

Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international

Le 29 mai 2019

Document de présentation

par Arthur Cockfield, professeur, Faculté de droit de l'Université Queen's
[REDACTED]

Contexte

La crise financière mondiale de 2008 a plongé en profonde difficulté financière de nombreux gouvernements dans le monde dont les recettes fiscales ont fondu à cause du ralentissement économique. En 2013, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le G20 ont amorcé un effort de réforme devant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfiques (dite BEPS) afin de freiner l'évitement fiscal international abusif et les pertes de recettes concomitantes. La réforme comportait 15 mesures qui ont fait l'objet en 2015 de rapports finaux ciblant certaines questions problématiques telles que les déductions d'intérêts et les hybrides mal assortis.

En ce qui concerne ces mesures, les États participants ont convenu collectivement d'adopter seulement quatre normes minimales visant à prévenir le chalandage fiscal (mesure 6), les déclarations pays par pays (mesure 13), la lutte contre les pratiques fiscales dommageables (mesure 5) et l'amélioration du règlement des différends (mesure 14). Dans certains cas, les États n'ont pas accepté de mettre en œuvre la totalité des normes minimales. Le Canada, par exemple, s'est engagé sans réserve à l'égard de trois de ces normes : l'adoption des déclarations pays par pays, la prévention de l'utilisation abusive de conventions fiscales et l'arbitrage obligatoire pour le règlement des différends. Pour ce qui est de la mesure 5, cependant, le Canada ne s'est engagé qu'à l'égard de l'échange des décisions en matière d'impôt et non à mettre en œuvre intégralement cette norme minimale.

De plus, le Canada a présenté une liste provisoire de réserves à l'égard de toutes les autres mesures BEPS.

La Convention multilatérale relative aux mesures BEPS

En juin 2017, le Canada et plus de 70 pays ont signé la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfiques (l'instrument multilatéral). L'instrument multilatéral vise à aider les États à modifier leurs conventions fiscales bilatérales pour mettre en œuvre les réformes de la convention BEPS. Il prévoit l'adoption rapide et généralisée de ces réformes et permet d'éviter le long processus traditionnel consistant à modifier séparément chaque convention fiscale, qui peut prendre des années, voire des décennies. L'instrument multilatéral autorise les États à ne pas apporter à leurs conventions fiscales les modifications dont ils prétendent qu'elles entraveraient indûment l'application de leurs politiques fiscales.

L'instrument multilatéral ne modifie les conventions fiscales que si les deux parties ont signé l'instrument. Les États-Unis ne l'ont pas signé, de sorte que les modifications résultant de l'instrument n'auront aucune incidence sur la convention fiscale entre le Canada et les États-Unis. Si les deux parties à une convention fiscale bilatérale ont signé l'instrument, le texte de la convention ne change pas, mais la convention fiscale bilatérale est modifiée (à condition que les deux parties aient adopté les dispositions de l'instrument multilatéral).

Le Canada, comme on l'a vu, a accepté de mettre en œuvre les normes minimales BEPS relatives à l'utilisation abusive des conventions fiscales ainsi que l'arbitrage obligatoire pour le règlement des différends. En 2017, le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement a publié un document qui dresse une liste des conventions fiscales canadiennes visées par l'instrument multilatéral, ainsi qu'une liste provisoire de réserves. Par conséquent, même après l'édiction du projet de loi C-82, le Canada n'aura accepté de modifier que les conventions fiscales bilatérales dont les deux parties ont signé l'instrument multilatéral, et seulement pour ce qui a trait à la prévention de l'utilisation abusive des conventions fiscales et à l'arbitrage obligatoire en cas de différend (c.-à-d. la partie III, Utilisation abusive des conventions fiscales, et la partie VI, Arbitrage). Il est à noter que, dans certaines conventions fiscales bilatérales, le Canada tente déjà de prévenir leur utilisation abusive par des clauses restrictives et a souscrit à l'arbitrage obligatoire. La convention fiscale entre le Canada et les États-Unis en est un exemple.

Du fait que le Canada a dressé une liste provisoire de réserves à l'égard des mesures BEPS, l'instrument multilatéral n'aura qu'un effet limité dans la pratique, du moins les premiers temps. L'instrument prendra de l'importance dans la mesure où le Canada décidera d'adopter d'autres dispositions BEPS.

Pour plus de renseignements sur BEPS et l'instrument multilatéral, voir Jinyan Li et Arthur Cockfield, *International Taxation in Canada* (LexisNexis, 4^e éd., 2018).