



DEVRY SMITH FRANK  
*Avocats et médiateurs*

*Eldad.gerb@devrylaw.ca 416.446.3327*

Par courriel : [finapbc-cpb@parl.gc.ca](mailto:finapbc-cpb@parl.gc.ca)

Le 6 août 2014

Christine Lafrance  
Greffière  
Comité permanent des finances  
Chambre des communes  
131, rue Queen  
6<sup>e</sup> étage  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

À l'intention de l'honorable Comité permanent des finances

Objet : Consultations prébudgétaires

## **Résumé**

Ce sont 370 contribuables canadiens qui, dans l'ensemble du pays, ont chacun investi en moyenne des dizaines de milliers de dollars dans *Partenaires en recherche (PER)*, une fraude fiscale faisant l'objet d'une enquête de l'Agence du revenu du Canada depuis novembre 2012. Notre cabinet s'occupe de 32 de ces contribuables.

Notre mémoire porte sur les thèmes parmi les six proposés par le Comité permanent des finances dans le cadre des consultations préalables au budget de 2015 : soutenir les familles et aider les Canadiens vulnérables en mettant l'accent sur la santé, l'éducation et la formation (connaissances financières); accroître la compétitivité des entreprises canadiennes par la recherche, le développement, l'innovation et la commercialisation; et améliorer les régimes canadiens de taxation et de réglementation.

La fraude que représente le système PER s'appuyait sur le Programme de la recherche scientifique et développement expérimental (RS&DE) du gouvernement fédéral, qui est la forme la plus importante du soutien fédéral à la recherche-développement industrielle.

Le gouvernement du Canada a l'obligation de veiller à ce que des fraudes fiscales comme celle-ci ne compromettent pas l'administration et les objectifs de ce programme. Les contribuables qui ont investi dans ce système ont été victimes d'une fraude sophistiquée et sont maintenant assujettis à des remboursements et des sanctions aux lourdes conséquences financières : beaucoup d'entre eux sont contraints d'envisager la faillite ou de déposer une demande de mise en faillite.

Le ministre a pris un certain nombre de mesures pour lutter contre les fraudes fiscales, mais elles continuent de proliférer. On peut et il faut évidemment faire plus à cet égard pour protéger les contribuables canadiens et le système fiscal canadien contre l'érosion de l'assiette fiscale, les détournements et les abus. Il est impératif, pour l'amélioration, l'équité et la justice du système fiscal canadien, que le budget de 2015 consolide les mécanismes de protection des contribuables canadiens *avant* qu'ils soient victimes d'une fraude et *après*. Par ailleurs, nous avons l'intention de collaborer avec le gouvernement du Canada pour promouvoir une culture financière et sensibiliser la population aux différents types de fraude fiscale sur le marché.

## **Les faits qui étayent notre mémoire**

### *La fraude fiscale au Canada*

Selon un rapport publié par le Tax Justice Network en 2011, le Canada perdrait environ 80 milliards de dollars par an compte tenu de toutes les formes d'évasion et de fraude fiscales. La fraude aux fausses pertes d'entreprise, qui est, selon l'ARC, l'une des cinq plus courantes au Canada avec la fraude à la distinction entre personne physique et personne morale, la fraude aux REER, la fraude aux reçus de bienfaisance et la fraude aux pierres précieuses, est particulièrement nocive quand il s'y ajoute la prétention de faire valoir les principes RS&DE.

### *Caractéristiques de la fraude fiscale*

L'histoire de ces contribuables suit trop souvent un schéma peu enviable, mais que l'on peut comprendre. Attirés par des offres de planification fiscale légitimes et abordables, des travailleurs sans expérience placent leur confiance et leur argent entre les mains de tierces parties qui se présentent elles-mêmes comme des spécialistes. Ces contribuables sont souvent référés à ces tierces parties par des amis ou membres de la famille tout aussi peu avertis qui ont eux-mêmes été dupés à leur insu. Ce n'est que des années plus tard, lorsque l'ARC vérifie les déclarations d'impôt de ces personnes, que celles-ci prennent conscience de la véritable nature de leur participation. Humiliés, embarrassés et victimisés, ces contribuables sont de plus pénalisés par l'application des mesures prises contre eux par l'ARC.

### *Les contribuables dans la mire*

Il est évident que ces tierces parties s'attaquent à un groupe distinct et identifiable de contribuables. La plupart des victimes de fraude fiscale reçoivent une feuille T4 (revenu

d'emploi) et ne connaissent rien aux aspects fiscaux associés à la propriété d'une entreprise. Leur degré d'instruction peut aller du secondaire à l'universitaire, mais presque toutes ces personnes n'ont qu'une connaissance très minimale des principes les plus simples du système fiscal canadien. Invariablement, ces contribuables sont victimes de fraudes fiscales antérieures puisque, bien souvent, les nouvelles fraudes sont censées *contester* ou *corriger* les fraudes antérieures. Le système PER est un exemple malheureux, mais caractéristique, de la façon dont évolue ce genre de fraude.

### *Aperçu du système PER*

En 2010 et 2011, ce sont 370 contribuables canadiens qui ont investi dans le système PER, commercialisé comme investissement légitime dans de nouvelles entreprises et s'inspirant de l'*idée* du très publicisé programme fédéral RS&DE.

Outre l'investissement, les représentants de PER proposent d'établir la déclaration d'impôt des intéressés pour l'année en cours et les trois années précédentes... les trois années en question couvrant la Global Learning Gifting Initiative (GLGI), abri fiscal enregistré délivrant des reçus de dons de bienfaisance aux participants sur base d'endettement, qui fait actuellement l'objet d'un examen par la Cour canadienne de l'impôt<sup>1</sup>. Ce qu'ignorent les investisseurs, c'est que le système PER est une fraude bien orchestrée, commise par un personnage bien connu de l'ARC<sup>2</sup>. Il reste que ce n'est qu'en 2013 que l'Agence a commencé à informer les contribuables de la véritable nature de leur participation au système PER. À ce stade, beaucoup de contribuables avaient déjà investi une deuxième fois et fait passer le mot à leur parenté et leurs amis, devenus à leur tour des victimes de cette fraude.

Après avoir enquêté sur PER, l'ARC a tenu les investisseurs responsables en vertu du paragraphe 163(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de diverses autres dispositions correspondantes de lois provinciales. Le paragraphe 163(2) se lit en partie comme suit<sup>3</sup> :

*(2) Toute personne qui, sciemment ou dans des circonstances équivalant à faute lourde, fait un faux énoncé ou une omission dans une déclaration, un formulaire, un certificat, un état ou une réponse (appelé « déclaration » au présent article) rempli, produit ou présenté, selon le cas, pour une année d'imposition pour l'application de la présente loi, ou y participe, y consent ou y acquiesce est passible d'une pénalité [.]*

L'issue de l'enquête de l'ARC n'a fait qu'exacerber la situation financière précaire dans laquelle se trouvaient ces contribuables. Outre la perte de leur investissement initial, lequel était dans certains cas constitué de fonds empruntés, les contribuables devaient en plus payer des pénalités et des intérêts cumulatifs de l'ordre de dizaines de milliers de dollars. Dans bien des cas, ces pénalités ont contraint les intéressés à se mettre en faillite. Le paragraphe 163(2) de la *Loi* offre au ministre un puissant instrument à caractère *quasi*

<sup>1</sup> Moshurchak, Douglas, (2009-3516(IT)G).

<sup>2</sup> *Thelwell c. La Reine*, 2012 CCI 185.

<sup>3</sup> *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985), ch. 1 (5<sup>e</sup> suppl.), par.163(2).

*pénal*<sup>4</sup> pour tenter des poursuites contre ceux qui ont l'intention de dissimuler leur véritable situation financière pour échapper au fisc, mais nous faisons valoir que les victimes de fraudes fiscales sophistiquées ne devraient pas être faire l'objet des pénalités prévues par le Parlement pour faute lourde.

### **Le droit à l'appui de notre affirmation**

Dans *Venne v. The Queen*, décision primordiale dans la jurisprudence relevant du paragraphe 163(2), la Cour fédérale a estimé que la disposition supposait ce qui suit : « La "faute lourde" doit être interprétée comme un cas de négligence plus grave qu'un simple défaut de prudence raisonnable. Il doit y avoir un degré important de négligence qui corresponde à une action délibérée, une indifférence au respect de la loi<sup>5</sup>. » Plus récemment, le juge Bowman a fait l'observation suivante à ce sujet : « Une faute lourde s'entend d'une négligence tellement grave qu'elle équivaut presque à de l'insouciance. C'est beaucoup plus qu'une simple étourderie<sup>6</sup>. » La Cour canadienne de l'impôt s'est également prononcée dans les termes suivants : « Le paragraphe 163(2) exige implicitement l'existence de l'intention de dissimuler une opération en matière fiscale. Je conclus que les faits, en l'espèce, justifient l'imposition de pénalités aux termes du paragraphe 163(2). Toutefois, cela ne veut nullement dire que des agissements permettant au ministre de rouvrir des années prescrites justifient nécessairement l'imposition de pénalités aux termes de ce texte. Étant donné que les dispositions du paragraphe 163(2) sont de nature pénale, elles appellent un degré de culpabilité plus élevé, et une pénalité ne doit être imposée que lorsque la preuve le justifie clairement<sup>7</sup>. » Dans *Vachon*, la Cour canadienne de l'impôt a estimé que « [l]e fondement de l'imposition d'une pénalité est une notion qui se rapproche du droit pénal<sup>8</sup> » et que « [l]'imposition de pénalités requiert un degré de faute selon lequel l'insouciance reprochée doit être importante et téméraire au point qu'il soit possible de déceler un certain degré de complicité<sup>9</sup> ».

Il est clair, à la lecture de ces extraits, que l'intention du Parlement à l'égard du paragraphe 163(2) était d'établir un seuil de responsabilité élevé en comptant que les pénalités qui y étaient associées devaient être punitives et sévères. Pendant au moins trente ans, les tribunaux ont fidèlement appliqué la loi en conformité avec son intention.

À la fin de l'année 2013, la Cour canadienne de l'impôt a rendu une décision dans l'affaire *Torres c. La Reine*. Cette cause concernait un certain nombre de contribuables qui avaient, en toute innocence, mais sans précaution, été victimes d'une fraude aux fausses pertes d'entreprise, concoctée par le groupe Fiscal Arbitrators. Rejetant l'appel des contribuables, la Cour a conclu en termes viscéraux<sup>10</sup> :

*[77] Il est difficile d'éprouver beaucoup de compassion pour les appelants bien que certains d'entre eux aient paru être des gens tout à fait sympathiques, tout*

<sup>4</sup> *Vachon c. La Reine*, 2013 CCI 330, par. 78 [*Vachon*].

<sup>5</sup> *Venne v. R.* [1984] C.T.C. 223, p. 234 (SPIFC).

<sup>6</sup> *Contonis v. R.*, [1995], 95 DTC 511 (CCI).

<sup>7</sup> *Dao c. La Reine*, 2010 CCI 84, 2010 D.T.C. 1086, par. 39.

<sup>8</sup> *Vachon*, supra, par. 78.

<sup>9</sup> *Vachon*, supra, par. 76.

<sup>10</sup> *Torres c. La Reine*, 2013 CCI 380, par. 77-78.

*simplement trompés par des gens sans scrupule. Néanmoins, sous cette prétendue tromperie, il y a chez chacun d'eux une volonté de se soustraire à ses obligations fiscales. Ils ne s'étaient pas adressés au groupe Fiscal Arbitrators pour qu'il se limite à établir leurs déclarations – ils s'étaient adressés à lui pour qu'il établisse leurs déclarations de manière qu'elles produisent d'importants remboursements; plus exactement, des remboursements qui feraient en sorte qu'ils n'auraient aucun impôt à payer pour l'année en cause, et, dans le cas de certains d'entre eux, pour des années antérieures également. Je me demande comment un particulier, quel que soit son niveau d'instruction, qui a travaillé au Canada, payé des impôts au Canada et profité des avantages de la vie au Canada, peut sans se questionner souscrire à un procédé par lequel il demande la déduction de pertes d'entreprise fictives lui permettant donc tout simplement de ne pas payer sa juste part, et même de ne payer aucune part, de ce qu'il faut pour assurer la marche du pays. Je ne suis pas insensible au sort des conjoints et des familles qui souffriront sans doute des importantes répercussions financières auxquelles donneront lieu, pour eux, ces pénalités par la faute des appelants : il est vrai que les pénalités imposées aux appelants sont lourdes. Je ne puis toutefois feindre de croire que la pénalité spécifique de 50 p. 100 qui est prévue par le paragraphe 163(2) de la Loi puisse être réduite. Seul le gouvernement est à même d'examiner la question.*

*[78] Il m'est apparu évident que ces appelants ont payé un prix énorme, et pas seulement sur le plan économique, en conséquence de la conduite mensongère du groupe Fiscal Arbitrators. Je conclus toutefois que les pénalités sont clairement justifiées, encore que je sois préoccupé par les effets dévastateurs que leur ampleur aura sur les appelants.*

Torres renvoyait à un type de fraude plus classique et n'avait pas l'infrastructure RS&DE présente dans la fraude de PER, mais l'ARC les a mises sur le même plan pour appliquer et justifier les pénalités imposées en vertu du paragraphe 163(2). Au-delà de l'analogie simpliste et peu convaincante, l'invocation de *Torres* dans une affaire comme celle de PER contredit trente années de précédents et de jurisprudence et élargit la portée du paragraphe 163(2) à une catégorie de contribuables non visés par le Parlement à l'origine. Comme l'attestent la décision *Torres* et la jurisprudence, l'imposition de pénalités pour faute lourde peut avoir des effets catastrophiques, et il est impératif que ce genre de mesures extraordinaires ne puissent être appliquées que lorsque les faits prouvent clairement « un degré important de négligence qui corresponde à une action délibérée<sup>11</sup> ».

## **Conclusion**

Le système PER n'est pas une anomalie, mais il témoigne malheureusement d'une tendance croissante et troublante au Canada. Ces fraudes ne servent qu'à détourner des millions de dollars de recettes fiscales, à éroder l'assiette fiscale du Canada et à réduire la confiance en l'administration du système fiscal canadien.

---

<sup>11</sup> *Venne v. R.*, [1984] C.T.C. 223, p. 234 (SPIFC).

Au cours des dernières années, l'ARC et le gouvernement du Canada a déployé de louables de concertation et de coordination pour multiplier les échanges d'information entre les contribuables et l'ARC et, comme l'a dit le ministre Findlay, à « sensibiliser davantage les gens aux stratagèmes frauduleux pour éviter que les contribuables canadiens deviennent victimes de promoteurs sans scrupules<sup>12</sup> ». Le gouvernement et l'ARC ont également pris de nombreuses mesures pour garantir que les auteurs de ces stratagèmes soient sévèrement sanctionnés. Mais cela ne suffit pas. Il faut faire plus pour protéger une autre catégorie de protagonistes : ceux qui sont tombés, sans le vouloir et sans penser à mal, entre les griffes de ces « promoteurs sans scrupules » et ont été, eux aussi, sévèrement sanctionnés. À cet égard, l'ombudsman des contribuables a récemment déclaré ce qui suit :

*Nous croyons cependant qu'elle pourrait et devrait en faire plus pour alerter le public quant aux types particuliers de stratagèmes promus au Canada [...] et sur la façon de les reconnaître. Nous croyons aussi que l'ARC pourrait en faire beaucoup pour améliorer ses efforts de communication à ce sujet<sup>13</sup> [.]*

Compte tenu de tout ce qui précède, nous invitons respectueusement le Comité permanent des finances à examiner attentivement la question de la fraude fiscale dans le cadre de l'élaboration du budget de 2015. Par ailleurs, nous serions honorés de vous communiquer d'autres renseignements et avis sur la fraude fiscale et sur la façon dont on pourrait l'aborder dans le budget de 2015, si le Comité estime que notre présence serait utile.

Respectueusement.

Veillez agréer l'expression de nos sentiments distingués.

DEVRY SMITH FRANK

Eldad Gerb

Ira Marcovitch (doctorante en droit)

---

<sup>12</sup> [http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=828309&\\_ga=1.126222285.1532485303.1404076047](http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=828309&_ga=1.126222285.1532485303.1404076047)

<sup>13</sup> Bureau de l'ombudsman des contribuables, *Donateurs, méfiez-vous : Enquête sur la suffisance des avertissements de l'Agence du revenu du Canada sur les stratagèmes d'abris fiscaux douteux*, Ottawa, 2013, p. 43-44.