

Mémoire destiné au Comité permanent des finances de la Chambre des communes

OBJET : L'inclusion dans le projet de loi C-31 de l'« Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue d'améliorer l'observation fiscale à l'échelle internationale au moyen d'un meilleur échange de renseignements en vertu de la Convention entre le Canada et les États-Unis d'Amérique en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune » (désigné ci-dessous « accord intergouvernemental relatif à la FATCA » ou simplement « accord intergouvernemental »)

Présenté par Karen S. Smithson,
citoyenne canadienne à la retraite, née aux États-Unis

Introduction

Le présent mémoire comporte, premièrement, une recommandation visant à modifier l'accord intergouvernemental relatif à la FATCA qui, si elle est adoptée, atténuera plusieurs des craintes décrites plus loin dans le texte. Je proposerai d'autres recommandations en vue d'atténuer les craintes qui ne sont pas nécessairement visées par cette première recommandation ou qui exigent d'autres modifications de l'accord intergouvernemental.

Recommandation : Que l'accord intergouvernemental relatif à la FATCA soit modifié par l'ajout de l'énoncé suivant : « Nonobstant toute autre disposition de la présente loi ou du présent accord, aux fins liées à la mise en œuvre de la présente loi et du présent accord, les expressions “personne des États-Unis” et “personne désignée des États-Unis” ne concernent pas une personne qui est citoyen canadien ou résident permanent légal résidant habituellement au Canada. »

Craintes

1. Absence de toute reconnaissance de la pratique internationale concernant les personnes ayant une double nationalité : La population canadienne inclut un nombre élevé de soi-disant « citoyens ayant une double nationalité » qui ont vécu dans ce pays pendant des décennies et qui ne possèdent aucun autre « chez eux ». Les citoyens ayant une double nationalité existent simplement en vertu du fait qu'ils sont nés dans un pays et ont entrepris de résider et d'adopter la citoyenneté d'un autre pays. Plusieurs pays, dont le Canada, permettent à leurs expatriés de conserver leur citoyenneté lorsqu'ils sont naturalisés dans un autre pays; il s'agit d'une simple courtoisie qui consiste à dire : « Vous pouvez revenir à tout moment puisque nous sommes votre famille. » De même, plusieurs pays, dont le Canada, n'exigent pas la renonciation officielle de la citoyenneté de naissance d'un citoyen naturalisé. Dans le monde moderne, mondialisé et mobilisé, il s'agit là d'une attitude presque obligatoire, notamment dans les pays développés possédant des espoirs communs de prospérité.

Par suite de l'accroissement du nombre de cas de double citoyenneté au cours du dernier siècle, des normes internationales ont été établies. Ironie du sort, ma première citation provient du *U.S. Department of State Foreign Affairs Manual Volume 7 : Consular Affairs* :

« Selon une règle généralement admise, une règle souvent considérée comme faisant partie du droit international, lorsqu'une personne qui possède une double nationalité réside dans l'un ou l'autre des pays de nationalité, elle doit allégeance suprême à ce pays, et ce pays a le droit d'affirmer son autorité *sans ingérence* de l'autre pays. » (Les italiques sont de moi.)

La « règle » dont il est question ci-dessus émane de l'article 4 de la Convention de La Haye de 1930 concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité, qui est

encore en vigueur. Ma deuxième citation est une interprétation de cet article provenant du *Home Office* du Royaume-Uni :

« ... l'effet concret de cet article, c'est que lorsqu'une personne est un ressortissant de, par exemple, deux États (A et B) et est dans le territoire de l'État A, alors l'État B *ne peut pas* revendiquer des droits sur cette personne, ni intervenir au nom de cette personne. »
(Les italiques sont de moi.)

<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/nationalityinstructions/nisec2gensec/dualnationality?view=Binary>

Rien dans l'un ou l'autre de ces énoncés clairs et sensés ne donnent à penser que la question de la fiscalité doit être considérée comme une exception. Bref, au Canada le citoyen ayant les citoyennetés canadienne et américaine est un Canadien, et uniquement un Canadien. L'accord intergouvernemental relatif à la FATCA contrevient à cette pratique internationale établie de longue date en accordant une plus grande importance à la relation qu'un résident canadien, ayant également la nationalité américaine, a avec les États-Unis qu'à celle qu'il a avec le Canada, pays de sa nationalité dominante.

2. Suppression d'un droit canadien d'avoir un compte bancaire dans une institution de son choix (Objet : Annexe II, sections III et IV) : Bon nombre de Canadiens visés directement par cet accord sont des retraités qui ont vécu dans ce pays de bonne foi, détenu toute leur vie des comptes conjoints avec leur époux/épouse et choisi d'épargner, au moyen non seulement de comptes enregistrés, mais aussi d'instruments non enregistrés. Certaines de ces personnes étaient des travailleurs autonomes au cours de leur carrière et ont créé leur propre « régime de retraite » en vivant modestement et en se soumettant à des pratiques d'épargne responsables. Certaines personnes ont obtenu des héritages de membres de leur famille, ce qui a accru leurs économies et leur a permis d'envisager une retraite confortable. Elles ont établi des relations de confiance à long terme avec des institutions financières de leur choix. L'accord intergouvernemental relatif à la FATCA pourrait obliger ces personnes, dans leur vieillesse, à transférer leurs avoirs dans une institution qu'elles ne connaissent pas et qui pourrait ne pas être dans la collectivité ou même proche de la collectivité où elles vivent. Fait plus inquiétant, des couples (j'en connais moi-même plusieurs) ont déjà entrepris des démarches en vue de faire supprimer le nom de leur conjoint canadien né aux États-Unis de comptes détenus conjointement depuis longtemps et même de limiter les noms apparaissant sur les titres de propriété de leur maison à celui du conjoint né au Canada. Tout cela a pour conséquence que le conjoint canadien né aux États-Unis se retrouve dans une position financièrement intenable dans son propre pays.

De plus, je crois qu'il est juste de prétendre que plusieurs, voire la plupart, de ces retraités détiennent plus de 50 000 \$ dans ces comptes. Doivent-ils dorénavant être pénalisés pour le bon sens dont ils ont fait preuve dans leur planification financière, leur sens de la débrouillardise et le succès de leur carrière et la chance dont ils ont pu bénéficier dans leur vie? (**Voir Annexe I, section II, A.1.**)

3. Un compte conjoint avec une personne qui n'est pas une « personne des États-Unis » doit faire l'objet d'une déclaration (Objet : Annexe I, section VI, C.1.) : Une des failles les plus monumentales de la loi FATCA est qu'un compte détenu conjointement avec une personne qui n'est pas considérée comme étant assujettie au fisc américain doit être déclaré, comme s'il s'agissait d'un compte détenu par un « citoyen américain ». Cette disposition accroît énormément le nombre de Canadiens assujettis au droit fiscal américain puisqu'il est fort probable que les Canadiens nés aux États-Unis qui ont vécu au Canada la plus grande partie de leur vie sont mariés à des Canadiens nés au Canada.

4. Selon l'accord, une « indication non équivoque d'un lieu de naissance situé aux États-Unis » est considérée comme un élément acceptable de l'ensemble des indices d'appartenance aux États-Unis (Annexe I, alinéas II, B. 1.b. et 4.a.) : Cette disposition contrevient à la *Charte canadienne des droits et libertés* puisqu'elle est manifestement discriminatoire en regard de l'origine nationale. Permettre une discrimination contre un groupe dans l'application d'une loi au Canada ouvre la porte à d'autres formes de discrimination contre d'autres groupes. Une telle mesure met en cause l'essence même des espoirs fondamentaux de protection contre un préjudice que *tous* les citoyens sont en droit d'attendre de la part de leur gouvernement.

5. Manque de clarté concernant le risque de clôture de comptes de titulaires récalcitrants (article 4, alinéa 2) : Si une banque découvre un compte qu'elle soupçonne être celui d'une « personne des États-Unis » et que le titulaire du compte refuse de répondre aux questions concernant sa citoyenneté, la banque n'est pas tenue de fermer le compte de la personne *pourvu qu'elle transmette tous les renseignements relatifs au compte requis à l'alinéa 2a) de l'article 2 à l'Agence du revenu du Canada en vue de leur transmission au Internal Revenue Service (IRS) des États-Unis*. Je présume que si une personne, en vertu de ses droits à titre de citoyen canadien, exige que les renseignements ne soient *pas* transmis à un gouvernement étranger, elle pourra le faire, mais le coût que cette personne se verra imposer *sera la fermeture de son compte*. Des comptes sont-ils susceptibles d'être fermés? OUI, tout à fait!

6. L'exonération de tous les régimes enregistrés d'épargne-retraite canadiens est-elle une exonération de déclaration au titre de la FATCA ou une exonération de toutes les déclarations au fisc américain? Si les Canadiens d'origine américaine décident soudainement de faire une demande de création d'un compte d'épargne libre d'impôt (CELI), d'un REEI, d'un REEE, etc. simplement parce qu'ils sont exonérés de la loi FATCA, ils seront pris au piège si, dans quelques années, ils découvrent que la seule solution qui s'offre à eux consiste à faire une déclaration concernant cinq années d'imposition aux États-Unis et à renoncer à leur citoyenneté américaine.

Recommandation : Que l'on modifie le libellé de l'accord intergouvernemental en vue de clarifier la nature exacte de l'exonération de comptes enregistrés pour qu'il soit établi clairement que ces comptes, bien qu'exonérés des obligations de la loi FATCA, doivent tout de même être

déclarés chaque année à l'IRS par le particulier respectueux de la loi dans sa déclaration d'impôt destinée au fisc américain.

7. Obliger les citoyens canadiens à se rendre financièrement vulnérables, d'une manière ou d'une autre, à un gouvernement avec qui ils avaient jusqu'à maintenant, sans le savoir, une relation financière (Annexe 1, II, B. 4) : Un jeune ou récent immigrant au Canada d'origine américaine a vraisemblablement été informé de son « obligation » de faire une déclaration annuelle de revenus au fisc américain. Au cours des années 1950 et 1960, on a omis de transmettre clairement cette information aux immigrants. À plusieurs d'entre eux, il a été dit que, dès lors qu'ils avaient la citoyenneté canadienne, ils étaient affranchis de leur « obligation » de remplir une déclaration destinée au fisc américain. Comme la fiscalité n'est pas un sujet de conversation fréquent lors des dîners, leurs enfants ne soupçonnaient aucunement qu'ils avaient une telle obligation. Ainsi, une génération entière a grandi dans l'ignorance totale qu'une épée de Damoclès était suspendue au-dessus de leurs têtes. Nous, ces enfants, sommes maintenant pleinement conscients du danger mortel auquel nos situations financières et celles de nos conjoints se heurtent, et ce, quelle que soit la démarche que nous effectuons. S'il est une chose qui paraît acquise, c'est que nous ne pouvons pas nous satisfaire du statu quo. Outre les mesures décrites au point 2, il n'y a que deux autres solutions :

- a) Moyennant des milliers de dollars, demander à un comptable fiscaliste transfrontalier de préparer des déclarations de revenus et de comptes bancaires étrangers portant sur plusieurs années antérieures, puis verser des centaines de dollars supplémentaires chaque année pour demeurer « en règle ». C'est un prix élevé qu'il faut alors payer pour transmettre des tas de papier inutile à un pays qui ne donne rien en retour.
- b) Se présenter à un consulat américain après avoir pris rendez-vous en vue d'abandonner ou de renoncer à son appartenance aux États-Unis. Une renonciation devrait être relativement facile et, à vrai dire, constituera une solution pour plusieurs des personnes dont j'ai décrit la situation. Ici, je tiens à remercier les négociateurs de l'accord intergouvernemental pour ce qui semble être un relâchement des exigences concernant les documents requis par les banques pour déterminer qu'une personne née aux États-Unis n'est plus citoyen américain. Beaucoup de Canadiens, semble-t-il, n'auraient à faire rien de plus que de déclarer simplement que, lorsqu'ils ont acquis la citoyenneté canadienne, ils ont estimé qu'ils abandonnaient leur citoyenneté américaine, mais ils auront à le prouver d'une quelconque manière. S'il leur suffisait de présenter un passeport canadien, cela serait peut-être acceptable. Mais il se pourrait que cela *ne soit pas* suffisant. Cet article semble laisser une marge de discrétion à l'institution financière d'accepter ou non le motif invoqué par un client pour ne pas avoir de documents supplémentaires attestant de son abandon de la citoyenneté américaine.

La renonciation est une question entièrement différente et pourrait se révéler exceptionnellement coûteuse en raison des mesures législatives massives postérieures au

14^e amendement qui, par suite d'une accumulation de dispositions tatillonnes, ont essayé de masquer les dispositions de la *Citizenship Clause* de cet amendement de sorte qu'elle est maintenant méconnaissable. Pour certains, le droit d'une personne de s'expatrier est devenu une invitation à se faire confisquer une part importante de ses avoirs durement gagnés. Personne ne devrait être tenu de se placer dans une telle situation, qui équivaut à être invité à témoigner contre soi-même devant un tribunal.

Recommandation : Que l'accord intergouvernemental mentionne clairement que les institutions financières *sont tenues* d'accepter un passeport ou un certificat canadien de naturalisation comme preuve suffisante que le porteur n'est pas un citoyen américain.

8. On a déclaré aux Canadiens que l'accord intergouvernemental était un bon accord parce que les banques n'ont pas à traiter directement avec l'IRS (comme l'ont confirmé des témoins mentionnés ci-dessous le 6 mai) : Il m'est égal que les banques ou l'Agence du revenu du Canada transmettent les renseignements à mon sujet à l'IRS. En vertu des dispositions du présent accord, ils seront transmis dans un cas comme dans l'autre.

9. Autres questions qui ne sont pas abordées dans l'accord intergouvernemental: Si les comptes ne peuvent pas être fermés, peuvent-ils être gelés? Des fonds pourraient-ils être retirés d'un compte en raison d'un présumé non-paiement d'impôts ou de pénalités? Si oui, qui aurait le « pouvoir » d'agir ainsi? L'ARC? La banque? L'IRS? Lors de la réunion de votre comité du 6 mai 2014, le ministre Oliver et M. Ernewein ont tous deux déclaré que cet accord n'entraînerait aucune application d'un impôt ou d'une pénalité. Mais M. Ernewein a déclaré clairement que cet accord porte sur des échanges de renseignements. Dans le monde d'aujourd'hui, cela est encore plus inquiétant. Si l'IRS veut obtenir nos noms, nos adresses et les soldes de nos comptes, pourquoi les veulent-ils sinon pour prendre des fonds qui nous appartiennent à juste titre, mais qu'ils estiment leur appartenir?

Recommandation : Qu'il y ait une section de l'accord intergouvernemental qui précise sans équivoque ce que les différents organismes concernés ont le droit de faire et ce qu'ils n'ont pas le droit de faire.

10. Nécessité de séparer l'accord intergouvernemental relatif à la FATCA du projet de loi C-31 : L'accord intergouvernemental relatif à la FATCA soulève de graves inquiétudes au Canada et chez les Canadiens à plusieurs niveaux. Mes recommandations portent notamment sur l'incidence immédiate des dispositions législatives sur les personnes et ne tentent même pas de traiter des conséquences possibles de l'accord sur la souveraineté canadienne dans le secteur financier et, peut-être, dans d'autres domaines dans le futur. La question est trop sérieuse et complexe pour être traitée dans le cadre d'un projet de loi omnibus comportant des centaines de pages.

Recommandation : Que l'on sépare l'accord intergouvernemental relatif à la FATCA du projet de loi C-31 pour permettre à tous les membres de la Chambre des communes d'effectuer un examen rigoureux du document.

Résumé

Étant donné les conséquences énormes qu'il comporte pour le Canada et les Canadiens, je recommande ce qui suit concernant l'accord intergouvernemental relatif à la FATCA.

1. Que la modification suivante soit adoptée : « Nonobstant toute autre disposition de la présente loi ou du présent accord, aux fins liées à la mise en œuvre de la présente loi et du présent accord, les expressions « personne des États-Unis » et « personne désignée des États-Unis » ne concernent pas une personne qui est citoyen canadien ou résident permanent légal résidant habituellement au Canada. »
2. Que l'on modifie le libellé de l'accord intergouvernemental en vue de clarifier la nature exacte de l'exonération de comptes enregistrés pour qu'il soit établi clairement que ces comptes, bien qu'exonérés des obligations de la loi FATCA, doivent tout de même être déclarés chaque année à l'IRS par le particulier respectueux de la loi dans sa déclaration d'impôt destinée au fisc américain.
3. Que l'accord intergouvernemental mentionne clairement que les institutions financières *sont tenues* d'accepter un passeport ou un certificat canadien de naturalisation comme preuve suffisante que le porteur n'est pas un citoyen américain.
4. Qu'il y ait une section de l'accord intergouvernemental qui précise sans équivoque ce que les différents organismes concernés ont le droit de faire et ce qu'ils n'ont pas le droit de faire.
5. Que l'on sépare l'accord intergouvernemental relatif à la FATCA du projet de loi C-31 pour permettre à tous les membres de la Chambre des communes d'effectuer un examen rigoureux du document.

Présenté respectueusement,

Karen S. Smithson

[M^{me} Smithson est une retraitée âgée de 59 ans, une citoyenne canadienne depuis 41 ans et une résidente du Canada depuis 53 ans. Elle ne détient aucun actif financier, placement ou bien réel aux États-Unis; elle n'a jamais travaillé aux États-Unis; elle n'a pas de numéro de sécurité sociale et, au cours de sa vie adulte, elle n'a jamais été aux États-Unis pendant plus de 30 jours de suite. Mais elle possède un « lieu de naissance non équivoque » aux États-Unis. Comme plusieurs autres compatriotes, avant d'entendre parler de la loi FATCA, elle n'était pas au courant de la pratique propre aux États-Unis qui consiste à appliquer une fiscalité fondée sur la

citoyenneté et, par conséquent, elle n'était pas au courant de ses prétendues « obligations » fiscales envers les États-Unis. Elle est mariée depuis 33 ans à un Canadien né au Canada.]