

NOTE DE RECHERCHE

Les programmes de divulgations volontaires au Canada et au Québec : à la recherche de l'équilibre entre attrait et équité

No 2022/02

Adèle Gagnon-Leroux

19 juillet 2022



BOURSE D'EXCELLENCE POUR LA PRÉPARATION ET LA PUBLICATION D'UNE NOTE DE RECHERCHE

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques offre la possibilité aux étudiantes et étudiants sélectionnés d'obtenir une bourse pour souligner la qualité d'un essai, d'une part, et de permettre sa transformation en vue d'une publication sur le site de la Chaire, d'autre part, et sous la forme d'une note de recherche.

Adèle Gagnon-Leroux, avocate, M. Fisc., PricewaterhouseCoopers LLP/s.r.l./s.e.n.c.r.l. Montréal a rédigé cette note de recherche pour la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

L'auteure remercie la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques pour le soutien financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

École de gestion, Université de Sherbrooke

2500, boulevard de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

cffp.eg@usherbrooke.ca

L'Association de planification fiscale et financière (APFF) et la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke ont convenu de publier ce texte à la fois dans la Revue de planification fiscale et financière et comme « note de recherche » dans les documents de la Chaire. La référence complète dans Revue de l'APFF est : Adèle GAGNON-LEROUX, « Les programmes de divulgations volontaires au Canada et au Québec : à la recherche de l'équilibre entre attrait et équité », (2022), vol. 42, n° 2, Revue de planification fiscale et financière.

Merci de citer ainsi :

Gagnon-Leroux, Adèle « Les programmes de divulgations volontaires au Canada et au Québec : à la recherche de l'équilibre entre attrait et équité », Note de recherche 2022-02, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2022, 33 p.

RÉSUMÉ

Le Programme des divulgations volontaires fédéral et le Programme de divulgation volontaire québécois ont été refondus respectivement en mars 2018 et en décembre 2019. L'auteure traite de l'évolution historique de ces programmes et compare les effets de leur refonte respective. Elle en analyse les avantages et les inconvénients, ainsi que les faiblesses. Elle évoque la pertinence d'apporter de nouvelles modifications aux programmes refondus tout en gardant un équilibre entre leur attrait pour les contribuables en situation d'inobservation fiscale et l'équité pour les contribuables qui respectent leurs obligations fiscales.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	v
1. HISTORIQUE	2
1.1. CONTEXTE SOCIOPOLITIQUE CANADIEN.....	2
1.2. CONTEXTE SOCIOPOLITIQUE QUÉBÉCOIS	3
1.3. ÉVOLUTION DU PROGRAMME des divulgations volontaires fédéral (1970 À FÉVRIER 2018)	4
1.3.1. <i>Programme fédéral en vigueur de 1970 à 2016</i>	4
1.3.2. <i>Programme fédéral en vigueur de janvier 2017 à février 2018</i>	5
1.4. ÉVOLUTION DU PROGRAMME DE DIVULGATION VOLONTAIRE QUÉBÉCOIS (1990 À NOVEMBRE 2019)	7
2. PROGRAMMES DE DIVULGATIONS VOLONTAIRES ACTUELLEMENT EN VIGUEUR AU FÉDÉRAL ET AU QUÉBEC.....	8
2.1. PROGRAMME des divulgations volontaires FÉDÉRAL REFONDU.....	8
2.1.1. <i>Version préliminaire du programme fédéral refondu</i>	8
2.1.2. <i>Programme fédéral refondu (depuis mars 2018)</i>	9
2.2. PROGRAMME DE DIVULGATION VOLONTAIRE QUÉBÉCOIS REFONDU (DEPUIS DÉCEMBRE 2019)	12
2.2.1. <i>Condition de validité</i>	12
2.2.2. <i>Type d'allègement</i>	13
3. ANALYSE DES MODIFICATIONS.....	14
3.1. COMPARAISON ENTRE LES VERSIONS DES CIRCULAIRES D'INFORMATION IC00-1R5 et IC00-1R6.....	14
3.1.1. <i>Disparition de la possibilité de faire une divulgation anonyme</i>	14
3.1.2. <i>Apparition du programme limité et du programme général</i>	14
3.1.3. <i>Application du critère de la divulgation « volontaire » auprès des personnes liées</i>	15
3.1.4. <i>Application du critère de la divulgation « complète »</i>	15
3.1.5. <i>Païement du montant estimatif d'impôt</i>	16
3.1.6. <i>Divulgation du nom du conseiller</i>	16
3.1.7. <i>Disparition des droits d'opposition</i>	16
3.2. COMPARAISON AVEC LE PROGRAMME DE DIVULGATION VOLONTAIRE DU QUÉBEC	16
3.3. PERTINENCE DES PROGRAMMES REFONDUS.....	17
3.3.1. <i>Statistiques sur l'utilisation des programmes refondus</i>	17

3.3.2.	<i>Faiblesses du PDV et du PDVQ refundus</i>	19
3.3.3.	<i>Intérêt à procéder à une divulgation en vertu du programme refundu</i>	22
4.	NOUVELLE REFONTE SOUHAITABLE	25
4.1.	ANALYSE DE LA PERTINENCE D'UNE NOUVELLE REFONTE DU PROGRAMME DES DIVULGATIONS VOLONTAIRES FÉDÉRAL	25
4.1.1.	<i>Arguments en faveur d'une nouvelle refonte du PDV</i>	25
4.1.2.	<i>Arguments en faveur du maintien du PDV refundu</i>	27
4.1.3.	<i>Synthèse</i>	27
4.2.	COMPARAISON INTERNATIONALE ET SUGGESTIONS POUR UNE NOUVELLE REFONTE DES PROGRAMMES DE DIVULGATIONS VOLONTAIRES	29
4.2.1.	<i>Conditions de validité</i>	30
4.2.2.	<i>Programmes fédéral et québécois en trois volets</i>	30
4.2.3.	<i>Réinstauration des divulgations volontaires anonymes</i>	32
4.2.4.	<i>Possibilité d'une deuxième divulgation en vertu du programme général</i>	32
4.2.5.	<i>Maintien de la divulgation du nom des conseillers fiscaux</i>	32
	CONCLUSION	33

LISTE DES FIGURES ET TABLEAU

Figure 1 :	Nombre approximatif de divulgations volontaires traitées par l'ARC sur une base annuelle....	18
Figure 2 :	Divulgations volontaires traitées par Revenu Québec sur une base annuelle	19
Tableau 1 :	Nombre moyen de divulgations volontaires traitées annuellement par l'ARC avant la refonte du PDV	29

INTRODUCTION

En 1789, Benjamin Franklin, homme d'État américain, exprima l'idée suivante, souvent reprise par la suite : « Notre nouvelle constitution [des États-Unis d'Amérique] est actuellement établie, tout paraît nous promettre qu'elle sera durable; mais, dans ce monde, il n'y a rien d'assuré que la mort et les impôts¹! » La dernière partie de cette phrase, vieille de plus de 200 ans, reflète une réalité encore bien présente : l'impossibilité de se soustraire à ses obligations fiscales. Ainsi, au Canada depuis les années 1970 et au Québec depuis les années 1990, plusieurs contribuables conscients de cette impossibilité ont choisi de dénoncer leurs omissions fiscales en recourant au Programme des divulgations volontaires fédéral (« PDV ») et au Programme de divulgation volontaire du Québec (« PDVQ »). Cela leur a permis de bénéficier des allègements généreux qui leur étaient offerts par l'administration fiscale fédérale et par l'administration fiscale québécoise à titre d'incitatifs à la conformité fiscale.

Cependant, ces dernières années, le PDV et le PDVQ ont subi des modifications importantes qui ont eu pour effet de réduire l'intérêt des contribuables en défaut à procéder à une divulgation volontaire. Essentiellement, il n'est plus possible actuellement de procéder à une divulgation volontaire de façon anonyme et les allègements, moins généreux qu'auparavant, sont modulés en fonction des circonstances du défaut du contribuable. Le présent texte a pour objectif d'analyser la nature et l'effet de ces modifications, de cerner les problématiques liées à la version actuelle du programme fédéral et du programme québécois et de proposer des solutions à ces problématiques.

Plus précisément, il sera question du contexte sociopolitique des dernières modifications apportées au PDV en mars 2018 et au PDVQ en décembre 2019, de l'évolution du PDV et du PDVQ. Seront donc présentés l'analyse des principales modifications, des inconvénients découlant de ces modifications et des risques à procéder à une divulgation volontaire en vertu des programmes refondus, ainsi que des arguments qui justifieraient une nouvelle refonte, inspirée de ce qui se fait dans d'autres pays que le Canada.

¹ Benjamin FRANKLIN, Lettre écrite en français à Jean-Baptiste Le Roy, membre de l'Académie des Sciences de Paris, Philadelphie, 13 novembre 1789.

1. HISTORIQUE

1.1. CONTEXTE SOCIOPOLITIQUE CANADIEN

Depuis quelques années, l'Organisation de coopération et de développement économiques (« OCDE ») multiplie ses efforts pour lutter contre l'évasion fiscale. Dans cette optique, l'OCDE a proposé des accords multilatéraux qui ont pour but d'encadrer les échanges de renseignements entre États². Grâce à ces accords auxquels le Canada a adhéré, l'Agence du revenu du Canada (« ARC ») reçoit maintenant une quantité importante de données divulguées par des institutions financières de façon automatique, qui permettent de révéler plusieurs structures fiscales complexes utilisées dans le seul but d'éluder le paiement de l'impôt³ et de contrer également l'évasion fiscale.

En mars 2016, Radio-Canada a révélé que plusieurs Canadiens fortunés utilisaient un stratagème visant à tromper le fisc et que ceux-ci avaient bénéficié d'un règlement à l'amiable avec l'ARC, considéré comme trop clément par certains⁴. Un mois plus tard, le Consortium international des journalistes d'investigation (appelé aussi ICIJ, acronyme d'International Consortium of Investigative Journalists) a publié une liste de plus de 200 000 entités utilisées à des fins de fraude fiscale et de blanchiment d'argent⁵. Le scandale des *Panama Papers* a terni la réputation du Canada dans la communauté fiscale internationale⁶. Après le scandale des *Panama Papers*, les fuites de documents se sont poursuivies et les noms de milliers d'entités et personnalités publiques provenant du Canada et d'autres pays ont été divulgués par le Consortium international des journalistes d'investigation⁷.

² OCDE, *Accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays*, signé par le Canada le 11 mai 2016; au 31 janvier 2022, il y avait 92 signataires à cet accord, en ligne : <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/about-automatic-exchange/CbC-MCAA-Signatories.pdf>. Voir aussi OCDE, *Accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange automatique des renseignements relatifs aux comptes financiers*, premier échange de renseignements par le Canada prévu en septembre 2018; au 31 janvier 2022, il y avait 115 signataires à cet accord, en ligne : <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/crs-mcaa-signatories.pdf>. Voir par ailleurs en ce qui concerne le Québec, Sébastien BRAULT, Lyne LATULIPPE, Julie ST-CERNY GOSSELIN et Marie-Thérèse DUGAS, « Le Québec et l'accès aux renseignements internationaux : entre protection des renseignements et échanges autorisés », (2018), vol. 38, n° 3 *Revue de planification fiscale et financière* 505-540.

³ Nicolas SIMARD et Laurianne DUSABLON, « Actifs étrangers et échange automatique de renseignements : 3 mois avant l'apocalypse », (2017), *Fasken's TaxEd International*, en ligne : <https://taxedinternational.com/actifs-et-rangers-et-echange-automatique-de-renseignements-3-mois-avant-lapocalypse/>; François DESJARDINS, « La récupération fiscale chez Revenu Québec recule », *Le Devoir*, 17 février 2018; S. BRAULT et al., précité, note 2; QUÉBEC, Assemblée nationale, Commission des finances publiques, 1^{re} sess., 41^e lég., 25 février 2015, Mandat d'initiative sur le phénomène du recours aux paradis fiscaux, début des consultations particulières et auditions publiques le 30 septembre 2015.

⁴ Frédéric ZALAC et Harvey CASHORE, « Les intouchables : KPMG a caché l'argent de riches clients », Radio-Canada, en ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelles/special/2017/03/kpmg/combine-ile-man-canada-fraude-fiscale-impots.html>.

⁵ INTERNATIONAL CONSORTIUM OF INVESTIGATIVE JOURNALISTS (ICIJ), « Giant Leak of Offshore Financial Records Exposes Global Array of Crime and Corruption », 3 avril 2016, en ligne : <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/20160403-panama-papers-global-overview/>.

⁶ Stéphanie GRAMMOND, « Sale temps pour les fraudeurs fiscaux », *La Presse*, 6 avril 2016, p. A3; Ron CHOUDHURY, « Canada's new voluntary disclosure program », (2017), n° 2384 *Tax Topics*.

⁷ ICIJ, « Paradise Papers : Secrets of the Global Elite », 5 novembre 2017, en ligne : <https://www.icij.org/investigations/paradise-papers/>.

En réaction aux scandales de 2016, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a publié en octobre 2016 un rapport concernant l'ARC, l'évitement fiscal et l'évasion fiscale, qui dressait plusieurs recommandations, dont la réalisation par l'ARC d'un examen complet du PDV⁸.

De son côté, la ministre du Revenu national Diane Lebouthillier a créé en avril 2016 un comité ayant le mandat de fournir des recommandations concernant les stratégies d'observation à l'étranger et de revoir le PDV⁹. Le rapport du Comité consultatif sur l'observation à l'étranger (CCOE) présenté en décembre 2016 s'inscrivait dans l'intention d'atteindre un équilibre entre l'attrait du programme auprès des contribuables en défaut et la confiance générale du public en un système fiscal équitable¹⁰. Le Comité consultatif sur l'observation à l'étranger recommandait notamment de moduler les allègements en fonction de la présence d'une intention coupable du contribuable au moment de l'inobservation, du niveau d'expertise du contribuable et du fait qu'il ait été assisté par des conseillers pour créer des structures complexes¹¹. Ces recommandations vinrent influencer la refonte du programme qui avait pour objectif de limiter son utilisation par les contribuables qui se soustrayaient intentionnellement à la loi tout en permettant aux contribuables considérés « de bonne foi » de bénéficier du programme¹².

1.2. CONTEXTE SOCIOPOLITIQUE QUÉBÉCOIS

En avril 2017, la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec a recommandé l'abolition de la divulgation volontaire¹³. En novembre 2017, le Plan d'action du Québec pour assurer l'équité fiscale a été publié. Il visait notamment à demander à l'ARC la transmission des renseignements obtenus en vertu des accords de l'OCDE¹⁴. Ce plan reconnaissait que la nouvelle norme d'échange automatique de renseignements de l'OCDE et l'évolution du programme fédéral pouvaient avoir des conséquences sur le PDVQ¹⁵.

⁸ CANADA, Chambre des communes, Rapport du Comité permanent des finances, « L'Agence du revenu du Canada, l'évitement fiscal et l'évasion fiscale : mesures recommandées », 1^{re} sess., 42^e lég., octobre 2016.

⁹ COMITÉ CONSULTATIF SUR L'OBSERVATION À L'ÉTRANGER, *Rapport sur le programme des divulgations volontaires*, Ottawa, Agence du revenu du Canada, 8 décembre 2016; Michelle PICARD, « Ce qu'il restera du Programme des divulgations volontaires à compter de mars 2018 », (2018), vol. 23, n^o 1 *Stratège* 8-11; Amina BOUDIFFA et Marie-Hélène TREMBLAY, « Discussions pratiques en matière de divulgations volontaires », Midi-conférence, Fondation canadienne de fiscalité, Montréal, 19 janvier 2018.

¹⁰ COMITÉ CONSULTATIF SUR L'OBSERVATION À L'ÉTRANGER, *Rapport sur le programme des divulgations volontaires*, précité, note 9, p. 2.

¹¹ *Id.*; M. PICARD, précité, note 9.

¹² AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Communiqué de presse*, « La ministre Lebouthillier accueille favorablement les recommandations du rapport du Comité consultatif sur l'observation à l'étranger », 8 décembre 2016; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Communiqué de presse*, « La ministre Lebouthillier annonce des resserrements au Programme des divulgations volontaires pour garantir une plus grande équité fiscale », 15 décembre 2017.

¹³ Cette recommandation ne visait pas les activités effectuées de bonne foi et impliquant des sommes modiques. Voir QUÉBEC, Assemblée nationale, Rapport de la Commission des finances publiques sur le phénomène du recours aux paradis fiscaux, suite à des consultations particulières et des auditions publiques, 1^{re} sess., 41^e lég., 5 avril 2017, recommandation 17.

¹⁴ QUÉBEC, ministère des Finances, *Le plan économique du Québec, Paradis fiscaux : Plan d'action pour assurer l'équité fiscale*, 10 novembre 2017, section 1.3; Paul RYAN, « Le Point sur l'actualité en litige fiscal », Midi-conférence, Association de planification fiscale et financière, Montréal, 14 février 2018.

¹⁵ QUÉBEC, ministère des Finances, *Le plan économique du Québec, Paradis fiscaux : Plan d'action pour assurer l'équité fiscale*, précité, note 14, section 1.2; REVENU QUÉBEC, *Bulletin d'interprétation ADM. 4/R8*, « Le programme de divulgation volontaire », 20 décembre 2019; M. PICARD, précité, note 9.

Tant au fédéral qu'au provincial, la multiplication des fuites de renseignements, les accords d'échange de renseignements et les progrès technologiques sont des éléments qui ont motivé l'ARC et Revenu Québec à resserrer leurs programmes respectifs. En effet, le besoin d'attirer des contribuables à divulguer leur situation se faisait moins sentir¹⁶.

1.3. ÉVOLUTION DU PROGRAMME DES DIVULGATIONS VOLONTAIRES FÉDÉRAL (1970 À FÉVRIER 2018)

1.3.1. Programme fédéral en vigueur de 1970 à 2016

Dans les années 1970, les premières circulaires d'information concernant le PDV ont été publiées : elles prévoyaient qu'un allègement des pénalités pour faute lourde et des poursuites criminelles pouvait être accordé dans le cadre d'une divulgation volontaire complète¹⁷.

Les conditions de validité d'une divulgation volontaire ont été circonscrites au fil des publications de l'ARC. En 1985, le critère « volontaire » commençait à être défini : une vérification fiscale ne devait pas avoir été entamée à la connaissance du contribuable¹⁸. En 1991, le paragraphe 220(3.1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*¹⁹, qui fait partie des dispositions en matière d'équité (*fairness package*) adoptées alors par le législateur, a constitué l'assise juridique principale du PDV.

En 2000, l'ARC a publié la *Circulaire d'information* IC00-1 selon laquelle la divulgation anonyme devenait possible²⁰. En 2007, il a été précisé que pour que la divulgation soit considérée volontaire, le contribuable ne devait pas être au courant de l'existence d'une mesure d'exécution le concernant²¹. En 2011, dans l'arrêt *Bozzer c. Canada*, la Cour d'appel fédérale a tranché en faveur du contribuable en établissant que le délai de prescription de 10 ans mentionné au paragraphe 220(3.1) L.I.R. concernant l'allègement des intérêts accumulés au cours de ces années était celui précédant la demande du contribuable au ministre en vue de faire annuler les intérêts, le moment où la dette du contribuable était née n'étant pas pertinent²². Dans l'affaire *Christen*, le délégué de la ministre du Revenu national, sur la base de la *Circulaire d'information* IC00-

¹⁶ AGENCE DU REVENU DU CANADA, Communiqué de presse du 15 décembre 2017, précité, note 12; S. GRAMMOND, précité, note 6; A. BOUDIFFA et M.-H. TREMBLAY, précité, note 9; Jack BERSTEIN, Angelo GENTILE et Robert SANTIA, « New voluntary disclosure program discloses no intention to attract volunteers », (2018), n° 02 *Tax Profile*.

¹⁷ Michael FRIEDMAN, *Voluntary Disclosures: Navigating a Program in Transition*, Canadian Tax Foundation, 2016, p. 3; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC70-9 archivée, « Évasion fiscale et évitement fiscal », 11 décembre 1970; CANADA, Bureau du vérificateur général, Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, chapitre 6 « Agence du revenu du Canada – Le règlement des différends et l'incitation aux divulgations volontaires », Ottawa, novembre 2004, par. 6.46.

¹⁸ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC85-1, « Divulgations volontaires », 18 mars 1985.

¹⁹ L.R.C. (1985), ch. 1 (5^e suppl.) (« L.I.R. »).

²⁰ M. FRIEDMAN, précité, note 17, p. 8; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC85-1R2 archivée, « Divulgations volontaires », 23 octobre 1992, n° 2; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1 archivée, « Programme des divulgations volontaires », 12 juin 2000.

²¹ Cette nouvelle définition est une réponse au scandale UBS. Les contribuables impliqués dans ce scandale ne pourront pas être admissibles au PDV puisqu'un tiers (UBS) fait l'objet de mesures d'exécution. Voir Ron CHOUDHURY, Jack BERSTEIN et Louise R. SUMMERHILL, « Canadian voluntary disclosure program », (2008), n° 12 *Tax Profile*; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R2 archivée, « Programme des divulgations volontaires », 22 octobre 2007.

²² 2011 CAF 186, par. 59 (« *Bozzer* »); AGENCE DU REVENU DU CANADA, STEP CRA Conference (table ronde) 2014-0530571C6, « Voluntary Disclosures – Q13 », 16 juin 2014.

1R4, avait déterminé que le caractère « volontaire » d'une divulgation dans le cadre du PDV s'appréciait au moment où la divulgation lui était transmise et non au moment où le contribuable avait l'intention de la transmettre. La Cour fédérale a jugé que la détermination de ce moment constituait une des deux issues raisonnables possibles. Puisqu'une certaine forme d'ingérence avait donné lieu à une crainte de partialité dans le processus administratif, la Cour fédérale a renvoyé l'affaire à un autre délégué de la ministre du Revenu national pour rendre une nouvelle décision administrative de façon indépendante²³.

1.3.2. Programme fédéral en vigueur de janvier 2017 à février 2018

1.3.2.1 Conditions de validité antérieures à la refonte de 2018

En 2017, l'ARC a publié la dernière version de la *Circulaire d'information* IC00 avant la refonte de 2018. Cette version réitérait les conditions de validité des circulaires antérieures²⁴ : la divulgation devait être volontaire, complète, concerner un retard de production d'au moins un an et impliquer un risque d'imposition d'une pénalité²⁵.

Pour respecter le **caractère volontaire de la divulgation**, le contribuable ne devait pas être au courant d'une vérification, d'une enquête ou d'une autre mesure similaire effectuée par l'ARC ou par une autre autorité²⁶. La divulgation n'était pas non plus volontaire si des mesures d'exécution étaient prises contre une personne apparentée au contribuable et que ces mesures étaient susceptibles de révéler les renseignements divulgués. Dans l'affaire *Karia c. Canada (Ministre du Revenu national)*²⁷, la Cour fédérale a conclu qu'une relation informelle d'échange d'informations entre l'ARC et une autre autorité n'était pas suffisante pour être considérée comme une mesure d'exécution. Dans l'affaire *Amour International Mines d'Or Ltée c. Canada (Procureur général)*²⁸, la Cour fédérale a conclu qu'une mesure d'exécution au stade embryonnaire n'invalidait pas la divulgation²⁹. Les mesures d'exécution n'avaient pas de délai d'expiration, sauf en cas d'abandon par l'ARC de la mesure d'exécution³⁰.

²³ *Christen c. Canada (Agence du revenu)*, 2021 CF 1440.

²⁴ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1, précité, note 20.

²⁵ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R5 archivée, « Programme des divulgations volontaires (PDV) », 13 janvier 2017, n° 31.

²⁶ Une déclaration d'un agent, une nouvelle cotisation, une demande de production générée automatiquement et un contact direct avec un agent à des fins liées à l'inobservation peuvent tous être considérés comme des mesures d'exécution. Voir AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Manuel des opérations*, « Programme des divulgations volontaires (PDV) », juillet 2015; M. FRIEDMAN, précité, note 17, p. 11; *L'Heureux c. Canada (Procureur général)*, 2006 CF 1180 (« *L'Heureux* »); Ryan KEEY, « Voluntary disclosure program and offshore assets », (2010), n° 2023-24 *Tax Topics*.

²⁷ 2005 CF 639 (« *Karia* »); Louise SUMMERHILL, « Voluntary disclosures: holding the CRA to account », (2005), n° 12 *Tax Profile*.

²⁸ 2010 CF 1070 (« *Amour* »).

²⁹ Le test applicable pour déterminer le lien entre l'objet de la divulgation et la mesure d'exécution est le suivant : « A-t-on communiqué directement avec le client ou est-il probable qu'il était au courant de la mesure d'exécution? Est-il probable que l'ARC aurait découvert les renseignements divulgués grâce à cette mesure d'exécution? ». Voir *Amour*, précité, note 28, par. 27; voir aussi *Poon c. Canada*, 2009 CF 432; Lindsay HOLLINGER, « Degree of voluntariness », (2011), n° 2038 *Tax Topics*; Amélie AUBUT-GERVAIS, « Quels sont les recours du contribuable à l'encontre de l'administration fiscale dans l'exercice de pouvoirs discrétionnaires? », (2014), vol. 34, n° 4 *Revue de planification fiscale et financière* 635-692.

³⁰ *Canadian Tax Reporter Commentary*, IntelliConnect, Wolters Kluwer, 2020, ¶127 015; *Bontje c. Canada*, 2012 CAF 53; M. FRIEDMAN, précité, note 17, p. 12; Jim YAGER, « Voluntary disclosure program (VDP) and offshore assets », (2011), vol. 19, n° 1 *Faits saillants en fiscalité canadienne*, Fondation canadienne de fiscalité; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Manuel des opérations*, « Programme des divulgations volontaires (PDV) », précité, note 26.

En ce qui concerne le **caractère complet d'une divulgation**, celle-ci devait être accompagnée de tous les documents et tous les faits les plus justes et complets qu'une personne raisonnable aurait fournis pour toutes les années d'imposition au cours desquelles des omissions étaient survenues pour tous les comptes fiscaux du contribuable et pour toutes les sociétés du même groupe³¹.

La **possibilité pour un contribuable de se voir imposer une pénalité** était aussi une condition nécessaire à la validité d'une divulgation.

Enfin, les renseignements divulgués devaient être en retard depuis au moins un an. Concernant le **délai d'un an**, l'ARC vérifiait surtout si l'intention du contribuable était de faire une divulgation uniquement pour avoir une prolongation de délai (et économiser une pénalité pour production tardive) et non pour corriger une véritable anomalie³².

1.3.2.2 Divulgation anonyme

Une divulgation pouvait être faite de façon anonyme. Cela permettait au contribuable de savoir si sa divulgation serait acceptée dans le cadre du PDV et de connaître les allègements dont il pourrait bénéficier. Par la suite, le contribuable devait soumettre son identité dans un délai de 90 jours pouvant être prolongé. Le délai débutait à partir de l'entrée en vigueur de la divulgation. En cas de défaut, l'ARC aurait procédé à une fermeture du dossier³³.

1.3.2.3 Allègements disponibles

Un contribuable pouvait obtenir des allègements en divulguant des renseignements qui impliquaient lui-même et un tiers. Cependant, ce tiers n'était pas susceptible d'obtenir les mêmes allègements, à moins de procéder lui-même à une divulgation³⁴. À la suite de l'arrêt *Bozzer*³⁵, un allègement a été accordé pour les intérêts jusqu'à un maximum de dix années antérieures à la divulgation. La période couverte par les allègements était non prescrite aux fins du paragraphe 220(3.1) L.I.R., mais prescrite au sens du paragraphe 152(4) L.I.R. En pratique, l'ARC appliquait systématiquement un taux d'intérêt réduit de 4 points de pourcentage sur les années non prescrites aux fins du paragraphe 220(3.1) L.I.R., mais prescrites au sens du paragraphe 152(4) L.I.R.³⁶ Enfin, un allègement supérieur à 10 années était disponible pour les pénalités que le ministre avait le pouvoir discrétionnaire d'annuler³⁷.

³¹ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R5, précité, note 25, n° 35; *Palonek c. Canada (Revenu national)*, 2007 CAF 281 confirmant *Palonek c. Canada (Ministre du Revenu national)*, 2006 CF 494; *Robinson c. Canada*, 2009 CF 795 (« *Robinson* »); M. FRIEDMAN, précité, note 17, p. 18.

³² M. FRIEDMAN, précité, note 17, p. 23.

³³ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R5, précité, note 25, n° 28.

³⁴ *Fiscalité – PME – Commentaires*, IntelliConnect, Wolters Kluwer, 2020, 2.16.2. « Fonctionnement du programme ».

³⁵ Précité, note 22. Voir aussi AGENCE DU REVENU DU CANADA, « Délai de prescription de 10 ans révisé pour les demandes d'allègement des intérêts », mod. 14 février 2012.

³⁶ Par exemple, pour une divulgation effectuée en 2017 concernant des omissions survenues entre 2000 et 2016, les années 2000 à 2006 ne seraient pas admissibles à un allègement des intérêts. Les années 2007 à 2013 auraient une réduction du taux d'intérêt de 4 points de pourcentage et les années 2013 à 2016 n'auraient pas d'allègement des intérêts, car elles seraient des années non prescrites au moment de la divulgation. Voir aussi A. BOUDIFFA et M.-H. TREMBLAY, précité, note 9; AGENCE DU REVENU DU CANADA, Conférence (table ronde) 2012-0462951C6, « Ontario CTF – Penalty Relief », 30 octobre 2012.

³⁷ AGENCE DU REVENU DU CANADA, Conférence (table ronde) 2012, précité, note 36.

1.4. ÉVOLUTION DU PROGRAMME DE DIVULGATION VOLONTAIRE QUÉBÉCOIS (1990 À NOVEMBRE 2019)

L'Agence du revenu du Québec (« Revenu Québec ») a publié sa première version du PDVQ en 1990, dans laquelle deux critères étaient établis pour procéder à une divulgation valide : la divulgation devait être spontanée et complète³⁸. L'allègement disponible ne concernait que les pénalités pour négligence flagrante et pour fraude fiscale en vertu des articles 59.3 et suivants de la *Loi sur le ministère du Revenu*³⁹ et de l'article 1049 de la *Loi sur les impôts*⁴⁰ ainsi que l'absence de poursuites judiciaires concernant les renseignements non précédemment divulgués. En 2004, Revenu Québec a publié une troisième version de son PDVQ dans laquelle le critère de la spontanéité a été précisé⁴¹. Deux conditions ont été ajoutées : les renseignements fournis devaient être vérifiables et la dette fiscale devait être payée. En 2012, il est devenu possible d'effectuer une deuxième divulgation volontaire de façon similaire à ce que prévoyait le programme fédéral.

³⁸ REVENU QUÉBEC, *Bulletin d'interprétation* ADM. 4, « Les divulgations volontaires », 31 août 1990.

³⁹ RLRQ, c. M-31 (« L.M.R. »).

⁴⁰ RLRQ, c. I-3 (« L.I. »).

⁴¹ REVENU QUÉBEC, *Bulletin d'interprétation* ADM. 4/R2, « Les divulgations volontaires », 31 mars 2004.

2. PROGRAMMES DE DIVULGATIONS VOLONTAIRES ACTUELLEMENT EN VIGUEUR AU FÉDÉRAL ET AU QUÉBEC

2.1. PROGRAMME DES DIVULGATIONS VOLONTAIRES FÉDÉRAL REFONDU

2.1.1. *Version préliminaire du programme fédéral refondu*

La version préliminaire du PDV actuel et des modifications apportées à l'ancien programme avait notamment pour objectif de préciser les conditions d'admissibilité au PDV et de punir les cas sévères d'inobservation⁴². Ces modifications ont été publiées en juin 2017 et leur date d'entrée en vigueur prévue était le 1^{er} janvier 2018. Dans cette version préliminaire, l'ARC a présenté cinq circonstances dans lesquelles l'allègement n'était pas pris en compte, en réponse aux recommandations du Comité consultatif sur l'observation à l'étranger de la ministre du Revenu national et à celles du Comité permanent des finances de la Chambre des communes⁴³. C'était le cas notamment des divulgations effectuées par une société qui avait des recettes brutes de plus de 250 millions de dollars dans au moins deux des cinq dernières années.

En réponse à la publication de cette version préliminaire du PDV refondu, plusieurs intervenants, dont le Comité mixte sur la fiscalité de l'Association du Barreau canadien et de Comptables professionnels agréés du Canada, ont exprimé certaines craintes quant à l'application du nouveau programme⁴⁴. En conséquence, l'ARC a retiré l'inadmissibilité au PDV des grandes sociétés. L'ARC a également précisé que les allègements pour un contribuable qui faisait une divulgation volontaire valide s'appliqueraient uniquement aux 10 années non prescrites aux fins du paragraphe 220(3.1) L.I.R.⁴⁵ Enfin, l'entrée en vigueur du PDV refondu a été repoussée au 1^{er} mars 2018⁴⁶.

⁴² AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Appel aux commentaires du public – Version préliminaire de la circulaire d'information – IC00-1R6 – Programme des divulgations volontaires*, 9 juin 2017; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Communiqué de presse*, « La ministre Lebouthillier annonce des consultations sur les modifications proposées au Programme des divulgations volontaires afin d'offrir un régime fiscal plus juste pour tous les Canadiens », 9 juin 2017; R. CHOUDHURY, précité, note 6.

⁴³ Patrick LINDSAY, Timothy FITZSIMMONS, Geneviève LILLE et Marc VANASSE, « Programme des divulgations volontaires : des changements draconiens en cours », (2017), n° 2017-28F *Point de vue fiscal*; COMITÉ CONSULTATIF SUR L'OBSERVATION À L'ÉTRANGER, *Rapport sur le programme des divulgations volontaires*, précité, note 9, p. 4; CANADA, Chambre des communes, Rapport du Comité permanent des finances, « L'Agence du revenu du Canada, l'évitement fiscal et l'évasion fiscale : mesures recommandées », précité, note 8, p. 31.

⁴⁴ COMITÉ MIXTE SUR LA FISCALITÉ DE L'ABC ET DE CPA CANADA, re. « Modifications proposées au programme de divulgation volontaire annoncées le 9 juin 2017 », Mémoire du 8 août 2017 soumis à la ministre du Revenu national Diane Lebouthillier (lettre et sommaire en français, *Submission Outline* en anglais), document 17-58-fr.pdf tiré de www.cba.org.

⁴⁵ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information IC00-1R6*, « Programme des divulgations volontaires », 15 décembre 2017, n° 18.

⁴⁶ Marc VANASSE et Angelo BERTOLAS, « Revised VDP Applies on March 1, 2018 », (2018), vol. 26, n° 2 *Faits saillants en fiscalité canadienne*, Fondation canadienne de fiscalité; Kevyn NIGHTINGDALE, « CRA publishes final policies on updated voluntary disclosure program », (2017), n° 2389-90 *Tax Topics*.

2.1.2. Programme fédéral refondu (depuis mars 2018)

2.1.2.1. Conditions de validité

En décembre 2017, l'ARC a publié la version actuelle du PDV⁴⁷. Les quatre conditions principales du programme antérieur ont été maintenues et une nouvelle condition relative au paiement des impôts a été ajoutée. Cette circulaire a modifié le PDV antérieur en remplaçant les divulgations anonymes par des discussions préalables et en précisant les allègements disponibles selon le type de programme (général ou limité).

En ce qui concerne le **caractère volontaire d'une divulgation**, la circulaire précise maintenant que la divulgation ne sera pas volontaire si :

- « • [...] une mesure d'exécution (voir paragraphe 30) concernant l'objet de la demande relative au PDV a été prise à l'égard du contribuable ou d'une personne associée ou apparentée avec le contribuable [...] ou contre n'importe quel autre tiers où le but et l'impact de l'action applicable contre le tiers est suffisamment lié à la demande actuelle; ou
- l'ARC a déjà reçu des renseignements [sur] le contribuable visé (ou d'un contribuable lié) qui est potentiellement impliqué dans un cas d'inobservation fiscale (par exemple, une fuite d'information sur des activités bancaires à l'étranger ou d'autres informations où le nom du contribuable est mentionné)⁴⁸. » (Notre soulignement)

La décision de refuser une divulgation volontaire en cas de fuite de renseignements n'est pas nouvelle. En effet, l'ARC avait déjà comme pratique administrative de refuser les dossiers qui découlaient des *Panama Papers*, d'une autre fuite ou des sociétés qui étaient sur la liste du Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ)⁴⁹.

Concernant la présence de mesures d'exécution, l'ARC a précisé les éléments à prendre en considération dans la *Circulaire d'information* IC00-1R6 :

- « • une vérification, un examen, une enquête ou d'autres mesures d'exécution entreprises par l'ARC ou une autre autorité ou administration [...]
- les demandes, les mises en demeure ou les demandes péremptoires, envoyées par l'ARC [...]
- les demandes, les mises en demeure ou les demandes péremptoires qui ont été émises concernant d'autres affaires fiscales du contribuable, des associés du contribuable, des fiducies où le contribuable est le constituant, le fiduciaire ou le bénéficiaire, ou des sociétés associées ou liées au contribuable; et/ou
- un contact direct par un employé de l'ARC pour toute raison liée à l'inobservation [...]»⁵⁰. »

⁴⁷ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R6, précité, note 45.

⁴⁸ *Id.*, n° 29.

⁴⁹ Paul RYAN, « La conformité internationale et le programme des divulgations volontaires », dans *Colloque sur l'administration fiscale*, Association de planification fiscale et financière, 22 mars 2018, p. 12; P. RYAN, « Le Point sur l'actualité en litige fiscal », précité, note 14, powerpoint, p. 14.

⁵⁰ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R6, précité, note 45, n° 30.

Les mêmes précédents jurisprudentiels continuent de s'appliquer concernant les mesures d'exécution⁵¹.

Ensuite, en ce qui a trait au **caractère complet d'une divulgation**, l'ARC a précisé dans sa circulaire que pour que la divulgation soit complète, elle doit concerner toutes les années d'imposition pour lesquelles des renseignements inexacts ou incomplets avaient été déclarés. Le contribuable doit aussi présenter tous les documents pertinents demandés par l'ARC, dont des estimations, pour que la divulgation soit considérée comme complète.

Pour ce qui est de **l'imposition d'une pénalité**, le risque de se voir imposer une pénalité est suffisant pour satisfaire à ce critère.

Le but de la quatrième condition d'être **en retard d'au moins une année** est que le PDV ne serve pas de report de date limite de production. Malgré cette condition, la divulgation volontaire peut inclure des renseignements qui concernent une année d'imposition dont la production de la déclaration est en retard de moins d'un an⁵².

Une nouvelle condition s'ajoute au PDV : le contribuable doit **inclure le montant estimatif** de l'impôt à payer et le payer immédiatement⁵³. Cette condition était déjà présente dans le PDVQ⁵⁴.

2.1.2.2. Discussion préalable à la divulgation

Les divulgations anonymes de l'ancien PDV ont été remplacées par un système de discussions préalables avec l'ARC. Ces discussions sont informelles, non-contraignantes, et se limitent à des discussions concernant des principes généraux comme les allègements disponibles et les risques en cas d'inobservation. Puisqu'elles sont non-contraignantes, elles ne permettent pas au contribuable de savoir si les circonstances entourant sa divulgation lui permettent de procéder à une divulgation valide. Elles ne lui permettent pas non plus de savoir s'il est admissible aux allègements du programme général ou à ceux du programme limité. Le contribuable ne dispose d'une protection qu'à compter de la signature du Formulaire RC199 dans lequel il divulgue son identité⁵⁵.

2.1.2.3. Type d'allègement

Le type d'allègement accordé en vertu du PDV refondu varie en fonction des circonstances de la divulgation. Il s'agit d'une décision au cas par cas selon le mérite du dossier. Tant pour le programme général que pour le programme limité, l'allègement demeure entièrement discrétionnaire⁵⁶.

Les allègements accessibles en vertu du **programme général** concernent des inobservations qui surviennent dans des circonstances ne laissant pas croire à une conduite intentionnelle de la part du contribuable. Le programme général permet un allègement quant aux pénalités, aux intérêts et aux poursuites judiciaires. En effet, le contribuable bénéficiera de l'absence de poursuites pénales et d'une exonération totale des

⁵¹ L. HOLLINGER, précité, note 29; A. AUBUT-GERVAIS, précité, note 29, p. 16; M. FRIEDMAN, précité, note 17, p. 32; *Amour*, précité, note 28; *L'Heureux*, précité, note 26; R. KEEY, précité, note 26.

⁵² AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R6, précité, note 45, n° 38.

⁵³ *Id.*, n° 39; M. FRIEDMAN, précité, note 17, p. 11.

⁵⁴ REVENU QUÉBEC, *Bulletin d'interprétation* ADM. 4/R3, précité, note 38.

⁵⁵ AGENCE DU REVENU DU CANADA, Formulaire RC199, « Demande relative au programme des divulgations volontaires (PDV) », 30 décembre 2019; P. RYAN, précité, note 49, powerpoint, p. 19.

⁵⁶ *Preparing Your Trust Tax Returns*, IntelliConnect, Wolters Kluwer, 2020, ¶2125; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R6, précité, note 45, n° 22.

pénalités pour les 10 années antérieures à la divulgation. En ce qui a trait aux intérêts, le contribuable pourra bénéficier d'une réduction partielle correspondant à la moitié du taux d'intérêt en vigueur pour les intérêts accumulés durant les années prescrites allant jusqu'à la dixième année antérieure à la divulgation⁵⁷.

Les contribuables qui ne sont pas admissibles aux allègements en vertu du programme général pourront se faire proposer les allègements disponibles en vertu du **programme limité**. Le contribuable se voit refuser l'accès au programme général lorsque les circonstances de l'inobservation tendent à démontrer une intention du contribuable de se soustraire à ses obligations fiscales. L'ARC a établi la série d'indicateurs suivante pour déterminer si un contribuable peut se voir proposer des allègements en vertu du programme limité :

- « • les efforts effectués pour éviter la détection par l'utilisation de structures à l'étranger ou d'autres moyens⁵⁸,
- les montants concernés,
- le nombre d'années d'inobservation,
- le niveau d'expertise du contribuable,
- la divulgation a eu lieu après un énoncé officiel de l'ARC concernant son objectif précis d'observation⁵⁹. »

Une lettre qui invite un contribuable à procéder à une divulgation n'est pas considérée comme une mesure d'exécution, mais sera considérée comme un facteur militant pour des allègements limités. Par ailleurs, les grandes sociétés, soit celles qui ont eu des recettes brutes de plus de 250 millions de dollars dans au moins deux des cinq dernières années, seront considérées pour un allègement en vertu du programme limité et n'auront pas accès au programme général. L'ARC a précisé que l'existence d'un seul facteur ne signifie pas qu'un contribuable ne sera pas admissible au programme général⁶⁰.

Les allègements offerts en vertu du programme limité sont beaucoup moins généreux. Ils consistent en l'absence de poursuites pénales et en la suppression totale des pénalités pour faute lourde prévues aux paragraphes 163(2) et suivants L.I.R. Le contribuable doit payer le plein montant des intérêts et peut se voir imposer d'autres pénalités en fonction des faits propres à son dossier.

2.1.2.4. *Autres éléments*

Des circonstances propres à un dossier font en sorte que des demandes d'allègement ne seront pas prises en considération. C'est le cas notamment des demandes se rapportant à une personne qui a fait faillite et des demandes post-cotisation d'exonération des pénalités et des intérêts⁶¹.

⁵⁷ Voir AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R6, précité, note 45, n° 15.

⁵⁸ Le texte de la circulaire suggère qu'une connexion avec une juridiction étrangère serait suffisante pour que le contribuable impliqué ne puisse plus se prévaloir du programme général. Voir J. BERSTEIN, A. GENTILE et R. SANTIA, précité, note 16.

⁵⁹ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R6, précité, note 45, n° 20.

⁶⁰ *Id.*, n° 22.

⁶¹ *Id.*, n° 23.

Le contribuable doit fournir le nom du conseiller fiscal qui l'a assisté lorsque l'omission est survenue. De plus, une deuxième divulgation est possible lorsque les circonstances sont indépendantes de la volonté du contribuable et qu'il s'agit d'une question différente du sujet de la première divulgation. Les demandes concernant des prix de transfert et des taxes à la consommation sont aussi abordées dans la nouvelle circulaire, mais ces sujets dépassent le cadre du présent texte.

Enfin, les contribuables qui font une divulgation tant en vertu du programme général que du programme limité doivent renoncer à leurs droits d'opposition concernant les pénalités et intérêts découlant de la nouvelle cotisation⁶². L'opposition demeure toutefois possible dans certaines circonstances comme une erreur de calcul, une question non visée par la divulgation ou une mauvaise caractérisation du revenu imposé.

2.2. PROGRAMME DE DIVULGATION VOLONTAIRE QUÉBÉCOIS REFONDU (DEPUIS DÉCEMBRE 2019)

Le PDVQ refondu s'inscrit dans l'intention de Revenu Québec d'accorder un allègement équitable qui ne récompense pas les contribuables qui se sont soustraits à leurs obligations fiscales, et ce, de façon harmonisée avec le programme fédéral⁶³.

2.2.1. Condition de validité

Comme dans la version antérieure du PDVQ, pour qu'une divulgation soit considérée comme valide, elle doit remplir cinq conditions de validité : elle doit être spontanée, complète, vérifiable, contenir des renseignements en retard d'au moins une année et inclure le paiement des sommes dues⁶⁴.

De façon similaire au programme fédéral, une divulgation ne sera pas **spontanée** si le contribuable est au courant d'une mesure de contrôle qui concerne les renseignements divulgués. Pour effectuer une divulgation **complète**, à l'instar du programme de l'ARC, le contribuable doit fournir toutes les informations nécessaires concernant tous les manquements survenus pour toutes les années durant lesquelles ces manquements ont eu lieu. Afin de satisfaire au critère **vérifiable** de la divulgation, un effort raisonnable doit être effectué pour rendre accessibles aux agents de Revenu Québec tous les renseignements nécessaires pour appuyer la divulgation. Comme au fédéral, les renseignements visés par la divulgation doivent être **en retard d'au moins une année**. Comme au fédéral également, le contribuable doit **produire des déclarations de revenus amendées et acquitter tout impôt** et intérêt payables par lui ou par une entité liée afin de pouvoir effectuer une divulgation volontaire valide⁶⁵.

⁶² Cette modification au PDV antérieur découle d'une recommandation du Comité consultatif sur l'observation à l'étranger. Voir AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R6, précité, note 45, n° 65; A. BOUDIFFA et M.-H. TREMBLAY, précité, note 9.

⁶³ REVENU QUÉBEC, *Bulletin d'interprétation* ADM. 4/R8, précité, note 15, par. 1; REVENU QUÉBEC, IN-309 (version 2021-06), « La divulgation volontaire ou comment régulariser votre situation fiscale », p. 5.

⁶⁴ REVENU QUÉBEC, *Bulletin d'interprétation* ADM. 4/R8, précité, note 15, par. 43.

⁶⁵ *Id.*, par. 54.

2.2.2. *Type d'allègement*

Comme dans le programme fédéral, les allègements offerts varient selon la nature du programme auquel le contribuable est admissible⁶⁶. Le **programme général** requiert l'absence de conduite intentionnelle⁶⁷. Ses allègements sont constitués d'une absence de poursuites pénales, d'une exonération totale des pénalités et d'un allègement de 50 % des intérêts exigibles pour les six années prescrites précédant la divulgation. Les allègements offerts en vertu du **programme limité** sont l'absence de poursuites pénales et l'exonération des pénalités pour négligence flagrante⁶⁸. Le contribuable peut également bénéficier d'une réduction des intérêts allant jusqu'à 50 % pour les années prescrites jusqu'à 10 années antérieures à la demande d'allègement.

⁶⁶ *Id.*, par. 11.

⁶⁷ Les critères permettant d'établir une conduite intentionnelle sont similaires à ceux du programme de l'ARC.

⁶⁸ D'autres pénalités pourraient être imposées au contribuable comme celle pour omission répétée de déclarer son revenu. Voir *Loi sur l'administration fiscale*, RLRQ, c. A-6.002 (« L.A.F. »), art. 59.3 et suiv.

3. ANALYSE DES MODIFICATIONS

3.1. COMPARAISON ENTRE LES VERSIONS DES *CIRCULAIRES D'INFORMATION* IC00-1R5 ET IC00-1R6

Plusieurs éléments du PDV ont été modifiés radicalement depuis l'entrée en vigueur de la *Circulaire d'information* IC00-1R6. La présente section vise à présenter l'ampleur de ces changements.

3.1.1. *Disparition de la possibilité de faire une divulgation anonyme*

Il s'agit d'une des modifications les plus importantes apportées au PDV. Cette méthode est remplacée, tant au fédéral qu'au Québec, par un nouveau service de discussion préalable à la divulgation⁶⁹. Auparavant, la possibilité d'effectuer une divulgation anonyme en vertu de l'ancien PDV comportait plusieurs avantages. En effet, en pratique il était avantageux pour les contribuables de procéder de façon anonyme afin d'être certain de leur admissibilité au programme avant de divulguer leur identité à l'ARC. Cette formule permettait aussi d'effectuer des calculs préliminaires et d'avoir des discussions avec les représentants de l'ARC concernant les questions plus ambiguës⁷⁰. De plus, la période entre l'acceptation de l'ARC et la divulgation de l'identité du contribuable engendrait un délai additionnel. Ce délai permettait au contribuable d'étudier les risques et les conséquences dans l'éventualité où il choisirait de dévoiler son identité à l'ARC, tout en étant protégé durant cette période additionnelle⁷¹. La décision de la Cour fédérale dans l'affaire *Karia* montrait que la divulgation serait valide dans la mesure où les faits divulgués de façon anonyme étaient acceptés par l'ARC et qu'ils correspondaient à ceux divulgués une fois l'identité du contribuable révélée⁷².

La discussion préalable disponible dans le PDV refondu est anonyme. Elle permet de mieux connaître le PDV et de mieux comprendre les risques associés à une divulgation. Cependant, rien dans la *Circulaire d'information* IC00-1R6 n'indique que cette discussion dépassera le cadre d'une conversation générale et qu'un contribuable pourra poser des questions précises sur son admissibilité au programme. Ainsi, la discussion préalable ne permet pas au contribuable de savoir si sa divulgation est susceptible d'être acceptée, contrairement à l'ancien programme. Rien n'indique que le contribuable bénéficiera d'une protection dans le cadre de la discussion. Donc, les contribuables auront tendance à retenir certaines informations pertinentes par crainte que celles-ci mènent à leur identification et entraînent des vérifications fiscales, des pénalités et des poursuites pénales⁷³.

3.1.2. *Apparition du programme limité et du programme général*

Bien que les critères du nouveau programme général ressemblent à ceux de l'ancien PDV, les allègements proposés diffèrent. Auparavant, l'allègement partiel des intérêts découlait d'une pratique administrative de l'ARC de réduire le taux d'intérêt de 4 points de pourcentage. Par exemple, le taux d'intérêt en vigueur pour

⁶⁹ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R6, précité, note 45, n° 41; REVENU QUÉBEC, *Bulletin d'interprétation* ADM. 4/R8, précité, note 15, par. 28.

⁷⁰ Paul RYAN, « Divulgations volontaires et conformité internationale », Association de planification fiscale et financière, 3 octobre 2018, p. 3;

⁷¹ J. BERSTEIN, A. GENTILE et R. SANTIA, précité, note 16.

⁷² *Fiscalité – PME – Commentaires*, précité, note 34; *Karia*, précité, note 27.

⁷³ AGENCE DU REVENU DU CANADA, « Programme des divulgations volontaires – Introduction », 15 décembre 2021.

les quatre trimestres de 2017 était de 5 %. Donc, un allègement de 4 points de pourcentage représentait une réduction de 80 % des intérêts pour les années précédant alors les trois années les plus récentes⁷⁴. Avec le PDV refondu, l'allègement des intérêts en vertu du **programme général** est réduit à 50 % du taux d'intérêt prescrit. Donc, le nouvel allègement des intérêts proposé dans le cadre du programme général est beaucoup moins généreux qu'auparavant.

En ce qui concerne le **programme limité**, ce type d'allègement n'existait pas dans l'ancienne *Circulaire d'information* IC00-R5. Désormais, les grandes sociétés sont automatiquement considérées en vertu du programme limité et ne peuvent pas bénéficier des allègements du programme général. Selon les exemples donnés par l'ARC⁷⁵, il semble que les revenus non déclarés provenant de l'étranger soient traités en vertu du programme limité. Cette hypothèse est renforcée par le fait qu'au moment de faire la divulgation, il faut indiquer dans le formulaire s'il s'agit de revenus de source étrangère⁷⁶. L'ancien programme ne faisait pas de distinction quant à l'envergure du contribuable ni quant à la source de ses revenus. Finalement, les limitations quant à la taille de la société et à la provenance du revenu montrent l'intention claire de l'ARC de restreindre l'accès des multinationales au PDV⁷⁷.

3.1.3. *Application du critère de la divulgation « volontaire » auprès des personnes liées*

Une divulgation volontaire faite en vertu du programme refondu ne sera pas volontaire si une mesure d'exécution est en cours contre le contribuable, une personne associée, une personne apparentée ou un tiers lorsque « le but et l'impact de l'action applicable contre le tiers est suffisamment lié à la demande [relative au PDV] »⁷⁸. Dans l'ancienne version du PDV, les mesures d'exécution contre le contribuable ou des personnes associées ou apparentées n'étaient prises en compte que si elles étaient susceptibles de révéler les renseignements divulgués⁷⁹. Le retrait de cette condition dans le PDV refondu permet à l'ARC de refuser plus facilement une divulgation en invoquant qu'elle n'est pas volontaire. Dorénavant, la mesure d'exécution n'a plus besoin d'être susceptible de révéler les renseignements divulgués. Lorsqu'elle vise un tiers, la mesure d'exécution doit uniquement être suffisamment liée aux renseignements divulgués⁸⁰. Ainsi, le nouveau test est différent selon la personne visée par la mesure d'exécution : s'il s'agit du contribuable, la mesure doit concerner les renseignements divulgués; s'il s'agit d'un tiers, la démarche doit être suffisamment liée à la divulgation et l'administration fiscale ne doit pas avoir obtenu préalablement des informations⁸¹.

3.1.4. *Application du critère de la divulgation « complète »*

Dans la nouvelle *Circulaire d'information* IC00-1R6, l'ARC ratisse plus large en élargissant le critère de la divulgation « complète ». Ce dernier a été modifié pour inclure l'ensemble des années d'imposition dans lesquelles une omission est survenue. Ainsi, pour toutes les années concernées, le contribuable doit fournir les renseignements ou, en l'absence de documentation, les estimations pertinentes. Les pénalités et les

⁷⁴ Ian HUMPHRIES, « Proposed changes to voluntary disclosure program », (2017), vol. 25, n°9 *Faits saillants en fiscalité canadienne*, Fondation canadienne de fiscalité.

⁷⁵ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R6, précité, note 45, n° 20.

⁷⁶ AGENCE DU REVENU DU CANADA, Formulaire RC199, précité, note 55, section 6.

⁷⁷ J. BERSTEIN, A. GENTILE et R. SANTIA, précité, note 16.

⁷⁸ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R6, précité, note 45, n° 29.

⁷⁹ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R5, précité, note 25, n° 32.

⁸⁰ John SORENSON, « Successful judicial review of voluntary disclosure », (2019), vol. 27, n° 2 *Faits saillants en fiscalité canadienne*, Fondation canadienne de fiscalité; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R6, précité, note 45, n° 29.

⁸¹ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R6, précité, note 45.

intérêts s'appliqueront également pour toutes ces années selon l'allègement prévu au programme. Dans sa version antérieure, les années couvertes par la divulgation étaient les années pour lesquelles la documentation était disponible. L'acceptation de l'ARC visait les années divulguées et les autres années avaient une issue incertaine⁸².

3.1.5. Paiement du montant estimatif d'impôt

Il s'agit d'une nouvelle condition du PDV. Le contribuable doit joindre à sa demande le paiement du montant estimatif de l'impôt, faute de quoi sa divulgation ne sera pas considérée comme valide par l'ARC. La circulaire ne précise pas si ce montant doit inclure les pénalités ou les intérêts⁸³.

Dans le PDVQ, cette condition était déjà présente depuis plusieurs années⁸⁴.

3.1.6. Divulgation du nom du conseiller

Le contribuable doit maintenant divulguer l'identité du conseiller fiscal qui l'a aidé concernant la question d'inobservation divulguée dans le Formulaire RC199⁸⁵, conformément aux recommandations du Comité consultatif sur l'observation à l'étranger.

3.1.7. Disparition des droits d'opposition

Finalement, selon l'ancien programme, lorsqu'une cotisation découlait d'une divulgation, le contribuable pouvait produire un avis d'opposition à cette cotisation⁸⁶. En vertu du PDV refondu et du paragraphe 165(1.2) L.I.R., il n'est plus possible à un contribuable de s'opposer à une cotisation découlant d'une divulgation volontaire en ce qui concerne les pénalités et les intérêts, tant en vertu du programme général que du programme limité⁸⁷. De plus, pour les divulgations faites en vertu du programme limité, le contribuable doit renoncer à ses droits d'opposition non seulement pour les pénalités et les intérêts, mais aussi en ce qui concerne l'objet de la divulgation⁸⁸.

3.2. COMPARAISON AVEC LE PROGRAMME DE DIVULGATION VOLONTAIRE DU QUÉBEC

Le PDV refondu et le PDVQ refondu sont très similaires dans leurs conditions d'application. La principale différence réside dans les allègements des intérêts offerts en vertu du programme général et du programme limité.

⁸² AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R5, précité, note 25, n° 12.

⁸³ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R6, précité, note 45, n° 39; J. BERSTEIN, A. GENTILE et R. SANTIA, précité, note 16.

⁸⁴ REVENU QUÉBEC, *Bulletin d'interprétation* ADM. 4, précité, note 38, par. 6.

⁸⁵ AGENCE DU REVENU DU CANADA, Formulaire RC199, précité, note 55, section 2; REVENU QUÉBEC, Formulaire LM-15, « Divulgation volontaire », section 4.2; J. BERSTEIN, A. GENTILE et R. SANTIA, précité, note 16.

⁸⁶ I. HUMPHRIES, précité, note 74; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R5, précité, note 25, n° 63.

⁸⁷ AGENCE DU REVENU DU CANADA, Document d'information, « Programmes des divulgations volontaires », 14 décembre 2017; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R6, précité, note 45, n° 65.

⁸⁸ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R6, précité, note 45, n° 66.

Dans le PDV⁸⁹, l'allègement offert dans le cadre du programme général est un taux d'intérêt réduit de 50 % pour les années prescrites au sens du paragraphe 152(4) L.I.R. jusqu'à 10 ans avant la divulgation. De plus, aucun allègement des intérêts n'est offert dans le cadre du programme limité.

Dans le PDVQ, l'allègement dans le cadre du programme général représente 50 % du taux d'intérêt pour les années prescrites jusqu'à la sixième année antérieure à la divulgation⁹⁰. Aussi, le programme limité inclut un allègement représentant 50 % des intérêts exigibles sur les droits additionnels à l'égard des années prescrites, pour les dix années civiles précédant la divulgation. Pour les années prescrites antérieures aux dix années civiles, l'allègement disponible représente 50 % de l'ensemble des intérêts exigibles pour ces années⁹¹. Ainsi, le PDVQ permet un allègement des intérêts dans le cadre du programme limité plus généreux que celui du PDV.

3.3. PERTINENCE DES PROGRAMMES REFONDUS

3.3.1. *Statistiques sur l'utilisation des programmes refondus*

3.3.1.1. *Utilisation des anciens programmes*

Depuis les années 2000, les statistiques ont montré une hausse marquée des divulgations effectuées selon l'ancien PDV. En 2000-2001, les divulgations volontaires effectuées en vertu de l'ancien programme fédéral représentaient 140 millions de dollars en impôt sur le revenu et en TPS cotisés⁹². Pour l'exercice 2008-2009, plus de 11 000 divulgations volontaires ont été effectuées, ce qui représentait 575 millions de dollars en impôt sur le revenu et en TPS cotisés⁹³. De 2009 à 2016, le nombre de divulgations volontaires a augmenté pour atteindre 19 000 divulgations volontaires pour l'exercice 2017-2018⁹⁴.

⁸⁹ *Id.*, n° 15.

⁹⁰ REVENU QUÉBEC, *Bulletin d'interprétation* ADM. 4/R8, précité, note 15, par. 21.

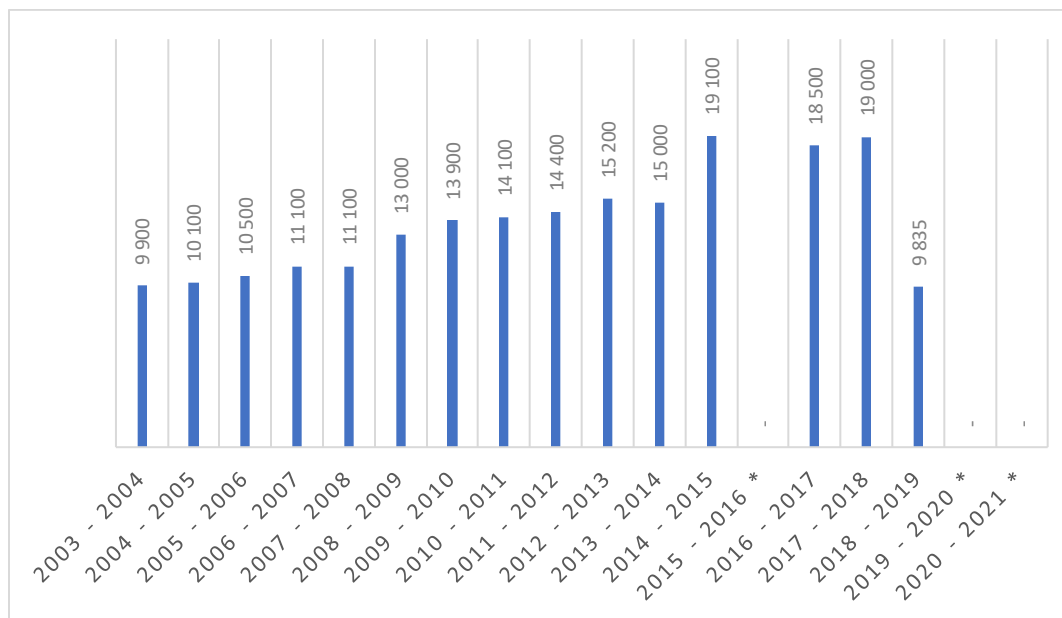
⁹¹ *Id.*, par. 22.

⁹² CANADA, Bureau du vérificateur général, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, novembre 2004, précité, note 17, par. 6.47.

⁹³ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Rapport annuel de l'Agence du revenu du Canada au Parlement 2008-2009*, Ottawa, 2009; *Fiscalité – PME – Commentaires*, précité, note 34.

⁹⁴ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Rapport sur les résultats ministériels 2017-2018*, Ottawa, 2018, p. 43; CANADA, Chambre des communes, *Rapport du Comité permanent des finances*, « L'Agence du revenu du Canada, l'évitement fiscal et l'évasion fiscale : mesures recommandées », précité, note 8, p. 10.

Figure 1 : Nombre approximatif de divulgations volontaires traitées par l'ARC sur une base annuelle⁹⁵

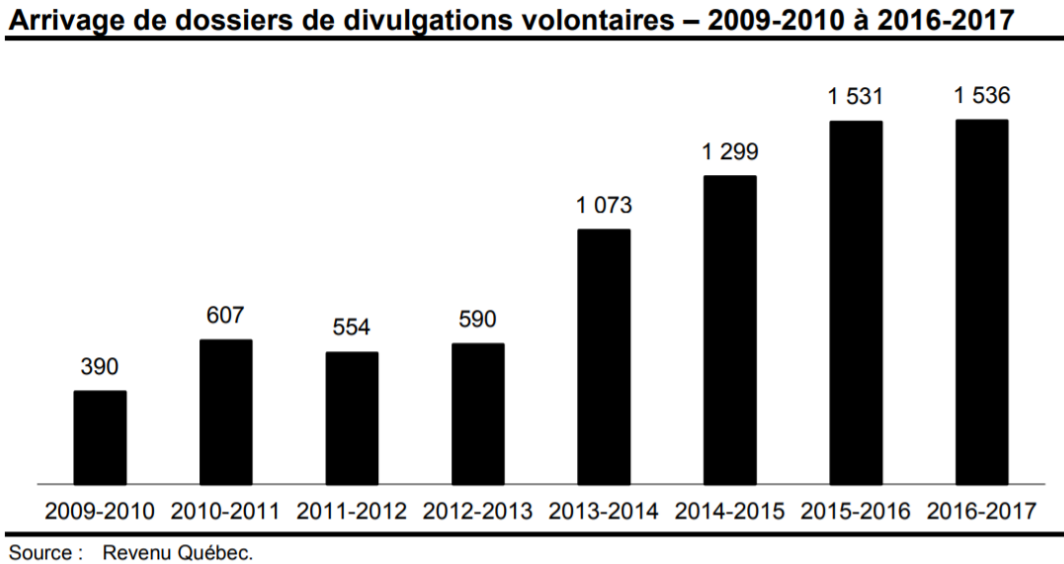


* Le nombre de cas traités n'est pas disponible.

Quant au PDVQ, les statistiques concernant les divulgations volontaires semblent obéir à la même tendance.

⁹⁵ CANADA, Chambre des communes, Rapport du Comité permanent des finances, « L'Agence du revenu du Canada, l'évitement fiscal et l'évasion fiscale : mesures recommandées », précité, note 8, p. 5; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Rapport ministériel sur le rendement 2014-2015*, Ottawa, 2015, p. 62; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Rapport ministériel sur le rendement 2015-2016*, Ottawa, 2016; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Rapport sur les résultats ministériels 2016-2017*, Ottawa, 2017, p. 38; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Rapport sur les résultats ministériels 2017-2018*, Ottawa, 2018, p. 43; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Rapport sur les résultats ministériels 2018-2019*, Ottawa, 2019, p. 24; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Rapport sur les résultats ministériels 2019-2020*, Ottawa, 2020; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Rapport sur les résultats ministériels 2020-2021*, Ottawa, 2021. L'augmentation marquée survenue en 2009-2010 est attribuable à la mise en place par les États-Unis de trois programmes portant spécifiquement sur les fonds dissimulés à l'étranger. Ces programmes ont entraîné plus de 15 000 divulgations aux États-Unis et ont aussi augmenté le nombre de divulgations canadiennes. Également, l'augmentation constante observable sur le graphique entre 2003 et 2015 est attribuable aux actions de l'OCDE et à la mise en vigueur de la loi américaine *Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)* qui oblige les banques étrangères à fournir aux autorités fiscales américaines des renseignements sur leurs clients.

Figure 2 : Divulgations volontaires traitées par Revenu Québec sur une base annuelle⁹⁶



3.3.1.2. Utilisation des programmes refondus

Pour l'exercice 2018-2019, 9 835 divulgations volontaires ont généré au fédéral plus de 1 milliard de dollars de revenus non déclarés auparavant⁹⁷. Toutefois, les données publiées par l'ARC ne précisent pas si ces divulgations ont été initiées en vertu de l'ancien PDV ou du PDV refondu. Néanmoins, ces données contribuent à remettre en question la pertinence du programme refondu puisque, depuis l'exercice précédent, le nombre de divulgations a chuté de moitié et les revenus non déclarés ont diminué de 300 millions de dollars.

Le PDVQ refondu n'étant en vigueur que depuis décembre 2019, les chiffres concernant son utilisation par les contribuables ne sont pas disponibles.

3.3.2. Faiblesses du PDV et du PDVQ refondus

3.3.2.1. Absence de l'anonymat

Comme indiqué dans la section 2.1.2.2., les discussions préalables non contraignantes à la divulgation remplacent maintenant les anciennes divulgations anonymes⁹⁸. C'est donc dire que le contribuable qui s'engage dans une discussion préalable ne pourra savoir si sa divulgation est acceptée qu'après avoir dévoilé son identité et ses inobservances fiscales, entraînant automatiquement une vérification fiscale en cas de rejet de sa demande⁹⁹. Il importe de souligner que ces discussions préalables pourraient permettre à un contribuable d'avoir accès à un gestionnaire, ce qui faciliterait pour le contribuable le suivi de son dossier. Hormis cet aspect, un contribuable avisé pourrait remettre en question la pertinence de ces discussions

⁹⁶ QUÉBEC, ministère des Finances, *Le plan économique du Québec, Paradis fiscaux : Plan d'action pour assurer l'équité fiscale*, précité, note 14, graphique 1, p. 70. Pour les exercices 2017-2018, 2018-2019 et 2019-2020, les résultats des activités de contrôle fiscal découlant des divulgations volontaires sont respectivement 184,8, 207,9 et 205,2 en millions de dollars; voir REVENU QUÉBEC, *Statistiques*. Les résultats des activités de contrôle fiscal.

⁹⁷ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Rapport sur les résultats ministériels 2018-2019*, précité, note 95, p. 24.

⁹⁸ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information IC00-1R6*, précité, note 45, n° 41.

⁹⁹ *Id.*, n° 58.

préalables étant donné qu'elles ne lui permettent pas de savoir à quels allègements il serait admissible. La dichotomie des régimes d'allègements du programme refondu ne permet pas au contribuable d'anticiper les conséquences financières d'une divulgation. Ces connaissances sont essentielles à la pérennité du programme, car un contribuable avisé voudra savoir si sa divulgation est susceptible d'être valide et voudra être en mesure d'en évaluer le coût avant de se dévoiler au fisc. Ainsi, l'administration fiscale demande aux contribuables de venir se dénoncer sans s'engager à aucune forme d'amnistie et sans fournir aux contribuables un moyen préalable de calculer les conséquences financières d'une divulgation.

3.3.2.2. Pouvoir discrétionnaire du ministre

Malgré le fait qu'il soit possible d'obtenir des allègements en vertu du PDV refondu, ces allègements sont discrétionnaires et ne sont accordés qu'au cas par cas selon le bien-fondé de la demande¹⁰⁰. La décision de renoncer à des pénalités et intérêts relève en effet du pouvoir discrétionnaire du ministre du Revenu national en vertu du paragraphe 220(3.1) L.I.R. et de celui du ministre du Revenu du Québec en vertu de l'article 94.1 L.A.F. Le ministre, au fédéral comme au Québec, a donc le pouvoir discrétionnaire de refuser un allègement¹⁰¹.

Plusieurs options s'offrent au contribuable qui a vu sa demande d'allègement rejetée en vertu du pouvoir discrétionnaire du ministre. Le contribuable pourra demander à l'ARC et à Revenu Québec de procéder à un deuxième examen administratif¹⁰². Il pourra ensuite procéder à une demande en contrôle judiciaire¹⁰³. La Cour devra se limiter à regarder si la décision rendue respecte la norme de la décision raisonnable¹⁰⁴. En pratique, les demandes en contrôle judiciaire ont un taux de succès très faible, car la norme de la décision raisonnable requiert beaucoup de déférence de la part du juge qui analyse la décision administrative¹⁰⁵. De plus, même si le contrôle judiciaire est accordé, il s'agit d'une victoire à la Pyrrhus, car la décision sera renvoyée au décideur administratif qui risque de refuser la divulgation de nouveau avec des motifs plus étayés¹⁰⁶.

¹⁰⁰ *Id.*, n° 11.

¹⁰¹ Angelo GENTILE, « *Bozzer: An interesting victory for all Canadian taxpayers* », (2011), n° 2058 *Tax Topics*.

¹⁰² AGENCE DU REVENU DU CANADA, Manuel des opérations, « Programme des divulgations volontaires (PDV) », précité, note 26; M. FRIEDMAN, précité, note 17, p. 28; Dans l'arrêt *Prince c. Canada (Revenu national)*, 2020 CAF 32, la Cour d'appel fédérale a déterminé que les nouvelles cotisations sont valables et contraignantes même si tous les mécanismes du PDV n'ont pas été épuisés.

¹⁰³ *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1 (« L.C.F. »); art. 94.1 L.A.F.; *Preparing Your Corporate Income Tax Returns*, IntelliConnect, Wolters Kluwer, 2020, ¶1249; A. AUBUT-GERVAIS, précité, note 29, p. 11.

¹⁰⁴ Paul RYAN, *Divulgation volontaire de comptes à l'étranger : où en sommes-nous?*, IntelliConnect, Wolters Kluwer, 7 octobre 2011; *Preparing Your Corporate Income Tax Returns*, précité, note 103; M. FRIEDMAN, précité, note 17, p. 30; *4053893 Canada Inc. c. Canada (Revenu national)*, 2019 CF 51; *Robinson*, précité, note 31; *Babin c. Canada (Agence des douanes et du revenu du Canada)*, 2005 CF 972, par. 21; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65.

¹⁰⁵ Diane BENOIT, « L'équité fiscale au Québec et au Canada – Tendances et mesures », (2003), vol. 38, n° 1 *Revue de planification fiscale et financière* 505-540.

¹⁰⁶ J. SORENSEN, précité, note 80; Justin SHOEMAKER, « Focus on current cases », (2019), n° 2464 *Tax Topics*; A. AUBUT-GERVAIS, précité, note 29, p. 11; *Spence c. Canada (Agence du revenu)*, 2011 CF 426; *Kapil c. Canada (Agence du revenu)*, 2011 CF 1373; *Christen c. Canada (Agence du revenu)*, précité, note 23.

Par ailleurs, le contribuable qui voit sa divulgation rejetée pourrait faire une demande d'allègement en vertu du paragraphe 220(3.1) L.I.R. ou obtenir un allègement en vertu la politique de recouvrement de l'ARC¹⁰⁷.

En somme, les allègements sont accordés de façon discrétionnaire par les autorités fiscales et malgré le fait que le contribuable dispose de plusieurs moyens procéduraux, ses chances d'obtenir un allègement sont très faibles en cas de refus préalable par les autorités fiscales.

3.3.2.3. Impossibilité de faire une opposition

Comme mentionné ci-dessus, le retrait des divulgations anonymes fait en sorte qu'il n'est plus possible pour un contribuable de savoir à l'avance s'il sera considéré en vertu du programme général ou du programme limité. L'impossibilité de s'opposer aux pénalités, aux intérêts et possiblement à la cotisation découlant de l'objet de la divulgation est une faiblesse importante, car le contribuable ne peut pas anticiper les allègements dont il bénéficiera et ne pourra pas non plus s'y opposer advenant le cas où ces allègements ne satisferaient pas l'estimation du contribuable.

3.3.2.4. Risque de transmission de l'information à d'autres entités gouvernementales

Un autre élément à prendre en considération par le contribuable est le risque que l'ARC, après avoir refusé une divulgation, transmette l'information recueillie à d'autres autorités gouvernementales dans le cadre de l'article 241 L.I.R., du paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*¹⁰⁸ ou de conventions fiscales. Ces autorités gouvernementales pourraient être, par exemple, un service de police ou les autorités fiscales d'un autre pays.

3.3.2.5. Zones grises du programme fédéral refondu

Dans le programme fédéral refondu, plusieurs questions demeurent en suspens. Entre autres, il n'est pas évident de savoir quel poids l'ARC accordera à certains facteurs qui militeraient pour l'application du programme limité. Par exemple, une petite société canadienne qui fait une divulgation concernant un montant important sera-t-elle considérée en vertu du programme général ou du programme limité? Aussi, plusieurs concepts mentionnés dans la *Circulaire d'information* IC00-1R6 ne sont pas définis. À partir de combien les montants concernés seront-ils considérés comme suffisamment importants¹⁰⁹? S'agira-t-il d'un seuil financier égal pour tous les contribuables ou s'agira-t-il d'un pourcentage des revenus du contribuable¹¹⁰? Le niveau d'expertise du contribuable n'est pas non plus défini. Une société employant des comptables se retrouvera-t-elle automatiquement dans le programme limité¹¹¹? Est-ce que les éléments qui auraient pu dénoter une conduite intentionnelle d'un défunt vont faire en sorte que sa succession sera

¹⁰⁷ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R6, précité, note 45, n° 11; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC07-1R1, « Disposition d'allègement pour les contribuables », 18 août 2017. Seulement trois circonstances pourraient entraîner la renonciation aux pénalités et intérêts par la ministre : des circonstances exceptionnelles, des actions attribuables à la ministre ou une incapacité de payer du contribuable. Voir aussi *1680169 Ontario Ltd. c. Canada*, 2019 CF 562, par. 36; *Preparing Your Corporate Income Tax Returns*, précité, note 103, ¶12247; D. BENOIT, précité, note 105; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC98-1R7, « Politique de recouvrement de l'impôt », 5 mai 2017.

¹⁰⁸ L.R.C. (1985), ch. P-21.

¹⁰⁹ I. HUMPHRIES, précité, note 74; COMITÉ MIXTE SUR LA FISCALITÉ DE L'ABC ET DE CPA CANADA, Mémoire, précité, note 44, p. 13.

¹¹⁰ COMITÉ MIXTE SUR LA FISCALITÉ DE L'ABC ET DE CPA CANADA, Mémoire, précité, note 44, p. 13.

¹¹¹ I. HUMPHRIES, précité, note 74; COMITÉ MIXTE SUR LA FISCALITÉ DE L'ABC ET DE CPA CANADA, Mémoire, précité, note 44, p. 13.

uniquement admissible au programme limité¹¹²? Ces éléments sont d'autant plus importants que, lorsque le contribuable entame le processus, il ne sait pas en vertu de quel programme il se qualifiera. Ce n'est qu'à la toute fin du dossier que le contribuable saura à quels allègements il sera admissible.

Des éléments ambigus demeurent également présents quant aux conditions de validité d'une divulgation volontaire. Si une vérification s'est terminée récemment, quel est le délai suffisant à respecter avant que le contribuable puisse procéder à une divulgation volontaire? Le contribuable sera-t-il considéré comme ayant eu connaissance d'une mesure d'exécution si celle-ci est notifiée à l'ancien conseiller du contribuable? En ce qui a trait au caractère complet d'une divulgation volontaire, la circulaire donne comme exemple qu'une divulgation volontaire de 100 000 \$ sera considérée comme complète même dans le cas où finalement cette divulgation volontaire aurait dû être de 108 000 \$, car il s'agirait d'une erreur mineure. La notion d'erreur mineure est-elle limitée à un maximum de 8 000 \$ ou s'agit-il d'un pourcentage maximal de 8 % du montant divulgué qui est toléré comme étant une erreur mineure¹¹³? Dans le doute, un contribuable prudent pourrait préférer s'abstenir de procéder à une divulgation faute d'encadrement clair du processus¹¹⁴.

3.3.3. *Intérêt à procéder à une divulgation en vertu du programme refondu*

3.3.3.1. *Analyse des risques et inconvénients de procéder à une divulgation volontaire selon le PDV refondu*

Premièrement, les **incertitudes soulevées** dans la section 3.3.2.5. constituent des risques pour un contribuable, car la position de l'ARC sur ces éléments demeure nébuleuse. De plus, le programme de discussions préalables ne permet pas au contribuable d'obtenir des réponses précises selon les faits propres à son dossier. Ces multiples incertitudes constituent des inconvénients majeurs qui empêchent le contribuable désireux de régulariser sa situation fiscale de prendre une décision éclairée.

Deuxièmement, pour remplir le **critère de la divulgation complète** du programme refondu, le contribuable doit divulguer toutes les inobservations fiscales qui sont survenues, et ce, peu importe l'année concernée. Cela a pour conséquence de repousser le moment à partir duquel un contribuable aura droit à une protection en vertu du PDV, car recueillir toutes les informations pour toutes les années pertinentes représente un labeur important entraînant des délais additionnels. D'un autre côté, le contribuable n'est pas couvert tant que sa divulgation n'est pas ouverte. Le contribuable devra dépenser temps et ressources pour recueillir toutes les informations pertinentes. Durant tout ce temps, il aura une épée de Damoclès au-dessus de la tête, car entre-temps l'ARC pourrait entamer des mesures de vérification qui viendraient vicier le caractère volontaire de la divulgation. Cet élément rend difficile l'évaluation du coût d'une divulgation pour un contribuable avisé¹¹⁵.

Troisièmement, les allègements réduits en vertu du PDV refondu ont pour effet **d'augmenter le coût de la divulgation** pour un contribuable en termes d'impôt, de pénalités et d'intérêts, auquel s'ajoutent les honoraires des conseillers professionnels ayant effectué la divulgation.

¹¹² Selon certains auteurs, le fait que la vérification n'ait pas permis de révéler l'élément divulgué démontrerait justement que la mesure d'exécution n'était pas susceptible de révéler l'objet de la divulgation volontaire. Voir J. BERSTEIN, A. GENTILE et R. SANTIA, précité, note 16; P. RYAN, précité, note 104.

¹¹³ M. FRIEDMAN, précité, note 17, p. 38.

¹¹⁴ I. HUMPHRIES, précité, note 74.

¹¹⁵ J. BERSTEIN, A. GENTILE et R. SANTIA, précité, note 16.

Quatrièmement, procéder à une divulgation représente un risque pour le contribuable que les **autorités fiscales utilisent la divulgation pour ratisser plus large**. Ainsi, le contribuable doit collaborer avec l'administration fiscale et fournir des documents supplémentaires sur demande, faute de quoi sa divulgation risque d'être rejetée¹¹⁶. L'administration fiscale pourrait profiter de cette occasion pour faire des vérifications plus larges qu'uniquement dans le cadre de la divulgation¹¹⁷. Si ces vérifications supplémentaires étaient fructueuses, cela représenterait pour le contribuable des sommes supplémentaires à payer¹¹⁸. De plus, si un vérificateur découvre un élément relatif à une question qui n'est pas liée à une divulgation volontaire, la divulgation pourrait être considérée comme incomplète, ce qui entraînerait son rejet¹¹⁹. La divulgation volontaire pourrait être considérée comme incomplète, même si la « découverte » des autorités fiscales porte sur l'objet de la divulgation.

Enfin, **la divulgation du nom du conseiller** entraîne la renonciation à la confidentialité des relations entre le contribuable et son conseiller. Lorsque le conseiller est un avocat, il s'agit d'une renonciation par le contribuable au secret professionnel¹²⁰. Cette divulgation nuira au conseiller qui risque de voir ses dossiers être « ciblés » par l'ARC et ce dernier pourrait aussi risquer des pénalités et des poursuites pénales¹²¹. Pour le contribuable, le fait de refuser de divulguer le nom de son conseiller pourrait mener au rejet de sa demande d'allègement tandis que le fait d'avoir été assisté d'un conseiller pourrait être considéré comme une preuve d'intention provoquant l'application du programme limité et des allègements réduits¹²². La seule issue à cette impasse serait, pour le contribuable, de se poser en victime de mauvais conseils de son conseiller.

3.3.3.2. Analyse des avantages à procéder à une divulgation volontaire selon le programme refondu

Tout d'abord, un contribuable qui n'effectue pas une divulgation volontaire et qui est **déclaré coupable d'une infraction fiscale** peut voir son entreprise inscrite dans le **Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics** (« RENA ») en vertu de la *Loi sur les contrats des organismes publics*¹²³. L'entreprise inscrite au RENA ne peut plus se voir accorder un contrat public ou une sous-traitance publique ni poursuivre un tel contrat ou une telle sous-traitance en cours d'exécution pendant une durée de cinq ans¹²⁴. Il en va de même pour les personnes qui sont liées à cette entreprise¹²⁵. Bref, ne pas effectuer une divulgation en cas de fausses déclarations pourrait entraîner une inscription au RENA et avoir une incidence significative sur les affaires du contribuable.

¹¹⁶ REVENU QUÉBEC, *Bulletin d'interprétation* ADM. 4/R8, précité, note 15, par. 52.

¹¹⁷ M. FRIEDMAN, précité, note 17, p. 39.

¹¹⁸ *Gauthier c. Canada*, 2017 CF 1173 (« Gauthier »).

¹¹⁹ Éric LABELLE et Martin O. BOITEAU, « Le Programme des divulgations volontaires est menacé », (2016), n° 2016-59F *Point de vue fiscal*.

¹²⁰ COMITÉ MIXTE SUR LA FISCALITÉ DE L'ABC ET DE CPA CANADA, *Mémoire*, précité, note 44, p. 18.

¹²¹ Voir art. 163.2 L.I.R.; Mathieu SANTOS-BOUFFARD, « Nouvelles orientations sur le programme de divulgation de l'Agence du revenu du Canada », (2017), vol. 22, n° 1 *Stratège* 50-51.

¹²² AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Formulaire RC199*, précité, note 55, section 2; REVENU QUÉBEC, *Formulaire LM-15*, précité, note 85. J. BERSTEIN, A. GENTILE et R. SANTIA, précité, note 16; COMITÉ MIXTE SUR LA FISCALITÉ DE L'ABC ET DE CPA CANADA, *Mémoire*, précité, note 44, p. 18.

¹²³ RLRQ, c. C-65.1 (« L.C.O.P »); QUÉBEC, Assemblée nationale, Commission des finances publiques, *Consultations particulières et auditions publiques sur le phénomène du recours aux paradis fiscaux*, précité, note 3.

¹²⁴ Art. 21.1, 21.3.1 et 21.4.1 L.C.O.P.

¹²⁵ Art. 21.1.1, 2^e al. L.C.O.P.

Par ailleurs, un contribuable vieillissant pourrait vouloir profiter du PDV pour **régulariser sa situation fiscale** avant de décéder et ainsi éviter des procédures administratives et pénales à ses héritiers¹²⁶. Le fait d'avoir régularisé sa situation permettra de faire une divulgation avant que cette option ne soit plus disponible, car l'ARC pourrait procéder à une vérification du contribuable à la suite du décès du contribuable et le programme pourrait avoir été aboli.

D'un autre point de vue, **un conseiller** pourrait constater que pour des années antérieures son client a fait de fausses déclarations avec un autre conseiller et que ces fausses déclarations ont un impact sur les déclarations de l'année en cours. Le conseiller pourrait alors inciter son client à procéder à une divulgation afin de ne pas être lui-même admissible à des pénalités administratives imposées à des tiers¹²⁷.

D'un **point de vue strictement financier**, effectuer une divulgation en vertu du programme limité reste moins onéreux pour un contribuable qu'une cotisation sans allègements à la suite d'une vérification de l'ARC.

3.3.3.3. *Contribuables visés par le programme*

Comme le démontrent les statistiques sur le PDV et le PDVQ¹²⁸, ces programmes étaient principalement utilisés par des particuliers canadiens et non-résidents ayant des revenus à l'étranger¹²⁹. En effet, en 2016-2017, sur les 206,6 millions de dollars de recettes fiscales générées par le PDVQ, 145,8 millions de dollars concernaient l'impôt des particuliers¹³⁰. L'affaire *Gauthier* représente l'exemple type d'un contribuable qui avait des revenus à l'étranger non déclarés et qui a procédé à une divulgation afin de ne pas transférer ses dettes fiscales à ses héritiers¹³¹. Dans le PDV refondu, le fait que le revenu ait une provenance étrangère est un facteur qui milite pour le programme limité. L'allègement offert y étant peu attrayant, la clientèle ciblée par ce programme perd l'un des incitatifs à effectuer une divulgation. En conséquence, un seul incitatif demeure pour cette clientèle : la crainte de sanctions sévères.

¹²⁶ Marie SANTUCCI et Gérard DUROCHER, « Divulgation volontaire – Une approche efficace et bénéfique à considérer », dans *Colloque 169 – Symposium sur les taxes*, Montréal, Association de planification fiscale et financière, 2007.

¹²⁷ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information IC01-1*, « Pénalités administratives imposées à des tiers », 18 décembre 2001, n° 6; *Fiscalité – PME – Commentaires*, précité, note 34, 2.17.8. « Date d'application ».

¹²⁸ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Rapport sur les résultats ministériels 2018-2019*, précité, note 95; REVENU QUÉBEC, *Rapport annuel de gestion 2016-2017*, Québec, 2017.

¹²⁹ QUÉBEC, Assemblée nationale, Commission des finances publiques, Consultations particulières et auditions publiques sur le phénomène du recours aux paradis fiscaux, précité, note 3; J. BERSTEIN, A. GENTILE et R. SANTIA, précité, note 16.

¹³⁰ REVENU QUÉBEC, *Rapport annuel de gestion 2016-2017*, précité, note 128.

¹³¹ *Gauthier*, précité, note 118.

4. NOUVELLE REFONTE SOUHAITABLE

4.1. ANALYSE DE LA PERTINENCE D'UNE NOUVELLE REFONTE DU PROGRAMME DES DIVULGATIONS VOLONTAIRES FÉDÉRAL

Plusieurs éléments montrant les faiblesses du PDV refondu ont été analysés dans la section 3.3. La présente section vise, quant à elle, à analyser la pertinence pour l'administration fiscale de procéder à une nouvelle refonte du PDV.

4.1.1. Arguments en faveur d'une nouvelle refonte du PDV

D'entrée de jeu, l'**argument coût-bénéfice** est le pilier principal permettant de soutenir la nécessité d'une nouvelle réforme du PDV. Il a été établi que le succès de l'ancien PDV reposait sur les allègements généreux offerts et sur des conditions simples d'application. Le PDV refondu n'attire plus autant les contribuables, ce qui a pour conséquence de réduire considérablement les recettes fiscales obtenues grâce au programme¹³². Actualiser le programme permettrait à l'ARC de maximiser les recettes fiscales à un faible coût administratif en plus d'engendrer une entrée rapide de fonds¹³³. Par exemple, en 2015 le PDV a eu un coût de 5,3 millions de dollars et a permis à l'ARC d'aller chercher 1,3 milliard de dollars de revenus précédemment non déclarés¹³⁴. Étant donné les déficits budgétaires liés à la COVID-19, l'État canadien n'a actuellement pas les moyens de se passer de ces entrées de fonds. De plus, les dossiers seraient réglés rapidement sans différend, ce qui permettrait de réinjecter rapidement les liquidités générées dans l'économie canadienne¹³⁵. Bref, un nouveau PDV, plus alléchant pour les contribuables, constituerait un *low hanging fruit*, autrement dit une mesure relativement simple à mettre en œuvre par l'administration fiscale, en plus d'assurer à l'État un apport financier non négligeable dans un contexte économique critique.

Qui plus est, un nouveau PDV, plus fonctionnel, serait un **outil de lutte contre l'évasion fiscale**. Selon le rapport de 2014 du vérificateur général du Canada, les divulgations volontaires permettent de contrer les planifications fiscales abusives et de lutter contre l'évasion fiscale en augmentant la capacité des gouvernements à détecter les cas d'évasion fiscale à l'étranger¹³⁶. Quant au Comité consultatif sur l'observation à l'étranger, son rapport de 2016 mentionnait que le PDV est une « partie intégrante du régime d'administration et d'exécution de l'ARC dans le but de détecter et de décourager l'inobservation à l'étranger »¹³⁷.

¹³² J. BERSTEIN, A. GENTILE et R. SANTIA, précité, note 16.

¹³³ COMITÉ MIXTE SUR LA FISCALITÉ DE L'ABC ET DE CPA CANADA, Mémoire, précité, note 44, p. 5.

¹³⁴ I. HUMPHRIES, précité, note 74.

¹³⁵ M. SANTUCCI et G. DUROCHER, précité, note 126; QUÉBEC, Assemblée nationale, Commission des finances publiques, Consultations particulières et auditions publiques sur le phénomène du recours aux paradis fiscaux, précité, note 3.

¹³⁶ COMITÉ CONSULTATIF SUR L'OBSERVATION À L'ÉTRANGER, *Rapport sur le programme des divulgations volontaires*, précité, note 9, p. 1; CANADA, Bureau du vérificateur général, Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 3 « La planification fiscale abusive », Ottawa, 2014, par. 3.15.

¹³⁷ COMITÉ CONSULTATIF SUR L'OBSERVATION À L'ÉTRANGER, *Rapport sur le programme des divulgations volontaires*, précité, note 9, p. 4.

De plus, les modifications apportées à l'ancien PDV **concordent mal avec l'objet du programme**. L'objet fondamental du programme est d'encourager l'observation de la législation fiscale¹³⁸. Le PDV ne change pas nécessairement le comportement des contribuables à long terme, mais vise plutôt à encourager l'observation de la législation fiscale de manière ponctuelle; or, les modifications effectuées au PDV ont pour effet de moins inciter les contribuables en situation d'inobservation à venir s'autodénoncer. En effet, les conditions d'application et les restrictions du programme refondu font en sorte que certains contribuables en défaut préfèrent ne pas procéder à une divulgation. Ils préfèrent plutôt prendre le risque d'une éventuelle vérification fiscale, ce qui est contraire à l'intention qui était à la base de la création du PDV¹³⁹. Le succès du PDV repose essentiellement sur l'équilibre entre l'équité pour les contribuables qui se conforment à la loi et la production de recettes fiscales nécessaires à l'État¹⁴⁰; mais les dernières modifications apportées au PDV vont trop loin du côté de l'équité, comme nous le verrons à la section 4.1.2., en réduisant considérablement les incitatifs à se prévaloir du PDV. En définitive, réformer le programme en accordant des allègements et des conditions d'application plus libérales rendrait le programme plus compatible avec sa nature fondamentale.

Ensuite, le fait de **limiter l'accès des grandes sociétés au PDV** n'est pas une solution adaptée au problème de faible imposition de certaines grandes sociétés. La faible imposition de ces sociétés relève généralement davantage d'un problème d'évitement fiscal abusif que d'évasion fiscale¹⁴¹. Certaines opérations d'évitement fiscal sont divulguées en vertu de régimes de divulgation obligatoire ou préventive, qu'il ne faut pas confondre avec les programmes de divulgations volontaires¹⁴². Pour certains auteurs, viser les grandes sociétés pourrait même être qualifié de discriminatoire, car il n'est pas prouvé que les grandes sociétés sont collectivement plus portées à l'inobservation fiscale¹⁴³. Donc, restreindre l'accès des grandes sociétés au PDV équivaldrait à un coup d'épée dans l'eau puisque le PDV n'est pas un outil conçu pour contrer l'évitement fiscal abusif.

Finalement, pour **attirer plus d'investissements étrangers**, certains recommandent d'augmenter l'allocation des ressources pour les divulgations volontaires, ce qui aurait pour conséquence d'augmenter l'efficacité de l'administration fiscale canadienne et de réduire les frustrations des investisseurs étrangers tout en augmentant l'attrait commercial du Canada¹⁴⁴.

¹³⁸ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1, précité, note 20, n° 1; REVENU QUÉBEC, *Bulletin d'interprétation* ADM. 4/R8, précité, note 15, par. 1.

¹³⁹ J. BERSTEIN, A. GENTILE et R. SANTIA, précité, note 16; COMITÉ MIXTE SUR LA FISCALITÉ DE L'ABC ET DE CPA CANADA, Mémoire, précité, note 44, p. 4; P. LINDSAY et al., précité, note 43; R. CHOUDHURY, précité, note 6.

¹⁴⁰ COMITÉ MIXTE SUR LA FISCALITÉ DE L'ABC ET DE CPA CANADA, Mémoire, précité, note 44, p. 5; COMITÉ CONSULTATIF SUR L'OBSERVATION À L'ÉTRANGER, *Rapport sur le programme des divulgations volontaires*, précité, note 9, p. 2.

¹⁴¹ QUÉBEC, Assemblée nationale, Commission des finances publiques, Consultations particulières et auditions publiques sur le phénomène du recours aux paradis fiscaux, précité, note 3.

¹⁴² Au Québec, dans le cadre de la lutte contre les planifications fiscales abusives, les contribuables doivent divulguer certaines opérations déterminées par le ministre du Revenu qui sont publiées dans la *Gazette officielle du Québec*. Au fédéral, à la suite du Budget 2021, des consultations sont en cours pour améliorer les règles actuelles sur la divulgation obligatoire.

¹⁴³ COMITÉ MIXTE SUR LA FISCALITÉ DE L'ABC ET DE CPA CANADA, Mémoire, précité, note 44, p. 9.

¹⁴⁴ DELOITTE, Lettre au ministre des Finances, « Budget 2018 – Éléments de politique fiscale à prendre en considération », 11 janvier 2018, p. 13-14, section 9.

4.1.2. Arguments en faveur du maintien du PDV refondu

Certains diront que la **perception d'un système inéquitable par le grand public** pourrait nuire à la pérennité du système fiscal canadien. Rappelons que ce système repose sur le principe d'autocotisation selon lequel les contribuables doivent avoir confiance envers le système pour accepter de s'autocotiser. Les contribuables fortunés qui dérogent à leurs obligations fiscales et obtiennent des allègements considérables contribuent à effriter la confiance du public envers l'administration fiscale et à nuire à la pérennité du système fiscal canadien. En effet, à long terme, les contribuables sont moins disposés à se conformer à un régime fiscal perçu comme récompensant l'inobservation¹⁴⁵.

De plus, les allègements moins généreux permettent à l'État **d'augmenter ses recettes fiscales** et de financer davantage de vérifications. L'OCDE recommande qu'un contribuable qui procède à une divulgation volontaire paie un montant supérieur à ce qu'il aurait payé s'il s'était initialement conformé à la loi¹⁴⁶.

Enfin, le fait que le **nombre de demandes ait chuté depuis la mise en vigueur du PDV refondu ne reflète pas nécessairement des faiblesses** dans son fonctionnement. En effet, cette baisse de divulgations volontaires pourrait simplement être attribuable au fait qu'une augmentation du nombre de divulgations volontaires avant l'entrée en vigueur du PDV refondu a entraîné par défaut une baisse des divulgations volontaires dans les années suivantes. Les contribuables qui auraient normalement procédé à une divulgation volontaire après le 1^{er} mars 2018 auraient précipité leurs démarches avant cette date. Donc, il est possible que les demandes qui seraient survenues lors d'une année ultérieure aient été produites prématurément, entraînant par la suite une diminution du nombre de divulgations volontaires. Le PDV refondu n'est pas en vigueur depuis assez longtemps pour mesurer l'impact des nouvelles règles sur le nombre de divulgations produites annuellement.

4.1.3. Synthèse

Il n'y a pas de réplique facile à l'argument sur la perception du grand public. Toutefois, voici quelques éléments de réponse.

Tout d'abord, la dernière refonte du PDV a touché le public en général et pas seulement les contribuables les plus fortunés. Par exemple, un travailleur autonome qui n'a pas déclaré tous ses revenus pourrait vouloir procéder à une divulgation volontaire et se retrouver pénalisé par l'absence actuelle de divulgation anonyme dans le PDV refondu. Également, une petite entreprise pourrait se retrouver dans une problématique similaire si elle avait omis de prélever des taxes à la consommation et désirait régulariser sa situation.

En outre, le fait qu'un contribuable accepte de se dénoncer et d'acquiescer ses obligations fiscales contribue à renflouer les coffres de l'État. Ces coffres ne sont pas plus renfloués avec un programme strict qui n'attire pas les contribuables en défaut. La maxime « un tiens vaut mieux que deux tu l'auras » milite en ce sens. La refonte actuelle du programme hausse les coûts de vérification pour l'État et réduit les revenus récoltés par les divulgations. Même si les ressources de vérifications étaient augmentées, il n'est pas certain que ces vérifications permettraient de recouvrer des montants équivalents à ceux antérieurement divulgués. Même avec des accords d'échanges de renseignements plus efficaces, les vérifications se rapportant à l'étranger

¹⁴⁵ COMITÉ CONSULTATIF SUR L'OBSERVATION À L'ÉTRANGER, *Rapport sur le programme des divulgations volontaires*, précité, note 9, p. 3; P. LINDSAY et al., précité, note 43.

¹⁴⁶ OCDE, *Update on Voluntary Disclosure Programs: A pathway to tax compliance*, 2015.

seraient très coûteuses. Ces vérifications d'une plus longue durée entraîneraient également des contestations qui auraient pour effet d'augmenter la durée du processus. Un PDV offrant de vastes incitatifs permettrait en revanche à l'administration fiscale de récupérer des sommes qu'elle n'aurait pas pu recouvrer dans un contexte d'allocation limitée en ressources matérielles et humaines¹⁴⁷. Selon le Comité consultatif sur l'observation à l'étranger, l'équilibre entre attrait et équité est essentiel au succès du PDV¹⁴⁸. Enfin, certains pensent qu'offrir un environnement de divulgations volontaires plus transparent maximise les revenus fiscaux à un faible coût administratif¹⁴⁹.

Quant à la pertinence de maintenir les allègements réduits, on pourrait aisément répliquer que la recommandation de l'OCDE visant à ce qu'un contrevenant paie une somme supérieure à celle d'un contribuable qui se conforme à la loi est respectée dans la mesure où, même dans un contexte d'allègements généreux, les allègements ne sont jamais complets : il y a toujours les impôts à payer ainsi qu'une partie des intérêts qui en découlent! De plus, ce sont les allègements qui encouragent les contribuables à divulguer leur identité¹⁵⁰. Donc, offrir des allègements moins généreux mène à la réduction du nombre de divulgations volontaires effectuées, ce qui entraîne un niveau d'inobservation plus grand et réduit les recettes récoltées par l'État¹⁵¹.

Finalement, en ce qui a trait au raisonnement sur le **nombre de divulgations**, on note que, de 2012-2013 à 2016-2017, l'ARC traitait en moyenne près de 17 000 divulgations volontaires annuellement.

¹⁴⁷ R. CHOUDHURY, J. BERSTEIN et L. R. SUMMERHILL, précité, note 21.

¹⁴⁸ COMITÉ CONSULTATIF SUR L'OBSERVATION À L'ÉTRANGER, *Rapport sur le programme des divulgations volontaire*, précité, note 9, p. 2.

¹⁴⁹ COMITÉ MIXTE SUR LA FISCALITÉ DE L'ABC ET DE CPA CANADA, *Mémoire*, précité, note 44, p. 5.

¹⁵⁰ Robert G. KREKLEWETZ, « AG Chills Voluntary Disclosures? », (2004), vol. 12, n° 12 *Faits saillants en fiscalité canadienne*, Fondation canadienne de fiscalité.

¹⁵¹ P. LINDSAY et al., précité, note 43.

Tableau 1 : Nombre moyen de divulgations volontaires traitées annuellement par l'ARC avant la refonte du PDV¹⁵²

Exercice financier	Nombre de DV traitées
2012 - 2013	15 133
2013 - 2014	14 624
2014 - 2015	19 134
2015 - 2016	Donnée non disponible
2016 - 2017	18 500
TOTAL	67 391
MOYENNE ANNUELLE	16 848

Pour l'exercice 2017-2018, l'ARC a traité 19 000 divulgations volontaires¹⁵³. Donc, si toutes les divulgations volontaires qui auraient dû être faites normalement en 2018-2019 avaient été faites dans l'exercice précédent, le nombre de divulgations aurait dû être d'environ 34 000 pour l'exercice 2017-2018. Or, seulement 9 500 divulgations volontaires ont été traitées en 2018-2019¹⁵⁴. Si on prend en considération les 2 000 divulgations volontaires additionnelles dans l'exercice 2017-2018, il y a tout de même un manque moyen de 5 500 divulgations volontaires pour cet exercice, ce qui représente 32 % des divulgations annuelles avant la refonte du PDV. Enfin, ni dans le Rapport sur les résultats ministériels 2019-2020 ni dans le Rapport sur les résultats ministériels 2020-2021, l'ARC ne présente de données relatives au PDV¹⁵⁵. On ne peut qu'émettre l'hypothèse d'une baisse des divulgations volontaires effectuées depuis la refonte du PDV.

4.2. COMPARAISON INTERNATIONALE ET SUGGESTIONS POUR UNE NOUVELLE REFONTE DES PROGRAMMES DE DIVULGATIONS VOLONTAIRES

La pertinence d'apporter de nouvelles modifications au PDV ayant été examinée dans les sections 3.3.2. et 4.1., il convient maintenant de se pencher brièvement sur le traitement des divulgations volontaires à l'international, le PDV canadien étant en moyenne plus sévère que les programmes d'autres pays¹⁵⁶. Cette comparaison internationale permettra d'établir des éléments clés dans la nouvelle réforme souhaitée du

¹⁵² AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Rapport ministériel sur le rendement 2012-2013*, précité, note 95, p. 64; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Rapport ministériel sur le rendement 2013-2014*, précité, note 95, p. 65; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Rapport ministériel sur le rendement 2014-2015*, précité, note 95, p. 62; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Rapport sur les résultats ministériels 2016-2017*, précité, note 95, p. 38.

¹⁵³ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Rapport ministériel sur le rendement 2017-2018*, précité, note 95, p. 43.

¹⁵⁴ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Rapport sur les résultats ministériels 2018-2019*, précité, note 95, p. 24.

¹⁵⁵ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Rapport sur les résultats ministériels 2019-2020*, précité, note 95; AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Rapport sur les résultats ministériels 2020-2021*, précité, note 95.

¹⁵⁶ CANADA, Chambre des communes, Rapport du Comité permanent des finances, « L'Agence du revenu du Canada, l'évitement fiscal et l'évasion fiscale : mesures recommandées », précité, note 8.

PDV. Par souci de cohérence, il serait souhaitable qu'une nouvelle réforme du PDVQ reprenant les mêmes éléments clés ait lieu de manière parallèle.

4.2.1. Conditions de validité

Relativement aux conditions de validité actuelles du PDV refondu, l'application du critère « volontaire » de la divulgation serait à modifier. Selon la *Circulaire d'information* IC00-1R6, une divulgation n'est plus considérée comme volontaire lorsqu'elle est effectuée après une fuite d'informations qui a exposé l'identité du contribuable¹⁵⁷. L'exemple américain illustre bien l'importance d'annuler cette exclusion. Lorsque le scandale UBS a éclaté, l'Internal Revenue Service (« IRS ») a pris connaissance des pratiques d'évasion fiscale de 20 000 contribuables américains. L'IRS aurait pu cotiser directement tous les contribuables impliqués sans leur permettre de recourir à des divulgations volontaires. Si tous ces contribuables avaient entrepris des procédures pour s'opposer à leurs avis de cotisation, l'IRS n'aurait pas eu les ressources nécessaires pour gérer autant de litiges fiscaux¹⁵⁸. Donc, l'IRS a choisi de permettre à ces contribuables de procéder à une divulgation volontaire en sachant qu'ainsi elle n'aurait pas à investir des ressources dans d'éventuels litiges.

L'exemple des États-Unis nous permet d'anticiper une problématique similaire au Canada. En effet, en cas de fuite de renseignements impliquant un nombre important de contribuables canadiens, il est raisonnable d'envisager que l'ARC n'aurait pas les ressources nécessaires pour traiter toutes ces informations efficacement en vérification et dans le cadre des oppositions qui découleraient de cotisations établies en dehors du PDV. Dans la prochaine circulaire d'information, un compromis pourrait permettre à ces contribuables, mais uniquement à ceux-ci, de procéder à une divulgation par la voie du programme limité du PDV au lieu de considérer la fuite de renseignements comme une circonstance qui rendrait invalide la divulgation.

Aussi, l'exigence du paiement immédiat de l'impôt dû comme condition de validité devrait être mitigée, particulièrement dans le cas où le contribuable a de la difficulté à récupérer ses fonds à l'étranger. Selon le Comité consultatif sur l'observation à l'étranger, les dossiers en divulgation ne sont généralement pas ceux qui présentent des problèmes de recouvrement pour l'administration fiscale¹⁵⁹. Donc, le paiement immédiat de l'impôt ne devrait pas être nécessaire comme condition de validité.

4.2.2. Programmes fédéral et québécois en trois volets

Les programmes de divulgations volontaires indiqués dans la prochaine circulaire d'information fédérale et dans le prochain bulletin d'interprétation du Québec devraient être conçus en trois volets : un programme général, un programme limité et un programme sans incidence fiscale.

4.2.2.1. Programme général

Comme dans le PDV refondu actuel, le programme général viserait les divulgations qui ne remplissent pas les conditions du programme limité, auquel s'ajouterait le programme sans incidence fiscale. Les grandes sociétés devraient être admissibles au programme général sans prendre en considération leurs recettes

¹⁵⁷ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R6, précité, note 45, n° 29.

¹⁵⁸ Louise R. SUMMERHILL et Jack BERNSTEIN, « Voluntary Disclosure », (2009), vol. 17, n° 1 *Faits saillants en fiscalité canadienne*, Fondation canadienne de fiscalité.

¹⁵⁹ COMITÉ CONSULTATIF SUR L'OBSERVATION À L'ÉTRANGER, *Rapport sur le programme des divulgations volontaires*, précité, note 9, p. 6.

brutes. Ces sociétés font face à des situations fiscales complexes et, par le fait même, sont susceptibles de commettre des erreurs et des omissions¹⁶⁰. Aussi, la possibilité pour ces sociétés de divulguer des erreurs de routine permettrait d'économiser beaucoup de ressources attribuées normalement aux vérifications¹⁶¹. À titre comparatif, les grandes sociétés sont admissibles à un programme de divulgations volontaires en Australie, en Irlande et en Nouvelle-Zélande¹⁶².

Pour ce qui est des allègements, les contribuables admissibles au programme général auraient les mêmes allègements que ceux actuellement disponibles dans la version actuelle du programme, à savoir un allègement complet des pénalités, l'absence de poursuites criminelles et un allègement partiel des intérêts¹⁶³.

4.2.2.2. Programme limité

Selon le Comité mixte sur la fiscalité de l'Association du Barreau canadien et de Comptables professionnels agréés du Canada¹⁶⁴, les montants concernés, le nombre d'années d'inobservation et le niveau d'expertise du contribuable ne devraient pas être des éléments qui démontrent une conduite intentionnelle de la part du contribuable et ne devraient pas être une source de discrimination pour celui-ci. Dans la prochaine circulaire d'information, ces circonstances ne devraient pas avoir d'influence sur la possibilité du contribuable de bénéficier des allègements du programme général. Selon le Comité consultatif sur l'observation à l'étranger, les cas d'inobservation au national et à l'étranger devraient recevoir le même traitement¹⁶⁵. Ainsi, un contribuable devrait se retrouver dans le programme limité seulement lorsque des circonstances démontrent un élément de conduite intentionnelle comme l'utilisation de structures qui n'ont pas d'objectif commercial ou lorsque la divulgation résulte d'une fuite de renseignements ou d'un énoncé officiel de l'ARC concernant un objectif précis d'observation.

Les contribuables admissibles au programme limité profiteraient de l'allègement de certaines pénalités comme celle pour faute lourde. Les autorités fiscales pourraient conserver une certaine discrétion en ce qui a trait à l'imposition des pénalités. Les contribuables bénéficieraient d'un allègement partiel des intérêts et de l'absence de poursuites pénales.

4.2.2.3. Programme sans effet fiscal

Il peut survenir des circonstances où malgré une inobservation fiscale, aucun impôt n'est dû. Par exemple, le contribuable qui déclare tous ses revenus, mais qui oublie de produire le Formulaire T1135, pourrait être passible d'une pénalité de 2 500 \$ par an. Quand des revenus ont une provenance étrangère, le contribuable

¹⁶⁰ R. CHOUDHURY, précité, note 6.

¹⁶¹ M. VANASSE et A. BERTOLAS, précité, note 46.

¹⁶² COMITÉ MIXTE SUR LA FISCALITÉ DE L'ABC ET DE CPA CANADA, Mémoire, précité, note 44, p. 22; AUSTRALIAN TAXATION OFFICE, Voluntary disclosures in the approved form, Canberra, 2021, Australian Government, en ligne : https://www.ato.gov.au/Forms/Voluntary-disclosures-in-the-approved-form/?=redirected_makeavoluntarydisclosure&page=2&anchor=Howtomakeavoluntarydisclosure#Specificforms; REVENUE IRISH TAX AND CUSTOMS, *Code of Practice for Revenue Audit and other Compliance Interventions*, Revenue Printing Center, 2020; INLAND REVENUE, *Putting your tax returns right*, Wellington, Nouvelle-Zélande, 2017.

¹⁶³ AGENCE DU REVENUE DU CANADA, *Circulaire d'information IC00-1R6*, précité, note 45, n° 13.

¹⁶⁴ COMITÉ MIXTE SUR LA FISCALITÉ DE L'ABC ET DE CPA CANADA, Mémoire, précité, note 44, p. 11.

¹⁶⁵ COMITÉ CONSULTATIF SUR L'OBSERVATION À L'ÉTRANGER, *Rapport sur le programme des divulgations volontaires*, précité, note 9, p. 9, par. 11.

risque d'être considéré en vertu du programme limité du PDV et n'aurait donc pas d'allègements possibles des pénalités et des intérêts¹⁶⁶.

De façon similaire aux opérations de taxe de vente du Québec qui sont sans effet fiscal dans le PDVQ¹⁶⁷, la prochaine circulaire d'information de l'ARC devrait répondre aux situations où aucun impôt n'est dû en rendant le contribuable admissible à un programme sans effet fiscal. Les allègements disponibles seraient un allègement total des intérêts jusqu'à un maximum de 10 années, l'absence de poursuites pénales et un allègement partiel des pénalités pour les années prescrites, de façon à inciter le contribuable à exécuter son obligation d'information¹⁶⁸.

4.2.3. Réinstauration des divulgations volontaires anonymes

Par ailleurs, réinstaurer la possibilité qu'un contribuable effectue une divulgation volontaire anonyme permettrait à celui-ci de savoir s'il remplit les conditions de validité du PDV et en vertu de quel volet du PDV il se qualifierait. Cela permettrait notamment au contribuable d'estimer les coûts d'une divulgation tout en augmentant la transparence du processus¹⁶⁹.

4.2.4. Possibilité d'une deuxième divulgation en vertu du programme général

Permettre aux contribuables d'effectuer une deuxième divulgation sans considérer l'intention du contribuable de se soustraire à ses obligations fiscales augmenterait la conformité fiscale des contribuables canadiens. Ils auraient la possibilité de se conformer sans « sacrifier leur seule possibilité » de procéder à une divulgation¹⁷⁰. La deuxième divulgation pourrait être réservée aux éléments qui ne concernent pas l'objet de la première divulgation. À titre comparatif, la possibilité d'effectuer plusieurs divulgations est présente dans le programme irlandais où un contribuable peut refaire une divulgation s'il s'est écoulé plus de cinq années depuis sa dernière divulgation¹⁷¹.

4.2.5. Maintien de la divulgation du nom des conseillers fiscaux

La dénonciation du conseiller est considérée comme une information pertinente en Irlande, en Nouvelle-Zélande, en Afrique du Sud et aux États-Unis¹⁷². Continuer d'exiger la divulgation du nom du conseiller permettrait de circonscrire la liste des conseillers fiscaux qui ont franchi le Rubicon de l'éthique fiscale et de les dissuader par l'imposition de pénalités. Cependant, la présence d'un conseiller ne devrait pas être un facteur attribuable à l'intention du contribuable, comme c'est actuellement le cas dans la *Circulaire d'information* IC00-1R6.

¹⁶⁶ AGENCE DU REVENU DU CANADA, Formulaire T1135, « Foreign Income Verification Statement »; AGENCE DU REVENU DU CANADA, interprétation technique 2015-0588971C6, « T1135 and voluntary disclosure », 9 octobre 2015; J. BERSTEIN, A. GENTILE et R. SANTIA, précité, note 16.

¹⁶⁷ REVENUE QUÉBEC, *Bulletin d'interprétation* ADM. 4/R8, précité, note 15, par. 23.

¹⁶⁸ *Fiscalité – PME – Commentaires*, précité, note 34, 2.16.4. « Tables rondes, jurisprudence et autres interprétations techniques ».

¹⁶⁹ COMITÉ MIXTE SUR LA FISCALITÉ DE L'ABC ET DE CPA CANADA, Mémoire, précité, note 44, p. 5; J. BERSTEIN, A. GENTILE et R. SANTIA, précité, note 16.

¹⁷⁰ M. VANASSE et A. BERTOLAS, précité, note 46; COMITÉ MIXTE SUR LA FISCALITÉ DE L'ABC ET DE CPA CANADA, Mémoire, précité, note 44, p. 16.

¹⁷¹ REVENUE IRISH TAX AND CUSTOMS, précité, note 162, p. 42.

¹⁷² *Id.*, p. 95; SOUTH AFRICAN REVENUE SERVICE, *External Guide Voluntary Disclosure Programme*, 2021, p. 5; INTERNAL REVENUE SERVICE, Form 14457, « Voluntary Disclosure Practice Preclearance Request and Application », p. 4; INLAND REVENUE, précité, note 162.

CONCLUSION

En conclusion, l'objectif du présent texte était d'analyser les modifications apportées au PDV et au PDVQ, de cerner les problématiques liées à la version actuelle des programmes et de proposer des solutions. Pour ce faire, la présentation du contexte sociopolitique a permis de cerner le climat entourant les dernières modifications. L'évolution des programmes, soit depuis leur apparition dans les années 1970 et 1990 respectivement, a été couverte. Les conditions de validité et les allègements disponibles ont été présentés, tant pour le programme fédéral que pour le programme québécois. Ensuite, les principales modifications apportées au PDV ont été comparées à l'ancienne version et avec les modifications apportées au PDVQ. La pertinence des programmes refondus a été analysée à partir des statistiques sur leur utilisation ainsi qu'en fonction de leurs avantages et inconvénients. Cette analyse nous a menés à conclure à la nécessité d'apporter de nouvelles modifications aux programmes. Des solutions inspirées de comparatifs internationaux ont été présentées. Cette réflexion demeure pertinente dans la mesure où l'engouement créé par les cryptomonnaies pourrait relancer l'intérêt à procéder à des divulgations volontaires.

Il est apparu que par les modifications de 2018 au PDV, l'ARC s'est éloignée de l'équilibre entre l'attrait du programme pour les contribuables en situation d'inobservation et la confiance générale du public dans un système fiscal équitable. Une limite à la présente étude repose sur le fait que ni le Rapport sur les résultats ministériels 2019-2020 ni le Rapport sur les résultats ministériels 2020-2021 ne donnent de statistiques relatives au PDV. Ces données auraient permis de mieux quantifier l'incidence des modifications au PDV, en faisant référence uniquement aux divulgations effectuées en vertu du programme refondu.

Selon l'annonce de l'ARC du 15 décembre 2017, le PDV refondu actuel devait « demeurer en place pendant au moins deux ans », soit jusqu'au 1^{er} mars 2020, « après quoi des resserrements supplémentaires pourraient être apportés en fonction des résultats obtenus et des commentaires reçus »¹⁷³. Or, plus de deux années se sont écoulées depuis le 1^{er} mars 2020 sans que l'ARC ait resserré ou réformé le PDV actuellement en vigueur. Il est à souhaiter que l'ARC mette en œuvre les recommandations contenues dans le présent texte pour réformer à nouveau le PDV en un programme qui atteindra l'équilibre fragile entre attrait et équité. Reste à déterminer si la volonté politique sera au rendez-vous.

¹⁷³ AGENCE DU REVENU DU CANADA, Communiqué de presse du 15 décembre 2017, précité, note 12.