

# Mémoire portant sur le projet de loi n° 78

*Loi visant principalement à améliorer la transparence des entreprises*

Présenté à la Commission de l'économie et du travail

Février 2021



© Chambre des notaires du Québec, 2021  
101-2045, rue Stanley  
Montréal QC H3A 2V4  
Tél. : 514-879-1793 / 1-800-263-1793  
Télec. : 514-879-1923  
[www.cnq.org](http://www.cnq.org)

Toute reproduction d'une partie quelconque de ce document par quelque procédé que ce soit est strictement interdite sans l'autorisation écrite de l'auteur.

L'utilisation du genre masculin a été adoptée afin de faciliter la lecture et n'a aucune intention discriminatoire.

Rédaction : M<sup>e</sup> Raphaël Amabili-Rivet, notaire, Services juridiques et Relations institutionnelles

Dépôt légal : 1<sup>er</sup> trimestre 2021  
Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
Bibliothèque nationale du Canada

ISBN 978-2-924887-49-3 (PDF)

# Table des matières

<b>PRÉAMBULE .....</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>8</b>
<b>OBJETS ET DÉFINITIONS – ASSUJETTI ET BÉNÉFICIAIRE ULTIME .....</b>	<b>10</b>
Le cas de la fiducie .....	10
« Contrôle de fait ».....	12
<b>RENSEIGNEMENTS PERSONNELS APPARAISSANT AU REQ.....</b>	<b>14</b>
Mesures de protection supplémentaire à l'égard des renseignements personnels	14
Opposabilité aux tiers, effets juridiques et coquille vide .....	16
Uniformité des registres publics et des recherches extensives .....	18
<b>QUALITÉ DES RENSEIGNEMENTS ET RÔLE DU NOTAIRE .....</b>	<b>20</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>22</b>

## Préambule

La Chambre des notaires du Québec est un ordre professionnel regroupant plus de 3 900 notaires et conseillers juridiques. Elle a pour mission principale d'assurer la protection du public, notamment en promouvant l'exercice du droit préventif, en soutenant une pratique notariale innovante et visant l'excellence, tout en favorisant l'accès à la justice pour tous. Au-delà de cette mission première, la Chambre, grâce à ses interventions auprès du législateur, protège et diffuse les valeurs sur lesquelles est fondé le système juridique québécois, à savoir, l'égalité, l'équité et les responsabilités individuelles et collectives.

La Chambre des notaires est particulièrement sensible à la thématique de la « transparence des entreprises », laquelle constitue un levier efficace dans la lutte contre le blanchiment d'argent. En effet, elle a mis en place des mécanismes rigoureux auprès des notaires afin de soutenir cette lutte. La Chambre est aussi un acteur de premier plan au sein d'organismes qui ont proposé d'importantes initiatives à l'encontre de ce fléau, que ce soit à l'échelle nationale<sup>1</sup> ou mondiale<sup>2</sup>. Enfin, dans le cadre de leurs fonctions d'officiers publics et de conseillers juridiques, les notaires sont des témoins privilégiés de la *vie corporative* québécoise. Les notaires et avocats sont en effet les seuls autorisés à préparer la documentation juridique afférente à la constitution, l'organisation, la réorganisation, la dissolution ou la liquidation d'une personne morale au Québec<sup>3</sup>. Ils sont au cœur des activités des entreprises au Québec et entretiennent ainsi une interaction particulière à l'égard du registre des entreprises. C'est donc à la lumière de ces expériences et expertises que la Chambre des notaires soumet ses commentaires et observations dans le cadre de l'étude de ce nouveau projet de loi .

---

<sup>1</sup> Au sein de la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada.

<sup>2</sup> Au sein de l'Union internationale du notariat latin.

<sup>3</sup> Voir *Loi sur le notariat*, RLRQ, c.N-3, art. 15, al. 1, 3<sup>o</sup> ainsi que la *Loi sur le Barreau*, préc., note **Erreur ! Signet non défini.**, art. 128, 1<sup>o</sup>, c).

## Introduction

À l'occasion des consultations particulières et des auditions publiques, la Chambre des notaires du Québec (« **Chambre** ») répond avec plaisir à l'invitation lancée par la Commission de l'économie et du travail, en soumettant le présent mémoire sur le projet de loi n° 78, intitulé *Loi visant principalement à améliorer la transparence des entreprises* (« **PL 78** »)<sup>4</sup>.

Le PL 78 présente en quelque sorte la consécration de plusieurs efforts du gouvernement du Québec en matière de « transparence des entreprises »<sup>5</sup>, notamment pour faire suite à la triste et désormais célèbre affaire des *Panama papers*. On se rappellera que cette dernière avait notamment remis en exergue certains stratagèmes en matière de planification fiscale abusive qui érodent l'intégrité de l'assiette fiscale québécoise et canadienne<sup>6</sup>. Entente avec le gouvernement fédéral<sup>7</sup>, consultation publique sur la transparence corporative en octobre 2019 et récentes annonces budgétaires<sup>8</sup>; il ne s'agit là que de quelques-unes des récentes démarches mises en branle par le gouvernement afin d'avoir un levier de plus dans la lutte contre la fraude, l'évasion fiscale, l'évitement fiscal, le blanchiment d'argent et le financement d'activités criminelles (collectivement nommés « **blanchiment d'argent** »). Le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale peut donc être fier des dispositions du PL 78 qui constituent l'aboutissement de plusieurs réflexions et travaux entrepris depuis les dernières années pour une meilleure transparence des entreprises.

---

<sup>4</sup> 8 décembre 2020, 42<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session.

<sup>5</sup> Autrefois désignée comme étant « transparence corporative ». Voir à cet égard le Document de consultation préparé par le ministère des Finances du Québec, à : [https://consultations.finances.gouv.qc.ca/transparencecorporative/DocFR\\_TranspaCorpo.pdf](https://consultations.finances.gouv.qc.ca/transparencecorporative/DocFR_TranspaCorpo.pdf) (consulté le 11 février 2021).

<sup>6</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA, « Entente en vue de renforcer la transparence de la propriété effective », en ligne : <https://www.canada.ca/fr/ministere-finances/programmes/accords/renforcer-transparence-propriete-effective.html> (consulté le 7 janvier 2021).

<sup>7</sup> *Id.*

<sup>8</sup> Voir à cet égard MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Budget 2019-2020, Renseignements additionnels*, p. B.9 et suivantes en ligne : [http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2019-2020/fr/documents/RenseignementsAdd\\_1920.pdf](http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2019-2020/fr/documents/RenseignementsAdd_1920.pdf) (consulté le 7 janvier 2021). MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Budget 2020-2021, Renseignements additionnels*, 2020, p. B.36 et suivantes, en ligne : [http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2019-2020/fr/documents/RenseignementsAdd\\_1920.pdf](http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2019-2020/fr/documents/RenseignementsAdd_1920.pdf) (consulté le 7 janvier 2021).

Comme mentionné en *Préambule*, la Chambre partage les mêmes objectifs que le gouvernement en cette matière<sup>9</sup>. Ainsi, c'est sans surprise qu'elle appuie et accueille favorablement le PL 78. La Chambre ne peut d'ailleurs passer sous silence le fait que l'article 0.1 de la *Loi sur la publicité légale des entreprises*<sup>10</sup> (« **LPLE** »), tel que proposé par l'article 1 du PL 78, prévoit en toutes lettres que les informations apparaissant au registre des entreprises (« **REQ** ») visent entre autres à « favoriser la transparence des entreprises », « renforcer la protection du public » et à « contribuer aux actions de lutte contre l'évasion fiscale, le blanchiment d'argent et la corruption »<sup>11</sup>. Le législateur annonce ainsi clairement ses intentions avant même l'article 1 de la LPLE. C'est dire à quel point ses visées sont importantes et transcendent l'ensemble de l'application de la loi. Un message phare que la Chambre se devait de saluer d'entrée de jeu.

La participation de la Chambre à la consultation menée par le ministère des Finances à l'automne 2019 lui a permis d'émettre commentaires et recommandations afin de bonifier le régime alors envisagé<sup>12</sup>. Elle est heureuse de constater que certaines de ses recommandations semblent avoir trouvé écho au sein de dispositions du PL 78<sup>13</sup>. La Chambre entend néanmoins profiter des présentes auditions publiques et consultations particulières afin de mettre à l'avant-scène des commentaires tout aussi fondamentaux que ceux émis en 2019. Au nom de la protection du public, elle considère que le présent mémoire devrait être sérieusement étudié dans le cadre de l'étude des dispositions du PL 78.

La question demeure essentiellement toujours la même. Cette dernière porte sur l'efficacité et les résultats probants qu'auront les mesures proposées par le PL 78 en certaines circonstances, notamment lorsqu'on leur oppose la protection de renseignements personnels ou qu'on s'interroge sur leurs effets juridiques. Dans cette perspective, la Chambre croit qu'il aurait été approprié que le législateur présente, au moment du dépôt du PL 78, les mesures réglementaires qui complètent cette pièce

---

<sup>9</sup> Pour une position détaillée, voir CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC, *Commentaires portant sur le document de consultation – Transparence corporative*, décembre 2019, en ligne : [https://consultations.finances.gouv.qc.ca/transparencecorporative/memoires/TransparenceCorpo\\_CNQ.pdf](https://consultations.finances.gouv.qc.ca/transparencecorporative/memoires/TransparenceCorpo_CNQ.pdf) (consulté le 11 février 2021).

<sup>10</sup> RLRQ, c. P-44.1.

<sup>11</sup> PL 78, art. 1.

<sup>12</sup> CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC, *préc.*, note 9.

<sup>13</sup> *Id.*, à sa recommandation 1, laquelle semble se refléter à l'article 0.3 LPLE, tel que proposé par l'article 1 PL 78.

législative. Cette réglementation semble d'importance pour mesurer les tenants du PL 78 et aurait permis d'offrir un portait beaucoup plus complet du nouveau régime proposé.

Ainsi, la **première partie** du présent mémoire portera généralement sur des difficultés pratiques d'application de ces mesures lorsque l'assujetti est une fiducie. Il sera également question de l'importance de bien circonscrire la notion de « contrôle de fait » en droit civil.

La **seconde partie** du présent mémoire est le fondement des commentaires de la Chambre. Elle s'attardera aux répercussions possibles de rendre le nouveau régime de bénéficiaire ultime opposable au public. Cette section du mémoire fera état des éléments et mises en garde afin d'exposer de possibles risques, tout en proposant des pistes de solution pour y remédier.

Enfin, la **troisième** partie du présent mémoire mettra en lumière le rôle et l'expertise pouvant être joués par les notaires du Québec afin de participer à la mise en œuvre efficace du nouveau régime proposé par le PL 78.

## Sommaire des recommandations

Aux termes du présent mémoire, la Chambre recommande ce qui suit :

**1** *Apporter des précisions suffisantes afin de déterminer quels sont les types de « fiducies qui exploitent une entreprise à caractère commercial » et qui doivent réellement s'immatriculer au sens de la Loi sur la publicité légale des entreprises (chapitre P-45);*

*De plus, circonscrire au sein du Règlement d'application de la Loi sur la publicité légale des entreprises les conditions permettant d'identifier le bénéficiaire ultime d'une fiducie en toutes circonstances.*

**2** *Circonscrire, définir et décrire adéquatement la notion clé de « contrôle de fait » au sein du Règlement d'application de la Loi sur la publicité légale des entreprises, en y apportant notamment les adaptations qui sont propres au droit civil québécois.*

**3** *Prévoir des mesures suffisantes pour assurer la protection des renseignements personnels afin de tenir compte de la nouvelle réalité proposée par le PL 78, autant à l'égard des assujettis que des personnes physiques qui y gravitent.*

*À cet égard, adapter l'article 100 de la Loi sur la publicité légale des entreprises et revoir le critère de « menace sérieuse à la sécurité » que prévoit cet article.*

**4** *Mesurer clairement les effets juridiques attendus quant à l'opposabilité aux tiers des renseignements et informations concernant le bénéficiaire ultime d'un assujetti;*

*Évaluer l'impact des mesures proposées par le PL 78 devant le phénomène des « coquilles vides ». Le cas échéant, le circonscrire et le prévoir en toutes lettres au sein du PL 78.*



**5** *Assurer une uniformité d'application en matière de protection de renseignements personnels au sein de l'ensemble des banques de données publiques et des registres québécois.*

*Prévoir des balises strictes afin de circonscrire adéquatement les recherches par nom de personnes physiques qui pourront être effectuées au REQ, et ce, en respect des principes de la Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information.*

*Corriger la coquille apparaissant à l'article 98, al. 1, par. 15 de la Loi sur la publicité légale des entreprises, tel que modifié par l'article 15, al. 1, par. 5 du PL 78.*

**6** *Reconnaître le rôle pouvant être joué par le notaire afin d'assister le registraire du REQ dans sa recherche d'information de qualité à l'égard, notamment, du nouveau régime du « bénéficiaire ultime ».*

## Objets et définitions – Assujetti et bénéficiaire ultime

### Le cas de la fiducie

L'article 0.2 LPLE, tel que proposé par l'article 1 du PL 78, prévoit essentiellement que l'ensemble des entreprises immatriculées volontairement ou devant s'immatriculer au REQ est considéré comme étant un « assujetti ». Cette mesure réfère implicitement à l'article 21 LPLE, lequel identifie ceux qui ont l'obligation de s'immatriculer au sens de la loi<sup>14</sup>. La « fiducie qui exploite une entreprise à caractère commercial au Québec »<sup>15</sup> fait partie du nombre.

Or, l'assujettissement de ce type de fiducie risque de créer certaines situations problématiques quant à l'application du régime de « bénéficiaire ultime »<sup>16</sup>. D'abord, parce que l'utilisation de l'expression « entreprise à caractère commercial » porte à confusion et laisse un flou sur l'obligation – ou non – d'immatriculer certains types de fiducie<sup>17</sup>. La Chambre estime qu'il serait approprié que le PL 78 apporte des précisions à cet égard ou à tout le moins prévoit une liste non-exhaustive de certains types de « fiducies qui exploitent une entreprise à caractère commercial » et qui doivent réellement s'immatriculer au sens de la LPLE<sup>18</sup>.

Cela dit, plus fondamentalement, la problématique réside dans la difficulté d'identifier le « bénéficiaire ultime » de l'assujetti lorsqu'il s'agit d'une fiducie. Il existe en effet plusieurs cas où les « bénéficiaires ultimes » demeureront eux-mêmes inconnus au moment de transmettre l'information au REQ. La pratique tend à démontrer que la désignation de ses bénéficiaires peut comporter davantage des descriptions que des noms. Les bénéficiaires pourraient ainsi être « les enfants au premier degré de » ou « toute société par actions dont X détient le contrôle ou dont Y est actionnaire », voire « toute société par actions dont X est actionnaire ». Dans certains cas, il peut être prévu

---

<sup>14</sup> LPLE, art. 21.

<sup>15</sup> LPLE, art. 21, al. 1, par. 8.

<sup>16</sup> LPLE, art. 0.3 LPLE, tel que proposé par l'article 1 PL 78. Voir également l'article 24 PL 78.

<sup>17</sup> Voir à cet égard France BEAUREGARD et Marie-Andrée LATREILLE, « L'enregistrement des fiducies commerciales : un labyrinthe ? » dans *Développements récents en droit des affaires*, Service de la formation continue du Barreau du Québec, 2014.

<sup>18</sup> *Id.* Les auteurs donnent notamment l'exemple de la fiducie d'opérations immobilières et de la fiducie d'investissement qui auraient l'obligation de s'immatriculer.

d'exclure un bénéficiaire à un moment donné, pour toujours ou pour un temps donné, alors que dans d'autres cas ces bénéficiaires peuvent très bien ne pas exister, ou même s'ils existent, se révéler ne jamais être bénéficiaires de la fiducie; faute par les fiduciaires de les avoir désignés comme tels<sup>19</sup>. En d'autres termes, on comprend dans ces circonstances qu'il peut être difficile d'identifier à tout coup le bénéficiaire ultime d'une fiducie.

La Chambre avait soulevé cet enjeu dans les commentaires qu'elle avait soumis en 2019<sup>20</sup>. Elle est heureuse de constater que le législateur semble y avoir donné suite en se réservant le droit de déterminer, par voie réglementaire, « d'autres conditions selon lesquelles une personne physique est considérée être un bénéficiaire ultime »<sup>21</sup>. Cette habilitation réglementaire apparaît suffisante pour apporter les précisions qui s'imposent en cette matière au sein du *Règlement d'application de la Loi sur la publicité légale des entreprises* (« **Règlement d'application** »)<sup>22</sup>. La Chambre considère donc nécessaire et impératif de circonscrire au sein de ce règlement les conditions permettant d'identifier le bénéficiaire ultime d'une fiducie en toutes circonstances. L'objectif consiste à répondre aux difficultés d'application pratique énoncées au paragraphe précédent, notamment devant l'obligation que prévoit le PL 78 de « prendre les moyens raisonnables pour retracer [les] bénéficiaires ultimes et [...] s'assurer de leur identité »<sup>23</sup>.

## Recommandation

**1** *Apporter des précisions suffisantes afin de déterminer quels sont les types de « fiducies qui exploitent une entreprise à caractère commercial » et qui doivent réellement s'immatriculer au sens de la Loi sur la publicité légale des entreprises (chapitre P-45);*

*De plus, circonscrire au sein du Règlement d'application de la Loi sur la publicité légale des entreprises les conditions permettant d'identifier le bénéficiaire ultime d'une fiducie en toutes circonstances.*

<sup>19</sup> On pense ici entre autres au cas de la fiducie discrétionnaire.

<sup>20</sup> CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC, *préc.*, note 9, p. 8.

<sup>21</sup> LPLE, art. 0.3, al. 4, tel que proposé par l'article 1 PL 78.

<sup>22</sup> RLRQ, c. P-45, r.1.

<sup>23</sup> PL 78, art. 12, lequel introduit l'article 39.1 à la LPLE.

## « Contrôle de fait »

La Chambre considère également qu'une telle latitude réglementaire doit être utilisée afin de moduler l'application de l'article 0.3 LPLE proposé dans son ensemble, et ce, dans la perspective d'une pratique évolutive et de l'expérience « terrain » devant le nouveau régime proposé. Le troisième paragraphe de l'article 0.3 LPLE proposé ne doit pas échapper à cette règle. Cette disposition prévoit qu'une personne physique est le bénéficiaire ultime de l'assujetti lorsqu'elle en exerce le « contrôle de fait ».

Or, la Chambre croit qu'il serait opportun de préciser ce qu'on recherche réellement en utilisant l'expression « contrôle de fait »; comme le législateur l'a fait dans le cadre de l'utilisation de l'expression « bénéficiaire ultime »<sup>24</sup>. Dans les deux cas, il s'agit d'expressions qui puisent leur source de la *common law*<sup>25</sup>. Ainsi, il est possible que le législateur souhaite que la notion de « contrôle de fait » ait une signification ou une application différentes sous le régime de la LPLE<sup>26</sup>. Il faut donc qu'il y accorde toute l'attention que cette expression mérite et qu'il précise nommément ce qu'il vise en l'utilisant au sein de la loi. Il est d'ailleurs surprenant que de telles précisions ne soient pas déjà prévues au sein du PL 78, d'autant plus que le Règlement d'application est déjà modifié par cette pièce législative<sup>27</sup>.

On note, en outre, que le gouvernement du Québec a déjà annoncé son intention d'utiliser cette expression afin de viser la personne physique qui exerce « une influence, directe ou indirecte, dont l'exercice entraînerait le contrôle de fait d'une personne morale »<sup>28</sup>. Il souhaite en quelque sorte s'harmoniser à la définition de « particulier ayant un contrôle important » de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* (« **LCSA** »)<sup>29</sup>, laquelle prévoit qu'un « particulier » a un « contrôle important d'une société » lorsqu'il exerce, le cas échéant, « une influence directe ou indirecte ayant pour résultat le contrôle de fait de la société » (notre soulignement)<sup>30</sup>.

---

<sup>24</sup> LPLE, art. 0.3, tel que proposé par l'article 1 PL 78.

<sup>25</sup> Patric BESNER, Marie-Andrée LATREILLE, Thierry LAVIGNE-MARTEL et André VAUTOUR, « Panel sur la transparence corporative – Nouvelles exigences législatives canadiennes et québécoises » dans *Développements récents en droit des affaires*, Service de la formation continue du Barreau du Québec, 2020.

<sup>26</sup> *Id.*

<sup>27</sup> PL 78, art. 25 et 26.

<sup>28</sup> MINISTÈRE DES FINANCES, *Budget 2020-2021, préc.*, note 8, p. B.36.

<sup>29</sup> *Id.* Voir aussi l'article 2.1 (1)b) de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*, LRC 1985, c. C-44.

<sup>30</sup> *Id.*

Même s'il s'agit d'un certain commencement, la Chambre croit important de rappeler que ces notions d'« influence directe ou indirecte », de « contrôle de fait » et de « propriété effective » demeurent étrangères au droit civil<sup>31</sup>. Il sera important que le Règlement d'application apporte les précisions qui s'imposent, afin qu'aucun doute ou ambiguïté ne subsiste sur ce concept. En d'autres termes, la Chambre estime qu'il serait avantageux que le législateur apporte les « teintes » du droit civil à ces notions afin d'explicitier davantage ce qui est recherché par le PL 78.

En terminant, on note qu'à défaut de précisions supplémentaires dans le Règlement d'application, conformément aux principes d'interprétation et de cohérence législative, la Chambre présuppose qu'une définition donnée par le législateur québécois devrait s'appliquer à l'égard des autres textes législatifs dans le même domaine<sup>32</sup>. Évidemment, ce principe d'interprétation n'est pas déterminant, mais peut être utile pour interpréter la portée d'un terme ou d'une expression dans un contexte spécifique. À l'heure actuelle, on note ici que le concept de « contrôle de fait » est repris à l'article 21.25 de la *Loi sur les impôts*<sup>33</sup>. C'est donc dire qu'en l'absence de quelconques clarifications du législateur à l'égard de cette notion, l'interprétation qui pourrait en être faite au sein de la *Loi sur les impôts* pourrait être utilisée au bénéfice de l'application du PL 78.

## Recommandation

**2** *Circonscrire, définir et décrire adéquatement la notion clé de « contrôle de fait » au sein du Règlement d'application de la Loi sur la publicité légale des entreprises, en y apportant notamment les adaptations qui sont propres au droit civil québécois.*

---

<sup>31</sup> *Préc.*, note 25.

<sup>32</sup> Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd., Montréal, Éditions Thémis, 1999, par. 231.

<sup>33</sup> RLRQ, c. I-3.

## Renseignements personnels apparaissant au REQ

La Chambre comprend bien les raisons qui motivent le gouvernement à aller vers la « transparence absolue » du régime proposé à l'égard des bénéficiaires ultimes. Ses intentions sont notamment portées par le mouvement international allant à l'encontre d'accès restreints au sein des registres des entreprises et la nécessité de favoriser l'intégrité des transactions qui interviennent avec des entreprises québécoises<sup>34</sup>. La Chambre continue néanmoins de s'interroger sur les conséquences que pourraient avoir de telles mesures, étant donné qu'elles rendront publics certains renseignements personnels. La présente section du mémoire entend ainsi faire valoir des éléments et mises en garde afin d'exposer ces risques et proposer des pistes de solution pour y remédier.

### Mesures de protection supplémentaires à l'égard des renseignements personnels

En raison des mesures proposées par le PL 78, le public n'aura plus seulement accès à des renseignements concernant les 920 000 entreprises inscrites au REQ; il aura désormais accès à de l'information détaillée concernant les personnes physiques qui gravitent autour de celles-ci<sup>35</sup>. Noms, domicile et date de naissance des administrateurs, actionnaires, présidents, principaux dirigeants, bénéficiaires ultimes et autres tiers qui assument ces fonctions; voilà autant de possibilités pour une éventuelle personne malintentionnée d'utiliser ces renseignements personnels d'une façon attentatoire<sup>36</sup>. D'autant plus qu'on sait que des procédés technologiques pourraient très bien être mis en place afin de recueillir et consolider de telles informations, et ce, peu importe que l'objectif poursuivi par une telle collecte d'informations soit ou non

---

<sup>34</sup> À cet égard, se référer au point de presse donné par le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, M. Jean Boulet, à : <http://assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-68145.html> (consulté le 8 février 2021). Voir également MINISTÈRE DES FINANCES, *Budget 2020-2021, préc.*, note 8, p. B.36.

<sup>35</sup> PL 78, art. 15, modifiant l'article 98 LPLE.

<sup>36</sup> À ce sujet, le principe est toujours le même et a bien été exposé dans une étude préliminaire entreprise par le professeur Vincent Gautrais, au bénéfice du ministère de la Justice Québec et à laquelle la Chambre a participé. Voir Étude préliminaire intitulée : *La Lccjti près de 20 ans plus tard ! : état des lieux et perspectives* prévue à <http://lccjti.openum.ca/files/sites/105/2019/08/La-Lccjti-près-de-20-ans-plus-tard-copie.pdf> (consultée le 10 février 2021). Voir particulièrement la Question 25 de cette étude. Le rapport final de cette étude a été rendu public en décembre 2020 et est accessible au [https://www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user\\_upload/contenu/documents/Fr\\_francais\\_/centredoc/rapports/ministere/91995\\_LCCJ\\_TI\\_Etude\\_MJQ\\_VF.pdf](https://www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/contenu/documents/Fr_francais_/centredoc/rapports/ministere/91995_LCCJ_TI_Etude_MJQ_VF.pdf) (consulté le 10 février 2021).

légitime<sup>37</sup>. Le législateur doit faire preuve d'une grande prudence dans de telles circonstances.

Le PL 78 prévoit quelques mesures de protection partielles à cet égard<sup>38</sup>. La Chambre présume que celles-ci seront complétées par l'intégration éventuelle, au sein du Règlement d'application, des autres mesures de protection annoncées l'année dernière à l'occasion de l'annonce du budget<sup>39</sup>. Même si c'était bien le cas, la Chambre croit que les mesures de protection identifiées jusqu'ici devraient aller encore plus loin que ce que ne laisse entrevoir la documentation budgétaire. L'objectif poursuivi par le législateur est important, mais les enjeux en découlant le sont tout autant.

En ce sens, l'article 100 de la LPLE prévoit que le registraire du REQ peut empêcher la consultation d'un renseignement « s'il a des motifs raisonnables de croire que la diffusion de cette information représente une menace sérieuse à la sécurité de cet assujetti » (notre soulignement)<sup>40</sup>. Cela dit, dans le cas exposé ci-dessus, ce n'est pas seulement la sécurité de l'assujetti qui peut être menacée, mais bien évidemment celle de la personne physique titulaire de renseignements personnels.

Ainsi, la Chambre croit que l'article 100 LPLE devrait être adapté en fonction de la nouvelle réalité introduite par le PL 78. On doit non seulement protéger les renseignements personnels des « assujettis », mais également ceux des « personnes physiques qui y gravitent ». Il pourrait être pertinent à cet égard de revoir le critère de « menace sérieuse à la sécurité » que prévoit l'article 100 pour y préférer quelque chose de plus englobant.

### Recommandation

**3** *Prévoir des mesures suffisantes pour assurer la protection des renseignements personnels afin de tenir compte de la nouvelle réalité proposée par le PL 78, autant à l'égard des assujettis que des personnes physiques qui y gravitent.*

*À cet égard, adapter l'article 100 de la Loi sur la publicité légale des entreprises et revoir le critère de « menace sérieuse à la sécurité » que prévoit cet article.*

---

<sup>37</sup> Pour un exemple concret de cette situation, voir la décision *OpenCorporates Ltd. c. Registraire des entreprises du Québec*, 2019 QCCS 3801.

<sup>38</sup> Voir notamment les articles 16 et 17 PL 78.

<sup>39</sup> MINISTÈRE DES FINANCES, *Budget 2020-2021, préc.*, note 8, p. B.36.

<sup>40</sup> LPLE, art. 100.

## Opposabilité aux tiers, effets juridiques et coquille vide

La connaissance, par le public, du bénéficiaire ultime d'un assujetti est une avenue tout à fait louable pour répondre aux objectifs de lutte contre le blanchiment d'argent. Toutefois, le fait de rendre cette information accessible risque d'avoir des répercussions importantes. La Chambre s'interroge entre autres sur les effets juridiques qu'aura ce nouveau régime sur le public puisque les informations qui concernent le bénéficiaire ultime lui seront du même coup opposables<sup>41</sup>.

Le PL 78 risque ainsi de créer des effets juridiques alors que l'objectif ultime vise seulement à déterminer qui a le « contrôle » de l'assujetti. Cette problématique semble résider dans le fait qu'on tente d'incorporer une vision plus « fiscale »<sup>42</sup> (p. ex. régime des « bénéficiaires ultimes » et de « contrôle de fait ») au sein du mécanisme de droit civil de la publicité des entreprises au Québec.

En d'autres termes, le fait que le public puisse avoir connaissance de renseignements se rapportant au « bénéficiaire ultime » peut avoir des conséquences juridiques importantes, alors que pour des raisons qui peuvent être tout à fait légitimes, on souhaite plutôt limiter ces effets juridiques. Alors que le public constaterait que la « propriété effective » et la « propriété juridique » d'un assujetti diffèrent, cela ne risque-t-il pas nécessairement de lui occasionner une certaine confusion? Advenant un éventuel recours judiciaire, vers qui devra-t-il se retourner; le « bénéficiaire ultime », l'« administrateur », le « principal dirigeant » ou l'« assujetti » ?

La Chambre considère ainsi qu'il est fondamental de bien mesurer les effets juridiques attendus du nouveau régime. Le PL 78 devrait être beaucoup plus éloquent à cet égard. En fait, les conséquences pourraient être à la fois positives et négatives. Pour illustrer le tout de façon concrète, la Chambre propose quelques exemples à la page suivante.

---

<sup>41</sup> PL 78, art. 15, modifiant l'article 98 LPLE.

<sup>42</sup> L'illustration la plus probante est certainement relative à la notion de « conjoints de fait »; le droit social et fiscal attribue aux conjoints de fait des droits et des obligations similaires à ceux qui relèvent du statut matrimonial, alors que le *Code civil* les exclut complètement du champ d'application auxquels sont soumis les époux. Voir Alain ROY, « Affaire Éric c. Lola une fin aux allures de commencement », (2013) *C.P. du N.* 261.



**Exemples de situations aux effets négatifs :**

- (1) Incapacité d'une personne physique de dissimuler le bénéficiaire ultime d'une PME assujettie, ce qui crée des conflits familiaux;
- (2) Incapacité d'une personne physique de dissimuler l'acquisition successive d'assujettis, ce qui rend en quelque sorte sont « plan d'affaires » et ses visées accessibles à tous.

**Exemple d'une situation aux effets positifs :**

La Chambre remet ici à l'avant-plan un reportage de l'émission *Enquête*, daté de janvier 2020<sup>43</sup>. On y apprenait notamment que le Québec était le « champion » des coquilles vides dans le domaine de la construction, soit « ces compagnies créées pour développer des projets domiciliaires et qui disparaissent aussitôt après, laissant des acheteurs sans recours devant le véritable maître d'œuvre lorsque surviennent des problèmes »<sup>44</sup>. Ce stratagème, par ailleurs tout à fait légal, amène plusieurs interrogations lorsque l'acheteur se retrouve sans recours devant une telle entité juridique, vidée complètement de son capital et ainsi incapable d'assumer ses responsabilités. La Chambre estime qu'avec les mesures proposées par le PL 78, le législateur, volontairement ou non, ouvre ainsi la porte à ce qu'un acheteur ait un recours direct contre le bénéficiaire ultime de cette « coquille vide ». **Cela pourrait être une avancée majeure pour la protection du public.** Cela dit, si on souhaite réellement encadrer ce genre de situation, la Chambre croit que le PL 78 devrait l'indiquer en toutes lettres et prévoir suffisamment d'éléments pour répondre aux interrogations qui demeurent (p. ex. le régime proposé équivaut-il nécessairement à la levée automatique du voile corporatif d'une personne morale?).

## Recommandation

**4** *Mesurer clairement les effets juridiques attendus quant à l'opposabilité aux tiers des renseignements et informations concernant le bénéficiaire ultime d'un assujetti;*

*Évaluer l'impact des mesures proposées par le PL 78 devant le phénomène des*

<sup>43</sup> Françoise DALLAIRE, « Le Québec champion des coquilles vides dans la construction », *ICI Radio-Canada*, 28 janvier 2020, en ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1467009/coquilles-vides-trigone-construction> (consulté le 11 février 2021).

<sup>44</sup> *Id.*

« *coquilles vides* ». *Le cas échéant, le circonscrire et le prévoir en toutes lettres au sein du PL 78.*

## Uniformité des registres publics et des recherches extensives

À plusieurs occasions, la Chambre a soulevé l'importance que les banques de données et registres publics aient une certaine uniformité de fonctionnement, notamment pour préserver la protection de certains renseignements qu'ils comportent et des recherches qui peuvent être effectuées en leur sein<sup>45</sup>. On comprend donc que la réalité de la protection des renseignements personnels à laquelle le REQ est confronté en est une qui concerne tout autant les autres registres et banques de données publiques du gouvernement.

La Chambre estime qu'il est nécessaire que des mesures législatives et réglementaires précisent les modalités minimales à mettre en place lorsque ces banques de données publiques contiennent des renseignements personnels. D'autant plus que le PL 78 prévoit que le nom d'une personne physique peut désormais servir de base pour faire une recherche au sein du REQ<sup>46</sup>. Ce type de recherche dite « extensive » est reconnue par la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* (« **LCCJTI** »)<sup>47</sup> et la Chambre considère important qu'elle soit bien balisée au sein du PL 78.

Afin de renforcer l'importance de cette recommandation, la Chambre tenait à aborder dans le présent mémoire la question de la « date de naissance ». Le PL 78 prévoit en effet que cette information doit apparaître au REQ pour l'ensemble des personnes physiques qui gravitent autour de l'assujetti.

Or, il est intéressant de noter que la nécessité qu'une telle information apparaisse au sein d'« autres » registres publics a notamment été abordée par l'Assemblée nationale dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 35, *Loi visant à moderniser certaines règles relatives à la publicité foncière et à favoriser la diffusion de l'information géospatiale* (« **PL 35** »)<sup>48</sup>. Ce projet de loi avait pour principal objectif, de « limiter la présence, sur

---

<sup>45</sup> Voir V. GAUTRAIS, *préc.*, note 36.

<sup>46</sup> Voir notamment les *notes explicatives* du PL 78 ainsi que son article 17.

<sup>47</sup> RLRQ, c. C-1.1. Voir notamment les articles 24 et 25 de cette loi.

<sup>48</sup> 19 septembre 2019, 42<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session. Ce projet de loi a été sanctionné le 8 octobre dernier.

le registre foncier, de certains renseignements personnels »<sup>49</sup>, dont la date de naissance<sup>50</sup>. Le PL 35 prévoit même des mesures visant à caviarder tout renseignement personnel pouvant apparaître à un acte déjà publié au registre foncier<sup>51</sup> ainsi qu'à interdire qu'une telle mention apparaisse sur tout nouvel acte<sup>52</sup>.

Il est donc clair que le législateur ne souhaite plus qu'une « date de naissance » apparaisse au sein du registre foncier. Alors que le PL 35 prévoit une telle interdiction, il est étonnant de constater que le PL 78 prévoit tout à fait l'inverse à l'égard du REQ. Dans un souci d'uniformité, la Chambre croit qu'il y aurait lieu que le fonctionnement et les critères des divers registres publics s'harmonisent entre eux.

Il est à noter en terminant que l'article 15, al. 1, par. 5 du PL 78 semble créer une erreur de « forme » à l'article 98 al. 1, par. 15 LPLE. En effet, cela semble avoir pour effet de modifier cette disposition pour y prévoir l'exigence de « nom, domicile et date de naissance et numéro d'entreprise du Québec de toute personne morale [...]». Il y aurait lieu de corriger cette coquille.

## Recommandation

**5** *Assurer une uniformité d'application en matière de protection de renseignements personnels au sein de l'ensemble des banques de données publiques et des registres québécois.*

*Prévoir des balises strictes afin de circonscrire adéquatement les recherches par nom de personnes physiques qui pourront être effectuées au REQ, et ce, en respect des principes de la Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information.*

*Corriger la coquille apparaissant à l'article 98, al. 1, par. 15 de la Loi sur la publicité légale des entreprises, tel que modifié par l'article 15, al. 1, par. 5 du PL 78.*

---

<sup>49</sup> Voir les notes explicatives du PL 35

<sup>50</sup> Voir les articles 9, 11 et 107 PL 35.

<sup>51</sup> PL 35, art. 13.

<sup>52</sup> PL 35, art. 107.

## Qualité des renseignements et rôle du notaire

L'enjeu au cœur du régime proposé par le PL 78 se trouve à être la qualité et la valeur probante des renseignements ainsi recueillis<sup>53</sup>. S'il est avéré que le registraire des entreprises devra, à titre de gardien du REQ<sup>54</sup>, vérifier la légalité, l'intégrité et l'exactitude du contenu des renseignements déposée au registre, il est aussi vrai qu'il ne pourra y arriver seul<sup>55</sup>.

Dans un souci d'assurer la fiabilité des renseignements relatifs au régime des « bénéficiaires ultimes », la protection du public passant par une information de qualité, la Chambre croit que les conseillers juridiques et les officiers publics, pourraient avoir un rôle essentiel à jouer, autant en ce qui concerne l'obtention que la transmission de ces renseignements au REQ<sup>56</sup>. Ces derniers pourront en effet contribuer, dans une certaine mesure, à assurer le contrôle de la légalité des renseignements fournis par le client relativement au bénéficiaire ultime, ce qui permettrait d'assurer la qualité ainsi que la validité de ces renseignements.

À noter que les articles 2988 et 2991 du *Code civil* prévoient des mesures équivalentes pour assurer la publicité de certains actes au registre foncier. En effet, à titre d'illustration, l'article 2991 C.c.Q. prévoit le cas d'un acte sous seing privé donnant lieu à l'inscription ou à la suppression d'un droit sur le registre foncier; un avocat ou un notaire doit alors attester « qu'il a vérifié l'identité, la qualité et la capacité des parties, la validité de l'acte quant à sa forme et que le document traduit la volonté exprimée par les parties »<sup>57</sup>. Cette attestation doit être jointe à l'acte et permet d'assurer un contrôle de la légalité des renseignements liés à l'identité des parties<sup>58</sup>.

---

<sup>53</sup> En raison, particulièrement, de leur opposabilité aux tiers. Voir LPLE, art. 98, tel que modifié par l'article 15 PL 78.

<sup>54</sup> LPLE, art. 3.

<sup>55</sup> Voir art. 2 al. 1, par. 2 du PL 78 : « prendre les moyens raisonnables pour améliorer la fiabilité des informations contenues au registre ». Voir également les articles 5 et 19 LCCJTl.

<sup>56</sup> Il s'agit d'ailleurs ici de l'une des recommandations faites par la *Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada* auprès du Comité permanent des finances de la Chambre des communes. Voir la page 4 du document intitulé *Examen législatif de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité (blanchiment d'argent) et le financement des activités terroristes*, en ligne : [https://fisc.ca/wp-content/uploads/2018/03/Lutte\\_contre\\_le\\_blanchiment\\_mars2018F.pdf](https://fisc.ca/wp-content/uploads/2018/03/Lutte_contre_le_blanchiment_mars2018F.pdf) (consulté 11 février 2021).

<sup>57</sup> C.c.Q., art. 2991.

<sup>58</sup> Les débats parlementaires préalables à l'adoption des articles 2988 et 2991 du Code civil sont particulièrement éclairants. Voir à cet égard les débats de la Sous-commission des institutions, vol. 31, no 26 (27 novembre 1991), p. 1069-1070, en ligne :

Évidemment, les professionnels du droit ne peuvent se substituer au rôle d'un enquêteur chargé de déterminer qui est le bénéficiaire ultime. Toutefois, sur la base de leur compétence respective, leurs rôles et attributs peuvent certainement être mis à profit dans la mise en œuvre de la mesure proposée.

Il est intéressant de noter que le notaire a non seulement l'obligation de vérifier l'identité des clients<sup>59</sup> qui feraient la déclaration sur un bénéficiaire ultime; il doit également s'assurer qu'ils comprennent la teneur et les conséquences juridiques de cette déclaration. Le notaire a donc l'obligation de prendre les mesures qui s'imposent afin de vérifier la capacité des clients, tout en fournissant les explications utiles et nécessaires pour qu'ils en comprennent les tenants et aboutissants de leur déclaration<sup>60</sup>.

Par ailleurs, comme mentionné dans le cadre du présent mémoire, il existe plusieurs cas où il sera difficile, voire impossible, pour le client de déterminer qui est le bénéficiaire ultime d'un assujetti (p. ex. : ne pas être en mesure de l'identifier ou, comme mentionné en introduction, le bénéficiaire ultime pourrait ne pas encore exister au moment de transmettre l'information au REQ). Sur la base des éléments qui précèdent, le notaire pourrait alors attester qu'il n'est pas encore déterminé (p. ex. cas de la fiducie discrétionnaire) et qu'il a informé son client qu'il devrait faire une nouvelle déclaration lorsque ce sera le cas.

## Recommandation

**6** *Reconnaître le rôle pouvant être joué par le notaire afin d'assister le registraire du REQ dans sa recherche d'information de qualité à l'égard, notamment, du nouveau régime du « bénéficiaire ultime ».*

---

<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/SCI-34-1/journal-debats/SCI-911127.html#Page01069> (consulté le 1<sup>er</sup> février 2021).

<sup>59</sup> Lesquels doivent fournir des renseignements exacts et produire les pièces ou documents pertinents. Voir *Loi sur le notariat*, note 3, art. 17 et 43 ainsi que le *Règlement sur la tenue des dossiers et des études de notaires*, RLRQ c. N-3, r. 17, lequel prévoit les éléments objectifs qui permettent au notaire d'établir l'identité des parties à l'acte. Il pourrait également être envisagé que l'État fournisse d'autres outils à l'officier public pour s'acquitter de sa tâche (p. ex. permettre l'accès aux banques de données gouvernementales permettant de vérifier notamment la validité d'un permis de conduire ou d'une carte d'assurance-maladie. L'avènement d'une identité numérique unique est également une avenue intéressante; voir Alexandre DUVAL, « Une identité numérique pour les Québécois d'ici 2021 », *ICI Radio-Canada*, 11 décembre 2019, en ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1427120/identite-numerique-citoyens-quebec-fraude-vol-cybersecurite-eric-caire> (consulté le 11 février 2021).

<sup>60</sup> *Loi sur le notariat*, *préc.*, note 3, art. 17 et 43. Voir également C.c.Q., art. 1398 et 1399.

## Conclusion

La province vise à se doter, avec le PL 78, d'un régime de transparence des entreprises destiné à amener de « moindres risques pour les consommateurs, les investisseurs, les institutions financières et tous les entrepreneurs voulant transiger avec une entreprise québécoise »<sup>61</sup>. Cela dit, si la Chambre salue et appuie les objectifs du PL 78, elle croit qu'il ne faut pas perdre de vue les répercussions que pourra avoir ce nouveau régime à l'égard notamment des renseignements personnels et des effets juridiques qui en découlent. **Le PL 78 mériterait certaines adaptations afin de répondre à ces enjeux, autrement il pourrait rater la cible.** La Chambre espère que les commentaires et observations formulés dans le cadre du présent mémoire auront su contribuer à alimenter la réflexion à cet égard.

La Chambre souhaite demeurer un acteur d'importance dans les travaux qui mèneront à cette réforme. La Chambre réaffirme à cet égard son entière disponibilité pour la suite des travaux entourant le PL 78. Elle invite également les membres de la Commission ou toute autre personne intéressée à communiquer avec elle pour toute précision supplémentaire.

---

<sup>61</sup> À cet égard, se référer au point de presse donné par le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, M. Jean Boulet, à : <http://assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-68145.html> (consulté le 8 février 2021).