



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

L'AGENCE DU REVENU DU CANADA, L'ÉVITEMENT FISCAL ET L'ÉVASION FISCALE : MESURES RECOMMANDÉES

Rapport du Comité permanent des finances

**Le président
L'hon. Wayne Easter**

OCTOBRE 2016

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

**L'AGENCE DU REVENU DU CANADA,
L'ÉVITEMENT FISCAL ET L'ÉVASION FISCALE :
MESURES RECOMMANDÉES**

**Rapport du Comité permanent
des finances**

**Le président
L'hon. Wayne Easter**

**OCTOBRE 2016
42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION**

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

PRÉSIDENT

L'hon. Wayne Easter

VICE-PRÉSIDENTS

Guy Caron
Ron Liepert

MEMBRES

Raj Grewal	Robert-Falcon Ouellette
Steven MacKinnon	L'hon. Lisa Raitt
Phil McColeman	Francesco Sorbara
Jennifer O'Connell	

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Ziad Aboultaif	Robert J. Morrissey
François-Philippe Champagne	John Nater
Emmanuel Dubourg	Gabriel Ste-Marie
Pierre-Luc Dusseault	Nick Whalen
Majid Jowhari	

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Suzie Cadieux

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Brett Capstick, analyste
Michaël Lambert-Racine, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié les efforts de l'Agence du revenu du Canada afin de combattre l'évitement fiscal et l'évasion fiscale et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

L'AGENCE DU REVENU DU CANADA, L'ÉVITEMENT FISCAL ET L'ÉVASION FISCAL : MESURES RECOMMANDÉES.....	1
CHAPITRE UN : INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE DEUX : EFFORTS DÉPLOYÉS PAR L'AGENCE DU REVENU DU CANADA POUR ACCROÎTRE L'OBSERVATION ET POUR LUTTER CONTRE L'ÉVITEMENT ET L'ÉVASION.....	3
A. Contexte.....	3
1. Définitions.....	3
2. Certains programmes de l'Agence du revenu du Canada visant à accroître l'observation et à décourager l'inobservation.....	4
3. Exécution et poursuite concernant l'évitement fiscal et l'évasion fiscale	7
4. Efforts déployés à l'échelle internationale pour contrer l'évitement et l'évasion.....	8
5. Codes de conduite et autres obligations professionnelles.....	9
B. Ce que les témoins ont dit.....	10
1. Mesures prises par l'Agence du revenu du Canada afin d'accroître l'observation et de combattre l'évitement fiscal et l'évasion fiscale.....	10
2. Ampleur de l'inobservation des règles fiscales et facteurs qui y contribuent ..	13
3. Application des règles fiscales et poursuites en justice dans les cas d'évitement fiscal et d'évasion fiscale	15
4. Efforts déployés à l'échelle internationale contre l'évitement et l'évasion.....	18
5. Intégrité des employés de l'Agence du revenu du Canada et des fiscalistes ..	20
CHAPITRE TROIS : LES STRUCTURES D'ENTREPRISE À L'ÉTRANGER.....	23
A. Contexte.....	23
1. Structures de planification fiscale	23
2. Litige concernant la structure d'entreprise à l'étranger organisée par KPMG à l'île de Man	24
B. Ce que les témoins ont dit.....	25
1. Structures d'entreprise à l'étranger.....	25
2. Produits et services de planification fiscale vus sous trois angles	25
3. La confidentialité et la profession de comptable	27
4. Recours aux ententes de règlement négocié par l'Agence du revenu du Canada	27

5. Interactions de l'Agence du revenu du Canada avec KPMG concernant la structure d'entreprise à l'étranger de l'île de Man	29
CHAPITRE QUATRE : LES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	31
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	35
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	37
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU PARTI CONSERVATEUR DU CANADA	39
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE DU CANADA	43

L'AGENCE DU REVENU DU CANADA, L'ÉVITEMENT FISCAL ET L'ÉVASION FISCALE : MESURES RECOMMANDÉES

CHAPITRE UN : INTRODUCTION

Le 14 avril 2016, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes (le Comité) a adopté la [motion](#) suivante :

Que le Comité permanent des finances invite l'honorable Diane Lebouthillier, ministre du Revenu national, des fonctionnaires de l'Agence du revenu du Canada (ARC), dont M^{me} Stephanie Henderson, gestionnaire de l'observation à l'étranger, et des fonctionnaires du ministère de la Justice à se présenter devant le Comité et à lui faire part des mesures qui sont prises par l'Agence pour combattre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal, ainsi que pour expliquer où en est actuellement le dossier KPMG/Île de Man;

Que le Comité invite aussi des représentants de KPMG à se présenter devant lui pour expliquer leur rôle dans ce dossier.

Du 3 au 19 mai 2016, le Comité a tenu trois audiences relativement à cette motion. Le 31 mai 2016, il a adopté une motion connexe sur le même sujet et des témoins supplémentaires ont été entendus les 7 et 14 juin 2016. En tout, neuf groupes ou particuliers ont témoigné dans le cadre de l'étude.

Lors des audiences de juin 2016, les témoins ont reçu instruction de ne pas parler de la structure d'entreprise de KPMG à l'Île de Man, celle-ci faisant l'objet d'audiences devant la Cour canadienne de l'impôt et la Cour fédérale. Le Comité a demandé aux témoins de ne pas faire de commentaires à ce sujet en application de la convention du *sub judice*; il voulait, dans le contexte du sujet en question, prévenir tout préjudice aux parties engagées dans ces affaires judiciaires.

La Chambre des communes assume le rôle de « grand enquêteur de la nation ». Fort de ce pouvoir d'enquête, elle peut se renseigner sur toute question qu'elle juge pertinente, sauf, potentiellement, si l'enjeu dépasse ses compétences législatives ou si elle a expressément limité son pouvoir d'enquête dans la loi.

Le pouvoir d'enquête est délégué aux comités permanents de la Chambre des communes en application de l'[article 108\(1\) du Règlement de la Chambre des communes](#), qui énonce que les comités permanents sont autorisés à « convoquer des personnes et à exiger la production de documents et dossiers ». Selon le [Règlement annoté de la Chambre des communes, 2005](#), le pouvoir de convoquer des personnes « ne s'applique ni aux députés ni aux sénateurs », et « le pouvoir des comités d'exiger la production de documents et de dossiers » est limité en ce que ces documents doivent se rapporter à

l'ordre de renvoi, et leur production ne doit être exigée que dans les cas où, en conformité des règles et coutumes, la Chambre en ordonnerait elle-même la production ».

La convention du *sub judice* est une restriction que la Chambre des communes et ses comités choisissent d'imposer à leurs activités, notamment à leur pouvoir d'enquête ou au pouvoir délégué de convoquer des personnes ou d'exiger la production de documents et dossiers. Aucune loi ne les oblige à adhérer à cette convention, à l'envisager ou à en débattre. Cette convention veut que les députés de la Chambre des communes se gardent de parler des affaires qui sont devant les tribunaux. Elle se fonde sur le principe voulant que le Parlement et la magistrature s'acquittent de leurs fonctions respectives et n'interfèrent pas – ni ne donnent l'impression d'interférer – avec le rôle constitutionnel de l'un et de l'autre.

La Chambre des communes et ses comités, en application de la convention du *sub judice*, se gardent de tirer des conclusions de nature légale. Il s'agit entre autres d'empêcher que les commentaires de parlementaires ne portent préjudice aux décisions judiciaires. C'est ce qui s'est passé en 1988 dans [R. c. Vermette](#) : la Cour suprême du Canada a ordonné la tenue d'un nouveau procès après que le premier ministre du Québec, pendant la période de questions à l'Assemblée nationale, ait donné son opinion sur le résultat possible d'une affaire instruite à la Cour supérieure du Québec. Le Cour suprême a dit ce qui suit de cette violation de la règle *sub judice* : « Le public a droit à ce que ces accusations soient éclaircies par le judiciaire. [La Cour] ne peu[t] admettre que des remarques irréfléchies d'hommes politiques puissent mettre en échec tout le processus judiciaire ». C'est pourquoi la convention du *sub judice* encourage la Chambre des communes et ses comités à être prudents de façon à ce que leurs délibérations n'interfèrent pas – ni ne donnent l'impression d'interférer – avec le processus judiciaire.

Le présent rapport résume les témoignages entendus par le Comité pendant ces audiences, et présente les recommandations du Comité. Le chapitre deux porte sur les efforts faits par l'Agence du revenu du Canada (ARC) pour accroître l'observation fiscale des particuliers et des sociétés et gérer les situations d'inobservation. La chapitre trois est consacré à la mise en place et à l'utilisation des structures d'entreprise à l'étranger, y compris celle de KPMG à l'île de Man; on y discute aussi des mesures prises par l'ARC à l'endroit de cette structure en particulier. Enfin, les recommandations du Comité se trouvent au chapitre quatre.

CHAPITRE DEUX : EFFORTS DÉPLOYÉS PAR L'AGENCE DU REVENU DU CANADA POUR ACCROÎTRE L'OBSERVATION ET POUR LUTTER CONTRE L'ÉVITEMENT ET L'ÉVASION

A. Contexte

Au cours de l'étude du Comité, des témoins ont abordé diverses questions, dont l'évitement fiscal et l'évasion fiscale, certaines mesures de l'Agence du revenu du Canada (ARC) visant à accroître l'observation fiscale et à détecter l'inobservation, les processus d'exécution et de poursuite de l'ARC, un certain nombre d'initiatives internationales portant sur l'évitement fiscal et l'évasion fiscale, ainsi que les codes, directives et normes que sont tenus de respecter les employés de l'ARC et d'autres professionnels de la fiscalité. Les renseignements ci-dessous définissent un contexte pour les observations des témoins.

1. Définitions

L'ARC définit l'« [évitemment fiscal](#) » comme étant le résultat de mesures prises pour réduire au minimum l'impôt et qui, bien que conformes à la lettre de la loi, vont à l'encontre de l'objectif et de l'esprit de la loi. L'évitement fiscal se produit lorsque le contribuable, sans fournir de faux renseignements à l'ARC, utilise les dispositions de la loi d'une façon autre que celle prévue par le législateur. Pour déterminer s'il y a eu évitement fiscal, l'ARC se fie à la prépondérance des probabilités, et le contribuable est réputé innocent s'il n'est pas clair qu'un évitement fiscal abusif s'est produit.

L'ARC utilise l'expression « planification fiscale abusive » pour désigner les stratégies intérieures et internationales qui « excèdent les limites d'une planification fiscale acceptable ». La [partie XVI](#) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR) et l'[article 274](#) de la *Loi sur la taxe d'accise* renferment des dispositions visant à contrer la planification fiscale abusive. Ces dispositions, aussi appelée règle générale anti-évitemment, sont invoquées par l'ARC lorsque les dispositions anti-évitemment particulières n'incluent pas une opération qui constituerait une planification fiscale abusive. Les règles générales anti-évitemment confèrent à l'ARC de vastes pouvoirs qui lui permettent de se pencher sur les activités d'évitement fiscal perçues. Essentiellement, lorsqu'une transaction ou une série de transactions a pour but principal, non pas de servir un intérêt commercial authentique, mais d'obtenir un avantage fiscal, l'ARC peut recourir à ces règles pour invalider l'exemption d'impôt résultant de la transaction ou des transactions, et pour ainsi exiger l'impôt.

Selon l'ARC, l'« évasion fiscale » est le fait d'ignorer délibérément une partie précise de la loi en dissimulant des revenus ou des actifs, et en faisant de fausses déclarations. L'évasion fiscale va à l'encontre de l'objectif, de l'esprit et de la lettre de la loi. Conformément à l'[article 239](#) de la LIR, parmi les pénalités pour évasion fiscale, il y a une

amende de 50 à 200 % de l'impôt que la personne tentait d'éluder et une peine d'emprisonnement maximale de cinq ans. Cet article s'applique au fiscaliste et au contribuable, puisque l'[alinéa 239\(1\)a](#) précise que toute personne qui a « fait des déclarations fausses ou trompeuses, ou a participé, consenti ou acquiescé à leur énonciation dans une déclaration, un certificat, un état ou une réponse produits, présentés ou faits en vertu de la présente loi ou de son règlement [...] commet une infraction ». Toutefois, les fiscalistes sont rarement accusés en vertu de l'[article 239](#); il est plus probable qu'on leur impose des pénalités administratives en vertu de l'[article 163.2](#).

L'ARC ne définit pas le terme « entente de règlement négocié » dans le contexte des sanctions contre les contribuables fautifs, mais, dans ce même contexte, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) propose la définition suivante du terme « règlement » : la résolution officielle d'un différend fiscal ou juridique – avant ou pendant la procédure judiciaire – où, habituellement, le contribuable admet qu'il est fautif, accepte de coopérer avec le fisc, renonce à recourir à certaines procédures et paie l'impôt exigible. En échange, le contribuable reçoit un allègement des sanctions dont il est frappé ou passible.

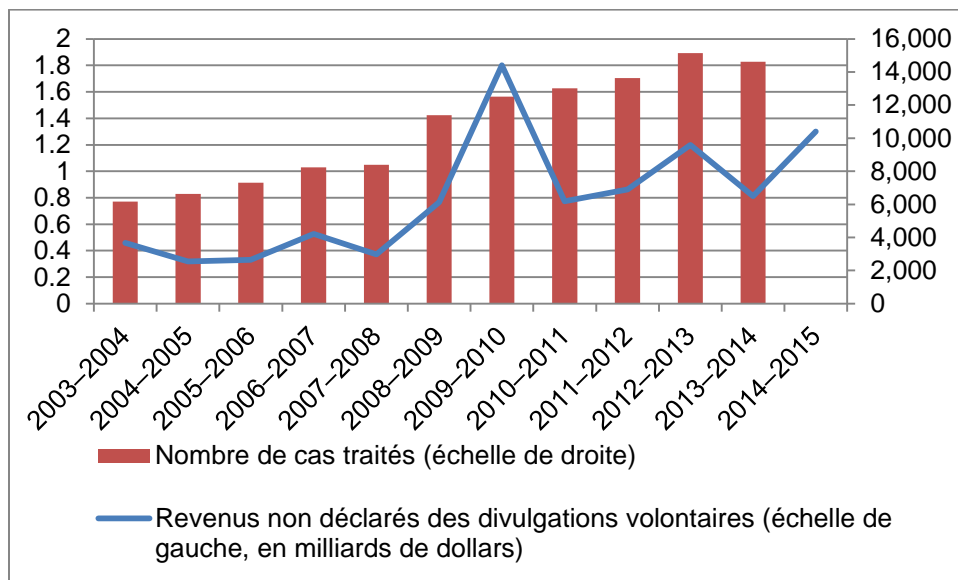
De même, l'ARC ne définit pas le terme « amnistie » dans le contexte des sanctions contre les malversations fiscales, mais diverses organisations le font. Par exemple, l'[OCDE](#) entend par « amnistie fiscale » la décision, prise par le fisc, de libérer le contribuable de son obligation de payer l'impôt dû. Certains États américains – comme le [Missouri](#) – ont des « programmes d'amnistie fiscale » qui permettent au contribuable d'éviter peines, intérêts ou accusations au pénal s'il divulgue et paie par lui-même l'impôt exigible avant que le fisc ne se saisisse de son dossier.

2. Certains programmes de l'Agence du revenu du Canada visant à accroître l'observation et à décourager l'inobservation

Le Canada administre un régime fiscal d'autocotisation selon lequel le contribuable calcule lui-même son revenu imposable. Les résidents canadiens doivent déclarer et payer l'impôt sur le revenu de sources canadienne et étrangère; cette exigence s'applique aux particuliers, aux fiducies et aux sociétés. L'ARC administre différents programmes qui ont pour but d'accroître l'observation du régime, notamment le Programme des divulgations volontaires (PDV), les décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu, l'Initiative relative aux agents de liaison et un système d'inscription proposé pour certains fiscalistes.

Le [PDV](#) de l'ARC donne aux contribuables et aux entreprises la possibilité de corriger les renseignements inexacts ou incomplets dans leur déclaration de revenus, ou de divulguer des renseignements qui n'avaient pas été déclarés auparavant. Les contribuables qui font une divulgation valide devront payer les impôts et les frais en plus des intérêts, mais ne sont pas assujettis à d'autres pénalités ou poursuites.

Figure 1 – Nombre de divulgations volontaires traitées et revenus non déclarés totaux en lien avec les divulgations volontaires (de 2003-2004 à 2014-2015)

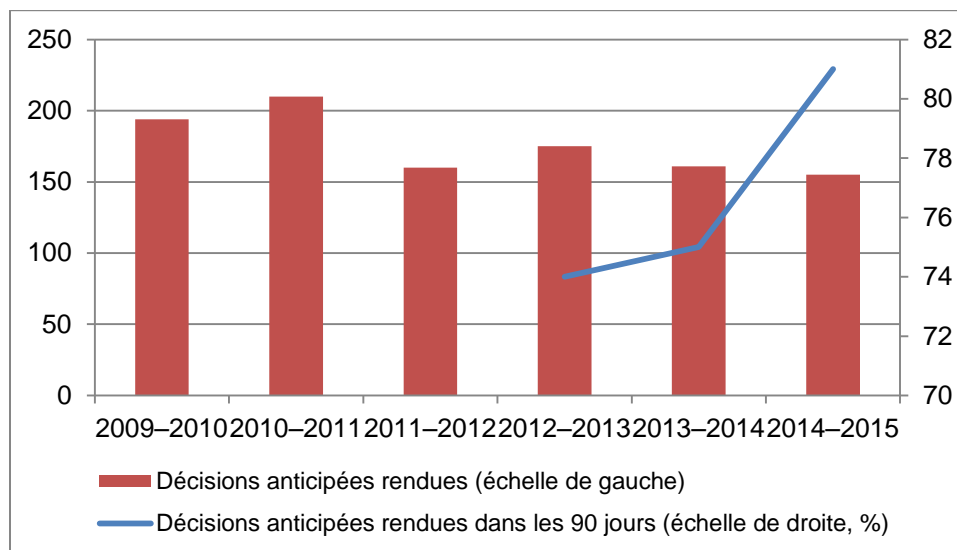


Nota : Le nombre de cas traités en 2014-2015 n'est pas disponible.

Source : Figure produite à l'aide de données obtenues de l'Agence du revenu du Canada, [Rapport annuel au Parlement](#), de 2003-2004 à 2014-2015.

Les contribuables ou les fiscalistes peuvent également demander à l'ARC des conseils sur le traitement d'une transaction ou d'une série de transactions proposées que prévoit la LIR du Canada. L'ARC examine la transaction ou la série de transactions proposées et rend une [décision anticipée](#) qui présente l'interprétation que fait l'ARC des dispositions législatives devant s'appliquer.

Figure 2 – Nombre de décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu et pourcentage des décisions anticipées rendues dans les 90 jours suivant la réception de tous les renseignements essentiels du contribuable (de 2009–2010 à 2014–2015)



Nota : Le pourcentage des décisions anticipées rendues dans les 90 jours suivant la réception de tous les renseignements essentiels du contribuable n'est pas disponible pour la période de 2009–2010 à 2011–2012.

L'Agence du revenu du Canada a pour cible que 85 % des décisions anticipées soient rendues dans les 90 jours suivant la réception de tous les renseignements essentiels du contribuable.

Source : Figure produite à l'aide de données obtenues de l'Agence du revenu du Canada, [Rapport annuel au Parlement](#), de 2009–2010 à 2014–2015.

Par ailleurs, il existe des programmes d'éducation qui visent à améliorer l'observation des règles fiscales par les petites entreprises. Par exemple, grâce à l'[Initiative relative aux agents de liaison](#), de petites entreprises reçoivent un soutien en personne pour éviter de commettre des erreurs et pour s'acquitter de leurs obligations fiscales.

En janvier 2014, l'ARC a annoncé son intention d'instaurer un système d'inscription obligatoire pour certains fiscalistes. Le [Programme d'inscription des préparateurs de déclarations de revenus](#) obligera le fiscaliste rémunéré pour préparer la déclaration de revenus d'un particulier ou d'une société à s'inscrire auprès de l'ARC. Ainsi, l'ARC pourra lier chaque déclaration de revenus au fiscaliste qui l'a préparée, identifier les fiscalistes qui préparent de déclarations inexactes et de lier ces fiscalistes aux contribuables soupçonnés d'évitement fiscal ou d'évasion fiscale. Selon le [Rapport sur les plans et les priorités 2016-2017 de l'ARC](#), l'ARC mettra en œuvre ce programme en octobre 2016.

L'ARC dispose également de programmes de détection de l'évitement fiscal et de l'évasion fiscale, dont le Programme de dénonciateurs de l'inobservation fiscale à l'étranger, l'obligation de déclarer certains virements électroniques et la capacité d'obtenir de l'information sur certains contribuables auprès de tierces parties. Concernant

l'observation fiscale à l'étranger, la Division de l'observation à l'étranger de l'ARC – créée en 2013 – a mis en œuvre de nombreuses initiatives et emploie des équipes spécialisées qui vérifient l'observation des règles à l'étranger par des audits.

Créé en 2014, le [Programme de dénonciateurs de l'inobservation fiscale à l'étranger](#) offre des récompenses financières au particulier qui fournit de l'information concernant l'inobservation fiscale à l'étranger et menant à l'évaluation et à la perception d'un impôt fédéral supplémentaire d'un montant supérieur à 100 000 \$.

Depuis janvier 2015, les banques, caisses de crédit, caisses populaires, compagnies de fiducie et de prêts, entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables et casinos sont tenus de [déclarer](#) à l'ARC tout télévirement de 10 000 \$ ou plus au cours d'une seule opération. Ces entités déclarent déjà de l'information sur certains téléversements internationaux au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) en vertu de la [Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes](#).

Enfin, l'ARC peut demander l'autorisation de la cour pour obliger une tierce partie à divulguer de l'information concernant des personnes non désignées. Il se peut que des tierces parties, comme les institutions financières, détiennent des renseignements pouvant aider à vérifier si certaines entités s'acquittent de leurs obligations fiscales.

3. Exécution et poursuite concernant l'évitement fiscal et l'évasion fiscale

Pour garantir le respect du régime fiscal du Canada, l'ARC vérifie également si les déclarations de revenus contiennent des erreurs ou des omissions et veille à ce que les infractions ne restent pas impunies.

Lorsque l'ARC soupçonne un contribuable d'utiliser des mesures de planification fiscale abusive, elle peut établir une cotisation, une nouvelle cotisation ou une cotisation supplémentaire à l'égard du contribuable en question. Si l'ARC conclut que le contribuable a bel et bien pris une mesure de planification fiscale abusive concernant son impôt sur le revenu, le contribuable doit payer la cotisation fiscale due et les intérêts y afférents. De plus, l'[article 237.3](#) de la LIR prévoit des pénalités générales à appliquer lorsqu'un contribuable omet de déclarer des opérations imposables, comme un revenu, à l'ARC.

Le contribuable qui est en désaccord avec une cotisation ou une décision de l'ARC peut déposer une objection. Le cas est renvoyé à la Division des appels de l'ARC, qui a pour mandat de revoir ces cas de manière juste et impartiale. Le contribuable qui rejette la décision de la Division peut interjeter appel auprès de la Cour canadienne de l'impôt.

La procédure générale de poursuite en vertu de l'[article 239](#) de la LIR débute lorsque l'ARC renvoie le dossier du contribuable à son [Programme des enquêtes criminelles \(PEC\)](#). Les employés du PEC de l'ARC ont comme mandat d'enquêter sur les cas importants d'évasion fiscale et, au besoin, de renvoyer ces cas au Service des poursuites pénales du Canada (SPPC) pour que celui-ci intente des poursuites criminelles. Le PEC met l'accent sur les « cas importants d'évasion fiscale comprenant un élément international ». Il travaille en partenariat avec la Gendarmerie royale du Canada

et peut échanger des renseignements pertinents sur les contribuables avec les organismes d'application de la loi lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire que les renseignements contiennent une preuve d'actes criminels graves, notamment d'évasion fiscale ou de fraude en vertu de l'[article 380](#) du *Code criminel*.

Au lieu de poursuivre le contribuable en vertu de l'[article 239 de la LIR](#), la Couronne peut – dans les cas graves – déposer des accusations de fraude en vertu de l'[article 380](#) du *Code criminel*. Une poursuite en vertu de l'[article 380](#) peut entraîner une peine d'emprisonnement maximale de 14 ans. Une peine minimale de deux ans est imposée si le contribuable a fraudé le gouvernement pour plus de 1 million de dollars.

De plus, le fiscaliste est lui aussi passible de sanctions criminelles pour fraude. Conformément au [paragraphe 21\(1\)](#) du *Code criminel*, participent à une infraction « quiconque accomplit ou omet d'accomplir quelque chose en vue d'aider quelqu'un à la commettre ou quiconque encourage quelqu'un à la commettre ». Par ailleurs, le [paragraphe 22\(1\)](#) du *Code* stipule que lorsqu'une personne conseille à une autre personne de participer à une infraction et que cette dernière y participe subséquemment, la personne qui a conseillé participe à cette infraction.

En tout temps pour les 10 ans précédant l'année d'imposition en cours, le ministre du Revenu national peut accorder l'annulation des pénalités ou des intérêts évalués par l'ARC pour un contribuable, notamment dans les cas suivants : circonstances extraordinaires, comme une catastrophe naturelle ou une maladie grave; erreurs attribuables à l'ARC; difficultés financières; et autres circonstances, à la discrétion du ministre.

Le ministre peut agir ainsi afin d'inciter un contribuable en particulier, qu'il soupçonne de participer à un stratagème d'évitement fiscal ou d'évasion fiscale, à fournir des renseignements sur ce stratagème. L'ARC peut alors se servir de ces renseignements pour enquêter sur d'autres participants au stratagème ou adapter ses techniques d'enquête afin de détecter de tels stratagèmes à l'avenir.

4. Efforts déployés à l'échelle internationale pour contrer l'évitement et l'évasion

En vertu des dispositions pertinentes des [conventions fiscales](#), des [accords d'échange de renseignements fiscaux](#) (AERF) ou de la [Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale](#), qui touchent l'échange d'information, l'ARC échange certains renseignements avec les autorités fiscales d'autres pays.

Tableau 1 – Accords d'échange de renseignements fiscaux conclus par le Canada

Accords d'échange de renseignements fiscaux en vigueur	Signés mais pas encore en vigueur	En négociation
Anguilla , Antilles néerlandaises , Aruba , Bahamas , Bahreïn , Bermudes , Brunei , Costa Rica , Dominique , Guernesey , île de Man , îles Caïmans , îles Turks et Caïcos , îles Vierges britanniques , Jersey , Liechtenstein , Panama , Saint-Kitts-et-Nevis , Sainte-Lucie , Saint-Marin , Saint-Vincent-et-les Grenadines et Uruguay	Îles Cook	Antigua-et-Barbuda , Bélize , Gibraltar , Grenade , Libéria , Montserrat et Vanuatu

Source : Tableau produit à l'aide de données obtenues du ministère des Finances Canada, [Accords d'échange de renseignements fiscaux](#), consulté le 14 juin 2016.

De plus, l'OCDE supervise plusieurs initiatives déployées à l'échelle internationale pour lutter contre l'évitement fiscal et l'évasion fiscale. En 2013, elle a lancé un projet portant sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, qui concerne l'évitement fiscal des sociétés multinationales, et elle a publié des [rapports finaux ainsi qu'un ensemble de recommandations non contraignantes](#) en 2015. Elle a également élaboré une [norme d'échange automatique](#), qui fixe les conditions minimales pour l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers recueillis par les institutions financières.

Enfin, divers pays, dont le Canada, participent à des forums internationaux pour l'élaboration de pratiques exemplaires concernant l'administration fiscale, par exemple le [Forum sur l'administration fiscale](#) et le [Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales](#), qui relèvent tous deux de l'OCDE.

5. Codes de conduite et autres obligations professionnelles

Les employés de l'ARC doivent remplir certaines obligations en matière de conduite et sont notamment assujettis au [Code d'intégrité et de conduite professionnelle](#), au [Code de valeurs et d'éthique du secteur public](#) et à la [Directive sur les conflits d'intérêts, cadeaux et marques d'hospitalité, et l'après-mandat](#). La Directive exige que les employés de l'ARC refusent les cadeaux interdits, tels que de l'argent ou des laissez-passer gratuits à des spectacles ou événements sportifs; les employés doivent aussi déclarer les cadeaux, marques d'hospitalité ou autres avantages régulièrement offerts ou ayant une valeur supérieure à 50 \$. De plus, les employés de l'ARC doivent se conformer à l'[article 241](#) de la LIR, qui – sauf exceptions – leur interdit de communiquer de l'information sur les contribuables ou sur les dossiers auxquels ils travaillent.

Les professionnels de la comptabilité sont assujettis aux lois provinciales et territoriales, ainsi qu'aux codes de conduite de leur organisme provincial ou régional de représentation des comptables. Par exemple, aux termes de la règle 201.1 des *Rules of*

Professional Conduct of the Chartered Professional Accountants of Ontario, les membres, étudiants, demandeurs, candidats à l'adhésion ou cabinets doivent se comporter en tout temps de manière à maintenir la bonne réputation de la profession et sa capacité de servir l'intérêt public. Les normes adoptées par les organismes régionaux et provinciaux qui représentent la profession comptable cadrent avec le [Code de déontologie des professionnels comptables](#) publié par le Conseil des normes internationales de déontologie de la profession comptable.

En outre, les cabinets comptables ont des codes de conduite internes. Par exemple, les normes de déontologie de KPMG sont établies dans le [Global Code of Conduct](#) de l'entreprise, qui a été adopté en 2005 et révisé en 2012. Ce code s'applique aux employés de KPMG et à ses partenaires partout dans le monde.

B. Ce que les témoins ont dit

Les témoins que le Comité a entendus ont parlé des mesures que prend l'ARC pour favoriser l'observation des règles fiscales et détecter les cas d'évasion et d'évitement fiscaux. Il a aussi été question du respect des obligations fiscales par les Canadiens et des facteurs qui peuvent jouer dans les cas d'inobservation. Par ailleurs, les témoins ont porté leur attention sur l'application des règles par l'Agence, les poursuites en justice intentées par elle dans les cas de non-conformité, la lutte menée à l'échelle internationale contre l'évasion et l'évitement fiscaux, et l'intégrité des employés de l'ARC et des fiscalistes.

1. Mesures prises par l'Agence du revenu du Canada afin d'accroître l'observation et de combattre l'évitement fiscal et l'évasion fiscale

À propos des mesures utiles à prendre dans le renforcement de la conformité aux obligations fiscales, la société [KPMG](#) a souligné l'importance, pour les autorités fiscales, d'entretenir un dialogue continu avec les contribuables et les fiscalistes afin de les tenir informés sur les types de mécanismes de planification fiscale acceptables. [Elle](#) a aussi rappelé qu'il appartient aux contribuables et aux fiscalistes de mettre l'ARC au courant lorsqu'il y a des honoraires conditionnels, un accord de confidentialité ou une mesure destinée à procurer un avantage fiscal.

En ce qui a trait aux décisions anticipées, l'organisation [Canadiens pour une fiscalité équitable](#) a indiqué que les fiscalistes n'en demandent généralement pas à l'ARC. [Elle](#) a fait remarquer que, aux États-Unis, les fiscalistes sont tenus d'enregistrer tous les produits fiscaux, et s'est dite d'avis que l'adoption d'une exigence semblable au Canada aiderait à réduire l'évitement fiscal. Le représentant de [KPMG](#) a dit qu'il est rare que des décisions anticipées soient demandées, mais que cela arrive plus fréquemment maintenant. Selon [lui](#), le processus pour en obtenir une est long et coûteux.

Un représentant de l'[ARC](#) a parlé du PDV; il a dit qu'un contribuable participant au programme s'engage dans un processus entièrement distinct de la négociation d'une entente de règlement. [L'Agence](#) a mentionné que le nombre de divulgations volontaires a augmenté de 400 % au cours des six dernières années. [André Lareau](#) – qui a témoigné à

titre personnel – a estimé que, dans les cas de divulgation volontaire qui impliquent des sommes qui proviennent de l'étranger, la ministre du Revenu national ne devrait pas utiliser son pouvoir discrétionnaire pour annuler ou réduire les intérêts ou les pénalités parce que les fonds en question pourraient être liés à des transactions frauduleuses. [Il](#) a ajouté que, par comparaison à des programmes semblables appliqués dans d'autres pays, le PDV est trop peu sévère; ailleurs, en effet, les contribuables disposent de moins de temps pour procéder à une divulgation sans être passibles de pénalités.

Au sujet du respect des obligations fiscales par les petites entreprises, l'[ARC](#) a indiqué que, plutôt que de faire des vérifications, elle privilégie de plus en plus la sensibilisation et la prestation de soutien en temps opportun; il a notamment été question de l'Initiative relative aux agents de liaison, lancée en 2014.

L'[ARC](#) a mis en lumière un certain nombre de mesures mises en place, dans les dernières années, pour améliorer la détection de l'évasion fiscale à l'étranger et de la planification fiscale abusive au Canada. [Elle](#) a noté, par exemple, qu'elle a maintenant accès à des renseignements plus nombreux et de meilleure qualité, et qu'elle vérifie plus efficacement la conformité fiscale à l'étranger. [Arthur Cockfield](#), qui a témoigné à titre personnel, a aussi jugé que les mesures adoptées par le gouvernement fédéral depuis trois ans, comme l'augmentation des ressources consacrées aux vérifications, ont été bénéfiques.

[M. Cockfield](#) a dit en outre que la mise en œuvre du Programme de dénonciateurs de l'inobservation fiscale à l'étranger, par l'ARC, avait été une excellente mesure. [Il](#) a fait valoir que les initiatives de ce genre peuvent s'avérer très efficaces pour détecter les cas de non-respect des règles fiscales à l'étranger. Aux États-Unis, par exemple, les autorités ont recouvré des milliards de dollars après qu'un dénonciateur eut attiré leur attention sur un cas d'évasion fiscale.

L'[ARC](#) a signalé qu'elle avait créé, en 2013, une division de l'observation à l'étranger et des équipes spécialisées dans l'observation des règles fiscales à l'étranger, et qu'elle avait réorganisé sa division des enquêtes criminelles afin qu'elle se concentre sur les cas les plus graves d'évasion fiscale. L'[Agence](#) a aussi indiqué que, en avril 2016, elle avait créé une nouvelle direction générale qui se penche exclusivement sur les grandes entreprises et les multinationales, la planification fiscale abusive et les enquêtes criminelles.

Par ailleurs, l'[ARC](#) a expliqué que la déclaration obligatoire de certains téléversements internationaux, qui est en vigueur depuis janvier 2015, l'aide à cibler les administrations et les institutions financières préoccupantes. Dans la même veine, la [ministre du Revenu national](#) a affirmé que ces renseignements serviront à cibler chaque année jusqu'à quatre administrations qui feront l'objet d'une enquête; l'île de Man sera la première. L'[ARC](#) a fait savoir qu'elle fait enquête sur des comptes ouverts à cet endroit; il y en aurait jusqu'à 800.

L'[ARC](#) a mentionné que le processus visant à obtenir des renseignements de tiers concernant des personnes non désignées nommément a été rationalisé, ce qui lui permet

de recevoir les renseignements plus rapidement. Par exemple, [elle](#) a indiqué qu'elle a demandé aux tribunaux l'autorisation d'obliger la Banque Royale du Canada de lui fournir des renseignements sur des clients liés au cabinet d'avocats panaméen Mossack Fonseca; selon [elle](#), la banque ne s'opposera pas à cette demande, ce qui devrait permettre à l'ARC d'obtenir rapidement ces renseignements. De plus, l'[Agence](#) a indiqué que le Bilan de vérification du revenu étranger a été resserré en 2013 de manière à comporter, en matière de déclaration, des exigences plus précises et rigoureuses pour les contribuables qui détiennent des actifs à l'étranger.

L'[ARC](#) a également déclaré, au sujet des sociétés dont les revenus dépassent les 250 millions de dollars, qu'elle a mis en œuvre un système d'évaluation du risque qui repose sur un algorithme comprenant plus de 200 variables. [Elle](#) a expliqué que toutes les sociétés pour lesquelles le risque d'inobservation est jugé élevé font l'objet d'une vérification. Selon [elle](#), ce système lui a permis d'accroître le montant d'impôts perçus à la suite de vérifications de grandes sociétés. L'[Agence](#) a ajouté que la réputation d'un fiscaliste et son comportement actuel influent sur sa décision de mener une vérification ou non.

L'[ARC](#) a signalé que des ressources supplémentaires sont maintenant consacrées à ses efforts visant à assurer l'observation fiscale à l'étranger; en effet, elle compte aujourd'hui 20 % plus de vérificateurs qu'en 2006. [Elle](#) a fait valoir que les fonds qui lui sont destinés dans le budget fédéral de 2016 serviraient, entre autres choses, à embaucher plus de vérificateurs et de spécialistes afin d'augmenter le nombre et la qualité des examens portant sur les particuliers et les multinationales à risque élevé et sur les entités qui créent et annoncent des stratagèmes d'évitement fiscal.

Le [Réseau pour la justice fiscale Québec](#) juge encourageant le fait que le gouvernement fédéral accorde du nouveau financement à l'ARC. Il croit toutefois que ces fonds suffiront à peine à annuler les compressions effectuées ces dernières années et qu'ils n'auront qu'un effet marginal sur l'évitement fiscal et l'évasion fiscale. Les [Comptables professionnels agréés du Canada](#) se sont dits en accord avec l'octroi de fonds supplémentaires à l'ARC. Ils ont aussi déclaré que le gouvernement fédéral devrait consulter les contribuables et divers intervenants dans le cadre de sa lutte contre l'évitement fiscal et l'évasion fiscale. [M. Cockfield](#) a exprimé l'avis que la lutte contre l'évasion fiscale à l'étranger exige un engagement sans relâche de la haute direction de l'ARC.

Le [Réseau pour la justice fiscale Québec](#) s'est également dit d'avis que le gouvernement fédéral agit bien timidement dans le dossier des paradis fiscaux. Selon lui, les dirigeants d'autres pays ont réagi à l'affaire des « Panama papers » plus énergiquement que le premier ministre du Canada. [Il](#) a aussi exprimé l'opinion que, mis à part l'ARC, le Cabinet du premier ministre, Affaires mondiales Canada et le ministère des Finances devraient contribuer aux efforts déployés par le Canada à l'égard des questions soulevées par l'affaire des Panama papers.

Selon l'organisation [Canadiens pour une fiscalité équitable](#), le gouvernement fédéral devrait envisager de modifier la LIR pour obliger les fiscalistes à déclarer les cas

soupçonnés d'évitement fiscal ou d'évasion fiscale aux autorités; on a mentionné à cet égard le régime en place au Royaume-Uni.

[M. Cockfield](#) a insisté sur la nécessité d'assurer une meilleure coordination entre le CANAFE et l'ARC concernant les signalements de transaction financière douteuse reçus par cette dernière afin d'améliorer la détection des cas d'évasion fiscale à l'étranger.

2. Ampleur de l'inobservation des règles fiscales et facteurs qui y contribuent

L'[ARC](#) a dit au Comité que le taux de conformité volontaire des contribuables canadiens, qui dépasse les 92 % est l'un des plus élevés au monde. La firme [KPMG](#) a convenu que les Canadiens respectent en général les règles fiscales du pays. Dans le but d'améliorer sa mesure de l'inobservation et d'estimer l'écart fiscal, c'est-à-dire le montant de recettes fiscales qui n'est pas perçu, l'[ARC](#) a fait remarquer qu'elle a entrepris une étude approfondie des méthodologies utilisées. [KPMG](#) a mentionné pour sa part qu'un certain nombre de pays dans le monde analysent l'écart fiscal, et que la source principale de cet écart fiscal est souvent l'économie souterraine.

Le [Réseau pour la justice fiscale Québec](#) a indiqué que la question de l'écart fiscal devrait être abordée selon une perspective sociologique. En effet, comme [il](#) l'a expliqué, l'analyse de l'écart fiscal ne devrait pas se restreindre à une estimation des recettes fiscales qui ne sont pas perçues; il faudrait aussi tenir compte des autres conséquences de l'évitement fiscal et de l'évasion fiscale à l'étranger. L'[organisation](#) a notamment fait valoir que les pertes de recettes fiscales imputables à ces deux problèmes ont amené les gouvernements à abaisser les taux d'imposition des sociétés dans l'objectif de réduire la fuite des capitaux vers d'autres pays, réduisant ainsi davantage les recettes fiscales; conséquemment, les gouvernements ont dû emprunter plus, sabrer les dépenses et/ou imposer des frais à la prestation de services publics que la population pouvait auparavant recevoir gratuitement.

Selon [Canadiens pour une fiscalité équitable](#), les gouvernements fédéral et provinciaux perdent de 5,3 à 7,3 milliards de dollars par année en raison de l'évitement fiscal et de l'évasion fiscale. L'[organisation](#) a aussi parlé du livre *The Hidden Wealth of Nations*, dont l'auteur affirme qu'environ 300 milliards de dollars, soit 9 % de la richesse totale du Canada, est détenue à l'étranger; cette proportion dépasse celle constatée aux États-Unis, qui atteint 4 %. [M. Cockfield](#) a dit que, à l'échelle mondiale, une somme estimée entre 10 et 35 billions de dollars était cachée dans les paradis fiscaux, tandis que le [Réseau pour la justice fiscale Québec](#) a évalué cette somme à environ 21 billions de dollars.

Portant son attention sur les phénomènes de l'évitement fiscal et de l'évasion fiscale, dont l'origine se situe dans les paradis fiscaux, le [Réseau pour la justice fiscale Québec](#) a dit qu'il y avait deux dimensions au problème. D'une part, des particuliers pratiquent l'évasion fiscale en transférant des fonds dans des paradis fiscaux, où règne le secret; d'autre part, des multinationales intègrent des paradis fiscaux à leur structure afin de ne pas payer d'impôt dans les pays où elles ont des activités.

Le [Réseau pour la justice fiscale Québec](#) a fait remarquer que, dans de nombreux cas, les paradis fiscaux permettent la création, sur leur territoire, d'entités telles que des « entreprises exemptées » ou des formes particulières de sociétés de portefeuille. Ces entités sont soumises à peu de vérifications – voire aucune – concernant l'identité des ayants droit, et leurs créateurs ne paient aucun impôt sur les capitaux qui sont détenus par ces structures, à la condition qu'elles n'aient aucune activité dans le paradis fiscal. Le représentant de l'organisation a fait comprendre que, en autorisant la création d'entités du genre sur leur territoire, les paradis fiscaux légifèrent sur des activités qui se tiennent dans d'autres pays; autrement dit, ils neutralisent les lois des pays où ces sociétés font affaire.

Par ailleurs, le [Réseau pour la justice fiscale Québec](#) a laissé entendre que le gouvernement fédéral devrait traiter le problème des paradis fiscaux par des voies diplomatiques. [Il](#) a dit, par exemple, que le gouvernement – que ce soit par l'entremise de ses ambassades ou du ministre des Affaires étrangères – pourrait signifier aux autorités des paradis fiscaux que, en adoptant des lois qui s'appliquent aux activités des sociétés non situées sur leur territoire, ils outrepassent leurs pouvoirs législatifs.

S'exprimant au sujet des facteurs susceptibles de contribuer à l'observation des règles fiscales, les représentants de l'[ARC](#) ont soutenu que l'évolution des normes sociales favorisait la conformité parce que les entreprises et les particuliers se soucient de plus en plus de l'effet qu'aurait, sur leur réputation, le fait d'être mêlé à une irrégularité fiscale. [KPMG](#) a mentionné que les différences culturelles peuvent expliquer les taux de conformité variables entre les pays, notant que dans certains pays – telle la Grèce –, il y a une importante économie souterraine.

Les [Comptables professionnels agréés du Canada](#) et [M. Lareau](#) se sont dits d'avis que la complexité du régime de l'impôt sur le revenu est un élément clé du problème de l'évitement fiscal et de l'évasion fiscale. Selon [M. Lareau](#), la législation fiscale canadienne est devenue plus complexe au fil des ans; cela s'explique par le fait que les stratégies de planification fiscale créées par les fiscalistes sont elles-mêmes plus complexes. Les [Comptables professionnels agréés du Canada](#) préconisent une révision en profondeur du régime canadien de l'impôt sur le revenu afin d'en réduire la complexité et de le rendre plus concurrentiel, plus efficace, plus efficient et plus juste. [L'organisation](#) a fait remarquer que le dernier examen complet du régime remontait à 1966, lors de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité.

[KPMG](#) a souligné l'importance d'assurer la confiance des contribuables dans le régime d'imposition. À ce sujet, l'entreprise a mentionné que des études ont révélé que les gens sont plus disposés à respecter leurs obligations fiscales s'ils croient que leurs voisins s'y conforment. [L'entreprise](#) a noté une certaine perception, chez les Canadiens, selon laquelle les règles fiscales internationales sont inéquitables, notamment en raison de leur complexité et de leur manque de transparence. Selon [elle](#), les régimes nationaux d'imposition ne tiennent pas compte de la nature planétaire des affaires, et c'est pourquoi les règles fiscales internationales sont souvent enfreintes. [KPMG](#) a dit appuyer l'idée que ces règles soient modifiées pour que le régime d'imposition inspire confiance.

L'[ARC](#) a observé que, même si les contribuables canadiens s'acquittent généralement de leurs obligations fiscales, l'évasion fiscale à l'étranger et la planification fiscale abusive demeurent problématiques. [Elle](#) a indiqué que l'intensification du commerce international et des investissements mondialisés a donné lieu à des structures d'entreprise à l'étranger de plus en plus complexes, ainsi qu'au recours plus fréquent à certaines administrations étrangères et à des stratagèmes de transfert de bénéfices.

3. Application des règles fiscales et poursuites en justice dans les cas d'évitement fiscal et d'évasion fiscale

Lors de son témoignage, la [ministre du Revenu national](#) a fait état de la position de l'ARC concernant les stratagèmes d'évitement fiscal et d'évasion fiscale : tous les participants doivent être identifiés et amenés à respecter leurs obligations fiscales. [Elle](#) a ajouté que l'Agence prend également des mesures contre les fiscalistes qui offrent à leurs clients de participer à ce type de stratagèmes ou qui les aident à le faire.

[M. Cockfield](#) a exprimé l'avis selon lequel l'ARC doit établir des précédents en intensifiant les efforts qu'elle déploie pour poursuivre en justice les fiscalistes qui créent des stratagèmes de planification fiscale abusive. [Il](#) a rappelé que la LIR prévoit l'imposition de pénalités aux fiscalistes qui font preuve d'imprudence, de négligence ou d'aveuglement volontaire et a dit que l'ARC devrait appliquer ces pénalités plus souvent. De même, les représentants de [Canadiens pour une fiscalité équitable](#) ont avancé que le gouvernement fédéral devrait intensifier les poursuites contre les particuliers et les sociétés – y compris les institutions financières, les sociétés de gestion du patrimoine et les cabinets d'avocats et d'experts-comptables – qui facilitent le recours aux paradis fiscaux par les contribuables. L'[organisation](#) soutient aussi l'application de règles supplémentaires pour ces types de sociétés; pour elle, ce serait une façon efficace de combattre l'utilisation des paradis fiscaux.

Selon [M. Lareau](#), étant donné la complexité des lois fiscales canadiennes, le seul moyen efficace de lutter contre l'évasion fiscale à l'étranger consiste à durcir les pénalités imposées aux fiscalistes qui créent des stratagèmes complexes d'évasion fiscale. Il a fait valoir que, dans les cas du genre, il faudrait envisager sérieusement l'imposition de peines d'emprisonnement. [KPMG](#) a signalé que, dans certains pays, les fiscalistes qui élaborent des stratagèmes d'évasion fiscale s'exposent à des accusations criminelles. L'[entreprise](#) s'est dite en faveur de pénalités contre ceux qui participent à de telles activités. [M. Lareau](#) a déclaré que les fiscalistes qui concoctent ces stratagèmes ne devraient pas être les seuls à être poursuivis; les responsables des sociétés qui ont permis l'évasion fiscale devraient aussi faire face à la justice.

L'[ARC](#) a indiqué qu'il y a évitement fiscal ou planification fiscale abusive lorsqu'un contribuable a reçu une prestation qui va à l'encontre de l'objectif ou de l'esprit de la LIR et a ajouté qu'elle peut établir de nouvelles cotisations lorsque de tels cas sont découverts. Pour sa part, [M. Lareau](#) a fait remarquer que, dans les cas d'évitement fiscal, le fardeau de la preuve revient à l'ARC, qui doit démontrer qu'il y a eu planification fiscale abusive. Il a ajouté que cette preuve peut être difficile à établir. L'[organisation](#) [Canadiens pour une fiscalité équitable](#) estime que le gouvernement fédéral devrait adopter un projet

de loi semblable au C-621, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (substance économique), qui a été déposé lors de la 2^e session de la 41^e législature et qui est mort au *Feuilleton* lors du déclenchement de l'élection fédérale d'octobre 2015. Ce projet de loi aurait exigé du ministre du Revenu national ou du tribunal qu'il prenne en considération la substance économique d'une transaction pour déterminer si elle constitue une transaction d'évitement fiscal.

Lors de sa comparution devant le Comité, la [ministre du Revenu national](#) a déclaré que l'ARC effectue chaque année plus de 120 000 vérifications qui entraînent la perception de plus de 11 milliards de dollars en impôt, en pénalités et en intérêts. [Elle](#) a souligné que les deux tiers au moins de ce montant concernent des cas de planification fiscale abusive par des multinationales et des grandes sociétés, et par des particuliers qui ont une valeur nette élevée.

Selon l'[ARC](#), l'évasion fiscale est une infraction criminelle : elle survient lorsqu'un contribuable fait des déclarations fausses ou trompeuses. Les affaires du genre sont portées à l'attention du SPPC, qui décide s'il convient d'intenter des poursuites. L'[Agence](#) a fait remarquer que, pour avoir gain de cause, la Couronne doit prouver hors de tout doute raisonnable que le contribuable a commis de l'évasion fiscale. À propos des enquêtes visant les cas d'évasion fiscale, [M. Cockfield](#) a dit que la Gendarmerie royale du Canada n'avait à peu près aucune ressource à consacrer aux enquêtes sur la criminalité économique, et qu'elle ne pouvait donc pas porter assistance à l'ARC.

L'[ARC](#) a indiqué que 200 cas environ sont transmis chaque année au SPPC. Selon [elle](#), il peut s'écouler de trois à cinq ans entre la présentation du dossier au PEC et l'audience devant un juge. L'[Agence](#) a dit que 30 cas d'évasion fiscale avaient abouti à une condamnation entre 2012 et 2015.

[M. Cockfield](#) a déploré le manque de coordination entre l'ARC, qui fait enquête sur les cas possibles d'évasion fiscale, et le ministère de la Justice, qui est responsable des poursuites. [Il](#) a donné l'exemple d'une fuite impliquant une banque du Liechtenstein, en 2007, et qui a révélé que plus d'une centaine de contribuables canadiens détenaient des comptes secrets dans ce pays. [M. Cockfield](#) a expliqué que, à la suite d'une vérification de l'ARC, deux cas seulement ont été transmis au ministère de la Justice et que personne, au bout du compte, n'a été traduit en justice. Il a ajouté que l'intégration d'avocats-fiscalistes aux effectifs de l'ARC aiderait à améliorer la coordination entre celle-ci et le ministère de la Justice.

Au sujet de l'importance de traiter les contribuables équitablement, l'[ARC](#) a mis en lumière le recours offert aux contribuables qui veulent contester l'une de ses décisions. Le contribuable qui s'oppose à une évaluation peut faire appel et faire examiner son dossier sans frais; selon l'[ARC](#), plus de 90 000 appels sont réglés annuellement. L'[Agence](#) traite également quelque 5 000 dossiers litigieux chaque année; environ 2 200 d'entre eux aboutissent en cour, et 3 000 se soldent par une entente de règlement négocié.

L'[ARC](#) a fait savoir que, avant de déterminer s'il y a lieu de négocier un règlement ou d'aller devant les tribunaux, elle examine les faits du dossier et consulte le ministère de

la Justice; les deux organisations examinent ensemble les risques, les difficultés du cas et la jurisprudence et produisent ensuite une ébauche de position sur la ligne à suivre. Selon l'[Agence](#), cette position est alors communiquée au directeur de la Section de l'observation à l'étranger de l'ARC, puis le sous-commissaire de l'ARC décide s'il faut aller en cour ou proposer un règlement négocié.

L'[ARC](#) a indiqué qu'elle tient compte de l'intérêt public et de l'intérêt de l'État lorsqu'elle doit choisir entre une entente de règlement négocié et le recours aux tribunaux. [Elle](#) a fait valoir que, lorsque la Couronne va en cour dans une affaire fiscale, le processus est long, il y a des frais juridiques importants et le résultat est incertain; dans un tel cas, l'ARC ne peut pas présumer que la Couronne va gagner.

Le [Réseau pour la justice fiscale Québec](#) a indiqué que l'ARC envoie un mauvais signal lorsqu'elle négocie des pénalités réduites pour les contribuables qui commettent de l'évasion fiscale, surtout lorsqu'elle justifie cette pratique en prétextant que cela coûte moins cher que d'aller en cour. [Il](#) a ajouté que les ententes de règlement négocié privent le Canada de jurisprudence et donnent lieu à un régime où l'application de la loi peut faire l'objet d'une sorte de marchandage. Selon l'[organisation](#), le gouvernement fédéral ne devrait pas fonder l'application de la loi sur une analyse coûts-avantages.

[M. Cockfield](#) a dit au Comité que le recours aux ententes de règlement négocié est une pratique courante dans les dossiers criminels concernant l'impôt; d'après lui, les ententes du genre sont répandues dans le domaine de la justice criminelle au Canada. [Il](#) a cependant précisé que le degré de clémence offert par les règlements et l'usage proprement dit de ces règlements constituent deux choses distinctes.

Selon [KPMG](#), très peu de dossiers fiscaux se rendent devant les tribunaux au Canada; vu l'aboutissement incertain des poursuites en justice et les frais juridiques impliqués, les contribuables préfèrent souvent une entente de règlement négocié. L'[entreprise](#) a aussi mentionné que, étant donné le nombre limité de cas que les tribunaux sont capables d'instruire, l'ARC et les contribuables sont souvent portés à négocier un règlement, qui leur permet de traiter le dossier plus rapidement.

Par ailleurs, l'[ARC](#) a signalé que, lorsque des conditions bien précises s'appliquent, environ 400 000 Canadiens profitent de son aide financière, par exemple, de l'annulation d'intérêts ou de pénalités. [M. Lareau](#) a parlé des procédures simplifiées qui sont appliquées aux États-Unis, notamment dans les situations où le contribuable qui a omis de déclarer des actifs financiers détenus à l'étranger a seulement commis une erreur de bonne foi et où les sommes en jeu sont faibles. Il a indiqué que dans ces cas, les pénalités sont limitées à 5 % des actifs non déclarés, pour les résidents américains, et sont de 0 % pour les non-résidents.

[Canadiens pour une fiscalité équitable](#) a préconisé la tenue d'une étude indépendante sur les enquêtes lancées par l'ARC dans les cas d'évasion fiscale ou d'évitement fiscal. Cette étude permettrait de connaître le nombre d'enquêtes qui aboutissent à des condamnations ou à des règlements, ainsi que les pénalités et les taux d'intérêt imposés.

4. Efforts déployés à l'échelle internationale contre l'évitement et l'évasion

L'[ARC](#) a dit au Comité qu'elle observe 92 conventions fiscales et 22 AERF. Ces ententes de partage de renseignements entre les autorités fiscales aident à cerner les cas d'inobservation et à y remédier. La [ministre du Revenu national](#) a mentionné pour sa part que l'ARC avait ratifié, en 2013, la *Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale*, ce qui a élargi le réseau international d'échange de renseignements fiscaux.

Le [Réseau pour la justice fiscale Québec](#) a déclaré que la lutte contre l'évitement fiscal à l'étranger exige que le gouvernement fédéral revoie les traités que le Canada a conclus avec certains paradis fiscaux, comme la Barbade. [Il](#) a dit que l'Accord Canada-Barbade en matière d'impôt sur le revenu et d'autres traités relatifs à l'imposition facilitent l'évitement fiscal en rendant cette pratique légale. L'[organisation](#) a aussi souligné que la Barbade est le deuxième pays au monde où les sociétés canadiennes investissent le plus après les États-Unis, laissant entendre que ces investissements ont pour objet principal d'échapper au fisc. [KPMG](#) a mentionné que les politiques fédérales autorisent les sociétés – à certaines conditions – à passer par des pays comme la Barbade pour financer leur développement international.

Par ailleurs, le [Réseau pour la justice fiscale Québec](#) a indiqué que le gouvernement devrait réexaminer le paragraphe 5907(11) du *Règlement de l'impôt sur le revenu*; selon lui, cette disposition permet aux sociétés canadiennes de transférer des actifs dans un paradis fiscal avant de les rapatrier sans payer d'impôt, dans le cas où le pays en question a conclu un AERF avec le Canada.

S'exprimant sur la lutte internationale livrée contre l'évitement fiscal et l'évasion fiscale, les représentants de l'[ARC](#) ont déclaré que l'Agence participe au projet de l'OCDE sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. La [ministre du Revenu national](#) a souligné que le Canada et 30 de ses partenaires signataires de conventions fiscales avaient signé l'Accord multilatéral entre autorités compétentes afin de mettre en place un processus de déclaration pays par pays pour les multinationales, lequel était une recommandation découlant du projet de l'OCDE. [Elle](#) a expliqué que ces nouvelles exigences visent à s'assurer que les grandes sociétés paient leurs impôts dans les pays où elles ont des activités; les entreprises seront d'ailleurs tenues de fournir plus de renseignements aux autorités fiscales concernant leurs activités. En outre, [KPMG](#) a fait savoir que l'ACR commencera à divulguer ses décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu à d'autres pays, s'il y a lieu de le faire. Cette mesure fait suite à une recommandation issue du projet de l'OCDE sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. L'[entreprise](#) a également dit qu'elle soutenait vivement ce projet.

Le [Réseau pour la justice fiscale Québec](#) a dit des mesures prévues par le projet sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices qu'elles étaient encourageantes, mais insatisfaisantes, parce qu'elles n'éliminent pas les mécanismes fondamentaux de l'évitement fiscal, comme les « coffres de brevets », et qu'elles ne règlent pas d'autres questions importantes, notamment en matière de commerce électronique. [Il](#) a expliqué qu'un coffre de brevets permet à une multinationale de

transférer des titres de propriété intellectuelle, par exemple des brevets, à des filiales situées dans des paradis fiscaux; ces filiales peuvent alors facturer un montant surévalué aux autres membres de la multinationale qui utilisent le titre de propriété intellectuelle. Ainsi la société peut maximiser les capitaux transférés à ses filiales des paradis fiscaux. D'après l'[organisation](#), le coffre de brevets est le mécanisme d'établissement du prix de transfert le plus couramment utilisé par les sociétés qui cherchent à éviter le fisc.

Par ailleurs, l'[ARC](#) a indiqué qu'elle travaille à la mise en œuvre de la norme commune de déclaration de l'OCDE, ce qui permettra l'échange automatique de renseignements sur les comptes bancaires entre les pays; la mise en œuvre est prévue pour 2018. [M. Cockfield](#) a dit que l'application de cette norme était l'initiative internationale de lutte contre l'évasion fiscale la plus importante à laquelle le Canada participait.

Le [Réseau pour la justice fiscale Québec](#) a dit, au sujet de la culture du secret observée dans certains paradis fiscaux, que l'échange automatique d'information fiscale entre pays permettrait d'identifier un certain nombre d'acteurs qui ont recours à l'évasion fiscale; cela n'aiderait toutefois pas à s'attaquer à l'évitement fiscal commis par les multinationales, car dans leur cas, il est beaucoup plus difficile de prouver l'existence de pratiques illégales. L'[organisation](#) a aussi fait remarquer que l'échange de renseignements pourrait s'avérer inefficace contre l'évasion fiscale dans les endroits où la loi n'exige pas la tenue de registres sur les titres de propriété, comme Hong Kong et les îles Vierges britanniques.

En ce qui concerne sa contribution à diverses initiatives internationales en matière d'imposition, l'[ARC](#) a mentionné sa participation au Forum sur l'administration fiscale de l'OCDE, et notamment à son Centre d'information conjoint sur les abris fiscaux internationaux (CICAFI). Grâce au CICAFI, des administrations fiscales de divers pays se réunissent pour élaborer des mesures de lutte contre l'évitement fiscal et la planification fiscale abusive. L'[Agence](#) a expliqué que, à une réunion récente du CICAFI, les participants ont convenu de coordonner leurs efforts au sujet des « Panama papers ».

De plus, l'[ARC](#) a indiqué qu'elle est membre du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, qui s'affaire à mettre en œuvre des normes mondialement acceptées sur la transparence fiscale. [Elle](#) a ajouté que jusqu'à présent, 101 pays s'étaient engagés à appliquer les normes du forum, et que les pays participants suivent un processus d'examen par des pairs qui permet d'évaluer la protection des renseignements de leurs contribuables; dans le cadre de ce processus, l'ARC collabore avec le ministère des Finances et des experts de la technologie de l'information pour évaluer les risques potentiels de la communication de renseignements sur les contribuables canadiens par l'ARC aux autorités fiscales d'un autre pays.

Pour ce qui est de la contribution du Canada au travail de l'OCDE, le [Réseau pour la justice fiscale Québec](#) a estimé que le pays n'est pas particulièrement combatif et qu'il n'a pas bonne réputation quant à ses efforts pour lutter contre l'évasion et l'évitement fiscaux. [Il](#) a fait valoir que, même s'il participe à diverses initiatives de l'OCDE destinées à la lutte contre l'évitement fiscal et l'évasion fiscale, le Canada représente 12 paradis fiscaux – dont les Bahamas, Saint-Vincent-et-les-Grenadines et Saint-Kitts-et-Nevis – à la

Banque mondiale et au Fonds monétaire international. L'[organisation](#) a ajouté que certains pays, comme la France et les États-Unis, sont plus avancés que le Canada dans leurs efforts visant à faire reculer l'évitement fiscal et l'évasion fiscale à l'étranger; elle a d'ailleurs signalé à cet égard que des multinationales américaines ont transféré leur siège social des États-Unis au Canada pour des raisons strictement fiscales. [Elle](#) a fait valoir en outre que, pour mieux contrôler et surveiller les opérations bancaires, la France a rendu obligatoire la divulgation des actifs et du nombre de filiales des banques françaises dans les autres pays, y compris les paradis fiscaux. Selon [elle](#), le Canada devrait contribuer davantage aux efforts internationaux déployés dans la lutte contre l'évitement fiscal et l'évasion fiscale.

5. Intégrité des employés de l'Agence du revenu du Canada et des fiscalistes

Invitée à décrire sa politique sur l'après-mandat, l'[ARC](#) a dit que l'employé qui quitte ses fonctions ne peut pas accepter un poste au sein d'une société avec laquelle il a fait affaire dans les 12 mois précédant son départ de l'ARC, être nommé au conseil d'administration d'une telle entreprise ou la représenter. L'[Agence](#) a précisé qu'elle considère le poste que l'employé a occupé dans l'année précédant son départ et les dossiers auxquels il a participé avant de déterminer si elle accepte le départ de l'employé pour l'entreprise en question. [Elle](#) a indiqué à ce sujet que, en vertu de l'article 241 de la LIR, tout employé ou ex-employé de l'ARC qui a divulgué des renseignements sur un contribuable ou sur un dossier dont il s'est occupé durant sa carrière à l'Agence s'expose à des sanctions pénales.

À propos des moyens grâce auxquels elle surveille les anciens employés qui ont trouvé du travail ailleurs, l'[ARC](#) a expliqué que, conformément à sa politique sur l'après-mandat, l'employé qui part doit signer – et remettre à son nouvel employeur – une lettre qui expose les obligations des ex-employés de l'Agence. Selon [cette dernière](#), lorsque l'ex-employé ne respecte pas ses obligations, des recours légaux peuvent être enclenchés. [KPMG](#) a soutenu qu'elle demande à tous ses nouveaux employés de divulguer toute obligation légale à l'égard de leur ancien employeur, et qu'elle leur indique que l'entreprise s'attend à ce qu'ils s'acquittent de leurs obligations. [KPMG](#) a ajouté que, chaque année, ses employés sont tenus de certifier qu'ils ont bien rempli leurs obligations.

L'[ARC](#) a fait remarquer que la plupart de ses employés qui quittent leurs fonctions prennent en fait leur retraite; un très petit nombre seulement vont travailler dans l'un des quatre plus grands cabinets d'experts-comptables internationaux. [KPMG](#) a indiqué que sept ou huit de ses 1 400 fiscalistes ont déjà travaillé pour l'ARC ou le ministère de la Justice. [Son représentant](#) a ajouté qu'un nombre comparable de personnes avaient quitté leur emploi à KPMG pour se joindre à l'ARC ou au ministère de la Justice.

La [ministre du Revenu national](#), abordant la question des relations avec les intervenants, a dit au Comité que l'ARC a la responsabilité d'écouter les parties touchées par ses politiques et ses programmes. Cela comprend les particuliers, les entreprises et les fiscalistes. L'[ARC](#) a signalé que dans plus de 70 % de ses interactions avec les Canadiens, qu'il s'agisse de particuliers ou de sociétés, il y a un intermédiaire fiscal. [Elle](#) a rappelé que, dans le cadre de toutes leurs communications avec des intervenants, ses employés

doivent respecter les obligations que leur impose l'article 241 de la LIR. De l'avis de [KPMG](#), le bon fonctionnement du régime fiscal canadien passe par le maintien d'un dialogue transparent et ouvert entre les contribuables, les fiscalistes et les autorités fiscales.

Par ailleurs, la [ministre du Revenu national](#) a déclaré que des représentants de l'ARC rencontrent des intervenants non pas pour discuter de dossiers précis, mais pour les aider à comprendre le régime fiscal du Canada et à s'y conformer. Pour sa part, l'[ARC](#) a indiqué que les réunions avec les intervenants – dont celles qui se tiennent lors de conférences – permettent de parler de questions relatives à l'administration fiscale et aux pratiques de planification fiscale inacceptables. [KPMG](#) a convenu que les conférences offrent aux fiscalistes une belle occasion de s'informer sur des pratiques jugées douteuses par l'ARC. Selon l'[entreprise](#), l'ARC devrait continuer d'autoriser à ses employés d'y prendre part.

La [ministre du Revenu national](#) a fait valoir en outre que les employés de l'ARC évitent les situations qui pourraient entraîner un conflit d'intérêts ou un traitement de faveur, réel ou apparent. [KPMG](#) a dit, quant à elle, que le personnel de l'Agence doit respecter des règles très strictes concernant les cadeaux et les marques d'hospitalité. L'[entreprise](#) a expliqué que les cabinets de professionnels commanditent souvent certaines parties d'une conférence, comme une pause-café, et que ce sont les seules occasions auxquelles les employés de l'ARC sont autorisés à assister. Pour sa part, l'organisation [Canadiens pour une fiscalité équitable](#) s'est dite en faveur d'une enquête menée par le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique sur ce qu'elle a appelé les pratiques d'hospitalité très inhabituelles des membres de la haute direction de l'Agence.

L'[ARC](#) a maintenu que ses cadres sont accessibles pour tous les Canadiens, y compris les groupes de défense d'intérêts, les chambres de commerce et les firmes de comptabilité et de tenue de compte; ce ne sont pas seulement les grandes sociétés qui y ont accès.

Lors de sa comparution devant le Comité, l'organisation [Canadiens pour une fiscalité équitable](#) a parlé de l'une de ses études, pour laquelle une vingtaine de vérificateurs et d'anciens vérificateurs de l'ARC ont été interviewés; selon l'organisation, certains d'entre eux ont dit avoir l'impression que, en raison d'ingérence politique, l'ARC avait omis de faire le suivi nécessaire dans des dossiers d'enquête portant sur des entreprises ou des particuliers « bien branchés » qui auraient commis de l'évasion fiscale ou de l'évitement fiscal. Elle a estimé que les employés de l'ARC devraient être encouragés à faire part de leurs préoccupations au commissaire du Commissariat à l'intégrité du secteur public. [Canadiens pour une fiscalité équitable](#) a également exprimé son soutien à un examen de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*; cet exercice doit être l'occasion, pour l'organisation, d'assurer une meilleure protection aux dénonciateurs. Selon elle, il faudrait modifier la *Loi* pour qu'elle s'applique aussi au secteur privé. Pour le [Réseau pour la justice fiscale Québec](#), il est possible que les agences publiques soient la cible d'ingérence politique.

Au sujet de la réglementation de la profession de comptable, qui découle des lois provinciales, les [Comptables professionnels agréés du Canada](#) ont affirmé que les

organismes provinciaux de réglementation appliquent des codes de déontologie harmonisés qui respectent ou dépassent les normes élaborées par le Conseil des normes internationales de déontologie de la profession comptable. [Ils](#) ont aussi dit que ces codes prévoient un processus disciplinaire applicable aux cas de pratiques illégales, et que les organismes provinciaux de réglementation ont la capacité d'imposer des amendes ou des mesures disciplinaires – qui peuvent aller jusqu'à la radiation – aux comptables qui enfreignent leur code. L'association [Canadiens pour une fiscalité équitable](#) a indiqué qu'elle avait examiné tous les dossiers disciplinaires visant des comptables qui auraient adopté une conduite ou un comportement illégal et qui auraient ainsi pu nuire à la réputation de la profession depuis 1987; aucun des cas examinés ne concernait l'évasion fiscale à l'étranger.

[KPMG](#) a parlé de son code de déontologie en fiscalité sur le plan mondial, qui expose les normes de conduite éthique auxquelles doivent se conformer ses employés. L'[entreprise](#) a déclaré que son code exigeait notamment que les employés de KPMG observent la loi, qu'ils agissent avec intégrité et qu'ils entretiennent avec les autorités fiscales des relations fondées sur la confiance et le respect mutuels. En outre, [elle](#) a fait valoir que ses employés sont tenus de suivre, tous les deux ans, une formation sur l'éthique et l'intégrité.

CHAPITRE TROIS : LES STRUCTURES D'ENTREPRISE À L'ÉTRANGER

A. Contexte

Mis à part les sujets traités précédemment, dont l'évitement fiscal, l'évasion fiscale, les mesures prises par l'ARC pour favoriser l'observation des règles fiscales et détecter les cas d'inobservation, l'application des règles et les poursuites intentées en cas d'infraction, la lutte menée à l'échelle internationale contre la violation des règles fiscales ainsi que diverses exigences auxquelles sont assujettis les fiscalistes et les employés de l'ARC, les témoins ont parlé des structures d'entreprise à l'étranger. Leurs commentaires, d'ordre général ou spécifique, ont concerné les structures fiscales élaborées par le cabinet KPMG et mises en place à l'île de Man. Les observations faites par les témoins sont précédées, ci-dessous, par une mise en contexte sur les structures de planification fiscale et certaines mesures relevant plus précisément de l'ARC et de la structure d'entreprise à l'étranger que KPMG a mis en place à l'île de Man.

1. Structures de planification fiscale

Le droit fiscal du Canada renferme des dispositions qui autorisent les contribuables à minimiser leur montant d'impôt à verser. La fiducie est un exemple de structure de planification fiscale qui peut bénéficier aux contribuables. La fiducie permet à la personne – appelée l'« auteur » – de transférer la propriété légitime de ses actifs à un fiduciaire, qui détient les actifs en question au bénéfice de la personne désignée par l'auteur. Comme l'auteur n'est plus le propriétaire légitime des actifs, il n'a plus d'obligations fiscales à leur égard. Cela dit, la loi canadienne exige quand même qu'une fiducie établie au Canada produise des déclarations sur les revenus de sources canadienne et étrangère, et qu'elle verse l'impôt payable.

Jusqu'à ce que la LIR soit modifiée, en 2013, les fiducies non résidentes étaient considérées comme des structures de planification fiscale destinées à minimiser l'impôt des particuliers. Les modifications ont été appliquées rétroactivement à 2007. Les fiducies non résidentes permettaient au contribuable de transférer des fonds à une fiducie située à l'extérieur du Canada et de renoncer à la propriété légitime des fonds; la fiducie était imposable en fonction des règles fiscales applicables là où elle était établie. Tant le contribuable que le fiduciaire échappaient au régime d'imposition canadien. En vertu de la loi canadienne, la distribution du capital de la fiducie non résidente aux bénéficiaires était également exonérée d'impôt.

Les résidents canadiens doivent déclarer la totalité de leurs revenus – qu'ils soient de source canadienne ou étrangère – et verser l'impôt payable, tandis que les multinationales sont seulement tenues de déclarer les bénéfices découlant de leurs activités commerciales au Canada et de payer l'impôt sur ces bénéfices. Cette différence entre la perception de l'impôt des particuliers et celle de l'impôt des sociétés permet au Canada de demeurer concurrentiel dans ses efforts visant à attirer des entreprises et à

promouvoir le commerce international, mais elle est aussi le socle sur lequel reposent les structures d'entreprise à l'étranger – c'est-à-dire l'utilisation d'une société créée dans un autre pays – qui servent à minimiser le paiement d'impôts ou à y échapper complètement.

2. Litige concernant la structure d'entreprise à l'étranger organisée par KPMG à l'île de Man

Selon des dossiers judiciaires rendus publics, l'ARC a diffusé, le 12 juin 2012, des avis de cotisation à des membres d'une famille résidant à Victoria (Colombie-Britannique) concernant des actifs financiers non déclarés qui étaient détenus dans une société située à l'île de Man. L'ARC maintient que cette famille a transféré plus de 25 millions de dollars à cette société sans déclarer les actifs comme il se devait à l'ARC; elle a ainsi pu récolter près de 4 millions de dollars de bénéfices libres d'impôt.

Dans des [documents](#) présentés à la Cour canadienne de l'impôt, l'ARC soutient que ce transfert de fonds avait pour but de la tromper, et que la structure fiscale établie à l'île de Man – élaborée par KPMG – était une « supercherie » créée à cette fin.

La structure d'entreprise à l'étranger développée par KPMG et située sur l'île de Man, permet aux clients du cabinet de donner de l'argent à une société étrangère pour qu'elle détienne ou investisse les fonds en question pour une période indéterminée. Selon KPMG, la structure a été conçue pour la planification successorale, la protection des actifs ou des usages philanthropiques; l'entreprise a indiqué que la structure renfermait aussi un avantage fiscal. KPMG croit que la structure fonctionnait de la manière suivante : ses clients ne possédaient pas d'actions dans la société étrangère et n'étaient pas propriétaires légitimes des fonds donnés à la société; ils ne payaient donc pas d'impôt sur les intérêts ou les revenus qu'ils tiraient des placements effectués par la société étrangère. KPMG estimait que ces intérêts ou revenus étaient assujettis au système d'imposition de l'île de Man, où le taux d'imposition des sociétés est de 0 %. La société étrangère pouvait alors faire don de l'argent obtenu aux clients de KPMG et à leurs familles. Comme les dons sont généralement exonérés d'impôt en vertu des lois fiscales canadiennes, KPMG croyait que ses clients et leurs familles n'auraient pas à payer d'impôt sur les dons d'argent.

Le 12 février 2013, la ministre du Revenu national a demandé une ordonnance de la cour pour que KPMG fournisse à l'ARC les noms des clients qui ont eu recours à la structure fiscale mise en place à l'île de Man. L'ordonnance, qui a été accordée le 18 février 2013, a été tout de suite contestée par KPMG, et l'affaire demeure en suspens.

Dans un [reportage](#) diffusé le 8 mars 2016, Radio-Canada/CBC a affirmé que l'ARC avait offert une amnistie secrète aux clients de KPMG impliqués dans un stratagème de sociétés-écrans enregistrées à l'île de Man. Le reportage s'appuyait sur une version non vérifiée de l'accord d'amnistie, selon lequel les clients de KPMG qui l'acceptaient n'auraient à subir aucune pénalité ou amende s'ils payaient les montants d'impôt payable et les intérêts.

Dans une [déclaration](#) publiée le 9 mars 2016, l'ARC a reconnu qu'elle avait découvert un « stratagème d'évitement fiscal à l'étranger organisé par KPMG », et que 15 clients de KPMG dont l'identité avait été demandée auprès de la cour s'étaient identifiés. L'Agence a aussi expliqué qu'elle utilise, selon le cas, des clauses de confidentialité dans des ententes de règlement négocié.

B. Ce que les témoins ont dit

Les témoins qui ont contribué à l'étude du Comité ont parlé du fonctionnement des fiducies non résidentes et des structures d'entreprise à l'étranger, de l'élaboration et de la mise en œuvre de produits et de services de planification fiscale vus sous trois angles, de la confidentialité et de la profession de comptable, du recours aux ententes de règlement négocié par l'ARC, et des interactions de l'ARC avec KPMG concernant la structure d'entreprise à l'étranger utilisée à l'île de Man.

1. Structures d'entreprise à l'étranger

Lors de son témoignage, [M. Lareau](#) a dit que toute structure fiscale qui facilite le transfert de fonds à des sociétés étrangères et permet ensuite de faire revenir les fonds au Canada est une structure qui facilite l'évasion fiscale : en effet, le véritable objectif de ces transferts consiste à échapper aux lois canadiennes sur l'impôt. [Il](#) a fait valoir que, en vertu des lois canadiennes, un don doit être fait sans que rien ne soit attendu en contrepartie; le transfert de fonds dans une structure fiscale à l'étranger ne constitue pas un don parce que le donateur s'attend à recevoir un paiement plus tard. [M. Lareau](#) a aussi souligné qu'il existe une panoplie de façons de cacher des fonds dans des structures fiscales au Canada. Selon lui, l'ARC devrait rester vigilante à cet égard.

[KPMG](#) a fait remarquer que la structure fiscale qu'elle a élaborée et appliquée à l'île de Man a été mise en œuvre 16 fois et concernait 27 personnes. L'[entreprise](#) a aussi indiqué que, mis à part une fois en 2007, la structure n'a pas été mise en œuvre après 2003. [Elle](#) a mentionné que le montant des frais facturés pour chaque utilisation de la structure fiscale de l'île de Man était fixe et s'élevait à environ 100 000 \$. L'entreprise en a ainsi tiré un revenu approximatif de 1,6 million de dollars.

2. Produits et services de planification fiscale vus sous trois angles

[KPMG](#) a expliqué au Comité que, à l'heure actuelle, tout produit ou service de planification fiscale qu'elle élabore doit être examiné attentivement sous trois angles différents : la légalité, l'application possible de la règle générale anti-évitement et les effets sur la réputation de l'entreprise. L'[entreprise](#) a indiqué que la manière dont elle tient compte de ces trois perspectives a changé avec le temps; c'est pourquoi quiconque se penche sur les gestes passés doit garder à l'esprit le contexte dans lequel les gestes ont été posés. [Elle](#) a déclaré également qu'elle ne fournit pas, actuellement, de conseils aux particuliers et aux entreprises du Canada sur les abris fiscaux. [Elle](#) a affirmé qu'elle vérifie les antécédents de ses clients pour évaluer leur situation financière et s'assurer qu'ils jouissent d'une bonne réputation, entre autres choses; elle ne fait pas affaire avec des clients qui pratiquent l'évasion fiscale.

En ce qui a trait à la légalité, [KPMG](#) a dit que, avant l'entrée en vigueur de la règle générale anti-évitement, en 1988, la considération première de tout produit ou service de planification fiscale était l'efficacité sur le plan juridique. Selon l'[entreprise](#), l'angle de la légalité permet de déterminer si le produit ou le service de planification fiscale proposé atteindra ses objectifs tout en respectant strictement le libellé de la loi.

[KPMG](#) a soutenu que, lors de sa mise en place, la structure fiscale de l'île de Man était entièrement conforme aux lois fiscales applicables. L'[entreprise](#) a souligné que la structure avait fait l'objet de l'examen technique approfondi de deux partenaires de KPMG; elle a aussi été étudiée par un comité général de KPMG sur l'anti-évitement et par des cabinets d'avocats indépendants au Canada et à l'île de Man. La structure a ensuite été approuvée par l'associé directeur du cabinet fiscal national de l'entreprise avant sa mise en œuvre.

Par ailleurs, [KPMG](#) a précisé que sa structure fiscale de l'île de Man a été élaborée et mise en œuvre pour la première fois en 1999, à une époque où la planification fiscale était très différente d'aujourd'hui. En effet, selon l'[entreprise](#), les lois du Canada autorisaient alors les fiducies non résidentes. La loi qui a interdit ce stratagème de planification fiscale a été adoptée 14 ans plus tard seulement, et elle s'est appliquée rétroactivement à janvier 2007. [KPMG](#) a indiqué que, à une certaine époque, le gouvernement fédéral encourageait même le recours aux fiducies non résidentes pour convaincre des non-résidents fortunés à immigrer au Canada; ces fiducies leur permettaient de conserver une partie de leur argent dans des pays où les taux d'imposition étaient plus bas.

Selon [KPMG](#), après l'entrée en vigueur de la règle générale anti-évitement, en 1988, le comportement des cabinets de comptables a radicalement changé : ceux-ci devaient maintenant examiner leurs produits et services de planification fiscale sous un deuxième angle afin de vérifier s'ils étaient conformes à l'esprit de la LIR ou s'ils produisaient un avantage fiscal contraire à ce que le Parlement avait voulu.

À propos de ses produits et services de planification fiscale, [KPMG](#) a dit qu'elle a commencé à adopter un troisième angle d'analyse – celui de l'effet du produit ou du service sur la réputation du cabinet – il y a 12 ou 13 ans. [KPMG](#) se demande, par exemple, ce qu'elle ferait d'un produit ou d'un service de planification fiscale qui serait soumis à l'examen public; vu sous ce troisième angle, un produit ou un service jugé légal et conforme à la règle générale anti-évitement pourrait ne pas être mis en œuvre par l'entreprise. L'[entreprise](#) a souligné que, en 2006, des comités indépendants de partenaires s'étaient penchés sur tous les produits et les services importants de planification fiscale que KPMG avait élaborés; l'exercice visait à évaluer les risques pour la réputation du cabinet et à s'assurer que les produits et les services étaient conformes aux normes professionnelles de comptabilité.

En ce qui a trait à l'évaluation de la structure fiscale de l'île de Man sous l'angle de la réputation, [KPMG](#) a déclaré que l'existence et la légalité des fiducies non résidentes, à l'époque de la mise en place de la structure, de même que les pratiques de comptabilité générales alors observées, appuyaient l'utilisation de la structure. De plus, comme

l'[entreprise](#) l'a expliqué, l'évaluation de la structure à la lumière de l'effet sur la réputation était un facteur important à considérer avant de prendre une décision sur l'abandon de la structure.

3. La confidentialité et la profession de comptable

L'[ARC](#) a dit au Comité qu'elle tente d'obtenir la liste des clients qui ont tiré profit de la structure fiscale de KPMG à l'île de Man parce qu'elle veut vérifier qu'ils ont rempli leurs obligations et/ou, dans le cas contraire, qu'ils subissent les conséquences prévues par la loi.

[KPMG](#) a expliqué qu'elle avait contesté l'ordonnance de la Cour fédérale de divulguer les noms de ses clients visés par la structure fiscale de l'île de Man parce que le secret professionnel est une pratique suivie par KPMG et un pilier de la profession de comptable. L'[entreprise](#) a déclaré qu'elle a l'obligation légale et professionnelle d'assurer la confidentialité des renseignements de ses clients et que la profession de comptable elle-même dépend du secret professionnel. [KPMG](#) a insisté sur le fait qu'elle s'est opposée à l'ordonnance de la cour par principe, et pour deux raisons : le précédent que la divulgation aurait créé pour l'avenir du secret professionnel, et l'impact que ce précédent aurait eu sur la profession de comptable dans son ensemble.

Les [Comptables professionnels agréés du Canada](#) ont fait remarquer que le maintien d'un régime efficace d'autocotisation de l'impôt exige de concilier le besoin de l'ARC en renseignements objectifs et le désir des contribuables d'obtenir des conseils confidentiels. L'[organisation](#) a estimé que la prestation de conseils confidentiels en matière d'impôt est bénéfique pour le régime canadien d'imposition; cette approche facilite en effet la tenue d'un dialogue franc et transparent entre les fiscalistes et leurs clients. Les clients peuvent ainsi divulguer l'ensemble de leurs antécédents fiscaux et obtenir les conseils dont ils ont besoin.

À propos de la LIR, [M. Lareau](#) a indiqué que, contrairement à la relation entretenue par les avocats et les notaires avec leurs clients, la *Loi* ne reconnaît pas le secret professionnel des discussions entre les comptables et leurs clients. [M. Cockfield](#) a dit pour sa part que la question du secret professionnel est plus compliquée au sein des cabinets d'experts-comptables qui ont un cabinet juridique affilié; l'opinion d'un comptable peut être fondée sur les conseils reçus d'un avocat du cabinet, et le secret professionnel dont jouit l'avocat peut s'appliquer au comptable lorsque celui-ci transmet les conseils au client.

4. Recours aux ententes de règlement négocié par l'Agence du revenu du Canada

Certains des témoins entendus par le Comité ont dit qu'ils n'étaient pas autorisés à discuter dans le détail de la structure fiscale utilisée par des clients de KPMG à l'île de Man, des ententes de règlement négocié, des renseignements ou des documents diffusés par les médias ou des questions concernant KPMG et l'ARC qui sont toujours examinées par les tribunaux.

[KPMG](#) a déclaré que le privilège de règlement – la confidentialité conférée par la loi à toute question faisant partie des modalités du règlement d’une affaire soumise aux tribunaux – empêche l’entreprise de discuter publiquement de toute entente de règlement négocié entre elle et l’ARC au sujet de la structure fiscale utilisée par des sociétés à l’île de Man, de tout montant qu’elle pourrait ou non avoir eu à rembourser à la suite d’une entente de règlement avec l’ARC, et des noms d’employés de l’ARC avec qui elle a fait affaire durant l’enquête effectuée par l’Agence sur la structure fiscale de l’île de Man.

En ce qui touche les cas non confirmés d’ententes de règlement négocié avec des clients de KPMG qui auraient bénéficié de la structure fiscale de l’île de Man, cas qui ont été exposés par les médias, le [ministère de la Justice](#) a fait remarquer que l’article 241 de la LIR interdit aux employés de l’Agence de divulguer des renseignements sur les contribuables, et que les détails entourant toute entente de règlement négocié conclu par l’ARC seraient considérés comme des renseignements sur les contribuables.

S’exprimant de manière plus générale sur les ententes de règlement négocié, l’[ARC](#) a expliqué que ces ententes contiennent habituellement une clause exigeant qu’un paiement d’impôt en souffrance soit fait dans un délai de 60 jours, ce qui garantit que l’ARC sera payée. [Elle](#) a souligné que, compte tenu de son obligation de défendre l’intérêt des contribuables, elle doit soupeser, d’une part, la force de son dossier et des faits qui l’appuient et, d’autre part, le coût d’une poursuite et son résultat incertain. L’[Agence](#) a ajouté qu’elle intente parfois des poursuites pour une question de principe, même si elle risque de ne pas recouvrer les montants d’impôt qui lui sont dûs.

L’[ARC](#) n’a pas pu confirmer au Comité que l’entente de règlement négocié diffusé par les médias dans l’affaire de la structure fiscale organisée par KPMG à l’île de Man est authentique, mais elle s’est exprimée sur les caractéristiques de l’entente et les pratiques qu’elle suit ordinairement. L’[Agence](#) a fait remarquer que l’entente affichée dans les médias permettrait de percevoir des montants d’impôt payables depuis 15 ou 16 ans, ce qui est exceptionnel. [Elle](#) a expliqué que, pour les entreprises et les particuliers qui ont une valeur nette élevée, la vérification de la conformité se fait traditionnellement sur la base des deux à quatre dernières années d’imposition, et que, dans les cas de planification fiscale abusive, elle examine habituellement les six dernières années. L’[ARC](#) a ajouté que, dans des cas exceptionnels, elle peut justifier l’examen sur les 16 dernières années, et que des pénalités – comme la « pénalité pour faute lourde » – sont appliquées dans moins de 1 % des cas.

L’[ARC](#) a mentionné que, lorsqu’elle fait la vérification sur 15 ou 16 ans, elle double la facture du contribuable, comparativement aux vérifications sur 6 ans qui sont faites normalement dans les cas de planification fiscale abusive. De plus, [elle](#) a souligné que, selon l’entente de règlement négocié soi-disant conclue entre les clients de KPMG et elle, que les médias ont publiée, aucune immunité contre les poursuites criminelles ne serait accordée aux parties ayant accepté les modalités de l’entente. L’[ARC](#) a également insisté sur le fait qu’un contribuable qui signerait une entente du genre renoncerait à son droit de contester l’évaluation du montant d’impôt en souffrance établi par l’Agence et de faire appel de cette évaluation.

En ce qui concerne le nombre d'ententes de règlement négocié prétendument conclues avec les sociétés ayant utilisé la structure fiscale organisée par KPMG à l'île de Man, l'[ARC](#) a exprimé son incapacité de confirmer que de telles ententes avaient été signées. Elle a toutefois noté qu'elle avait cherché à obtenir les noms de 21 clients de KPMG dans ses démarches auprès des tribunaux, et qu'il lui manquait maintenant six noms seulement.

Au sujet des cas impliquant la structure fiscale mise en place à l'île de Man, [M. Lareau](#) a dit que la ministre du Revenu national devrait refuser de conclure des ententes de règlement négocié. Selon lui, ces cas devraient plutôt être portés à l'attention des tribunaux.

5. Interactions de l'Agence du revenu du Canada avec KPMG concernant la structure d'entreprise à l'étranger de l'île de Man

L'[ARC](#) a parlé au Comité d'un examen indépendant de sa gestion du dossier de la structure fiscale élaborée par KPMG à l'île de Man. Selon [elle](#), cet examen – mené par une ancienne doyenne de la Schulich School of Law de l'Université Dalhousie – a montré que l'Agence avait agi de façon appropriée.

Pour sa part, [KPMG](#) a indiqué qu'aucun employé de l'ARC n'avait eu à faire dans l'élaboration de la structure fiscale de l'île de Man, et qu'elle n'avait pas demandé de décision fiscale anticipée en vue de vérifier la conformité de la structure fiscale aux lois applicables.

La [ministre du Revenu national](#) a dit que l'ARC n'offre jamais – et n'offrira jamais – d'amnistie à un contribuable; les ententes de règlement négociés qu'elle propose contiennent un élément punitif, c'est-à-dire le remboursement de l'impôt payable. L'[ARC](#) estime que ces ententes sont un bon outil pour assurer le respect des obligations à l'endroit de la Couronne et des citoyens canadiens. L'[Agence](#) a ajouté que, s'il y a lieu, elle demeure disposée à régler les affaires fiscales qui se retrouvent devant les tribunaux.

Enfin, selon la [ministre du Revenu national](#), l'ARC cible activement les contribuables qui cachent des revenus ou des biens à l'étranger ou qui pratiquent l'évasion fiscale.

CHAPITRE QUATRE : LES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Le Comité recommande que :

Recommandation 1

La ministre du Revenu national réalise un examen complet du processus de décision anticipée en matière d'impôt sur le revenu. Dans le cadre de cet examen, la ministre cernerait des façons d'accroître l'efficacité et la rapidité du processus, et d'en réduire les coûts. L'examen devrait être achevé d'ici le 31 mars 2017.

Recommandation 2

La ministre du revenu national exige des fiscalistes qui travaillent au Canada qu'ils enregistrent tous leurs produits fiscaux auprès de l'Agence du revenu du Canada.

Recommandation 3

L'Agence du revenu du Canada réalise un examen complet de son Programme des divulgations volontaires. De plus, l'Agence devrait examiner les lignes directrices qui servent à décider s'il faut aller devant les tribunaux ou négocier un règlement en cas d'évasion ou d'évitement fiscal. Ces examens devraient être achevés d'ici le 31 mars 2017.

Recommandation 4

La ministre du Revenu national renforce les protections accordées aux particuliers aux termes du Programme des indices provenant de dénonciateurs et du Programme de dénonciateurs de l'inobservation fiscale à l'étranger. De plus, la ministre devrait s'assurer que ces programmes fournissent des incitatifs appropriés et que tous les renseignements crédibles qu'ils permettent d'obtenir donnent lieu à une enquête adéquate.

Recommandation 5

La ministre du Revenu national adresse au Comité permanent des finances de la Chambre des communes un rapport sur les vérifications entreprises relativement aux « Panama papers ». Ce rapport devrait être déposé avant le 1^{er} juin 2017.

Recommandation 6

L'Agence du revenu du Canada améliore ses ressources techniques, humaines et autres, ainsi que ses connaissances, à l'égard de la planification fiscale abusive intérieure et internationale.

Recommandation 7

La ministre du Revenu national s'assure que l'Agence du revenu du Canada calcule continuellement l'écart fiscal fédéral. De plus, l'Agence devrait rendre publics à la fois l'écart fiscal et la méthodologie qui a servi à son calcul.

Recommandation 8

Le gouvernement fédéral, afin d'atténuer la complexité et les iniquités qui modifient le comportement et peuvent conduire à l'évasion ou à l'évitement fiscal, accélère son examen de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et met en œuvre sans tarder des initiatives de simplification du régime d'impôt sur le revenu. Cet examen devrait être achevé d'ici le 30 juin 2017. Dans le cadre de son examen prévu de la *Loi*, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes devrait étudier ces initiatives et les modifications législatives proposées qui en résultent.

Recommandation 9

Le gouvernement fédéral prenne des mesures pour améliorer la coordination entre l'Agence du revenu du Canada, qui fait enquête sur les cas d'évasion fiscale potentielle, et le ministère de la Justice, qui engage les poursuites en cas d'évasion fiscale.

Recommandation 10

La ministre du Revenu national, d'ici le 31 août 2017, crée pour l'Agence du revenu du Canada un programme de divulgation régulière qui facilitera la publication de statistiques sur les efforts déployés pour contrer les stratagèmes d'évasion ou d'évitement fiscal. Seraient divulgués dans le cadre de ce programme le nombre d'enquêtes ayant débouché sur des condamnations ou des règlements, les peines infligées, les taux d'intérêt appliqués, et les efforts déployés contre les particuliers et les sociétés à haut risque.

Recommandation 11

Le gouvernement fédéral examine les 92 conventions fiscales et les 22 accords d'échange de renseignements fiscaux conclus par le Canada afin de s'assurer qu'ils ne facilitent pas l'inobservation des lois fiscales, particulièrement par le biais du secret conféré par certains pays et leurs procédés bancaires. Cet examen devrait être achevé d'ici le 31 août 2017.

Recommandation 12

La ministre du Revenu national, afin de contrer l'inobservation fiscale à l'étranger, collabore davantage avec d'autres pays, notamment à des vérifications améliorées réalisées conjointement avec les signataires des conventions fiscales.

Recommandation 13

L'Agence du revenu du Canada joue un rôle d'avant-garde afin que soient mises en œuvre de par le monde les recommandations de l'Organisation de coopération et de développement économiques et le Groupe des Vingt relativement au projet qu'ils ont lancé sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices.

Recommandation 14

La ministre du Revenu national réalise un examen de portée générale du code de conduite que doivent respecter les employés de l'Agence du revenu du Canada, y compris à leur départ. Cet examen devrait être achevé d'ici le 31 mars 2017.

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
À titre personnel Mahmud Jamal, avocat de Gregory Wiebe	2016/05/03	17
KPMG Gregory Wiebe, associé		
Agence du revenu du Canada Ted Gallivan, sous-commissaire, Direction générale du secteur international, des grandes entreprises et des enquêtes Stéphanie Henderson, gestionnaire, Section de l'observation à l'étranger Diane Lorenzato, sous-commissaire, Direction générale des ressources humaines Andrew Treusch, commissaire du revenu et premier dirigeant	2016/05/05	18
Ministère de la Justice Lynn Lovett, sous-ministre adjointe, Portefeuille des services du droit fiscal		
Agence du revenu du Canada Ted Gallivan, sous-commissaire, Direction générale du secteur international, des grandes entreprises et des enquêtes	2016/05/19	23
Chambre des communes Diane Lebouthillier, ministre du revenu national		
À titre personnel Arthur Cockfield, professeur, Faculté de droit, Queen's University André Lareau, professeur, Faculté du droit, Université Laval	2016/06/07	27
Canadiens pour une fiscalité équitable Scott Chamberlain, avocat général, Association canadienne des agents financiers Dennis Howlett, directeur exécutif		
Comptables professionnels agréés du Canada Joy Thomas, présidente et chef de la direction		
Réseau pour la Justice fiscale Québec Alain Deneault, chercheur	2016/06/14	29

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([réunions n^{os} 17, 18, 23, 27, 29 et 36](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
L'hon. Wayne Easter

Opinion complémentaire du Parti conservateur du Canada

Introduction

L'Agence du revenu du Canada (ARC) définit le terme « évitement fiscal » comme toute mesure prise par un contribuable pour réduire au minimum l'impôt à payer, en allant à l'encontre de l'objectif et de l'esprit de la loi, mais en respectant la lettre de la loi. L'évitement fiscal diffère de « l'évasion fiscale », que l'ARC définit comme étant le fait de sous-estimer délibérément l'impôt à payer en cachant des revenus ou des actifs et en faisant de fausses déclarations. Le Parti conservateur du Canada est solidaire des Canadiens qui travaillent dur, qui paient leurs impôts et qui respectent les règles.

Le 11 avril 2016, l'honorable Diane LeBouthillier, ministre du Revenu national, annonçait que le gouvernement du Canada investirait 444,4 millions de dollars sur cinq ans pour accroître la capacité de l'Agence du revenu du Canada (ARC) à détecter et à vérifier les cas d'évasion fiscale, et à poursuivre les fraudeurs, tant au pays qu'à l'étranger. Avec son plan de 444 millions de dollars, le gouvernement libéral espère recouvrer 2,7 milliards de dollars sur cinq ans « grâce aux mesures suivantes : embaucher des vérificateurs et des spécialistes supplémentaires, développer une infrastructure solide de renseignement d'affaires, intensifier les activités de vérification et améliorer la qualité des travaux d'enquête qui ciblent les cas d'évasion fiscale criminelle¹ ».

L'ARC visera divers États reconnus pour être des paradis fiscaux, embauchera 100 nouveaux vérificateurs et ajoutera aux équipes d'enquête des avocats qui travailleront directement avec les vérificateurs. En outre, l'ARC constituera un comité consultatif sur l'évasion fiscale à l'étranger formé de sept spécialistes des questions juridiques, judiciaires et fiscales. Enfin, le gouvernement a indiqué son intention d'adopter la norme relative aux renseignements concernant le consommateur, qui obligera les institutions financières canadiennes à se doter de procédures d'identification des comptes détenus par des non-résidents, à compter du 1^{er} juillet 2017.

Nous avons relativement bon espoir que le gouvernement pourra tirer parti de notre solide bilan. Nous craignons toutefois que ces dépenses ne donnent pas le rendement prévu dans le budget de 2016. Nous craignons aussi que, si ces mesures ne donnent pas suffisamment de résultats et qu'aucune disposition de « diligence raisonnable » n'est en place, une ARC aux capacités accrues ne commence à viser des Canadiens ordinaires et des petites entreprises, plutôt que les grandes sociétés et les particuliers fortunés qui pratiquent l'évasion fiscale.

Le Parti conservateur du Canada tient à remercier tous les témoins qui ont fait profiter le Comité de leur expertise.

Le bilan conservateur

Les dernières années ont été marquées par de nombreuses réussites, même si beaucoup peut encore être fait. Depuis 2006, le gouvernement précédent, sous la direction du très honorable Stephen Harper, a fait adopter plus de 85 mesures visant à éliminer les échappatoires fiscales et accroître l'équité et l'intégrité du régime fiscal². Par exemple :

¹ Budget de 2016

² <http://www.cra-arc.gc.ca/nwsrm/fctshts/2015/m04/fs150410-fra.html>

- Le budget de 2013 a présenté des changements complets aux programmes d'observation de l'ARC, qui ont permis d'accroître l'efficacité et l'intégrité du régime fiscal en visant les personnes hautement susceptibles de pratiquer l'évasion ou l'évitement fiscal. Ces changements, dont on s'attendait au départ à ce qu'ils produisent des recettes supplémentaires de 550 millions de dollars par année en 2014-2015, ont en fait produit des recettes de 1,5 milliard de dollars [Tableau 1].
- Le budget de 2013 prévoyait aussi un investissement de 30 millions de dollars sur cinq ans pour permettre à l'ARC de mettre en œuvre de nouvelles mesures de lutte contre l'évasion fiscale internationale et la planification fiscale abusive.
- Le nombre de contribuables qui utilisent le Programme des divulgations volontaires, programme offrant aux contribuables l'occasion de déclarer volontairement des impôts impayés et d'ainsi éviter des pénalités, a augmenté de façon spectaculaire depuis la création du programme³.
- Programme de dénonciateurs de l'inobservation fiscale à l'étranger. Lancé en janvier 2014, ce programme offre, à ceux qui fournissent à l'ARC des renseignements sur des activités d'évasion fiscale, la possibilité d'obtenir une part de 5 à 15 % des sommes recouvrées par l'ARC grâce aux renseignements fournis.
- Resserrement des exigences du formulaire Bilan de vérification du revenu étranger. Cette mesure a assujéti les Canadiens détenant des biens étrangers à de nouvelles obligations en matière de déclaration.
- Conventions fiscales et accords d'échange de renseignements à des fins fiscales (AERF). Le Canada a signé le premier AERF en 2009 et, au 31 mars 2014, le Canada participait à 92 conventions fiscales et 19 accords d'échange de renseignements à des fins fiscales.
- Loi sur les personnes non désignées nommément. Cette mesure a rationalisé le processus par lequel l'ARC obtient des renseignements sur des personnes non désignées nommément auprès de tiers tels que les banques.
- Les mesures prises pour éliminer les échappatoires fiscales et accroître l'équité et l'efficacité du régime fiscal devaient entraîner des économies de 316 millions de dollars en 2013-2014, et atteindre 4,4 milliards sur cinq ans.

Tableau 1 : Économies estimatives et réelles (millions de dollars)

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Total
Programmes d'observation de l'ARC – Budget de 2013	30	125	550	550	550	550	2 355

³ <http://www.cra-arc.gc.ca/nwsrm/fctshts/2015/m04/fs150410-fra.html>

*Programmes d'observation de l'ARC (RÉEL)⁴	576	566	1500	À déterminer	À déterminer	À déterminer	À déterminer
--	-----	-----	------	--------------	--------------	--------------	--------------

Conclusion

Nous avons relativement bon espoir que le gouvernement pourra tirer parti de notre solide bilan. Nous craignons toutefois que ces dépenses ne donnent pas le rendement prévu dans le budget de 2016. L'écart fiscal n'étant pas connu, il se peut que les mesures qui ont été adoptées par notre parti lorsqu'il était au pouvoir, et qui ont donné des résultats dépassant les attentes, aient déjà atteint une bonne part du revenu potentiel.

Si ces mesures ne donnent pas suffisamment de résultats et qu'aucune disposition de « diligence raisonnable » n'est en place, une ARC aux capacités accrues pourrait commencer à viser des Canadiens ordinaires et des petites entreprises, plutôt que les grandes sociétés et les particuliers fortunés qui pratiquent l'évasion fiscale.

⁴ www.cbc.ca/news/politics/cra-tax-compliance-evasion-revenue-1.3558863

Rapport complémentaire du NPD : « Les efforts de l'Agence du revenu du Canada afin de combattre l'évitement fiscal et l'évasion fiscale »

« Bien que le dossier soit confondant, bien qu'il soit d'une ampleur exceptionnelle, bien qu'il nous saisisse, un silence opaque a longtemps régné autour des faits. S'ils en ont pris la mesure, très peu de députés ou de ministres l'ont évoqué et les différents ministères « compétents » sont restés myopes face au phénomène ». – Alain Deneault, sur l'évasion fiscale

Introduction

Les paradis fiscaux sont une menace sérieuse pour notre économie et la confiance qu'ont les Canadiens dans notre système. Au cours des huit dernières années, nous avons été témoins de scandales impliquant KPMG et l'Île de Man, les Bahamas Papers, les Panama Papers, le mécanisme d'évasion fiscale de la banque suisse UBS, l'affaire du Liechtenstein, la fuite du Luxembourg et bien d'autres. Il est estimé que l'évitement fiscal agressif et l'évasion fiscale font disparaître chaque année 8 milliards de dollars des comptes publics.

Le Nouveau Parti démocratique se réjouit que le Comité permanent des finances de la Chambre des communes ait entrepris l'étude « Les efforts de l'Agence de revenu du Canada afin de combattre l'évitement fiscal et l'évasion fiscale ». Cette étude était nécessaire afin de mettre en lumière ces fléaux de l'ère moderne. Elle était d'autant plus importante compte tenu des récentes révélations de l'affaire KPMG.

Nous jugeons que le rapport principal préparé par les analystes du comité inclut l'essence des témoignages d'une manière juste et complète. Le rapport complémentaire du NPD ne traitera donc pas de la substance des témoignages et des informations entendues, mais plutôt du processus par lequel cette étude a été menée.

Survol de l'affaire KPMG

L'Agence de revenu du Canada (ARC) fait enquête depuis 2012 sur des clients de KPMG qui auraient participé à des mécanismes d'évitement fiscal. Par un stratagème bien ficelé de la firme de consultation, des sociétés-écrans ont été conçues à l'Île de Man. Quinze plans, impliquant 25 Canadiens qui ont fait des « dons » non imposables à ces compagnies *offshore*, ont été mis en œuvre.

Selon des documents présentés à la Cour canadienne de l'impôt, l'ARC affirme que ces transferts de fonds avaient pour but de la tromper et que la structure fiscale élaborée par KPMG était un « leurre » créé à cette fin. KPMG fait tout en son pouvoir pour retarder les processus judiciaires.

En mars 2016, un nouveau scandale dans l'affaire KPMG vient maintenant entacher l'ARC : l'Agence aurait offert des amnisties à ces riches clients qui ont caché des millions de dollars à l'Île de Man. L'émission *Enquête* et CBC ont obtenu une copie de l'offre confidentielle de neuf pages, datée du 1er mai 2015 et signée par Stéphanie Henderson, la gestionnaire de l'Agence du revenu responsable des enquêtes outremer.

Ce nouveau scandale a fait les manchettes et la confiance des Canadiens a été sérieusement ébranlée.

Le rôle du NPD

Suivant ces nouvelles révélations de lettre d'amnistie aux clients fraudeurs de la firme KPMG, le NPD a posé une question à la ministre du Revenu national à la Chambre des communes. La réponse de la Ministre a semé une grande confusion : elle affirmait qu'aucune amnistie n'avait été accordée.

Le NPD a reconnu l'urgence d'étudier la question.

Le 14 avril 2016, le NPD a donc soumis et fait adopter une première motion au comité afin de faire comparaître la ministre du Revenu national, des fonctionnaires de l'Agence du revenu du Canada, dont Mme Stephanie Henderson, ainsi que des représentants de KPMG.

Suite aux trois audiences relatives à cette motion, le NPD a déposé une nouvelle motion connexe afin d'entendre des témoins supplémentaires. Deux autres rencontres ont été possibles.

Au total, le NPD a fait adopter quatre motions visant à étudier plus spécifiquement le mécanisme fiscal de KPMG à l'Île de Man. Cinq rencontres ont été tenues et neuf groupes ou particuliers ont témoigné, provenant de la firme KPMG, de l'Agence du Revenu du Canada, du groupe des Canadiens pour une fiscalité équitable, du Réseau pour la Justice fiscale, des Comptables agréés professionnels et à titre individuel.

Malheureusement, les efforts du NPD ont été grandement dilués.

À chaque occasion, les députés libéraux siégeant sur le comité ont tenté de diluer les motions du NPD, ainsi :

- La première motion du NPD, visant à faire comparaître la ministre du Revenu national ainsi que plusieurs fonctionnaires de l'ARC, a initialement été refusée. Elle a ensuite été grandement diluée en enlevant la présence de la Ministre. Suite à des discussions corsées, la motion a finalement été acceptée, en tant que motion libérale.

- Dans le cas de la motion du NPD qui demandait au comité de contraindre KPMG à fournir toutes les correspondances entre elle et l'ARC, les députés du gouvernement ont décidé d'opter pour un langage plus doux, en échangeant le mot « contraindre » pour « demander ».
- Le 19 mai, le NPD proposait une nouvelle motion visant à recevoir des employés et ex-employés de KPMG et de l'ARC, ainsi que des experts indépendants. La motion a été renvoyée au sous-comité, et seuls les experts indépendants ont finalement été invités.

Plus encore, les témoignages de certains invités ont clairement démontré un manque de coopération et de bonne volonté. Il a été pratiquement impossible d'obtenir des réponses substantielles de la part des représentants de KPMG (qui se sont cachés derrière le privilège liant le client à son avocat) ou de l'ARC (qui ont prétexté la protection de la vie privée).

Un réel discours de sourds a pris place entre le député néodémocrate Pierre-Luc Dusseault et Mme Stéphanie Henderson, gestionnaire à l'ARC – section de l'observation à l'étranger.

M. Dusseault:

Madame Henderson, pouvez-vous confirmer que vous avez signé la lettre affichée sur le site Web de Radio-Canada?

Mme Henderson:

Bien que la signature semble être la mienne, je ne peux pas confirmer la source de l'information qui se trouve sur le site Web; je ne peux donc pas confirmer l'origine du document et l'authenticité de la signature.

M. Dusseault:

Pouvez-vous confirmer que vous avez signé la lettre?

Mme Henderson:

Non, car je ne connais pas la source du document.

M. Dusseault:

Pourquoi votre signature se trouverait-elle sur la lettre si vous ne l'avez pas signée?

Cet échange a été suivi d'une autre discussion surréelle entre le porte-parole néodémocrate en matière de finances, Guy Caron et la ministre du Revenu national, madame Leboutillier.

M. Caron:

Mme Lebouthillier, je reviens à la lettre de Mme Henderson. Je vous ai posé une question à ce sujet, mais je n'ai pas eu de réponse. Pouvez-vous répondre par un oui ou un non? La lettre que nous avons devant nous est-elle authentique?

Mme Lebouthillier :

Il m'est impossible de confirmer l'authenticité du document qui a été mis en ligne par CBC.

M. Caron:

Avez-vous cherché à le savoir et avez-vous fait une enquête relative à la lettre pour savoir si elle était authentique?

Mme Lebouthillier :

Il m'est impossible de confirmer l'authenticité du document.

M. Caron:

On a une lettre qui, supposément, n'existe pas, mais on sait que 16 lettres d'entente ont été signées avec 25 clients. C'est ce qui a été confirmé par l'enquête de Radio-Canada/CBC. Pouvez-vous confirmer que c'est bel et bien le cas?

Mme Lebouthillier :

Je ne peux pas vous confirmer l'authenticité du document.

M. Caron:

Pouvez-vous nous confirmer que 16 ententes ont été signées?

Mme Lebouthillier :

Monsieur Gallivan, pouvez-vous répondre à la question, s'il vous plaît?

M. Gallivan :

Je crois que le chiffre est de 15. Au départ, il est vrai qu'il y avait 21 dossiers devant les tribunaux, alors qu'il y en a maintenant six

On a donc une lettre dont on ne reconnaît pas l'authenticité, mais on admet que 15 personnes l'ont signée.

Plus encore, KPMG, par l'entremise de la firme d'avocats Osler, Hoskin & Harcourt LLP, a réussi à paralyser l'étude et à minimiser sa portée en faisant parvenir deux lettres à l'intention du comité pour exprimer leur préoccupation sur le respect de la convention du *sub judice*. Dans les lettres, on indique que toutes discussions qui traitent spécifiquement de KPMG seraient à éviter, puisqu'elle pourrait nuire à des causes se trouvant devant les tribunaux.

La question du *sub judice* a donc été étudiée à huis clos. Lorsque la rencontre a repris, un légiste de la Chambre des communes a été appelé afin d'assister le président du comité. Les témoins et les membres du comité se sont vus contraints à limiter leurs interventions, ce qui a causé des malaises palpables. Après s'être fait avertir par le Président du comité, M. André Lareau a dit s'être fait inviter par le comité pour parler de KPMG, mais qu'il tenterait de se tenir à des observations plus générales.

Plus encore, M. Michael C. Hamersley, qui avait tout d'abord accepté de comparaître en tant que témoins, a décliné l'invitation, une perte considérable pour l'étude. Sa lettre fait état de la situation :

Étant donné les mesures prises par le Comité le 7 juin 2016, notamment les importantes contraintes qu'il a placées sur la portée des déclarations des témoins et sur l'ensemble de leur témoignage par égard pour la convention relative aux affaires en instance, je dois maintenant respectueusement refuser l'invitation du Comité et demander à ce dernier de retirer mon nom de la liste des témoins experts qui prennent part à l'étude du Comité.

Il est donc juste de dire que cette étude du comité a ouvert la porte à plus de nouvelles questions qu'elle n'a offert de réponses. Les recommandations qui ont été incluses dans le rapport sont faibles et ne parviendront pas à mettre en lumière le fléau qu'est l'évitement fiscal et l'évasion fiscale. Encore pire, cette étude n'a pas permis de comprendre les problèmes systémiques qui font rage à l'ARC et ainsi trouver des pistes de solutions.

Les choses auraient pu être différentes. La Chambre de Communes et ses comités ont en fait de grands pouvoirs, la Chambre des Communes assume le rôle de « grand enquêteur de la nation ». Ces pouvoirs surpassent même ceux du privilège liant avocats et leurs clients. Ce sont des pouvoirs à utiliser avec grande précaution, mais ils appartiennent aux représentants élus par les Canadiennes et Canadiens et doivent être utilisés lorsque nécessaire.

La création d'un comité spécial

Le manque de réponse, les affirmations parfois contradictoires, les réponses imprécises ainsi que les recommandations insatisfaisantes nous laissent croire que cette étude était incomplète, tout comme l'a été la plus récente en 2013. L'évasion fiscale et l'évitement fiscal agressif ne peuvent être étudiés à temps partiel ou perdu entre les nombreuses études du comité des Finances. Des études de cinq rencontres ne mènent nulle part. Le NPD recommande un engagement complet et sans compromis du Parlement, qui passerait par la création d'un comité spécial, avec toutes les ressources requises (incluant une équipe de conseillers juridiques et fiscaux). Le comité travaillerait exclusivement sur cet enjeu pendant deux, voire trois ans et présenterait un rapport dont les recommandations ne pourront plus être ignorées par le gouvernement. La recommandation numéro 14 du NPD est ainsi la suivante :

Que le gouvernement mette sur pied un Comité spécial parlementaire multipartite sur l'évasion fiscale, les paradis fiscaux et l'évitement fiscal agressif afin de : a) d'analyser l'ampleur de cette problématique, incluant des questions connexes tels le prix de transfert, le blanchiment fiscal, les conventions fiscales, les accords d'échange de renseignements fiscaux; b) étudie les possibilités d'action du gouvernement fédéral sur la scène internationale; c) fasse rapport de ses constatations et recommandations à la Chambre des Communes au plus tard le 1^{er} décembre 2018.

Tant que les politiciens se montreront aussi timides et craindront d'utiliser leurs pouvoirs, il n'y aura aucun moyen d'attaquer efficacement les fléaux que sont l'évasion fiscale et la planification fiscale abusive. Le NPD souhaite que le gouvernement mette sur pied sans tarder un Comité spécial multipartite sur l'évasion fiscale, les paradis fiscaux et l'évitement fiscal agressif.

Recommandations

Les efforts de l'Agence du revenu du Canada afin de combattre l'évitement fiscal et l'évasion fiscale

Recommandation 1

Que le gouvernement fédéral réévalue quantitativement et qualitativement l'efficacité de ses accords d'échange de renseignements fiscaux, particulièrement en ce qui a trait à la levée du secret bancaire.

Recommandation 2

Que le Vérificateur général entame une étude sur les opérations de l'Agence du revenu du Canada, incluant : (a) l'efficacité du programme de divulgation volontaire; (b) la cohérence du protocole d'établissement des pénalités; (c) l'efficacité des conventions fiscales et des accords d'échange de renseignements fiscaux; (d) les liens entretenus par les vérificateurs de l'Agence et les firmes comptables.

Recommandation 3

Que l'Agence du Revenu du Canada instaure le « Programme d'inscription de déclarations de revenus » qui obligera un fiscaliste rémunéré pour préparer la déclaration de revenus d'un particulier ou d'une société à s'inscrire auprès de l'Agence.

Recommandation 4

Que le gouvernement fédéral clarifie sa législation visant à responsabiliser les fiscalistes qui créent des stratagèmes de planification fiscale abusive et qu'il s'engage à durcir les pénalités imposées.

Recommandation 5

Que la Commissaire à l'information et le Commissaire à la vie privée entame une étude sur les opérations de l'Agence du revenu du Canada, incluant la question du niveau de transparence requis pour assurer l'imputabilité des activités de l'Agence du revenu du Canada, dans le respect de la protection de la vie privée;

Recommandation 6

Que le gouvernement fédéral modifie les régimes de divulgation volontaire pour y prévoir des pénalités aujourd'hui inexistantes en s'inspirant des programmes états-uniens *Offshore Voluntary Disclosure Initiative* (OVDI) et *Streamlined Filing Compliance Procedures* (SFCP).

Recommandation 7

Que le gouvernement fédéral étudie et mesure, le plus exactement possible, les pertes fiscales canadiennes découlant du recours aux paradis fiscaux et à la fraude fiscale internationale, afin de déterminer l'écart fiscal fédéral.

Recommandation 8

Que le gouvernement fédéral légifère afin d'exiger des fiscalistes et firmes comptables l'enregistrement de tous leurs produits fiscaux auprès de l'Agence de revenu du Canada, tel qu'il est le cas aux États-Unis avec l'*Internal Revenue Service*.

Recommandation 9

Que le gouvernement s'assure que l'Agence du revenu du Canada cesse la négociation systématique de pénalités réduites pour les contribuables commettant de l'évasion fiscale sous le prétexte de réductions de coûts au système judiciaire, privant ainsi le Canada de jurisprudence et donnant lieu à un régime où l'application de la loi peut faire l'objet d'une sorte de marchandage.

Recommandation 10

Que le gouvernement entreprenne une étude indépendante sur les enquêtes lancées par l'Agence de revenu du Canada dans les cas d'évasion fiscale ou d'évitement fiscal, afin de connaître le nombre d'enquêtes qui aboutissent à des condamnations ou à des règlements, ainsi que les pénalités et les taux d'intérêt imposés.

Recommandation 11

Que le gouvernement fédéral réexamine le paragraphe 5907(11) du Règlement de l'impôt sur le revenu qui permet aux sociétés canadiennes de transférer des actifs dans un paradis fiscal avant de les rapatrier sans payer d'impôt, dans le cas où le pays en question a conclu un AERF avec le Canada.

Recommandation 12

Que le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique entreprenne une enquête sur les pratiques d'hospitalité inhabituelles des membres de la haute direction de l'Agence de revenu du Canada.

Recommandation 13

Que le gouvernement fédéral clarifie le statut du secret professionnel dans les firmes comptables, alors que des mécanismes d'évitement fiscal développés et proposés par des comptables (ne jouissant pas du secret professionnel) tombent sous le coup du secret professionnel dès qu'ils sont examinés par un avocat de cette même firme.

Recommandation 14

Que le gouvernement mette sur pied un Comité spécial parlementaire multipartite sur l'évasion fiscale, les paradis fiscaux et l'évitement fiscal agressif afin de : a) d'analyser l'ampleur de cette problématique, incluant des questions connexes telles le prix de transfert, le blanchiment fiscal, les conventions fiscales, les accords d'échange de renseignements fiscaux; b) étudie les possibilités d'action du gouvernement fédéral sur la scène internationale; c) fasse rapport de ses constatations et recommandations à la Chambre des Communes au plus tard le 1^{er} décembre 2018.