDIFE sont laissées à la discrétion de l'ARC, notamment celles portant sur les questions suivantes :

- Qui peut être un dénonciateur?
- Des montants peuvent-ils être versés pour des renseignements portant sur des cas d'inobservation en matière d'impôt au niveau national, par opposition au niveau international?
- Y a-t-il des limites concernant les modalités selon lesquelles les renseignements fiscaux peuvent être obtenus ou utilisés?
- L'identité d'un dénonciateur sera-t-elle protégée dans la foulée d'une dénonciation?

Laisser à l'ARC le soin d'élaborer le cadre est à certains égards efficace puisque cela permet de modifier les règles sans qu'il soit nécessaire de faire adopter des modifications législatives ou réglementaires. Ce type de flexibilité est judicieux pour certains aspects du programme, comme les décisions sur la valeur d'un renseignement particulier et sur l'ampleur (en pourcentage) de la récompense financière que justifie un renseignement.

Mais, à d'autres égards, le fait de laisser le programme à la discrétion administrative de l'ARC ne va pas soulever certaines difficultés. Par exemple, à défaut de dispositions législatives ou d'un règlement :

- i) La mesure dans laquelle les politiques de l'ARC sont fiables ou peuvent être appliquées par les dénonciateurs est obscure, tout comme le pouvoir qu'a l'ARC de verser des récompenses financières en puisant dans les impôts versés par les contribuables. Tout cela ne s'accorde pas avec le programme des dénonciateurs adopté aux États-Unis, où les dispositions législatives du *Internal Revenue Code* précisent le cadre du programme².
- ii) Le manque de clarté concernant les modalités selon lesquelles les renseignements peuvent être obtenus pourrait laisser croire que les renseignements viables pourraient (ou devraient) être acquis selon des moyens illégaux ou contraires aux principes d'éthique ou aux règles professionnelles. Une importante institution publique comme l'ARC ne devrait pas donner l'impression qu'elle encourage les contribuables ou leurs conseillers à tricher ou à voler pour obtenir des renseignements fiscaux à des fins lucratives.
- iii) Enfin, l'envergure des obligations du dénonciateur dans toute cotisation fiscale future ou procédures d'exécution n'est pas claire. Il n'est pas clair non plus quels moyens utilisera l'ARC pour protéger l'identité d'un dénonciateur. Des règles établies par la loi accordant une certaine marge de protection aux dénonciateurs ou assujettissant les récompenses financières à une mesure de coopération aideraient les dénonciateurs éventuels et leurs conseillers à déterminer comment ils pourraient participer au nouveau programme.

Pour ces raisons, des dispositions législatives (ou réglementaires) portant sur les fondements du programme des dénonciateurs devraient être adoptées pour assurer la clarté du régime, ce qui rendra le programme plus facile à administrer et plus fiable à long terme.

² Voir, par exemple, 26 U.S. Code S 7623. En outre, il y a une réglementation et des documents d'orientation exposant les modalités du programme.

Monsieur le Président, je vous remercie.

Je serai heureux de répondre aux questions sur ces programmes ou sur des sujets connexes.

Dispositions pertinentes du projet de loi C-31

Mark Tonkovich

Baker & Mackenzie LLP

Concernant le Programme de dénonciateurs de l'inobservation fiscale à l'étranger

2 [ajoute l'alinéa 56(1)(z.4) à la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour inclure dans le revenu des montants versés à un dénonciateur en vertu d'un contrat conclu par cette personne au titre d'un programme administré par l'ARC pour obtenir des renseignements portant sur l'inobservation fiscale (p. ex. le PDIFE)]

3 [ajoute l'alinéa 60(z.1) à la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour permettre la déduction du revenu d'un contribuable de tout montant initialement inclus dans le revenu en vertu de l'alinéa 56(1)(z.4), puis remboursé]

22(2) [modifie l'article 152(10) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour mettre à part des montants cotisés par suite de renseignements reçus en vertu du PDIFE et faire en sorte qu'ils ne s'appliquent pas à un accord fédéral-provincial de perception d'impôts tant que le montant cotisé n'a pas été perçu]

23 [ajoute l'alinéa 153(1)s) à la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour assujettir au régime de retenues à la source les récompenses financières remises en vertu du PDIFE]

26 [ajoute l'alinéa 212(1)x) à la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour assujettir les récompenses financières versées au titre du PDIFE aux retenues d'impôt de la partie XIII lorsque ces récompenses sont versées à un non-résident]

28(2) [ajoute l'alinéa 214(4)r) à la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour autoriser les fonctionnaires à transmettre des renseignements confidentiels relatifs à un contribuable aux dénonciateurs du PDIFE, à leur indiquer le montant auquel ils pourraient avoir droit en vertu du PDIFE et la situation de leur dossier en vertu du contrat conclu dans le cadre du PDIFE]

32 [ajoute l'article 103(9) au *Règlement de l'impôt sur le revenu*, qui précise les règles de retenue à la source s'appliquant aux récompenses financières versées en vertu du PDIFE]

34 [modifie l'alinéa 202(2) du *Règlement de l'impôt sur le revenu* pour exiger l'établissement d'une déclaration de renseignements lorsqu'une récompense financière au titre du PDIFE est versée à un non-résident]

50(2) [semblable à la modification de l'article 28(2) ci-dessus : cette disposition ajoute l'article 295(5)o) à la *Loi sur la taxe d'accise* pour autoriser les fonctionnaires à transmettre des renseignements confidentiels sur des contribuables à des dénonciateurs en vertu du PDIFE]

51 [semblable à la modification de l'article 22(2) ci-dessus : cette disposition ajoute l'article 300.1 à la *Loi sur la taxe d'accise* pour traiter séparément des montants cotisés aux fins de l'administration d'un accord fédéral-provincial d'harmonisation de la taxe de vente]

75(2) [semblable à la modification de l'article 28(2) ci-dessus : cette disposition ajoute l'article 211(6)n) à la *Loi de 2001 sur l'accise* pour autoriser les fonctionnaires à transmettre des renseignements confidentiels sur des contribuables à des dénonciateurs en vertu du PDIFE]

Portant sur le Régime de déclaration des téléversements

27 [modifie l'article 238(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour créer une infraction lorsqu'une personne ne s'est pas conformée aux obligations d'archivage du nouveau régime de déclaration des téléversements en vertu de la partie XV.1 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*]

28(2) [ajoute l'alinéa 24(4)s) à la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour autoriser un fonctionnaire à transmettre des renseignements confidentiels sur un contribuable au CANAFE en vue de déterminer si une entité déclarante se conforme au nouveau régime de déclaration des téléversements établi en vertu de la partie XV.1]

29(1) [ajoute le nouveau régime de déclaration des téléversements à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui oblige à transmettre à l'ARC des déclarations de renseignements visant les téléversements de 10 000 \$ ou plus vers le Canada ou hors du Canada effectués à la demande d'un client par certains types d'intermédiaires financiers]

49(1) [ajoute l'article 273.3 à la *Loi sur la taxe d'accise* pour établir clairement que les renseignements obtenus en vertu du nouveau régime de déclaration des téléversements de la *Loi de l'impôt sur le revenu* peuvent être utilisés à des fins visées par la partie de la *Loi sur la taxe d'accise* concernant la TPS/TVH]

74(1) [semblable à la modification de l'article 49(1) ci-dessus : cette disposition ajoute l'article 207.1 à la *Loi de 2001 sur l'accise* pour établir clairement que les renseignements obtenus en vertu du nouveau régime de déclaration des téléversements de la *Loi de l'impôt sur le revenu* peuvent être utilisés aux fins de l'application de la *Loi de 2001 sur l'accise*]

87 [semblable à la modification de l'article 49(1) ci-dessus : cette disposition ajoute l'article 98.2 à la *Loi de 2001 sur l'accise* pour établir clairement que les renseignements obtenus en vertu du nouveau régime de déclaration des téléversements de la *Loi de l'impôt sur le revenu* peuvent être utilisés aux fins de l'application de la partie de la *Loi de 2001 sur l'accise* qui ne concerne pas la TPS/TVH]

90 [semblable à la modification de l'article 49(1) ci-dessus : cette disposition ajoute l'article 37.1 à la *Loi sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien* pour établir clairement que les renseignements obtenus en vertu du nouveau régime de déclaration des téléversements de la *Loi de l'impôt sur le revenu* peuvent être utilisés aux fins de l'application de la *Loi sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien*]