

Annexe technique

à la *Note économique* « Quel cadre réglementaire pour Bitcoin? »
publiée par l'Institut économique de Montréal le 29 mai 2014

Partie 1 - Complément d'information sur la situation réglementaire au Québec et au Canada

Jusqu'ici, les messages véhiculés par les autorités concernant Bitcoin, que ce soit les banques centrales ou les gouvernements, ont surtout visé à prévenir et protéger les investisseurs de la volatilité des bitcoins.

Ce fut notamment le cas avec l'Autorité des marchés financiers (AMF), l'organisme québécois qui encadre les marchés financiers. Dans un communiqué émis le 5 février 2014, suivant l'ouverture d'un premier guichet automatique Bitcoin à Montréal, l'AMF invitait les Québécois à la prudence devant les risques de fraude ou de stratagèmes à la Ponzi associés à la monnaie virtuelle. L'AMF soulignait également que « les transactions impliquant la monnaie virtuelle, aussi appelée cryptomonnaie, ne sont pas couvertes par le Fonds d'indemnisation des services financiers ni par le Fonds d'assurance-dépôts », et que l'organisation interviendrait si des manquements à la *Loi sur les valeurs mobilières*, à la *Loi sur les instruments dérivés* ou à la *Loi sur les entreprises de services monétaires* étaient constatés¹.

Tel que mentionné dans la *Note économique*, Revenu Canada est la première autorité gouvernementale canadienne à s'être prononcée officiellement sur Bitcoin. Dans un court communiqué, elle a affirmé qu'elle considérerait les bitcoins comme de simples biens échangés dans un système de troc. De ceci découle l'obligation de déclarer à l'impôt les revenus obtenus lors de telles transactions. Les gains ou pertes liés à l'achat et la vente de bitcoins doivent également être considérés comme des gains ou pertes en capital, et être déclarés au fisc en tant que tel².

¹ Autorité des marchés financiers, « Mise en garde - Prudence face à la monnaie virtuelle Bitcoin », Communiqué de presse, 5 février 2014.

² Agence de revenu du Canada, « Que devez-vous savoir à propos de la monnaie numérique? », Communiqué de presse, 5 novembre 2013.

Dans un courriel envoyé au *Wall Street Journal*, un employé du ministère des Finances a réitéré cette position, affirmant que « seuls les billets et la monnaie canadienne sont reconnus comme ayant cours légal au Canada »³.

Un porte-parole de la Banque du Canada a aussi affirmé que la Banque s'intéresserait de plus en plus à Bitcoin et autres formes de paiements alternatifs, pour des considérations de « stabilité financière », et soulignait que des systèmes de paiements comme Bitcoin requièrent généralement beaucoup moins de surveillance et de réglementations car ils posent beaucoup moins de risques au système financier canadien⁴.

Au-delà des aspects fiscaux, dont s'occupe Revenu Canada, la principale loi qui peut toucher les diverses entreprises Bitcoin est la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*⁵. Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) est l'unité du renseignement financier du Canada chargé de faciliter la détection, la prévention et la dissuasion du blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes. Comme il a été mentionné dans la *Note économique*, le CANAFE a informé plusieurs places d'échanges de bitcoins au Canada au printemps 2013 qu'elles n'étaient pas considérées comme des entreprises de services monétaires (ESM)⁶, et étaient donc exemptées des lois sur le blanchiment d'argent.

Toutefois, un document interne non daté du CANAFE, obtenu en février par le *Wall Street Journal*, indiquait que l'organisation avait « identifié plusieurs façons de réglementer Bitcoin et de mitiger les risques de son utilisation au Canada ». Le document décrivait quelques-unes de ces options, dont (traduction libre) : « couper l'oxygène à Bitcoin en refusant aux Canadiens l'accès au marché des changes [...] en réglementant les places d'échanges de bitcoins et en reléguant ces places d'échanges dans l'économie souterraine, de façon à dévaluer la monnaie virtuelle »⁷.

³ David George-Cosh, « Canada Says Bitcoin Isn't Legal Tender », blogue du *Wall Street Journal* (Canada Real Time), 16 janvier 2014.

⁴ *Ibid.*

⁵ Matthew Burgoyne, « All you need to know about federal bitcoin law in Canada », *Coindesk*, 23 octobre 2013.

⁶ Jasper Hamill, « Canadian Regulators Welcome US Bitcoin Refugees with Open Arms », *The Register*, 20 mai 2013.

⁷ David George-Cosh, « Canada Regulators Look at Ways to Get a Better Handle on Bitcoin », blogue du *Wall Street Journal* (Canada Real Time), 11 février 2014.

Il a fallu attendre le budget fédéral de février 2014 pour obtenir plus de précisions sur les intentions du gouvernement envers Bitcoin. Dans une section du budget intitulée « Renforcer le régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes », le gouvernement affirme qu'il présentera des modifications législatives :

Le régime canadien demeure solide et efficace, et il est conforme aux normes internationales. Cela dit, il est important d'améliorer ce régime continuellement en fonction de risques émergents, dont ceux posés par les monnaies virtuelles, par exemple Bitcoin, qui compromettent le leadership du Canada sur la scène internationale dans la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.⁸

À cette fin, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a procédé à un examen quinquennal de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*. Le gouvernement entend ensuite déposer des modifications législatives pour renforcer le régime et, toujours selon le budget 2014, pour « accroître la conformité du Canada aux normes internationales tout en allégeant le fardeau de conformité »⁹.

À cet effet, le Projet de loi C-31, soit la loi portant exécution de certaines dispositions du dernier budget, a été introduit le 28 mars 2014. Il incluait des amendements à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, qui font en sorte d'assujettir les monnaies virtuelles à la loi, ce qui aura pour conséquences d'obliger certaines entreprises qui utilisent des monnaies virtuelles aux mêmes exigences de comptabilité, de vérification d'identité des clients ou de rapports à transmettre au CANAFE dans le cas de transactions suspectes¹⁰.

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a également débuté une étude sur la monnaie numérique à la fin du mois de mars. Dans le cadre de cette étude, le comité s'est

⁸ Gouvernement du Canada, *Budget fédéral 2014*, 11 février 2014, p. 152.

⁹ *Ibid.*, p. 153.

¹⁰ Projet de loi C-31, Chambre des communes du Canada, 28 mars 2014, article 256 (2).

penché sur l'utilisation de la monnaie numérique. Dans son allocution d'ouverture, le sénateur Irvin Gerstein déclarait:

Aujourd'hui, le comité tient sa première réunion sur l'utilisation de la monnaie numérique, ce qui englobe les risques, les menaces et les avantages liés à ces modes d'échange par voie électronique.

La monnaie numérique constitue de toute évidence un sujet pertinent et d'actualité. On en parle presque tous les jours dans les médias. L'objectif de cette première série de délibérations est d'avoir une meilleure compréhension du sujet dont le comité est saisi. Comme je l'ai indiqué au Sénat hier, à ce jour, aucun gouvernement n'a établi une définition de la monnaie numérique, et l'absence d'une telle définition a entraîné beaucoup de confusion sur la façon de traiter le phénomène.

Je pense que c'est le sénateur américain Thomas R. Carper, le président du Comité sénatorial américain de la sécurité intérieure, qui a le mieux résumé la situation lorsqu'il a dit: " Les monnaies numériques — plus particulièrement le bitcoin — ont frappé l'imagination des uns, suscité la peur chez d'autres et semé une grande confusion chez beaucoup d'autres parmi nous. "

À juste titre, la monnaie numérique retient considérablement l'attention des organismes de réglementation, des organismes d'application de la loi, des investisseurs et des entrepreneurs¹¹.

Enfin, notons qu'au Canada, les entreprises Bitcoin doivent aussi se plier aux exigences des lois provinciales de protection du consommateur. Comme toute entreprise, elles doivent respecter les diverses lois qui régissent leurs interactions avec le public.

Jusqu'ici, le Canada a toujours été considéré comme une juridiction accueillante pour les entreprises Bitcoin. Cela a permis à plusieurs entreprises de naître, de se développer et de créer des emplois, en concentrant leurs efforts sur la recherche de produits innovants, plutôt que sur la conformité à des réglementations excessives. Les récents développements annoncés dans le

¹¹ Le sénateur Irving Gerstein, président, allocution lors de la première réunion du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce sur l'utilisation de la monnaie numérique, 26 mars 2014.

dernier budget fédéral ont soulevé des interrogations sur la nature de la réponse réglementaire que le Canada s'apprête à formuler en regard de Bitcoin et des autres monnaies numériques.

Partie 2 - Deux gouvernements moins favorables à Bitcoin : Chine et Russie

CHINE

Les banques et institutions financières en Chine n'ont pas le droit de transiger des bitcoins. Elles ne peuvent offrir des services en bitcoins à leurs clients, ni acheter ou vendre des bitcoins. En décembre 2013, la Banque centrale de Chine ainsi que quatre commissions et ministères gouvernementaux ont publié un communiqué mettant en garde contre les risques de Bitcoin. On y affirmait que Bitcoin - défini comme une « commodité virtuelle » - n'était pas une monnaie par nature, et que le bitcoin ne devrait pas circuler dans les marchés et être échangé comme une monnaie. Le communiqué affirmait aussi que Bitcoin comportait des risques en ce qui a trait au blanchiment d'argent et proposait une surveillance accrue des sites Web qui fournissaient des services ou de l'information sur Bitcoin¹². Les autorités ajoutaient que les individus étaient libre d'acheter ou vendre des bitcoins à leurs propres risques.

En mars 2014, des rumeurs circulaient à l'effet que la Banque centrale de Chine s'apprêtait à mettre en application les mesures évoquées dans son annonce de décembre 2013, en ordonnant aux banques de fermer tous les comptes bancaires de places d'échange de bitcoins, et en punissant les banques fautives au besoin¹³.

RUSSIE

En Russie, bien qu'il n'y ait pas de réglementation spécifique à Bitcoin, la loi stipule que le rouble est le moyen de paiement exclusif au pays et qu'il est interdit d'introduire une autre unité monétaire dans le marché. Selon un rapport d'une firme d'avocats (Tolkachev and Partners), la loi exige que tous les prix pour les transactions financières sur le territoire russe soient exprimés

¹² Global Legal Research Center, *Regulation of Bitcoin in Selected Jurisdictions*, The Law Library of Congress, janvier 2014, p. 6.

¹³ Simon Rabinovitch, « Bitcoin set for fresh Chinese regulatory attack », *Financial Times*, 2 avril 2014.

en roubles¹⁴. Si Bitcoin est considéré par des parties comme une monnaie étrangère (ou substitut) dans une transaction particulière, celle-ci pourrait être reconnue comme illégale. Le contexte russe en est un d'inquiétude croissante concernant le rôle des transferts électroniques de fonds dans le blanchiment d'argent. Comme l'expliquait le procureur général, la plus puissante entité judiciaire en Russie : « Les systèmes de paiements anonymes et les crypto-monnaies qui ont gagné considérablement en popularité, incluant la plus fameuse d'entre elles, Bitcoin, sont des substituts monétaires et ne peuvent être utilisés par des individus et des personnes légales¹⁵ ». Les actions prochaines des autorités réglementaires pourraient grandement ralentir le développement de Bitcoin en Russie.

Partie 3 - Bitcoin et les banques

Bitcoin étant une monnaie numérique, il faut s'attendre à ce qu'elle attire l'attention des banques et de l'industrie financière.

Il est mentionné dans la *Note économique* que le premier partenariat entre une banque et une place d'échange Bitcoin a eu lieu en Allemagne. En juillet 2013, l'entreprise Bitcoin Deutschland GmbH, qui gère la plateforme d'échange Bitcoin.de, a conclu un partenariat avec une banque, Fidor, afin de fournir des services bancaires aux clients de Bitcoin.de, le tout sujet aux règles en vigueur dans le marché financier allemand, incluant la réglementation liée au blanchiment d'argent¹⁶.

En octobre 2013, une autre place d'échange, Kraken, créait à son tour un partenariat avec la banque Fidor afin que celle-ci fournisse des services bancaires traditionnels aux clients européens de Kraken¹⁷.

Au Canada, les banques ne se sont pas beaucoup prononcées au sujet de Bitcoin. En avril 2014, le chef de la direction de la Banque de Montréal, Bill Downe, a toutefois affirmé au *Financial*

¹⁴ Global Legal Research Center, *op. cit.*, note 11, p. 19.

¹⁵ Kathrin Hille et Stephen Foley, « Russia prepares crackdown on Bitcoin », *Financial Times*, 9 février 2014.

¹⁶ « Bitcoin.de and Fidor Bank AG Agree on Large-Scale Partnership », Communiqué de presse, 11 juillet 2013.

¹⁷ Andrew Saks McLeod, « The Legitimization of Bitcoin: Kraken Partners with BaFin Regulated Fidor Bank », *Forex Magnates*, 9 octobre 2013.

Post qu'il serait ouvert à ce que l'institution accepte un jour des transactions en bitcoins. M. Downe précisait que si le Bitcoin était fiable et bien encadré, « rien ne justifierait que nous ne servions pas d'intermédiaires dans des transactions liées au bitcoin. Si vous voulez aujourd'hui transiger des francs suisses, des yens ou des dollars américains, nous pouvons le faire pour vous. Si le bitcoin devenait un moyen d'échange fiable, à ce moment nous pourrions faire des affaires en Bitcoin »¹⁸.

Il y a quelques mois aux États-Unis, la banque Wells Fargo avait été la première grande banque à démontrer un intérêt pour Bitcoin, en organisant une rencontre qui incluait des représentants du gouvernement. L'invitation à l'événement stipulait que:

Un panel d'experts allait se prononcer sur les tendances du marché, les opportunités d'investissements, les impératifs de conformité et l'interopérabilité de Bitcoin avec les monnaies fiduciaires traditionnelles. Quelles industries en souffriront? Lesquelles en profiteront? Une attention particulière sera portée à la conformité juridique, à la gestion du risque et aux cadres de politique¹⁹.

Plusieurs banques ont tout de même publié des analyses et des notes de recherche sur Bitcoin. La banque JP Morgan a publié en février 2014 un rapport intitulé « The audacity of bitcoin ». Elle y soulignait entre autres qu'en tant que moyen d'échange, d'unité de compte et de réserve de valeur, le bitcoin était de loin inférieur aux monnaies fiduciaires. Les auteurs notaient toutefois que le plus grand attrait de Bitcoin réside dans les faibles coûts de transfert de fonds:

Aussi compliqué que le processus semble être, il répond en partie à plusieurs défauts des monnaies fiduciaires. Il amène un rythme constant et prévisible de croissance de la masse monétaire. Il élimine le risque de contrôle des capitaux puisque le réseau n'a pas d'autorité centrale. Il vérifie les fonds de façon à éviter la fraude et il réduit de façon

¹⁸ John Greenwood, « BMO open to Bitcoin if virtual currency is regulated, reliable, says CEO Bill Downe », *Financial Post*, 1er avril 2014.

¹⁹ Invitation de Wells Fargo à l'événement.

significative les coûts de transaction pour les paiements [...] Nul besoin d'être un mécréant, un économiste autrichien ou un anarchiste pour apprécier un tel système²⁰.

L'analyste David Woo, de Bank of America, a quant à lui publié une note aux clients de la banque qui exprimait une vision plus positive de Bitcoin. On pouvait notamment y lire que cette monnaie numérique avait un « potentiel de croissance clair », que la valeur maximale d'un bitcoin pourrait atteindre 1300 \$US et que Bitcoin pourrait devenir un compétiteur sérieux pour les entreprises traditionnelles de transferts de fonds²¹.

Enfin, au Québec, Desjardins a publié en novembre 2013 une étude économique sur Bitcoin intitulée « Les limites des monnaies du type Bitcoin » dans laquelle l'auteur concluait que les devises électroniques comme le bitcoin comportent des limites et des risques. Contrairement aux monnaies traditionnelles, ces « cryptomonnaies » basées purement sur la spéculation échappent au contrôle des gouvernements et des banques centrales, stipulait la note, ajoutant que l'absence de cadre réglementaire et de mécanisme de régulation est très problématique :

L'anonymat et l'absence de règles créent un terrain fertile pour des activités illégales. Le site Internet Silk Road, fermé par le Federal Bureau of Investigation (FBI) en octobre dernier pour cause de commerce illicite, avait la particularité d'accepter exclusivement le paiement en bitcoins. D'autres sites de ce genre prospèrent en ligne, et en raison de leurs avantages, les cryptomonnaies complètent bien l'offre de service.

Une autre caractéristique moins noble de ces monnaies est leur apparence à un schéma de Ponzi. La façon dont les cryptomonnaies sont créées semble donner un avantage aux premiers arrivants. Cela explique peut-être pourquoi autant de gens essaient de démarrer ce type de monnaie²².

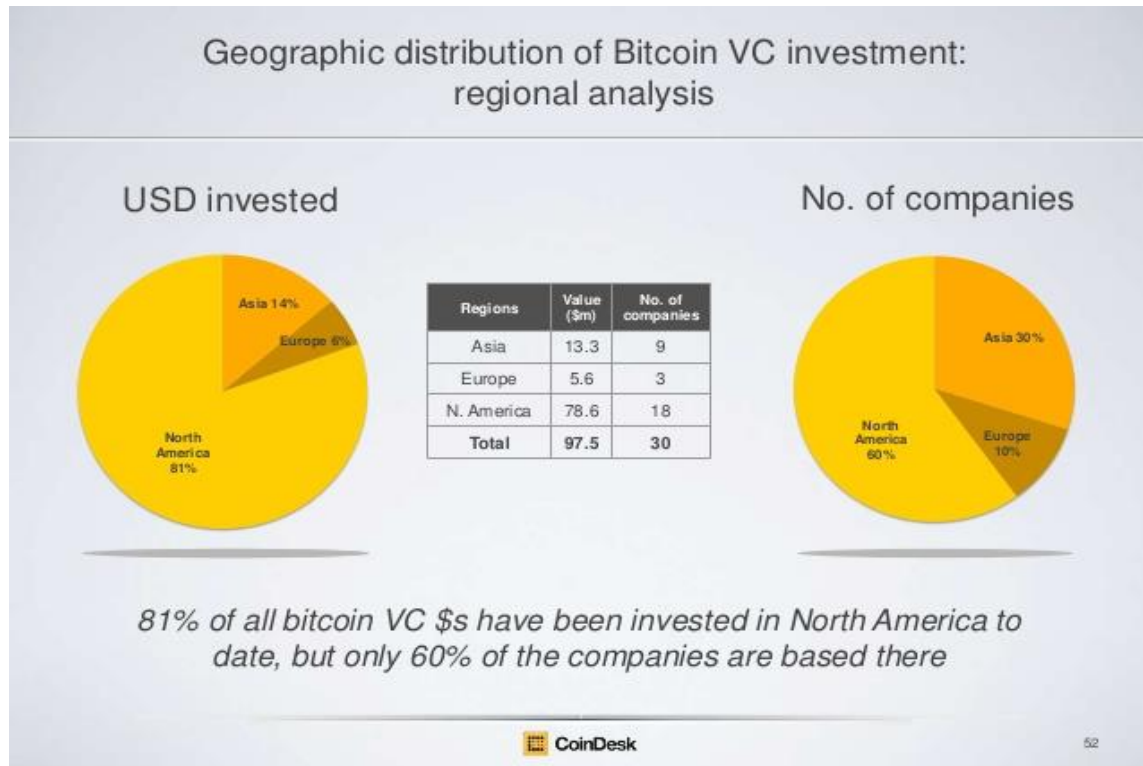
²⁰ John Normand, « The Audacity of bitcoin: Risks and opportunities for corporates and investors », J.P. Morgan Global FX Strategy, 11 février 2014, p. 4.

²¹ Sam Ro, « BOOM: A Major Wall Street Bank Just Initiated Coverage on Bitcoin and Identified a Fair Value », *Business Insider*, 5 décembre 2013.

²² Hendrix Vachon, « Les limites des monnaies du type bitcoin », *Études économiques, Mouvement des caisses Desjardins*, 21 novembre 2013, p. 4.

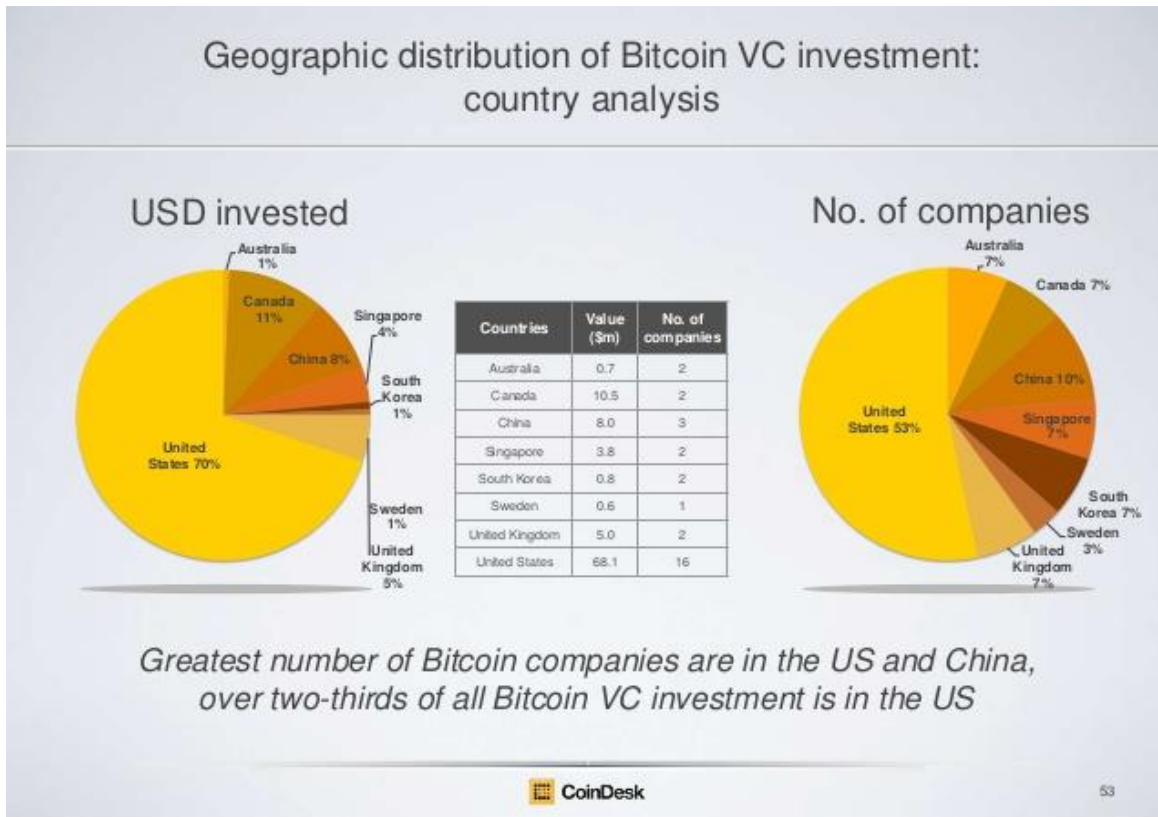
Partie 4 - Bitcoin et le capital de risque

Distribution géographique de l'investissement en capital-risque pour Bitcoin - par région du monde



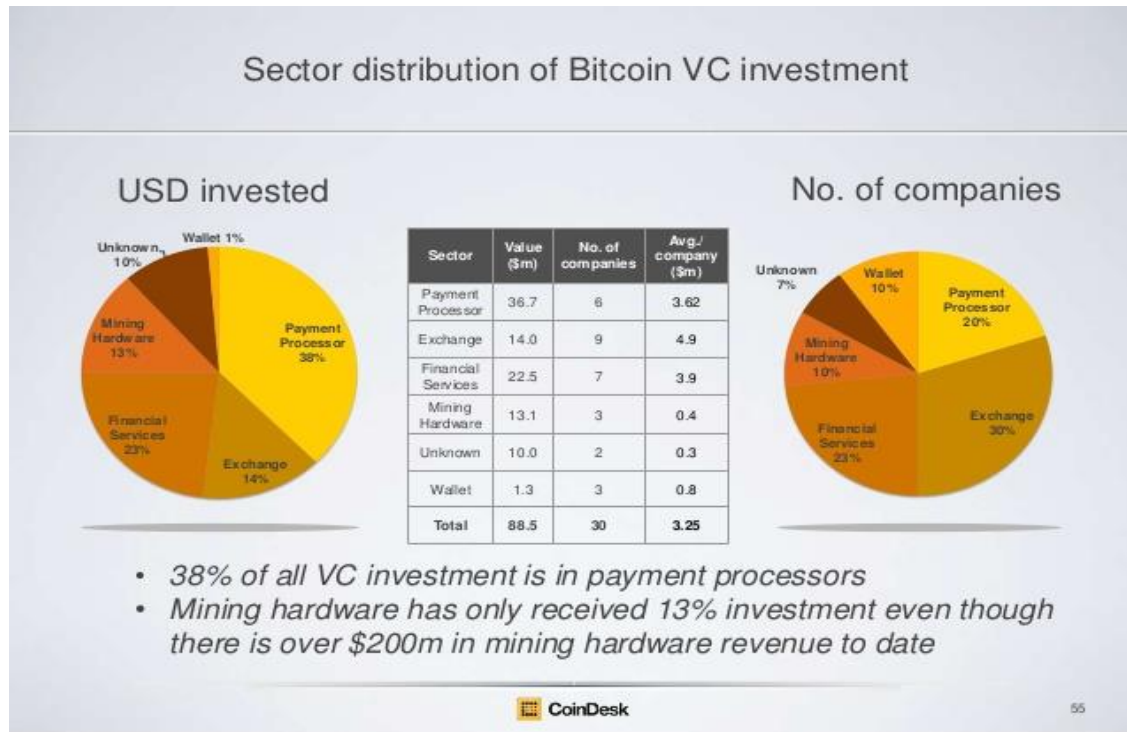
Source : Coindesk, *State of Bitcoin 2014*, février 2014, p. 52.

Distribution géographique de l'investissement en capital-risque pour Bitcoin - par pays



Source : Coindesk, *State of Bitcoin 2014*, février 2014, p. 53.

Distribution sectorielle de l'investissement en capital de risque pour Bitcoin



Source : Coindesk, *State of Bitcoin 2014*, février 2014, p. 55.