

Un examen indépendant du blanchiment d'argent dans les casinos du Lower Mainland mené pour le procureur général de la Colombie-Britannique

RECOMMANDATION PROVISOIRE

1. Je recommande que la province de la Colombie-Britannique présente des observations au Comité permanent des finances de la Chambre des communes concernant la consultation publique en cours portant sur les modifications à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (LRPCFAT).

QUESTION

2. Le 7 février 2018, le ministre des Finances a publié un document de consultation publique portant sur la LRPCFAT. Des audiences du Comité parlementaire sur la loi ont lieu ce mois-ci à Ottawa.

CONTEXTE

3. Depuis 1989, le *Code criminel* du Canada comporte l'infraction de recyclage et de possession des produits de la criminalité. En 1993, le Parlement a adopté une loi fédérale qui obligeait les institutions financières à tenir des registres de certaines opérations. Cette loi a été remplacée en 2000 par la LRPCFAT, laquelle a fait l'objet de modifications à plusieurs reprises depuis.

4. La LRPCFAT a fait passer le Canada d'un régime de tenue de documents à un régime de déclaration et a créé l'unité du renseignement financier du Canada, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE). La *Loi* faisait suite aux engagements internationaux pris par le Canada. Bien que le *Code criminel* soit du ressort du procureur général du Canada, le ministre des Finances est responsable de la LRPCFAT.

5. Environ 100 000 entreprises et institutions financières sont maintenant tenues de présenter une déclaration des opérations importantes en espèces (DOIE) et une déclaration des opérations douteuses (DOD) au CANAFE. Certains secteurs ont des exigences supplémentaires

en matière de déclaration. À cet égard, les casinos doivent également présenter une déclaration relative aux déboursements en espèces.

6. Le CANAFE effectue des vérifications des entités déclarantes et le fait tous les deux ans pour les casinos de la Colombie-Britannique. Il est investi du pouvoir d'imposer des pénalités administratives pécuniaires (PAP). La plus grande pénalité imposée à l'égard des casinos a été imposée à la British Columbia Lottery Corporation (BCLC) en 2010. La BCLC a porté la décision sur la PAP en appel à la Cour fédérale. L'affaire a été réglée en 2016, dans ce que l'on pourrait âprement qualifier de match nul. Jusqu'alors, le CANAFE était satisfait de la qualité des déclarations de BCLC. De plus, toute sa structure de PAP avait été remise en question en raison d'affaires non liées entre elles qui mettaient en doute le manque de critères objectifs utilisés pour déterminer le montant d'une pénalité.

7. CANAFE analyse les millions de rapports qu'il reçoit annuellement et soit communique de façon proactive les renseignements recueillis dans ces rapports aux services de police et à d'autres organismes soit répond aux demandes de renseignements provenant des mêmes entités. À l'heure actuelle, les services de police semblent satisfaits du niveau de coopération qu'ils reçoivent du CANAFE. L'hyperlien suivant fournit un résumé du plus récent rapport annuel du CANAFE : <http://www.canafe-fintrac.gc.ca/publications/ar/2017/1-fra.asp>.

8. Néanmoins, le CANAFE fait figure d'exception parmi les unités de renseignements (URF) du monde, car les organismes d'application de la loi ne sont pas autorisés à travailler dans ses bureaux. Cela est principalement dû aux préoccupations en matière de vie privée et au titre de la *Charte*. De par son contrat, Fincen, l'URF des États-Unis, est composé de spécialistes de l'application de la loi et d'autres spécialistes. Dans une certaine mesure, les services de police canadiens et le CANAFE travaillent avec des œillères, ne sachant pas qui possède des renseignements ou en a besoin jusqu'à ce qu'une communication proactive ou qu'une demande de renseignements soit faite.

9. L'administration centrale du CANAFE est située à Ottawa, toutefois il a un bureau régional situé à Vancouver, sur la rue West Georgia. Au cours de cet examen, j'ai rencontré le cadre supérieur du CANAFE à Ottawa et, à deux reprises, le directeur régional à Vancouver et les membres de son personnel. Toutes les personnes avec lesquelles j'ai communiqué étaient des plus coopératives.

10. Le Comité permanent des finances de la Chambre des communes effectue actuellement un examen parlementaire de la LRPCFAT. L'examen prévoit de nombreuses modifications éventuelles à la *Loi*, ce qui permettra au Canada de réagir adéquatement à une vérification du Groupe d'action financière (GAFI) sur la législation canadienne. Le document de consultation est complet et est accessible à <https://www.fin.gc.ca/activty/consult/amlatfr-rpcfata-fra.asp>.

Dans la section suivante, je passe en revue certaines des propositions qui ont une incidence sur la C.-B. et qui ont été soulevées au cours de mon examen.

11. Il est également utile d'examiner la dernière évaluation mutuelle de la législation du Canada par le GAFI, qui met en lumière diverses lacunes dans le régime existant du Canada. Par le passé, c'est presque toujours au moyen de cette forme de pression internationale exercée par les pairs que des changements importants ont été apportés aux diverses lois criminelles et autres lois fédérales du Canada relatives aux produits de la criminalité, au blanchiment d'argent et à la corruption. L'examen du GAFI est accessible à <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-Canada-2016.pdf> [EN ANGLAIS SEULEMENT]. Il y a de nombreuses mentions sur des casinos dans le rapport du GAFI¹.

12. Je ne commenterai pas les questions de la propriété effective et des dénonciateurs que le ministre connaît déjà très bien et qui sont abordées plus à fond dans le document de consultation (chapitre 1 – Transparence des entreprises, chapitre 4 – Dénonciation).

PROPOSITIONS PORTANT SUR LE DOCUMENT DE CONSULTATION

La profession juridique

13. Le document de consultation énonce ce qui suit :

« Nous chercherons à faire participer les barreaux canadiens aux travaux du gouvernement visant à trouver des solutions. De plus, le Ministère a l'intention de réinstaurer des dispositions législatives et réglementaires conformes à la Constitution qui assujettiraient les conseillers juridiques et les cabinets d'avocats à la LRPCFAT. »

14. Il ne fait aucun doute que l'absence de signalement par les avocats constitue une lacune importante au Canada et constitue un obstacle important aux enquêtes policières sur le mouvement de l'argent par l'intermédiaire des secteurs de l'immobilier et d'autres secteurs financiers. Le Canada est marginal dans ce cas également. D'autres territoires de common law, y compris le Royaume-Uni, ont mis en place des dispositions strictes qui exigent des déclarations de l'information financière de la part des avocats. Franchement, la consultation a eu lieu pendant des années. Il existe un réel besoin de lois qui résistent à une contestation

¹ Voir aussi l'article contemporain du *Globe and Mail*, <https://www.theglobeandmail.com/report-on-business/canada-given-lukewarm-grade-on-anti-money-laundering-efforts/article31892936/>.

fondée sur la *Charte* et qui exigent la déclaration des fonds détenus dans des comptes en fiducie d'avocats.

15. L'ironie est qu'en Colombie-Britannique, la plupart des opérations immobilières personnelles sont traitées par des notaires, qui relèvent du CANAFE. Il est difficile de justifier pourquoi leur façon de traiter l'argent devrait être abordée différemment de celle des avocats.

SECTEURS À HAUT RISQUE

16. Le document de consultation énumère plusieurs entreprises et personnes auxquelles la *Loi* pourrait être élargie, au moyen de modifications à la LRPCFAT. Cela s'apparente quelque peu au jeu de « taper sur la tête d'une taupe », alors que le CANAFE tente de combler les lacunes dans les secteurs vulnérables qui ne font pas de déclaration actuellement. Les éléments suivants présentent un intérêt :

Paris mutuels et courses de chevaux

17. La *Gaming Policy and Enforcement Branch* (GPEB) régit actuellement ce secteur. J'ignore si la C.-B. a déjà examiné la présence du blanchiment d'argent dans le secteur des courses de chevaux. Les exigences en matière de déclaration éclairciraient certainement la situation.

Concessionnaires automobiles

18. Il est bien documenté que le mode de vie criminel gravite souvent vers les biens de consommation coûteux; comme les voitures de luxe et les bateaux de plaisance. En raison de leur grande valeur, ces articles sont également d'excellents mécanismes par le truchement desquels l'argent blanchi peut être réintroduits dans l'économie légitime au cours de la phase d'intégration du processus de blanchiment.

19. Les articles de luxe représentent un intérêt parce que le gouvernement n'effectue aucun suivi des achats faits en espèces. Ce ne sont pas des opérations faisant l'objet de déclaration au CANAFE.

20. Vancouver a été décrite comme la première ville des super voitures en Amérique du Nord. De plus, les concessionnaires automobiles de la grande région métropolitaine de Vancouver sont parmi les plus importants concessionnaires d'automobiles de luxe neuves et d'occasion au Canada, selon le volume des ventes.

21. En substance, une personne peut entrer chez un concessionnaire de voitures de luxe et acheter un véhicule haut de gamme avec 400 000 \$ au comptant. Les politiques du concessionnaire constitueront la seule barrière.

22. Il estime qu'un nombre incroyablement élevé de « revendeurs », d'intermédiaires non réglementés, exercent des activités en C.-B., et une campagne de sensibilisation ambitieuse est en cours pour informer les Britanno-Colombiens des dangers associés aux transactions conclues avec des revendeurs. Le fait que ces activités sont toutes conclues au comptant les rend extrêmement vulnérables à l'introduction d'argent sale².

Fournisseurs de service à une compagnie

23. Ce secteur à risque élevé est pertinent relativement à la question de la propriété véritable.

Assureurs hypothécaires, bureaux d'enregistrement de titres immobiliers et sociétés d'assurance de titres

Prêteurs hypothécaires non réglementés par le gouvernement fédéral

24. Ces deux secteurs sont pertinents relativement aux transactions immobilières. Comme pour les autres secteurs, s'il existe des lacunes quant aux entités qui doivent faire rapport, ceux qui cherchent à blanchir de l'argent se dirigeront sur ces voies.

25. Le secteur immobilier constitue une préoccupation puisqu'il est estimé qu'un tiers du PIB de la Colombie-Britannique a trait à l'immobilier. Il a été dit que « tout en C.-B. est lié d'une manière ou d'une autre à l'immobilier ». Il a également été sous-entendu qu'il est possible de voir un « rat s'y promener partout », soit sur le marché immobilier, les prêts hypothécaires, les assurances et ainsi de suite.

26. Le 29 septembre 2017, un quotidien a mentionné qu'un inspecteur de la GRC au fait du blanchiment d'argent au sein des casinos avait déclaré qu'à son avis, des joueurs VIP, financés par des entreprises de services monétaires illégales, « détenaient de nombreuses propriétés de luxe dans le Lower Mainland ». Selon cet officier, « nous ne trouvons pas seulement un niveau

² Cela ne signifie pas que les concessionnaires automobiles ne sont pas assujettis à une réglementation. En fait, la Vehicle Sales Authority de la C.-B. a été créée sous l'autorité de la *Motor Dealer Act*, afin d'agir à titre d'organisme de réglementation avec pour mandat la protection des consommateurs. Elle supervise les concessionnaires inscrits.

de prête-noms, mais deux, trois et quatre. Et certains de ces prête-noms vivent en Chine, et ils sont soit des membres de votre famille, ou ils ne savent pas qu'ils sont propriétaires. Donc à l'égard de nombreuses propriétés, nous n'avons pu qu'abandonner. » [TRADUCTION]

27. Le 1^{er} octobre 2017, Post Media nous apprenait que de gros joueurs participaient également à l'achat de biens immobiliers. Citant une recherche par références croisées qu'il a menée entre des dépôts de poursuites civiles, des documents de titres fonciers et des dossiers de la BCLC obtenus au moyen de demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, il a remarqué qu'en 2014, un gros joueur, qui a obtenu 645 000 \$ en petites coupures par l'intermédiaire d'un point de dépôt à l'extérieur d'un casino, détenait une maison de 14 millions de dollars près du Point Grey Country Club. Il a également allégué que des prêts consentis par une entreprise de services monétaires non inscrite avaient été utilisés pour financer des projets immobiliers et acquitter des paiements hypothécaires. D'importants prêts à court terme étaient prétendument garantis par des biens immobiliers.

28. Un récent article de Kathy Tomlinson du *Globe and Mail* a révélé l'ampleur du problème dans le secteur immobilier de la C.-B. et son effet d'entraînement ressenti dans l'économie. Le procureur général de la C.-B. a dit souhaiter faire avancer la question de la criminalité dans le secteur de l'immobilier maintenant que l'examen en cours du blanchiment d'argent dans les casinos est près d'être achevé.

ÉCHANGE D'INFORMATIONS

29. Comme il est mentionné plus haut, les autorités policières ne collaborent pas avec le CANAFE en raison de préoccupations liées à la protection des renseignements personnels. L'occasion d'élargir l'utilisation des connaissances cumulées au sein du CANAFE constituerait un avantage. À moins que ces connaissances soient utilisées par les autorités policières et d'autres organismes, le CANAFE ne fait que recueillir des renseignements.

RESSOURCES

30. La plupart des pistes fournies par les déclarations au CANAFE sont transmises aux forces policières. À moins que ces dernières disposent des ressources appropriées pour donner suite à ces pistes, rien ne se produira. En 2012, la GRC a fermé ses unités nationales des Produits de la criminalité et des Infractions commerciales en faveur d'une nouvelle orientation fondée sur des groupes de travail envers les enquêtes. Bien qu'il y ait des indicateurs que la GRC soit en voie de rebâtir son expertise en matière de criminalité financière, les lacunes de la police fédérale à l'égard de cet important domaine entre 2012 et 2017 ont entraîné le transfert des

responsabilités relatives à la criminalité des « cols blancs » aux forces policières provinciales et municipales, lesquelles n'ont en général pas les ressources ni l'expertise nécessaires pour traiter ces dossiers complexes.

ORDONNANCES SUR LA DÉSIGNATION DE CIBLES GÉOGRAPHIQUES

31. Des ordonnances sur la désignation de cibles géographiques peuvent constituer un actif si un secteur à risque élevé ne l'est que dans une ou plusieurs parties du pays. En tant que capitale canadienne des voitures de luxe, une ordonnance sur la désignation de cibles géographiques dans le Grand Vancouver pourrait nécessiter le dépôt de déclarations d'opérations douteuses ou en espèces de la part de concessionnaires automobiles, mais non ailleurs au pays. Toutefois, ces ordonnances pourraient se traduire par un déplacement, les acheteurs locaux se déplaçant en Alberta ou plus loin pour acheter une voiture. La meilleure voie à suivre pourrait être d'établir un seuil de déclaration supérieur à 10 000 \$ pour ces secteurs.

ENTREPRISES DE SERVICES MONÉTAIRES

32. Les entreprises de services monétaires sont devenues partie intégrante du système financier canadien. Leur principal objectif est de transmettre des fonds vers des endroits éloignés par voie électronique. Certaines de ces entreprises servent une clientèle ou une ethnie particulière. Toutes doivent être inscrites auprès du CANAFE. C'est seulement dans la province de Québec que les entreprises de services monétaires sont accréditées par la province. L'accréditation est répandue aux États-Unis.

33. La volatilité du secteur des entreprises de services monétaires a été mise en lumière aux États-Unis, de nombreuses institutions financières ayant mis fin à leurs relations avec ces entreprises dans le cadre d'un processus d'atténuation des risques afin d'éviter les embûches en matière de lutte au blanchiment d'argent qu'elles peuvent poser.

34. De nombreuses entreprises de services monétaires ne sont pas enregistrées et font partie intégrante de l'économie clandestine. Elles tendent à être l'incarnation moderne des services bancaires clandestins et servent à déplacer des fonds à l'échelle mondiale sans la nécessité d'un transfert réel. Au lieu d'un transfert électronique, elles reposent sur le règlement de comptes des deux côtés d'une transaction, parfois appelé « app à app ».

35. Il va sans dire que les entreprises de services monétaires illégales ne soumettent pas de déclarations d'opérations douteuses ou en espèces au CANAFE. Selon la GRC, « elles ont pour but de cacher l'identité du remettant, éviter les lois bancaires et contourner la déclaration de transactions en argent douteuses ». Nous savons que l'affaire la plus importante ayant trait au blanchiment d'argent et aux casinos au Canada à ce jour met en cause une entreprise illégale de services monétaires.

36. Lorsque nous avons demandé au CANAFE quelles mesures il prend lorsque des entreprises de services monétaires illégales sont portées à sa connaissance, nous avons été informés qu'il s'agit d'une infraction sérieuse à la LRPCFAT. Toute occurrence sera portée à l'attention de la police. Toutefois, en C.-B., la GRC a reçu très peu de rapports au sujet d'entreprises de services monétaires non inscrites. On m'a informé que la GRC « prend des mesures quant aux renseignements et autres sources d'information ayant trait aux entreprises de services monétaires et à leur complicité et à la facilitation d'activités criminelles relativement au blanchiment d'argent. Lorsque de tels renseignements sont reçus, les mesures d'exécution sont fondées sur une évaluation des connaissances, le triage et la capacité³. »

RÉSUMÉ

37. Les audiences du Comité permanent sur la LRPCFAT constituent une étape importante du processus de rehaussement du cadre réglementaire de cette loi. Les perspectives de la Colombie-Britannique à l'égard de diverses questions urgentes permettront au Comité de mieux comprendre les défis uniques auxquels nous sommes confrontés dans cette province.

Le tout respectueusement soumis,

Peter German, Q.C., Ph. D.

³ Note de service de la GRC datée du 30 janvier 2018 [TRADUCTION].