



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT D'ARGENT ET LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS TERRORISTES : FAIRE PROGRESSER LE CANADA

Rapport du Comité permanent des finances

L'honorable Wayne Easter, président

NOVEMBRE 2018
42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

**LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT D'ARGENT
ET LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS
TERRORISTES : FAIRE PROGRESSER LE CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des finances**

**Le président
L'hon. Wayne Easter**

NOVEMBRE 2018

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

PRÉSIDENT

L'hon. Wayne Easter

VICE-PRÉSIDENTS

L'hon. Pierre Poilievre

Peter Julian

MEMBRES

Greg Fergus

Peter Fragiskatos

Tom Kmiec

Joël Lightbound (secrétaire parlementaire – membre sans droit de vote)

Michael V. McLeod

Jennifer O'Connell (secrétaire parlementaire – membre sans droit de vote)

Blake Richards

Kim Rudd

Deborah Schulte (secrétaire parlementaire – membre sans droit de vote)

Francesco Sorbara

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Dan Albas

Gary Anandasangaree

Blaine Calkins

Pierre-Luc Dusseault

Julie Dzerowicz

Mark Gerretsen

Raj Grewal

Angelo Iacono

Majid Jowhari

Pat Kelly

Kamal Khera

Wayne Long

Karen Ludwig
Richard Martel
Brian Masse
Kelly McCauley
Phil McColeman
Mary Ng
L'hon. Erin O'Toole
Michel Picard
Sherry Romanado
Jean R. Rioux
Don Rusnak
Ruby Sahota
Raj Saini
Brad Trost
Dave Van Kesteren
Len Webber

GREFFIERS DU COMITÉ

David Gagnon
Alexandre Jacques

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Andrew Barton, analyste
Brett Capstick, analyste
Michaël Lambert-Racine, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

a l'honneur de présenter son

VINGT-QUATRIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	1
EXAMEN LÉGISLATIF DE LA LOI SUR LE RECYCLAGE DES PRODUITS DE LA CRIMINALITÉ ET LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS TERRORISTES	11
INTRODUCTION	11
CHAPITRE 1 : LACUNES LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES	15
A. Propriété effective	15
(i) Contexte	15
(ii) Témoignages.....	19
B. Personnes politiquement vulnérables	21
(i) Contexte	21
(ii) Témoignages.....	22
C. Profession juridique.....	23
(i) Contexte	23
(ii) Témoignages.....	25
D. Guichets automatiques à étiquette blanche.....	26
(i) Contexte	26
(ii) Témoignages.....	27
E. Secteur immobilier et autres prêteurs hypothécaires.....	28
(i) Contexte	28
(ii) Témoignages.....	28
F. Structuration des opérations afin d'éviter la déclaration des opérations	30
(i) Contexte	30
(ii) Témoignages.....	30
G. Véhicules blindés.....	30
(i) Contexte	30
(ii) Témoignages.....	30

H. Négociants en biens de grande valeur et les sociétés de ventes aux enchères.....	31
(i) Contexte	31
(ii) Témoignages.....	31
I. Courtiers en valeurs mobilières	32
(i) Contexte	32
(ii) Témoignages.....	32
 CHAPITRE 2 : ÉCHANGE DE RENSEIGNEMENTS ET PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS DES CANADIENS.....	 37
A. Communication et conservation des renseignements au sein du gouvernement	37
(i) Contexte	37
(ii) Témoignages.....	39
B. Communication et conservation des renseignements entre le gouvernement et le secteur privé.....	41
(i) Contexte	41
(ii) Témoignages.....	42
C. Communication et conservation des renseignements au sein du secteur privé	44
(i) Contexte	44
(ii) Témoignages.....	47
D. Communication de renseignements et désengagement financier	48
(i) Contexte	48
(ii) Témoignages.....	48
 CHAPITRE 3 : RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ DU RENSEIGNEMENT ET DE L'EXÉCUTION DE LA LOI.....	 51
A. Poursuites et normes juridiques.....	51
(i) Contexte	51
(ii) Témoignages.....	52
B. Monnaie en vrac et effets au porteur.....	54

(i) Contexte	54
(ii) Témoignages	54
C. Ordonnances de ciblage géographique.....	56
(i) Contexte	56
(ii) Témoignages	56
D. Unités de transparence commerciale.....	57
(i) Contexte	57
(ii) Témoignages	57
E. Mesures de conformité et d’application de la loi.....	58
(i) Contexte	58
(ii) Témoignages	59
CHAPITRE 4 : MODERNISATION DU RÉGIME	63
A. Monnaies virtuelles et entreprises de services monétaires.....	63
(i) Contexte	63
(ii) Témoignages	65
B. Conformité et fardeau administratif.....	69
(i) Contexte	69
(ii) Témoignages	69
C. Déclaration d’opérations douteuses.....	71
(i) Contexte	71
(ii) Témoignages	71
D. Listes de sanctions.....	72
(i) Contexte	72
(ii) Témoignages	73
ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS.....	75
ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES	81
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	83
OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE DU CANADA.....	85

LISTE DES RECOMMANDATIONS

À l'issue de leurs délibérations, les comités peuvent faire des recommandations à la Chambre des communes ou au gouvernement et les inclure dans leurs rapports. Les recommandations relatives à la présente étude se trouvent énumérées ci-après.

Recommandations du chapitre 1

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada travaille de pair avec les provinces et territoires à la création d'un registre pancanadien des bénéficiaires effectifs pour toutes les personnes morales et entités, dont les fiducies, qui exercent un contrôle important, à savoir qu'elles possèdent au moins 25 % de la participation totale ou des titres comportant droit de vote dans une société.

- **Ce registre contiendrait notamment les noms, adresses, dates de naissance et nationalités des personnes qui exercent un contrôle important.**
- **Le registre, qui ne sera pas à la disposition du public, pourrait être consulté par certaines autorités, l'Agence du revenu du Canada, l'Agence canadienne des services frontaliers, le CANAFE, les entités déclarantes autorisées et autres pouvoirs publics.**
- **Pour assurer l'exactitude des renseignements et le bon fonctionnement du registre, il faut se doter des ressources nécessaires pour assurer le suivi des renseignements fournis.**
- **Il serait bon de s'inspirer des bonnes pratiques et des enseignements de l'étranger pour établir le registre. En particulier, le Comité s'intéresse au système d'inscription à deux voies en cours au Royaume-Uni, où l'inscription se fait par l'entremise d'un professionnel du droit ou directement en ligne, comme le montre la Companies House.**
- **Les autorités se verraient conférer les pouvoirs nécessaires pour imposer des sanctions proportionnelles et dissuasives lorsqu'une entité ne se conforme pas entièrement dans les délais prescrits.**

- Les bénéficiaires effectifs de sociétés étrangères qui possèdent des actifs au Canada devraient également s’inscrire au registre.
- Sous réserve du droit canadien, le gouvernement du Canada devrait étudier les demandes soumises par des gouvernements étrangers pour la communication de renseignements inscrits dans son registre des bénéficiaires effectifs dans la mesure où ont été conclus des conventions fiscales ou encore autres ententes ou protocoles juridiques sur le blanchiment d’argent, le financement des activités terroristes ou les activités criminelles éventuels ou existants. 33

Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada examine, précise et éclaircisse au moyen de formation la définition juridique de personnes politiquement vulnérables (PPV). En particulier, la notion d’« association avec une PPV » dans la loi suscite un manque de clarté et d’uniformité dans les institutions quant à la définition exacte d’une PPV..... 34

Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada adopte un modèle de conformité fondé sur les risques pour les personnes politiquement vulnérables et assouplisse les exigences pour les détenteurs de portefeuilles financiers transparents et non susceptibles d’éveiller les soupçons..... 34

Recommandation 4

Étant donné que les avocats du Royaume-Uni ont les mêmes obligations de déclaration en matière de lutte contre le blanchiment d’argent et le financement des activités terroristes que les autres entités déclarantes lorsqu’ils effectuent un travail non judiciaire, le gouvernement du Canada et la Fédération des ordres professionnels de juristes devraient adopter un modèle analogue à celui de l’Office of Professional Body Anti-Money Laundering Supervision du Royaume-Uni.

- Que le gouvernement du Canada demande un renvoi à la Cour suprême du Canada pour savoir si le secret professionnel entre un avocat et son client tient quand le client sollicite des conseils sur le blanchiment d’argent ou le montage financier aux fins d’activités illégales. 34

Recommandation 5

Que le gouvernement du Canada assujettisse, dans le respect de la Constitution, les professions juridiques au régime de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes de sorte que les normes canadiennes énoncées dans la LRPCFAT protègent bien contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. 35

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada envisage d'instaurer un organisme semblable à l'Office of Professional Body Anti-Money Laundering Supervision du Royaume-Uni pour ce qui est des professions autoréglées au Canada. 35

Recommandation 7

Que le gouvernement du Canada modifie la LRPCFAT de sorte à assujettir les véhicules blindés et les guichets automatiques à étiquette blanche au régime de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, à l'instar des États-Unis et du Québec respectivement. 35

Recommandation 8

Que le gouvernement du Canada modifie la LRPCFAT afin de forcer toutes les entités déclarantes, dont les entreprises et professions non financières désignées, notamment les courtiers et prêteurs du secteur immobilier, qui sont pour l'instant exemptés de déclarer obligatoirement la propriété effective, à effectuer ce qui suit :

- établir et vérifier l'identité des propriétaires effectifs;**
- déterminer si leurs clients sont des personnes politiquement vulnérables ou s'ils sont des parents ou des associés d'une personne politiquement vulnérable;**
- interdire l'ouverture de comptes ou les opérations financières jusqu'à ce que l'identité du propriétaire effectif ait été établie et vérifiée à l'aide de documents officiels. 35**

*** Les mesures ci-dessus s’appliqueraient aussi aux propriétaires effectifs étrangers. 35**

Recommandation 9

Que le gouvernement du Canada étende les obligations énoncées dans la LRPCFAT pour les courtiers, représentants et promoteurs aux assureurs hypothécaires, aux entreprises d’enregistrement foncier et d’assurance de titres. 36

Recommandation 10

Que le gouvernement du Canada érige en infraction criminelle le fait qu’une entité ou une personne structure des opérations de manière à éviter les obligations de déclaration. Les dispositions à cet effet seraient inspirées du titre 31 de l’article 5324 du code américain..... 36

Recommandation 11

Que le gouvernement du Canada force les entreprises qui vendent des articles de luxe à satisfaire les exigences de déclaration de la LRPCFAT et à signaler au CANAFE les opérations impliquant de fortes sommes d’argent si ces dernières ne sont pas déjà déclarées autrement. 36

Recommandation 12

Que le gouvernement du Canada modifie les lois sur la protection des renseignements personnels dans l’unique but d’autoriser les organismes de réglementation des valeurs mobilières à examiner en bonne et due forme les états de services professionnels des courtiers de valeurs mobilières et de leurs employés. 36

Recommandation 13

Que le gouvernement du Canada établisse une vision nationale de la lutte contre le blanchiment d’argent en partenariat avec les provinces et territoires et de faire connaître les bonnes pratiques aux organismes de réglementation afin de ne pas négliger les sociétés de valeurs mobilières. 36

Recommandations du chapitre 2

Recommandation 14

Que le gouvernement du Canada examine la « règle de la tierce partie » du gouvernement des États-Unis sur la communication de renseignements et détermine si elle contribuera à la tenue d'enquêtes sur le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes et à leur détection au Canada..... 49

Recommandation 15

Que le gouvernement du Canada élargisse le mandat du CANAFE afin :

- de se consacrer davantage à l'obtention de renseignements utilisables sur le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes à l'exemple du FinCEN aux États-Unis et affecter au CANAFE les ressources nécessaires pour bien mener les analyses correspondantes;
- d'assurer la conservation des renseignements pendant 15 ans;
- de mettre en place un modèle opérationnel propice à la communication bidirectionnelle des renseignements (au lieu d'un simple système de collecte de données);
 - d'aider le CANAFE à faire part de rétroaction, de bonnes pratiques et de tendances à long terme de sorte que les entités déclarantes l'appuient correctement.
- de réclamer davantage de renseignements aux organismes déclarants pour préciser la déclaration d'activités suspectes ou de monter un dossier plus solide avant de transmettre celui-ci aux autorités;
- de publier des données cumulatives, sous réserve des lois canadiennes, sur un groupe d'organismes déclarants précis ou un secteur pour des travaux de statistiques ou de recherche ou encore pour les besoins des pouvoirs publics. 49

Recommandation 16

Que le gouvernement du Canada forme un partenariat et une table ronde avec les ténors de l'industrie qui investissent fortement dans des technologies plus pointues de détection des activités et opérations suspectes afin de favoriser les bonnes pratiques dans l'industrie. 50

Recommandation 17

Que le gouvernement du Canada prenne les mesures nécessaires pour reproduire au Canada le modèle du groupe de travail britannique appelé le Joint Money Laundering Intelligence Taskforce. 50

Recommandation 18

Que le gouvernement du Canada envisage de déposer un projet de loi, qui favorise la communication de renseignements uniquement liés à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes entre les institutions financières sous réglementation fédérale, comme les banques et les sociétés de fiducie, à condition que le CANAFE en soit toujours avisé. 50

Recommandation 19

Que le gouvernement du Canada impose les conditions nécessaires aux banques pour déterminer un « seuil de risque faible » et établisse les exemptions de manière à ce qu'elles ne refusent pas d'ouvrir un compte bancaire aux Canadiens les plus vulnérables, faute de pièces d'identité. 50

Recommandations du chapitre 3

Recommandation 20

Convenant de la difficulté des procureurs à déposer des accusations de blanchiment d'argent en raison de la complexité d'établir les liens entre le blanchiment et les infractions principales, le Comité recommande au gouvernement du Canada :

- de présenter des modifications au Code criminel et à la Loi sur la protection des renseignements personnels de manière à mieux faciliter les enquêtes sur le blanchiment d'argent;**

- d'affecter les ressources nécessaires aux forces de l'ordre et aux procureurs pour qu'ils déposent les poursuites dans les affaires de blanchiment d'argent et de financement des activités terroristes. 61

Recommandation 21

Que le gouvernement du Canada élargisse la surveillance exercée par le CANAFE de façon à ce que les exploitants de casinos, les employés et le personnel de première ligne reçoivent une formation sur les lois sur le blanchiment d'argent. 61

Recommandation 22

Que le gouvernement du Canada mette sur pied un régime de communication des renseignements par le biais du CANAFE et des autorités provinciales responsables des jeux de hasard et d'argent pour un signalement plus rapide et plus précis. 61

Recommandation 23

Que le gouvernement du Canada modifie la LRPCFAT afin que les autorités se servent d'ordonnances de ciblage géographique analogues à ceux employés aux États-Unis.

- Le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires devraient collaborer pour mettre fin à l'échappatoire concernant les ventes entre parties non assujetties aux exigences de la LRPCFAT en matière de rapports, échappatoire qui ouvre la voie au blanchiment d'argent..... 61

Recommandation 24

Que le gouvernement du Canada suive l'exemple des Pays-Bas et accorde aux détenteurs d'actions au porteur, désormais interdites, un temps limité pour les convertir en instruments enregistrés sinon elles seront réputées nulles..... 62

Recommandations du chapitre 4

Recommandation 25

Que le gouvernement du Canada réglemente les échanges de cryptomonnaie où la monnaie à cours forcé est convertie de sorte que ces échanges fassent partie des services offerts par les entreprises de services monétaires. 73

Recommandation 26

Que le gouvernement du Canada établisse un régime de réglementation des portefeuilles de cryptomonnaie pour bien déterminer l'identité des propriétaires et que les autorités et les organismes de réglementation connaissent leur propriétaire effectif s'il y a lieu.

- Veiller à ce que les achats avec des bitcoin dans le secteur immobilier et les cartes de paiement fassent l'objet d'un suivi et soient visés par une réglementation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent;
- Donner aux autorités les moyens de bien déceler et de suivre le piratage de portefeuilles de cryptomonnaie et les omissions de déclarer les gains en capital. 73

Recommandation 27

Que le gouvernement du Canada crée un permis pour les échanges de cryptomonnaies conforme au droit canadien, assorti de mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et qu'il s'inspire du programme de l'État de New York pour en tirer les bonnes pratiques pour ce faire. 74

Recommandation 28

Que le gouvernement du Canada envisage d'interdire les prête-noms. S'ils sont toujours autorisés, les prête-noms devraient être tenus de déclarer leur statut lors de l'enregistrement de l'entreprise et de s'inscrire en tant que tels. Ils devraient obtenir un permis pour exercer leurs activités et avoir des obligations en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. 74

Recommandation 29

Que le gouvernement du Canada modifie la structure de la déclaration des opérations douteuses du CANAFE afin d'inclure des « menus déroulants » pour ainsi en faciliter l'utilisation par des entités déclarantes en particulier et garantir une meilleure conformité. 74

Recommandation 30

Que le gouvernement du Canada modifie la structure de la déclaration des opérations douteuses du CANAFE pour qu'elle ressemble aux formulaires de déclaration employés au Royaume-Uni et aux États-Unis afin qu'il consacre son attention aux infractions possibles plutôt qu'à un seuil monétaire arbitraire. 74

Recommandation 31

Que le gouvernement du Canada ajoute les activités douteuses aux déclarations des opérations douteuses pour faciliter leur déclaration directe au CANAFE par les casinos..... 74

Recommandation 32

Que le gouvernement du Canada actualise la réglementation sur les rapports des institutions financières et y ajoute l'achat en gros en ligne de cartes-cadeaux et de cartes de crédit prépayées. 74



EXAMEN LÉGISLATIF DE LA LOI SUR LE RECYCLAGE DES PRODUITS DE LA CRIMINALITÉ ET LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS TERRORISTES

INTRODUCTION

Le 31 janvier 2018, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes (le Comité) a adopté la motion suivante :

Que, conformément à la motion adoptée par la Chambre le lundi 29 janvier 2018, le Comité entreprenne un examen législatif de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* [...]

Conformément à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (LRPCFAT), un comité soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, doit examiner la *Loi* tous les cinq ans. Ainsi, dans le cadre de cet examen, le Comité a tenu 14 audiences à Ottawa, du 8 février au 20 juin 2018. En outre, du 1^{er} au 8 juin 2018, une délégation du Comité s'est rendue à Toronto, de même qu'à Londres, à Washington D.C. et à New York (les déplacements du Comité). Ces déplacements avaient pour objectifs, d'une part, d'étudier les méthodes et les pratiques exemplaires adoptées ailleurs pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes et, d'autre part, d'évaluer les résultats du Canada à cet égard. Au total, 71 groupes ou particuliers ont témoigné publiquement devant le Comité au cours de l'examen.

Le recyclage des produits de la criminalité (ou blanchiment d'argent) constitue une infraction criminelle aux termes du paragraphe 462.31(1) du *Code criminel*, qui se lit comme suit :

Est coupable d'une infraction quiconque — de quelque façon que ce soit — utilise, enlève, envoie, livre à une personne ou à un endroit, transporte ou modifie des biens ou leurs produits, en dispose, en transfère la possession ou prend part à toute autre forme d'opération à leur égard, dans l'intention de les cacher ou de les convertir sachant ou croyant qu'ils ont été obtenus ou proviennent, en totalité ou en partie, directement ou indirectement :

- soit de la perpétration, au Canada, d'une infraction désignée;



- soit d'un acte ou d'une omission survenu à l'extérieur du Canada qui, au Canada, aurait constitué une infraction désignée.

Essentiellement, le blanchiment d'argent est un stratagème utilisé pour masquer la source des fonds ou des actifs tirés d'activités criminelles.

Le Canada a officiellement mis sur pied un Régime de lutte contre le blanchiment d'argent en 2000, dans le cadre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent. La *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, adoptée la même année, portait création d'un mécanisme de déclaration obligatoire des opérations financières douteuses, des mouvements transfrontaliers d'espèces importants et de certaines autres opérations visées par règlement. Elle portait également création du [Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada](#) (CANAFE), dont le mandat consiste à vérifier la conformité des entités déclarantes, à recueillir et à analyser des [déclarations d'opérations financières](#) et à transmettre l'information pertinente aux organismes d'application de la loi et de renseignement. En décembre 2001, la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* a été modifiée afin d'inclure des mesures de lutte contre le financement des activités terroristes, et est ainsi devenue la [Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes](#). La *Loi* ainsi modifiée portait création du Régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (le Régime); ce faisant, le Canada honorait ses obligations énoncées dans la [Convention internationale des Nations Unies sur la répression du financement du terrorisme](#).

Le CANAFE définit le [financement des activités terroristes](#) comme un acte qui consiste à réunir des fonds pour la réalisation d'activités terroristes. Il peut s'agir de fonds provenant de sources légitimes, par exemple les dons de particuliers, d'entreprises ou d'organismes de bienfaisance qui par ailleurs exercent leurs activités en toute légitimité. Il peut s'agir aussi de fonds d'origine criminelle (par exemple le trafic de stupéfiants, la contrebande d'armes et d'autres biens, la fraude, les enlèvements et l'extorsion¹).

Le Régime vise, d'une part, à déceler et à décourager le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes et, d'autre part, à faciliter la tenue d'enquêtes et de poursuites à l'égard de telles activités. La *Loi* poursuit ces objectifs principalement de trois façons : en fixant des normes de tenue de dossiers et d'identification des clients, en

1 Le financement des activités terroristes constitue une infraction aux termes des [articles 83.02, 83.03 et 83.04](#) ou de l'[article 83.12](#) du *Code criminel* découlant d'une violation de l'[article 83.08](#) (Blocage des biens). Le terme « activité terroriste » est défini au [paragraphe 83.01\(1\)](#) du *Code criminel*.

soumettant les intermédiaires financiers à des obligations de déclaration et en constituant le CANAFE, chargé de l'application du Régime.

Le 7 février 2018, en prévision de l'actuel examen quinquennal de la *Loi*, le ministère des Finances a publié un document de travail, l'[Examen du Régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes](#) (le Document de travail), auquel le plan de travail du présent rapport fait écho. Nous nous pencherons ici sur les lacunes législatives et réglementaires du régime, l'échange d'information et la protection des renseignements personnels des Canadiens, les moyens de renforcer la capacité de renseignement et les mesures d'application de la loi, ainsi que sur la modernisation du Régime.

En ce qui concerne les déplacements du Comité, du 1^{er} au 8 juin 2018, les témoins ont comparu selon la règle de Chatham House. Ce choix visait à favoriser un dialogue ouvert et franc². En conséquence, les témoignages recueillis sont présentés de manière qu'il soit impossible de déterminer l'auteur d'une intervention.

2 Selon la règle de Chatham House, les participants à une réunion sont libres de se servir de l'information reçue, à condition toutefois de ne pas révéler l'identité des interlocuteurs.

CHAPITRE 1 : LACUNES LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES

Le Document de travail fait état d'un certain nombre de lacunes d'ordre législatif et réglementaire du Régime, des lacunes sur lesquelles les témoins ont donné leur point de vue; plus précisément, ils ont formulé des suggestions à propos des points suivants :

- la propriété effective;
- les personnes politiquement vulnérables;
- la profession juridique;
- les guichets automatiques à étiquette blanche;
- le secteur immobilier et les autres prêteurs hypothécaires;
- la structuration des opérations afin d'éviter la déclaration des opérations;
- les véhicules blindés;
- les négociants en biens de grande valeur et les sociétés de ventes aux enchères; et
- les courtiers en valeurs mobilières.

A. PROPRIÉTÉ EFFECTIVE

(i) Contexte

Contrairement au « propriétaire » – qui détient les titres juridiques d'une propriété ou d'un bien en son nom propre –, le « bénéficiaire effectif » est la personne qui jouit de certains avantages découlant de la propriété d'un bien immobilier ou d'un actif sans qu'elle figure nécessairement sur son titre juridique. Par exemple, les particuliers ou les groupes de particuliers qui ne sont pas les propriétaires en droit d'une société peuvent, directement ou indirectement, voter ou influencer sur les activités de celle-ci; en conséquence, ils peuvent être considérés comme ses bénéficiaires effectifs. En général, la propriété est enregistrée, et il est aisé pour le gouvernement ou pour les autorités



d'établir le propriétaire. En revanche, les informations relatives à la propriété effective sont plus difficiles à recueillir ou à obtenir.

La propriété effective est liée au Régime en ce sens que les blanchisseurs d'argent et les financeurs d'activités terroristes peuvent se servir de leur propriété effective d'une entité, par exemple une « société-écran » ou un autre type de personne morale, pour occulter leur identité³.

Selon le [règlement](#) d'application de la *Loi*, un « bénéficiaire effectif » est la personne qui, dans les faits, détient ou contrôle directement ou indirectement 25 % ou plus d'une personne morale, comme une société ou une fiducie. Le bénéficiaire effectif ne peut pas être une autre personne morale ou entité; il doit s'agir d'une personne physique.

Au Royaume-Uni, les entreprises et les sociétés à responsabilité limitée qui exercent des activités sur le territoire sont tenues de fournir à la [Companies House](#), un organisme de direction relevant du [Department for Business, Energy & Industrial Strategy](#), certains renseignements sur les personnes susceptibles d'influencer ou de contrôler une société, que l'on appelle les « personnes qui exercent un contrôle important », ou encore les « bénéficiaires effectifs ». Ces personnes possèdent au moins 25 % de la participation totale ou des titres comportant droit de vote dans une société. Ce registre contient le nom, l'adresse, la date de naissance et la nationalité des personnes en cause. Les informations doivent être confirmées par la société et – hormis l'adresse domiciliaire et la date de naissance complète – sont mises à la disposition du public⁴. Les sociétés peuvent demander à être exemptées de l'obligation de rendre publique la liste des personnes qui, chez elles, exercent un contrôle important, mais uniquement pour certaines raisons (par exemple pour empêcher qu'elles ne deviennent la cible d'activistes). Les organismes d'application de la loi conservent toutefois leur droit d'accès à ces informations.

Aux États-Unis, les [bénéficiaires effectifs](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT] sont également définis à partir du seuil d'actions détenues de 25 %, et les institutions financières désignées doivent, au minimum, appliquer les mêmes exigences liées à la vérification de l'identité des clients aux bénéficiaires d'actions des sociétés clientes qu'à leurs autres clients non constitués en société⁵. Le Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN),

3 Une « société-écran » est une société qui ne participe pas activement à des activités commerciales, mais qui peut servir à des fins commerciales légitimes.

4 La Companies House publie divers [documents d'orientation](#) sur le registre, dont un [guide sommaire](#) sur l'inscription des personnes exerçant un contrôle important au sein d'une entreprise [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

5 Voir : FinCEN, [Frequently Asked Questions Regarding Customer Due Diligence Requirements for Financial Institutions](#), 3 avril 2018.

l'agence de renseignement financier des États-Unis, a décidé en fin de compte d'un seuil de 25 % de détection d'actions par les bénéficiaires effectifs, mais il a indiqué dans une [clarification](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT] que certains intervenants plaidaient en faveur d'une participation minimale de 10 % des propriétaires bénéficiaires, et qu'il pourrait être approprié d'établir le seuil à ce pourcentage.

Le 19 avril 2018, le Parlement européen a adopté la proposition de la Commission européenne de publier une [cinquième directive de lutte contre le blanchiment](#) (AMLD5) visant à prévenir le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent par l'entremise des systèmes financiers de l'Union européenne. L'AMLD5 propose de ramener à 10 % le seuil de détention d'actions pour la propriété effective par les entreprises qui présentent un véritable risque de servir au blanchiment d'argent et à la fraude fiscale.

Une « fiducie » est un instrument juridique par lequel une personne transfère son droit de propriété sur ses biens à un fiduciaire, qui les conserve au profit de toute personne nommée par le cédant. La personne qui cède ses biens à un fiduciaire n'est plus le propriétaire des biens en question, et toute personne nommée à titre de bénéficiaire de ces biens en vertu de la fiducie en devient le bénéficiaire effectif.

Du côté de l'Union européenne, la Commission européenne a adopté en mai 2015 la [quatrième directive anti-blanchiment et financement du terrorisme](#) (la quatrième directive), selon laquelle tous les États membres sont tenus de créer des registres de bénéficiaires effectifs, et ce, pour l'ensemble des personnes morales et entités, y compris les fiducies. Selon la quatrième directive, les entreprises, entités juridiques et autres – comme les fiduciaires de fiducies expresses – doivent recueillir des informations pertinentes, exactes et à jour sur les bénéficiaires effectifs et transmettre ces informations à leur gouvernement. En outre, chaque État membre crée un registre central où il conserve les informations sur les bénéficiaires effectifs et qu'il tient à la disposition – minimalement – des autorités compétentes, des cellules de renseignement financier et de certaines entités précisées, aux fins de l'application de mesures de vigilance à l'égard de la clientèle, ainsi qu'à d'autres personnes pouvant justifier d'un « intérêt légitime » à l'égard desdites informations. Par ailleurs, la quatrième directive impose aux « entités assujetties » (dans le présent cas, les banques et autres établissements financiers et établissements de crédit) l'obligation de s'inscrire et d'appliquer des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle.

En plus de gérer le registre des bénéficiaires effectifs des sociétés sur son territoire, le gouvernement du Royaume-Uni a récemment [annoncé](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT] que la Companies House administrerait également, à compter de 2021, un registre public des bénéficiaires effectifs des sociétés étrangères qui possèdent des actifs au



Royaume-Uni. Le 23 juillet 2018, il a publié un [projet de loi](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT] visant l'établissement d'un tel registre, et un [document donnant](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT] une vue d'ensemble de celui-ci et en établissant le fonctionnement, ainsi qu'une [étude des répercussions](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT] du projet de loi. En résumé, ce dernier propose l'établissement d'un registre public des propriétaires bénéficiaires de toute personne morale ou société de personnes ou des autres entités régies par les lois de tout territoire de l'extérieur du Royaume-Uni qui détient ou souhaite détenir des biens dans ce pays. Ces entités seront tenues de prendre des mesures raisonnables pour déterminer quels sont leurs bénéficiaires et les répertorier, et, si les renseignements ne sont pas vérifiables, elles devront fournir des renseignements sur leurs membres de la haute direction. L'omission de se conformer au registre pourrait entraîner des amendes, des peines d'emprisonnement ou l'impossibilité d'acheter, de vendre ou de louer des biens au Royaume-Uni.

En ce qui concerne les contrats de fiducie (fiducies)⁶, le Royaume-Uni exige de toute fiducie qui paie ou qui doit des impôts de s'enregistrer auprès du [HM Revenue and Customs](#) (HMRC). Le registre contient le nom, l'adresse, la date de naissance et le numéro d'assurance sociale ou de passeport de tous les bénéficiaires de la fiducie. Le registre n'est pas accessible au public; cependant, certaines autorités et le HMRC y ont accès⁷.

Le Canada, pour sa part, collige certaines informations sur les entreprises (notamment le nom et l'adresse des directeurs), qu'il rend accessibles au public lorsqu'une entreprise se constitue en société par actions. Au Canada, une entreprise peut choisir de se constituer sous le régime fédéral, en vertu de la [Loi canadienne sur les sociétés par actions](#), ou sous le régime de la province où elle exerce ses activités, par exemple en vertu de la [Loi sur les sociétés par actions](#) de l'Ontario. Les informations sont conservées par l'autorité sous le régime de laquelle la constitution a été effectuée. [Corporations Canada](#) tient le registre des entreprises constituées en vertu des lois fédérales. Aux États-Unis, les entreprises peuvent également décider de se constituer en société à l'échelle fédérale ou étatique et ne sont pas obligées de divulguer de l'information sur leurs bénéficiaires effectifs au cours du processus. Tant le Canada que les États-Unis n'exploitent donc actuellement pas de registres des bénéficiaires effectifs.

Tels qu'ils l'ont [annoncé](#) le 11 décembre 2017, les ministres des Finances fédéral et provinciaux ont [convenu](#) de modifier les lois sur les sociétés fédérales, provinciales et

6 Avec une fiducie, une personne – le « constituant » – transfère son droit de propriété sur ses biens à un fiduciaire, qui détient ces biens pour le compte du ou des bénéficiaires nommés par le constituant. Ce dernier n'étant plus le propriétaire légitime des biens, il n'a aucune obligation fiscale à leur égard.

7 Pour obtenir de plus amples renseignements à propos du registre des fiducies, voir KPMG, [UK Trust Register – What You Need to Know](#), 11 juillet 2017 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

territoriales afin que les sociétés par actions conservent des informations exactes et à jour sur les bénéficiaires effectifs. Ces informations seront mises à la disposition notamment des autorités et des administrations fiscales. L'[entente](#) a pour objectif de permettre l'entrée en vigueur des modifications d'ici le 1^{er} juillet 2019.

(ii) Témoignages

Au sujet de la création d'un registre public et centralisé de l'information sur les bénéficiaires effectifs des sociétés, [Mora Johnson](#) et [Vanessa lafolla](#), qui ont comparu à titre personnel, ainsi que la [Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada, Canadiens pour une fiscalité équitable](#) et [Transparency International Canada](#) ont recommandé que le Canada mette sur pied un tel registre. En outre, divers témoins ont parlé de la nécessité d'élargir le mandat d'un registre du genre afin de diversifier la nature des informations colligées, notamment sur les autres constitutions et entités juridiques comme les fiducies et les propriétés immobilières. Parmi les témoins favorables à un registre élargi, notons la [Foundation for Defence of Democracies](#), [Christian Leuprecht](#), [Marc Tassé](#) et [Kevin Comeau](#), qui ont comparu à titre personnel. [Transparency International Canada](#) et [Kevin Comeau](#) ont par ailleurs fait observer que le registre doit être assorti des pouvoirs nécessaires à l'application de sanctions proportionnées et dissuasives en cas d'informations mensongères. Pour sa part, [Mora Johnson](#) a expliqué que, en raison de la complexité de la structure de propriété de certaines entreprises, il peut s'avérer nécessaire de recourir à un registre plus perfectionné, capable d'assurer un suivi des informations transmises afin d'atteindre l'objectif voulu.

Les témoins ne s'entendaient pas sur le caractère public d'un registre des bénéficiaires effectifs et sur l'accessibilité des renseignements personnels qu'il contiendrait. [Milos Barutciski](#), qui a comparu à titre personnel, s'est montré favorable à la création d'un registre dont l'accès serait réservé au gouvernement et aux autorités, et le [commissaire à la protection de la vie privée du Canada](#) a laissé entendre que les informations rendues publiques dans un tel registre doivent se limiter à ce qui permettrait d'atteindre un but précis, par exemple autoriser une autre partie contractuelle à savoir avec qui elle faire affaire. L'[Association canadienne du commerce des valeurs mobilières](#), quant à elle, était d'avis qu'il est nécessaire de se doter d'un registre central, mais que la nature publique ou privée d'un tel registre dépend des objectifs des politiques publiques. L'[Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes](#) était d'avis que, en raison de la nature délicate des informations contenues dans un tel registre, il n'est pas nécessairement approprié de les mettre à la disposition du grand public. L'Association a néanmoins admis que le fait d'en permettre l'accès limité aux entités déclarantes autorisées atténuerait en partie le fardeau réglementaire imposé à leur industrie. En outre, l'[Association du Barreau](#)



[canadien](#) a expliqué que les lois qui obligent un avocat à recueillir des informations pour le compte du gouvernement nuisent à la protection du secret professionnel et compromettent l'indépendance de l'Association. Toutefois, des témoins ont informé les membres du Comité au cours de leurs déplacements que les avocats d'autres pays, comme le Royaume-Uni, ont des obligations de déclaration en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme lorsqu'ils effectuent un travail non judiciaire. De plus, l'[Association canadienne de l'immeuble](#) a soutenu que la collecte d'information sur la propriété effective ne devrait pas s'appliquer aux courtiers et aux représentants immobiliers.

Les témoins issus de la fonction publique ont eux aussi abordé la question de la propriété effective. À ce chapitre, le [CANAFE](#) a fait observer que, pour le Groupe d'action financière (GAFI) sur le blanchiment d'argent, la propriété effective constitue l'une des deux grandes lacunes du système canadien⁸. Le [ministère des Finances](#) a indiqué qu'il donnait suite à l'élaboration d'un registre des bénéficiaires effectifs, tandis que le [ministère de l'Industrie](#), quant à lui, a souligné que ce champ relève autant du fédéral que des provinces et que toutes les parties devront grandement se concerter. Le [gouvernement de la Colombie-Britannique](#), pour sa part, a expliqué qu'un registre centralisé est l'une des avenues possibles, mais qu'il serait aussi envisageable que le gouvernement fédéral fixe les pratiques exemplaires sur la communication de la propriété effective et délègue aux provinces et aux territoires la mise sur pied et la gestion de leur propre registre. Enfin, l'[Agence du revenu du Canada](#) a indiqué que l'absence de registre public des bénéficiaires effectifs nuit à ses enquêtes.

Dans le cadre de ses déplacements, le Comité a appris que le registre des bénéficiaires effectifs mis en place au Royaume-Uni est le fruit de nombreuses années d'efforts de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes qui ont dicté les normes pour le reste de l'Europe. De plus, le Comité a appris que le registre ne vise pas les fiducies exemptes d'incidence fiscale, car il a été jugé que ces fiducies sont de nature personnelle; tous les fiduciaires sont néanmoins tenus de tenir à jour leurs dossiers sur les bénéficiaires effectifs et de les remettre aux autorités sur demande.

Le Comité a également appris que le registre en place au Royaume-Uni dépend en grande partie de l'examen public pour vérifier l'exactitude de l'information que fournit chaque société, bien que la Companies House soit en mesure, grâce à la juricomptabilité, d'étudier les allégations d'information inexacte. De surcroît, les personnes chargées au sein d'une société de saisir et de tenir à jour les informations

8 Comme l'a précisé le [ministère des Finances](#), l'autre lacune relevée par le GAFI est l'exclusion du secteur juridique du régime de déclaration.

consignées dans le registre doivent prendre des mesures raisonnables pour identifier les bénéficiaires effectifs de leur société. À défaut de fournir des informations exactes en temps voulu, ces personnes peuvent être tenues personnellement responsables et sont passibles d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à deux ans.

Selon les témoins, l'Union européenne envisage de modifier la définition des personnes qui exercent un contrôle important en faisant passer de 25 % à 10 % le pourcentage de la participation ou des titres à droit de vote qui permet de dire d'une personne qu'elle exerce un contrôle important au sein d'une société.

B. PERSONNES POLITIQUEMENT VUNÉRABLES

(i) Contexte

L'[article 9.3](#) de la LRPCFAT prévoit que toutes les entités déclarantes (énumérées à l'[article 5](#) de la *Loi*) déterminent si elles font affaire avec une « personne politiquement exposée », un membre de la famille d'une personne politiquement exposée visée par le *Règlement* ou une personne dont la personne ou l'entité sait ou devrait normalement savoir qu'elle est étroitement associée – pour des raisons personnelles ou d'affaires – à une personne politiquement exposée. Comme le définit le [paragraphe 9.3\(3\)](#) de la *Loi*, les personnes politiquement vulnérables peuvent être des personnes, nationales ou étrangères, qui occupent certains rangs militaires ou certains postes au sein du gouvernement, ainsi que des dirigeants d'une organisation internationale.

De plus, le [paragraphe 9.6\(2\)](#) de la *Loi* et l'[alinéa 71\(1\)c\)](#) du *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* forcent toutes les entités déclarantes à évaluer le niveau de risque de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes associé à chaque client et les relations d'affaires de celui-ci. Si, à la suite de l'évaluation du risque, l'entité déclarante détermine que les risques sont élevés, elle est tenue de prendre les mesures spéciales ou accrues de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes prévues au [paragraphe 9.6\(3\)](#) de la *Loi* et à l'[article 71.1](#) du *Règlement*.

Le Royaume-Uni et les États-Unis définissent la notion de « personne politiquement exposée » de manière quasi identique, comme on le constate à la lecture du [paragraphe 14\(5\)](#) du *Money Laundering Regulations 2007* et du [Department of the Treasury Regulations](#), respectivement.



(ii) Témoignages

Dans son [Examen du Régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes](#), le ministère des Finances indique que les exigences prévues dans la *Loi* et son règlement d'application à l'égard des entités déclarantes (à savoir déterminer si leurs clients sont des personnes politiquement vulnérables) ne s'appliquent pas aux bénéficiaires effectifs de sociétés clientes ou d'autres entités juridiques telles que les fiducies. À ce propos, [Mora Johnson](#) a fait observer que les personnes politiquement vulnérables utilisent souvent un associé ou un agent, afin que ceux-ci mènent des activités pour leur compte, n'étant pas elles-mêmes identifiées comme des personnes politiquement vulnérables. [Elle](#) a ajouté que cette réalité appelle à la création d'une base de données, ou plus, qui permettrait de cerner certaines tendances et de découvrir des liens entre certaines personnes; à titre d'exemple, elle a mentionné la base de données World-Check, dont les banques se servent. Toutefois, l'accès aux bases de données de ce genre coûte cher et ne sera pas nécessairement à la portée des entités déclarantes de moindre envergure.

L'[Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes](#) aimerait que la définition d'une personne politiquement vulnérable soit précisée, sur le plan tant national qu'étranger, mais s'est dite défavorable pour le moment à ce que la définition soit élargie afin d'y inclure les chefs des Premières Nations. [Elle](#) était aussi d'avis que l'obligation de déterminer si un bénéficiaire effectif est une personne politiquement vulnérable devrait être envisagée seulement après la mise en place d'une méthode fiable d'identification, comme un registre. Pour sa part, l'[Association canadienne de l'immeuble](#) était d'avis que l'instauration de nouvelles exigences concernant la propriété effective et les personnes politiquement vulnérables causerait de grandes frustrations et ferait augmenter les coûts liés à la conformité dans leur secteur.

Dans le cadre de ses déplacements, le Comité a appris que l'identification des personnes politiquement vulnérables manque singulièrement d'uniformité d'une juridiction à l'autre. Jusqu'à présent, les entités déclarantes ont eu le champ libre pour décider dans quelle mesure elles appliqueraient la procédure de diligence raisonnable pour identifier les personnes politiquement vulnérables; bon nombre d'entre elles y ont peu ou pas du tout recours. Par exemple, des témoins ont fait observer que certaines entités déclarantes se contentent de demander à leurs clients de s'auto-identifier en cochant une case dans leur demande de services, sans définir ce qu'elles entendent par « personne politiquement vulnérable », tandis que d'autres ont cessé d'accepter de prendre à leur compte les personnes politiquement vulnérables, car elles ont du mal à cerner le niveau de risque qu'elles représentent. Par ailleurs, certains témoins ont soutenu que la définition dans la loi

canadienne est beaucoup trop vague, au point où chacun serait une personne politiquement vulnérable si l'on interprétait la définition de manière plus technique.

Des témoins ont expliqué que les grandes institutions financières possèdent des services de veille médiatique ou s'abonnent à de tels services pour recenser – grâce aux reportages dans les médias – les personnes qui, parmi leur clientèle, participent à des activités à risque élevé ou, encore, qui sont politiquement vulnérables. Les entités déclarantes de moindre envergure, en revanche, n'ont pas la capacité requise pour exploiter de tels services ou y souscrire. Les témoins ont fait valoir qu'un registre centralisé des personnes politiquement vulnérables permettrait de remédier à ces lacunes du Régime.

C. PROFESSION JURIDIQUE

(i) Contexte

Les avocats qui exercent au Canada et les notaires en exercice au Québec (les juristes) sont autoréglementés par les barreaux de leur province ou de leur territoire, qui sont au nombre de 14. Avant 2015, les juristes figuraient parmi les entités qui, comme le prévoit la LRPCFAT, doivent tenir des dossiers détaillés sur l'activité financière de leurs clients; les organismes d'application de la loi pouvaient consulter ces informations sans obtenir un mandat au préalable. La [Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada](#) a fait valoir que ces dispositions de la *Loi* étaient inconstitutionnelles et, le 13 février 2015, la [Cour suprême du Canada](#) a statué que ces dispositions allaient à l'encontre du secret professionnel⁹. Par suite de l'arrêt de la Cour, les dispositions de la *Loi* ne s'appliquent plus aux juristes. Les barreaux des provinces et des territoires peuvent néanmoins exiger des avocats sous leur autorité de procéder à des vérifications et de tenir un registre des opérations financières de leurs clients.

Le secret professionnel de l'avocat décrit la confidentialité protégée par la loi qui existe pour les communications entre le client et son avocat, laquelle découle de l'argument selon lequel une personne doit pouvoir parler franchement à son avocat pour que celui-ci soit en mesure de la représenter pleinement, ce qui facilite le bon fonctionnement du système juridique. La Cour suprême du Canada a décrit les origines du secret professionnel de l'avocat au Canada dans [R. c. McClure \[2001\]](#), expliquant que ce type de privilège résulte d'une règle de preuve et est devenu un droit fondamental en

9 Voir : [Canada \(Procureur général\) c. Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada, \[2015\] CSC 7.](#)



vertu de la *common law*¹⁰. Dans l'affaire, elle indique que, même s'il existe certaines exceptions à l'égard du secret professionnel de l'avocat (que ce privilège ne s'applique pas aux clients qui n'ont pas l'intention d'obtenir l'avis d'un conseiller juridique), celui-ci doit être aussi absolu que possible pour fonctionner correctement.

Aux États-Unis, le secret professionnel de l'avocat fonctionne de la même façon qu'au Canada, et les professionnels du droit sont exemptés de l'obligation de déclaration dans les deux régimes juridiques. Toutefois, les professionnels de la justice du Royaume-Uni sont assujettis aux mêmes obligations de déclarations que les autres entités déclarantes dans le cadre de tout travail non judiciaire effectué. En général, le Royaume-Uni évalue la prépondérance des intérêts du client différemment qu'au Canada et aux États-Unis. Au Royaume-Uni, on accorde plus d'importance aux obligations des avocats à l'égard des tribunaux, et il existe des différences sociétales entre nos juridictions en ce qui concerne l'interprétation de l'action dans " l'intérêt de la justice " et du rôle que les membres de la profession juridique sont appelés à jouer dans la société¹¹.

Aux États-Unis et au Royaume-Uni, la profession juridique est elle aussi autoréglementée; toutefois, l'[Office for Professional Body Anti-Money Laundering Supervision](#) (OPBAS) du Royaume-Uni établit de quelle façon certains professionnels – par exemple les avocats et les comptables – devraient s'acquitter de leurs obligations professionnelles au chapitre des initiatives en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. L'OPBAS est financé par les droits imposés aux corps professionnels et relève de la [U.K. Financial Conduct Authority](#), l'organe de réglementation prudentielle et de conduite professionnelle du Royaume-Uni. Il a pour objectifs d'améliorer l'uniformité de la supervision des corps professionnels appartenant aux secteurs de la comptabilité et du droit au chapitre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes; toutefois, il ne supervise pas directement les cabinets d'avocats et de professionnels comptables.

Le Trésor du Royaume-Uni contrôle les entités qui sont désignées comme des organismes d'autoréglementation aux fins de la conformité avec les [règlements du Royaume-Uni en matière de lutte contre le blanchiment d'argent](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]. L'OPBAS relève de la Financial Conduct Authority et a le pouvoir de recueillir de l'information, d'effectuer des examens et d'émettre des directives aux organismes autoréglementés. Si un tel organisme ne se conforme pas aux obligations énoncées dans

10 La *common law* découle de la coutume et du précédent judiciaire plutôt que des lois, et porte aussi le nom de « jurisprudence ».

11 Pour un exposé à ce sujet, voir : Publication conjointe de l'Association internationale du Barreau, de l'American Bar Association et du Council of Bars and Law Societies of Europe, [A Lawyer's Guide to Detecting and Preventing Money Laundering](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT], octobre 2014.

les règlements en matière de lutte contre le blanchiment d'argent du Royaume-Uni ou fait une déclaration fautive ou trompeuse à l'OPBAS, la Financial Conduct Authority peut alors le censurer ou recommander le retrait de son titre d'organisme autoréglementé.

(ii) Témoignages

L'exclusion des avocats et des notaires de la LRPCFAT représente pour la [Gendarmerie royale du Canada](#) (GRC) et le [ministère des Finances](#) la lacune la plus importante du Régime. Selon les explications du [gouvernement de la Colombie-Britannique](#), l'absence des avocats a aussi pour effet de nuire aux enquêtes policières sur la circulation des fonds par le truchement du secteur immobilier et des autres secteurs financiers. Pour remédier à cette lacune, [Transparency International Canada](#) et [Marc Tassé](#) ont recommandé que la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada, de concert avec le gouvernement fédéral, intègre les juristes dans le Régime d'une manière conforme à la Constitution. Ils ont aussi avancé que la *Loi* devrait désigner comme étant à haut risque toutes les opérations financières qu'effectuent les juristes – en particulier ceux qui utilisent des comptes en fiducie –, et qu'elle oblige les entités déclarantes à faire preuve d'un surcroît de vigilance quant à ces opérations, par exemple en établissant l'identité du bénéficiaire effectif et la source des fonds. [Transparency International Canada](#) a indiqué que la [Solicitors Regulation Authority](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT], qui régit les avocats en Angleterre et au pays de Galles, est un modèle que pourraient étudier la Fédération des ordres professionnels de juristes au Canada et le gouvernement. En outre, le [gouvernement de la Colombie-Britannique](#) a recommandé qu'une loi soit créée pour exiger la déclaration des fonds détenus dans des comptes en fiducie d'avocats. [Mora Johnson](#), pour sa part, a proposé que les agents et les fiduciaires – y compris les actionnaires et les administrateurs désignés – soient tenus de déclarer à certains fonctionnaires leur statut à titre de représentants et l'identité des parties qu'ils représentent. Tous les témoins, toutefois, ne partageaient pas ces points de vue.

L'[Association du Barreau canadien](#) a souligné que l'indépendance du barreau vis-à-vis du gouvernement et le respect du secret professionnel sont au cœur du système de justice du Canada. C'est pourquoi l'[Association](#) et la [Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada](#) ont recommandé que les barreaux du Canada continuent à autoréglementer leur industrie au chapitre des exigences réglementaires en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. La [Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada](#) a fait valoir que ses règlements qui, entre autres, limitent la capacité d'un conseiller juridique d'accepter de l'argent comptant (le « règlement sur les transactions en espèces ») et imposent des obligations de vérification de l'identité des clients (le « règlement sur l'identification des clients ») témoignent de l'engagement des ordres professionnels de juristes à une



réglementation proactive dans ce domaine. Selon ses estimations, la conjugaison de règles de déontologie, de règles sur la comptabilité financière, du règlement sur les transactions en espèces et du règlement sur l'identification des clients permet de gérer efficacement les risques d'activités de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes impliquant des membres de la profession juridique. La Fédération des ordres professionnels de juristes a aussi attiré l'attention des membres du Comité sur le fait qu'elle effectuait actuellement un examen exhaustif des règles relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent et les produits de la criminalité ainsi que des mesures connexes de conformité et d'application de la loi qu'utilisent les barreaux, et qu'elle mettrait en oeuvre les modifications à ces règles d'ici la fin de 2018. Le 19 octobre 2018, la Fédération a approuvé les règles modifiées.

Selon la GRC, étant donné que les avocats jouent un grand rôle dans les transactions immobilières et d'affaires, il importe de les inclure dans le Régime. Elle a d'ailleurs réalisé un audit, de juillet 2013 à juin 2017, de 51 affaires ayant trait à des crimes financiers; à la lumière de l'audit, elle a constaté que plus de 75 % des avocats en cause étaient soit des suspects directs soit une personne ayant soulevé des doutes au cours de l'enquête.

Dans le cadre de ses déplacements, le Comité a appris de certains témoins qu'il est fréquent que des avocats omettent de vérifier si leurs clients sont inscrits sur les listes de personnes politiquement vulnérables ou les listes de sanctions, faisant observer que rien ne les y oblige. Dans le même ordre d'idées, ces témoins ont précisé que les avocats ne sont pas tenus de se renseigner sur la source de financement de leurs clients et qu'ils croient que leur code de déontologie les oblige à s'intéresser aux questions de blanchiment d'argent et de financement des activités terroristes uniquement dans les cas d'opérations manifestement douteuses.

En ce qui concerne les déclarations au CANAFE, ces témoins ont expliqué que les transferts de 10 000 \$ ou plus depuis le compte en fiducie d'un avocat sont déclarés par la banque qui fournit le compte en question. Toutefois, on ignore la mesure dans laquelle les banques déposeraient des rapports d'opérations suspectes sur ces transferts.

D. GUICHETS AUTOMATIQUES À ÉTIQUETTE BLANCHE

(i) Contexte

Les guichets automatiques « à étiquette blanche » ou « anonymes » sont, la plupart du temps, détenus et exploités par l'entreprise privée et non par une institution financière. Ces guichets automatiques ont accès au réseau de paiement Interac, ce qui permet le

partage de services financiers électroniques et l'accès aux comptes de banque par voie électronique.

En 2015, le ministère des Finances a publié un rapport découlant de l'Évaluation des risques inhérents au recyclage des produits de la criminalité et au financement des activités terroristes au Canada, dans lequel il explique la démarche du Canada en vue « de mieux cerner, de mieux évaluer et de mieux comprendre les risques inhérents au recyclage des produits de la criminalité et au financement des activités terroristes au Canada, et ce, de façon continue ». Selon le rapport, l'industrie des guichets automatiques à étiquette blanche est extrêmement vulnérable au blanchiment d'argent et au financement d'activités terroristes; pourtant, les acteurs de l'industrie ne sont pas assujettis à la LRPCFAT.

(ii) Témoignages

D'après l'ATM Industry Association, l'industrie du guichet automatique est régie par plusieurs règlements fédéraux et provinciaux et assujettie à la supervision du CANAFE par le truchement de ses liens avec les institutions financières. Dans sa déclaration préliminaire, l'Association a expliqué au Comité que, depuis 2009, les guichets automatiques à étiquette blanche sont visés par des règlements précis adoptés pour lutter contre le recyclage de produits de la criminalité, ce qui oblige leurs propriétaires à fournir des renseignements sur eux-mêmes, sur l'origine de l'argent utilisé pour remplir les guichets automatiques et sur l'emplacement des guichets, ainsi que des détails sur le compte bancaire canadien dans lequel le guichet automatique dépose les fonds destinés à être retirés. En outre, l'ATM Industry Association a indiqué que les propriétaires d'entreprise qui possèdent de multiples guichets automatiques ou qui y enregistrent des volumes élevés d'opérations doivent fournir des attestations de vérification des antécédents criminels. De plus, les règlements exigent la tenue d'audits annuels. Elle a également indiqué que le Québec est la seule province au pays à s'être dotée d'une loi sur les d'entreprises de services monétaires qui tient compte des guichets automatiques, y compris les guichets automatiques à étiquette blanche, ajoutant qu'elle préférerait que cette loi soit abrogée ou que les guichets automatiques en soient retirés.

En revanche, selon le CANAFE, les guichets automatiques sont un moyen de blanchir de l'argent; le Centre a concédé toutefois qu'il est difficile de connaître la gravité du problème, car cette variable ne fait l'objet d'aucune mesure étant donné que ce secteur ne fait pas partie des entités déclarantes.



E. SECTEUR IMMOBILIER ET AUTRES PRÊTEURS HYPOTHÉCAIRES

(i) Contexte

Certaines entreprises et certains acteurs du secteur immobilier sont visés par la LRPCFAT, par exemple les courtiers, les représentants et les promoteurs. Toutefois, d'autres entreprises et acteurs, tels que les assureurs hypothécaires, les entreprises d'enregistrement foncier et d'assurance de titres ne le sont pas. Dans son rapport intitulé *Évaluation des risques inhérents au recyclage des produits de la criminalité et au financement des activités terroristes au Canada*, le ministère des Finances fait observer que cette industrie présente une cote élevée de risque de blanchiment d'argent et de financement des activités terroristes.

Au Canada, le secteur hypothécaire s'étend au-delà des banques et comprend une pléthore d'entreprises qui ne sont pas du ressort du gouvernement fédéral (par exemple les sociétés de financement par capitaux propres, les sociétés de financement hypothécaire, les sociétés de placement immobilier, les sociétés de placement hypothécaire, les fonds communs de placement, les sociétés de placement hypothécaire consorsial ou les particuliers qui agissent à titre de prêteurs privés). Tant l'*Évaluation des risques inhérents au recyclage des produits de la criminalité et au financement des activités terroristes au Canada* que le plus récent *rapport d'évaluation mutuelle* [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT] du GAFI ciblent les stratagèmes complexes d'emprunts et de prêts hypothécaires, tels que la fraude hypothécaire, comme étant des domaines à risque de blanchiment d'argent.

(ii) Témoignages

Le *gouvernement de la Colombie-Britannique* a donné un exemple de cas de blanchiment d'argent par le truchement de l'immobilier, un dossier où il a été en mesure d'associer un joueur compulsif, qui avait obtenu 645 000 \$ en petites coupures par un point de chute situé à l'extérieur d'un casino et la propriété d'une résidence de 14 millions de dollars à Vancouver. Par ailleurs, le *gouvernement* a affirmé que les prêts d'une entreprise de services monétaires non enregistrée avaient servi à financer des développements immobiliers et à verser des paiements hypothécaires; il a indiqué son désir de donner suite à la question de la criminalité dans le secteur immobilier maintenant que l'examen sur le blanchiment d'argent dans les casinos touche à sa fin. Il a ajouté que le secteur immobilier est particulièrement préoccupant, car, selon les estimations, le tiers du PIB de la province en dépend. Il a recommandé que les opérations immobilières soient soumises aux exigences de déclarations énoncées dans la LRPCFAT.

[Transparency International Canada](#) a exprimé un avis similaire à celui du gouvernement de la Colombie-Britannique. Par ailleurs, il a recommandé que la *Loi* soit modifiée afin d'exiger des courtiers, des représentants, des promoteurs et des prêteurs qu'ils identifient les bénéficiaires effectifs avant de procéder à une opération. [Il](#) a aussi indiqué que la *Loi* ne tient pas compte des achats d'édifices commerciaux ou résidentiels existants et suggéré que les promoteurs de ces édifices soient inclus dans le Régime afin de minimiser les risques que l'immobilier serve au blanchiment d'argent et au financement des activités terroristes. Enfin, [il](#) a demandé la mise sur pied d'un registre des bénéficiaires effectifs de terrains.

Dans l'exposé qu'elle a livré au Comité, [l'Association canadienne de l'immeuble](#) s'est dite favorable à l'élargissement des types d'entités tenues de faire une déclaration au CANAFE afin d'équilibrer la situation dans le secteur immobilier. De plus, [l'Association](#) a souligné que le gouvernement devrait se concentrer sur l'élimination des échappatoires qui existent dans le secteur immobilier et indiqué que les ventes entre particuliers ouvrent la voie aux vulnérabilités que peuvent exploiter les blanchisseurs d'argent. Selon [l'Association](#), les entreprises qui facilitent ce type de transactions devraient elles aussi être soumises aux mêmes obligations de déclaration et de tenue de registre. Elle a par ailleurs reconnu qu'il sera essentiel de consentir des efforts en matière d'éducation et de sensibilisation à l'endroit des agents et des courtiers immobiliers, nouveaux et anciens, pour s'assurer qu'ils comprennent les exigences auxquelles ils doivent satisfaire. [Elle](#) a également suggéré que le CANAFE améliore sa stratégie de rayonnement en vue d'établir des partenariats durables avec les entités déclarantes et d'optimiser la conformité. Enfin, elle a recommandé que le CANAFE clarifie les directives en vigueur de manière que les courtiers et les agents les comprennent bien, et qu'il interprète ses politiques d'une façon mieux adaptée à l'industrie.

Dans le cadre de ses déplacements, le Comité a entendu des témoignages selon lesquels le secteur de l'immobilier comprend mal les obligations auxquelles le Régime les soumet. Plus particulièrement, les acteurs du secteur ne saisissent pas la complexité de l'interaction entre les structures de propriété des sociétés et la règle de la « notoriété du client », et ils ne vérifient pas si leurs clients figurent sur les listes de sanctions et les listes des personnes politiquement vulnérables.



F. STRUCTURATION DES OPÉRATIONS AFIN D'ÉVITER LA DÉCLARATION DES OPÉRATIONS

(i) Contexte

Selon la *Loi*, les entreprises peuvent se structurer ou structurer la conduite de leurs affaires de sorte à se soustraire aux exigences de déclaration énoncées dans le Régime. Ailleurs, notamment aux États-Unis, qui ont adopté le [Code 31 USC 5324](#), il est interdit de structurer ses opérations financières de la sorte.

(ii) Témoignages

De l'avis de la [Foundation for Defense of Democracies](#), la structuration des opérations par une entité ou un particulier de sorte à contourner les exigences de déclaration du Régime devrait constituer une infraction criminelle, un peu comme le prévoit le titre 31 de l'article 5324 du code américain. Cette mesure devrait viser tant les institutions financières que leur clients.

G. VÉHICULES BLINDÉS

(i) Contexte

Au Canada, le secteur des véhicules blindés n'est pas visé par le Régime, contrairement à d'autres pays (dont les États-Unis). Les véhicules blindés recueillent des fonds de divers clients et les déposent dans des comptes contrôlés par le service de voitures blindées. Ces fonds sont ensuite transférés électroniquement dans les comptes des clients du service, ce qui peut en masquer la provenance.

(ii) Témoignages

La [Foundation for Defense of Democracies](#) a fait valoir que les services de véhicules blindés qui exercent des activités au Canada devraient être assujettis au Régime, précisant que ces véhicules sont l'un des nombreux moyens dont se sont servi les cartels de la drogue pour faire entrer des fonds aux États-Unis depuis le Mexique.

H. NÉGOCIANTS EN BIENS DE GRANDE VALEUR ET LES SOCIÉTÉS DE VENTES AUX ENCHÈRES

(i) Contexte

Au Canada, les négociants en métaux précieux et en pierres précieuses sont visés par le Régime, tandis que les autres négociants en biens de grande valeur ou en articles de luxe ne le sont pas. Dans son plus récent [rapport d'évaluation mutuelle](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT], le GAFI a identifié d'autres segments (tels que les automobiles de luxe, les œuvres d'art et les antiquités) comme étant des secteurs à risque élevé de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes. En outre, les sociétés de ventes aux enchères qui vendent des métaux précieux et des pierres précieuses ne sont pas assujetties aux exigences de déclaration du Régime.

(ii) Témoignages

Pour le [gouvernement de la Colombie-Britannique](#), le secteur de l'automobile représente un risque élevé parce que, d'une part, Vancouver est la ville qui compte le plus de « super voitures » en Amérique du Nord et que, d'autre part, les concessionnaires automobiles de la grande région métropolitaine de Vancouver figurent parmi les plus importants concessionnaires d'automobiles de luxe neuves et d'occasion au Canada, selon le volume des ventes. Le [gouvernement](#) est aussi d'avis que le mode de vie criminel gravite souvent vers les biens de consommation coûteux, comme les voitures de luxe et les bateaux de plaisance qui, du reste, sont d'excellents moyens de réintroduire les produits de la criminalité dans l'économie. Sachant cela, [il](#) a recommandé que les entreprises qui vendent des articles de luxe soient assujetties aux exigences de déclaration prévues dans la LRPCFAT et qu'elles déclarent les opérations en espèces au CANAFE. La [Corporation des associations de détaillants d'automobiles](#) a toutefois fait observer que, en 2017, seuls 8 % des ventes de véhicules neufs ont été conclues sans avoir recours à une entente formelle de location ou d'emprunt. En conséquence, les ventes conclues à l'aide de telles ententes, soit 92 % d'entre elles, seraient déjà signalées par le biais des déclarations des institutions financières. De plus, moins de 1 % des 8 % des ventes conclues sans entente formelle de location ou d'emprunt ont été réglées en espèces.

L'[Association canadienne des bijoutiers](#) a soutenu que tous les négociants en produits de luxe – voitures, bateaux et œuvres d'art, par exemple – devraient être tenus de déclarer au CANAFE les opérations impliquant de fortes sommes d'argent. Les maisons de ventes aux enchères qui seraient visées par la réglementation et les négociants en métaux précieux et en pierres précieuses qui entrent dans la catégorie des secteurs à



faible risque devraient pouvoir se conformer à un régime simplifié ou être entièrement exemptés du Régime s'ils ne font pas d'opérations en espèces d'une valeur supérieure au seuil de déclaration. Par ailleurs, l'[Association](#) a souligné que les maisons de ventes aux enchères ne sont pas assujetties à une règle de la « notoriété du client ».

I. COURTIERS EN VALEURS MOBILIÈRES

(i) Contexte

Les valeurs mobilières (ou « titres ») sont des avoirs financiers négociés sur le marché; il peut s'agir par exemple des actions d'une société, d'obligations, des bons du Trésor ou d'autres titres de créance¹². Au Canada, l'industrie des valeurs mobilières relève des provinces et des territoires; elle est donc réglementée par ceux-ci. Néanmoins, afin d'assurer la coordination des politiques provinciales et territoriales à l'échelle nationale, les organismes de réglementation des valeurs mobilières se sont regroupés pour former les [Autorités canadiennes en valeurs mobilières](#), dont la tâche première consiste à instaurer un processus harmonisé de réglementation des valeurs mobilières dans l'ensemble du pays. En juillet 2015, le gouvernement fédéral a lancé une initiative fédérale-provinciale, le [Régime coopératif en matière de réglementation des marchés des capitaux](#), qui vise à rationaliser le cadre de réglementation des marchés des capitaux afin de protéger les investisseurs, engendrer des marchés des capitaux efficaces et gérer le risque systémique, tout en préservant les avantages du système existant¹³.

Selon l'[Évaluation mutuelle](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT] du GAFI, les courtiers en valeurs mobilières comprennent bien leurs obligations au regard de la lutte contre le blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes. Il a constaté toutefois que ces obligations sont moins bien comprises dans les sociétés de valeurs mobilières de moindre envergure.

(ii) Témoignages

Lors de sa comparution devant le Comité, l'[Association canadienne du commerce des valeurs mobilières](#) a indiqué que bon nombre de ses membres sont des sociétés de

12 Pour obtenir une liste de formes autres de titres en vigueur au Canada, voir : gouvernement du Canada, [Qu'est-ce qu'un titre?](#), consulté par l'auteur le 4 octobre 2018.

13 La Colombie-Britannique, l'Ontario, la Saskatchewan, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et le Yukon sont les provinces et territoires qui participent au Régime coopératif en matière de réglementation des marchés des capitaux.

petite taille qui doivent composer avec un fardeau de conformité découlant du Régime démesuré pour leurs capacités.

Dans le cadre de ses déplacements, le Comité a entendu des témoignages selon lesquels le secteur des valeurs mobilières constitue une lacune du Régime, à cause surtout de la multiplicité des organes de réglementation et de l'absence de direction ou de supervision de la part du fédéral à cet égard. D'autres ont fait observer que les courtiers en valeurs mobilières soupçonnés d'acte répréhensible peuvent démissionner de leur poste avant la conclusion de l'enquête interne menée à leur endroit. Ils vont ensuite travailler dans une autre entreprise ou maison de courtage qui, en raison des lois canadiennes en matière de protection des renseignements personnels, n'est pas mise au fait des allégations ou de l'existence de l'enquête suspendue dont le courtier faisait l'objet. Ainsi, les « pommes pourries » de l'industrie peuvent poursuivre leurs activités sans être inquiétées et se soustraire aux poursuites.

Recommandations du chapitre 1

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada travaille de pair avec les provinces et territoires à la création d'un registre pancanadien des bénéficiaires effectifs pour toutes les personnes morales et entités, dont les fiducies, qui exercent un contrôle important, à savoir qu'elles possèdent au moins 25 % de la participation totale ou des titres comportant droit de vote dans une société.

- **Ce registre contiendrait notamment les noms, adresses, dates de naissance et nationalités des personnes qui exercent un contrôle important.**
- **Le registre, qui ne sera pas à la disposition du public, pourrait être consulté par certaines autorités, l'Agence du revenu du Canada, l'Agence canadienne des services frontaliers, le CANAFE, les entités déclarantes autorisées et autres pouvoirs publics.**
- **Pour assurer l'exactitude des renseignements et le bon fonctionnement du registre, il faut se doter des ressources nécessaires pour assurer le suivi des renseignements fournis.**
- **Il serait bon de s'inspirer des bonnes pratiques et des enseignements de l'étranger pour établir le registre. En particulier, le Comité s'intéresse au système d'inscription à deux voies en cours au Royaume-Uni, où**



l'inscription se fait par l'entremise d'un professionnel du droit ou directement en ligne, comme le montre la Companies House.

- **Les autorités se verraient conférer les pouvoirs nécessaires pour imposer des sanctions proportionnelles et dissuasives lorsqu'une entité ne se conforme pas entièrement dans les délais prescrits.**
- **Les bénéficiaires effectifs de sociétés étrangères qui possèdent des actifs au Canada devraient également s'inscrire au registre.**
- **Sous réserve du droit canadien, le gouvernement du Canada devrait étudier les demandes soumises par des gouvernements étrangers pour la communication de renseignements inscrits dans son registre des bénéficiaires effectifs dans la mesure où ont été conclus des conventions fiscales ou encore autres ententes ou protocoles juridiques sur le blanchiment d'argent, le financement des activités terroristes ou les activités criminelles éventuels ou existants.**

Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada examine, précise et éclaircisse au moyen de formation la définition juridique de personnes politiquement vulnérables (PPV). En particulier, la notion d'« association avec une PPV » dans la loi suscite un manque de clarté et d'uniformité dans les institutions quant à la définition exacte d'une PPV.

Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada adopte un modèle de conformité fondé sur les risques pour les personnes politiquement vulnérables et assouplisse les exigences pour les détenteurs de portefeuilles financiers transparents et non susceptibles d'éveiller les soupçons.

Recommandation 4

Étant donné que les avocats du Royaume-Uni ont les mêmes obligations de déclaration en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes que les autres entités déclarantes lorsqu'ils effectuent un travail non judiciaire, le gouvernement du Canada et la Fédération des ordres professionnels de juristes devraient adopter un modèle analogue à celui de l'Office of Professional Body Anti-Money Laundering Supervision du Royaume-Uni.

- **Que le gouvernement du Canada demande un renvoi à la Cour suprême du Canada pour savoir si le secret professionnel entre un avocat et son client tient quand le client sollicite des conseils sur le blanchiment d'argent ou le montage financier aux fins d'activités illégales.**

Recommandation 5

Que le gouvernement du Canada assujettisse, dans le respect de la Constitution, les professions juridiques au régime de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes de sorte que les normes canadiennes énoncées dans la LRPCFAT protègent bien contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada envisage d'instaurer un organisme semblable à l'Office of Professional Body Anti-Money Laundering Supervision du Royaume-Uni pour ce qui est des professions autoréglées au Canada.

Recommandation 7

Que le gouvernement du Canada modifie la LRPCFAT de sorte à assujettir les véhicules blindés et les guichets automatiques à étiquette blanche au régime de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, à l'instar des États-Unis et du Québec respectivement.

Recommandation 8

Que le gouvernement du Canada modifie la LRPCFAT afin de forcer toutes les entités déclarantes, dont les entreprises et professions non financières désignées, notamment les courtiers et prêteurs du secteur immobilier, qui sont pour l'instant exempts de déclarer obligatoirement la propriété effective, à effectuer ce qui suit :

- **établir et vérifier l'identité des propriétaires effectifs;**
- **déterminer si leurs clients sont des personnes politiquement vulnérables ou s'ils sont des parents ou des associés d'une personne politiquement vulnérable;**
- **interdire l'ouverture de comptes ou les opérations financières jusqu'à ce que l'identité du propriétaire effectif ait été établie et vérifiée à l'aide de documents officiels.**

*** Les mesures ci-dessus s'appliqueraient aussi aux propriétaires effectifs étrangers.**



Recommandation 9

Que le gouvernement du Canada étende les obligations énoncées dans la LRPCFAT pour les courtiers, représentants et promoteurs aux assureurs hypothécaires, aux entreprises d'enregistrement foncier et d'assurance de titres.

Recommandation 10

Que le gouvernement du Canada érige en infraction criminelle le fait qu'une entité ou une personne structure des opérations de manière à éviter les obligations de déclaration. Les dispositions à cet effet seraient inspirées du titre 31 de l'article 5324 du code américain.

Recommandation 11

Que le gouvernement du Canada force les entreprises qui vendent des articles de luxe à satisfaire les exigences de déclaration de la LRPCFAT et à signaler au CANAFE les opérations impliquant de fortes sommes d'argent si ces dernières ne sont pas déjà déclarées autrement.

Recommandation 12

Que le gouvernement du Canada modifie les lois sur la protection des renseignements personnels dans l'unique but d'autoriser les organismes de réglementation des valeurs mobilières à examiner en bonne et due forme les états de services professionnels des courtiers de valeurs mobilières et de leurs employés.

Recommandation 13

Que le gouvernement du Canada établisse une vision nationale de la lutte contre le blanchiment d'argent en partenariat avec les provinces et territoires et de faire connaître les bonnes pratiques aux organismes de réglementation afin de ne pas négliger les sociétés de valeurs mobilières.

CHAPITRE 2 : ÉCHANGE DE RENSEIGNEMENTS ET PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS DES CANADIENS

Le Document de travail recense un certain nombre de domaines liés à l'échange de renseignements entre diverses parties afin de faciliter l'administration du Régime. Des témoins ont abordé la question de la communication des renseignements, sous les angles suivants :

- la communication et la conservation des renseignements au sein du gouvernement;
- la communication et la conservation des renseignements entre le gouvernement et le secteur privé;
- la communication et la conservation des renseignements au sein du secteur privé; et
- le désengagement financier.

A. COMMUNICATION ET CONSERVATION DES RENSEIGNEMENTS AU SEIN DU GOUVERNEMENT

(i) Contexte

Constitué par la *Loi* et son règlement d'application, le CANAFE est la cellule canadienne du renseignement financier et relève du ministère des Finances Canada. Il recueille le renseignement de nature financière et veille à ce que les entités déclarantes respectent les lois et les règlements. À titre d'agence du renseignement financier, le CANAFE agit de façon autonome et indépendante des organismes d'application de la loi et ne possède aucun pouvoir d'enquête. Il n'est autorisé en vertu de la *Loi* qu'à communiquer les



« renseignements désignés » définis par les [paragraphe 55\(7\)](#), [55.1\(3\)](#) et [56.1\(5\)](#), selon la nature de la communication¹⁴.

Comme l'explique le [Commissariat à la protection de la vie privée du Canada](#), la [Loi sur la protection des renseignements personnels](#) définit le droit des Canadiens à la vie privée dans leurs rapports avec le gouvernement fédéral. Elle oblige les institutions fédérales à respecter la vie privée des personnes en encadrant la collecte, l'utilisation, la communication, la conservation et l'élimination des renseignements personnels recueillis¹⁵. Le [paragraphe 8\(1\)](#) de la [Loi sur la protection des renseignements personnels](#) précise qu'il n'est possible de communiquer les renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale, à défaut du consentement de l'individu qu'ils concernent, que conformément aux [paragraphe 8\(2\)–\(8\)](#). En outre, les provinces et les territoires ont des lois qui dictent comment [les organismes du gouvernement provincial ou territorial](#) doivent traiter les renseignements personnels.

En vertu de [l'alinéa 8\(2\)m\)](#) de la [Loi sur la protection des renseignements personnels](#), les institutions gouvernementales peuvent notamment communiquer des renseignements sur les Canadiens dans les cas où « des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée » ou que « l'individu concerné en tirerait un avantage certain ». Avant de faire une telle divulgation, l'institution fédérale doit en informer le commissaire à la protection de la vie privée. De plus, selon le [paragraphe 5\(1\)](#) de la [Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada](#), [certaines institutions fédérales désignées](#), notamment le CANAFE, peuvent, de leur propre initiative ou sur demande, fournir des renseignements à une autre institution fédérale désignée si ces renseignements se rapportent à la compétence de l'institution destinataire ou ont trait à des « activités portant atteinte à la sécurité du Canada, notamment en ce qui touche la détection, l'identification, l'analyse, la prévention ou la perturbation de ces activités ou une enquête sur celles-ci ». En outre, cette institution ne peut être poursuivie en justice en cas de divulgation effectuée de

14 Le [paragraphe 55\(7\)](#) porte sur la communication de renseignements aux ministères et organismes canadiens relativement à une enquête ou à des poursuites pour une infraction de recyclage des produits de la criminalité ou de financement des activités terroristes; le [paragraphe 55.1\(3\)](#) porte sur la communication aux ministères et organismes canadiens relativement aux renseignements ayant trait aux menaces contre la sécurité du pays; le [paragraphe 56.1\(5\)](#) porte quant à lui sur la communication de renseignements à une institution ou à un organisme de l'étranger ou à une organisation internationale dotée de pouvoirs et d'un mandat similaires à ceux du CANAFE.

15 La [Loi sur la protection des renseignements personnels](#) définit les « renseignements personnels » comme étant les renseignements consignés qui concernent « un individu identifiable ». Il peut s'agir de renseignements sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la religion, l'âge, la situation de famille ou le groupe sanguin; des empreintes digitales; de renseignements relatifs au dossier médical, au casier judiciaire ou aux antécédents professionnels ou à des opérations financières; de l'adresse domiciliaire; du numéro d'assurance sociale, du permis de conduire ou de tout autre numéro d'identification attribué à un individu.

bonne foi en application de cette loi. Cependant, le [paragraphe 5\(1\)](#) est « assujetti aux dispositions de toute autre loi fédérale », c'est-à-dire que les institutions fédérales désignées doivent tout de même se conformer aux autres obligations législatives en matière de divulgation, comme celles qui sont plus rigoureuses, si jamais elles désirent faire une déclaration en vertu du paragraphe 5(1).

Aux États-Unis, aucune loi fédérale particulière ne régit la collecte et l'utilisation de données personnelles;¹⁶ le pays est plutôt doté d'un système disparate de lois fédérales et de lois d'État ainsi que de règlements qui pourraient se chevaucher. De plus, il existe de nombreuses lignes directrices élaborées par des organismes gouvernementaux et des groupes de l'industrie qui n'ont pas force de loi, mais qui font partie de lignes directrices et de cadres en matière d'autoréglementation, et qui sont considérées comme des « pratiques exemplaires ». L'une de ces pratiques fait notamment allusion à la « règle de la tierce partie ».

Aux États-Unis, le Department of Justice définit la « [third agency rule](#) » [règle de la tierce partie] comme étant une restriction de l'échange de renseignements entre les différents organes du gouvernement. Ainsi, un département ou un organisme ne peut communiquer des renseignements à un autre département ou organisme qu'à la condition que ce dernier s'abstienne de les transmettre à un autre département ou organisme.

(ii) Témoignages

Le [gouvernement de la Colombie-Britannique](#) a fait observer qu'il est nécessaire d'améliorer la communication des renseignements. Étant donné l'ampleur des informations que le CANAFE tient à sa disposition, le [gouvernement de la Colombie-Britannique](#) est d'avis que le CANAFE est le mieux placé pour cerner les tendances émergentes et à long terme, et il aimerait que ce type de renseignements soit communiqué aux instances provinciales appropriées. L'[Association des banquiers canadiens](#) a elle aussi recommandé que le Régime soit amélioré au moyen d'une collaboration et d'une communication accrues et grâce à un échange de renseignements plus efficace entre les gouvernements. C'était également l'opinion du [gouvernement de la Colombie-Britannique](#), pour qui un éventuel mécanisme d'échange de renseignements entre les autorités et le CANAFE devrait être réglementé en vertu de la LRPCFAT. L'[Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes](#) a rappelé au Comité que, ces dernières années, des modifications ont été apportées afin que le

16 Parmi les lois fédérales américaines couvrant la protection des renseignements personnels se trouvent notamment la [Privacy Act of 1974](#) (loi de 1974 sur la protection des renseignements personnels), la [E-Government Act of 2002](#) (loi de 2002 sur le cybergouvernement) et la [Federal Records Act](#) (loi sur les dossiers fédéraux).



CANAFE échange des renseignements avec un plus grand nombre de ses partenaires fédéraux et provinciaux, notamment les autorités des marchés financiers et les agences de renseignement nationales.

Le [commissaire à la vie privée du Canada](#) a insisté sur la nécessité d'établir des normes juridiques rigoureuses concernant la collecte et la communication de renseignements personnels, d'assurer une surveillance efficace et de réduire au minimum les risques d'atteinte à la vie privée des Canadiens qui respectent les lois, en partie grâce à des pratiques prudentes de conservation et de destruction des renseignements. De l'avis du [commissaire](#), le Régime manque de proportionnalité, car le volume des communications de renseignements aux entités chargées de l'application de la loi et à d'autres organismes d'enquête au cours d'un exercice financier donné n'est pas très élevé, si on les compare à la quantité de renseignements reçus pendant cette même période. De plus, la durée de conservation de dossiers n'ayant fait l'objet d'aucune divulgation par le CANAFE est passée de 5 à 10 ans en 2007. Toujours selon l'avis du [commissaire](#), une fois que ces renseignements sont analysés et qu'ils permettent de conclure qu'une personne ne représente pas une menace, ces données ne devraient plus être conservées; en conséquence, il conviendrait d'adopter une approche de la collecte et de conservation des informations fondée sur le risque. Le [commissaire](#) a parlé aussi des pratiques de conservation des informations qui seraient instaurées grâce au projet de loi C-59, Loi concernant des questions de sécurité nationale, et par lesquelles les informations seraient filtrées dans les 90 jours et conservées uniquement si la Cour fédérale est convaincue qu'elles sont susceptibles de contribuer à l'exécution du mandat du Service canadien du renseignement de sécurité. Enfin, [il](#) a recommandé que le Commissariat reçoive le mandat d'entreprendre un examen sur la proportionnalité un an avant la date prévue des examens quinquennaux de la LRPCFAT par le Parlement.

Le [gouvernement de la Colombie-Britannique](#) a avancé que les autorités ne travaillent pas dans les bureaux du CANAFE pour des questions de respect des renseignements personnels; selon le gouvernement, il serait tout à l'avantage du Régime d'instaurer une telle pratique.

Dans le cadre de ses déplacements, le Comité a appris que la conservation à long terme des informations est un aspect important du Régime. En effet, il faut savoir que les criminels étaient auparavant moins bien outillés pour masquer le côté financier de leurs crimes, et que, ensuite, dès qu'un individu fait l'objet d'une enquête, l'accès des autorités aux données plus anciennes sur sa « carrière criminelle » s'avère très utile pour étoffer le dossier de la poursuite. Le [CANAFE](#) a expliqué que les rapports qu'il reçoit sont éliminés au bout de 10 ans s'ils ne sont pas divulgués aux organismes d'application de la loi, et le [commissaire à la protection de la vie privée](#) a noté que cette limite de conservation des données avait été prolongée par rapport à la limite précédente de 5 ans en vigueur en 2007.

Par ailleurs, bon nombre de ces témoins étaient d'avis qu'une meilleure communication entre les organes gouvernementaux se traduirait par une meilleure efficacité du Régime.

B. COMMUNICATION ET CONSERVATION DES RENSEIGNEMENTS ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LE SECTEUR PRIVÉ

(i) Contexte

La *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE) du Canada décrit de quelle façon les organismes du secteur privé collectent, utilisent et divulguent les renseignements personnels dans le cadre d'activités commerciales sans but lucratif au Canada. La LPRPDE s'applique aussi aux renseignements personnels des employés des entreprises sous réglementation fédérale comme les banques, les compagnies aériennes et les entreprises de télécommunication. L'Alberta, la Colombie-Britannique et le Québec ont des lois régissant les renseignements personnels dans le secteur privé jugées « essentiellement similaires » à la LPRPDE, qui s'appliquent parfois en place et lieu de la LPRPDE.

Les renseignements que reçoit et analyse le CANAFE peuvent être communiqués sous la forme d'études, de méthodes et de tendances en vue de sensibiliser le public – y compris les entités déclarantes – aux questions de blanchiment d'argent et de financement des activités terroristes. Par exemple, le projet PROTECT, lancé en janvier 2016, est un partenariat public-privé entre les entités déclarantes et le CANAFE qui cible la traite de personnes à des fins d'exploitation sexuelle en mettant l'accent sur le blanchiment d'argent. À la suite d'un dialogue avec les entités déclarantes, les autorités et les décideurs, le CANAFE a publié une alerte opérationnelle, intitulée Indicateurs : Recyclage de produits illicites provenant de la traite de personnes à des fins d'exploitation sexuelle. L'alerte porte sur les types d'opérations financières, les tendances financières et les activités dans des comptes qui pourraient éveiller des soupçons de recyclage des produits de la criminalité et déclencher la nécessité d'envoyer une déclaration d'opérations suspectes au CANAFE.

La *USA Patriot Act* comporte des dispositions sur la prévention et la détection du blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes ainsi que sur les poursuites judiciaires pour ces crimes¹⁷. En particulier, l'alinéa 314(a) autorise à fournir aux institutions financières une « liste au titre de l'alinéa 314(a) » des personnes ou entités soupçonnées d'activité criminelle et à forcer les institutions financières à donner

17 Le titre intégral de la *USA Patriot Act* est « Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT) Act of 2001 ».



des renseignements sur elles. Les autorités de l'administration fédérale, des États, des régions et de l'étranger qui enquêtent sur le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes peuvent demander que le FinCEN obtienne certains renseignements auprès des institutions financières. Pour cela, les autorités doivent fournir un certificat déclarant que les personnes, entités ou organisations visées par la demande exercent, ou sont raisonnablement soupçonnées d'exercer, des activités de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes. À la réception d'une demande envoyée par le FinCEN, une institution financière est tenue de vérifier si elle tient les comptes de la personne, de l'entité ou de l'organisation visée par l'enquête ou si elle entretient des liens d'affaires avec celle-ci, puis de faire rapport de ses constatations au FinCEN.

Au Royaume-Uni, le [Joint Money Laundering Intelligence Taskforce](#) (JMLIT) est un partenariat conclu en mai 2016 entre le gouvernement britannique et le monde de la finance en vue de combattre le blanchiment d'argent sophistiqué. Le partenariat se compose de la British Bankers Association, des autorités et de plus de 40 grandes banques britanniques et étrangères sous la gouverne du [Financial Sector Forum](#). Les membres des divers échelons au JMLIT se rencontrent tous les mois ou trimestres afin de faire progresser les ententes sur l'échange du renseignement convenues entre les organisations, de resserrer les liens entre les organismes publics et privés et de discuter des améliorations possibles et des bonnes pratiques dans le Régime¹⁸.

Les membres du JMLIT se réunissent pour partager leur information et leurs expériences afin de mieux comprendre le financement lié à la fraude et à la corruption, le blanchiment d'argent par voies commerciales, le financement lié au crime organisé en matière d'immigration, le blanchiment d'argent par le biais des marchés des capitaux, et les méthodes de financement des activités terroristes. D'après la [National Crime Agency du Royaume-Uni](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT], le JMLIT a produit de nouvelles interventions ciblées et coordonnées efficaces en matière de blanchiment d'argent et de financement des activités terroristes pour les agents d'exécution de la loi et le secteur financier, ce qui a permis, entre autres, d'arrêter 63 personnes soupçonnées de recyclage de produits de la criminalité et de gel de sept millions de livres sterling de fonds présumés être de nature criminelle.

(ii) Témoignages

L'[Association canadienne du commerce des valeurs mobilières](#) a proposé que le CANAFE travaille de pair avec d'autres autorités de réglementation pour réduire les

18 Voir : Agence nationale de lutte contre la criminalité, [JMLIT Toolkit](#), consulté le 27 juin 2018 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

dédoubléments et les chevauchements dans les règles et procédures. Selon [Vanessa lafolla](#), qui a témoigné à titre personnel, il est nécessaire d'améliorer l'orientation et la rétroaction offerte par les autorités de surveillance comme le Bureau du surintendant des institutions financières et le CANAFE, aux organisations visées par la réglementation pour une déclaration facilitée en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes.

L'[Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes](#) s'est montrée favorable dans l'ensemble aux mesures législatives sur la protection des renseignements personnels et la lutte contre le blanchiment d'argent, qui facilitent l'échange de renseignements entre les secteurs privé et public. Elle a laissé entendre que le Canada gagnerait à adopter les bonnes pratiques utilisées à l'étranger propices à l'échange de renseignements. La [Banque HSBC Canada](#) a signalé que le gouvernement fédéral doit prendre d'autres mesures qui optimiseraient l'échange de renseignements et les mécanismes de rétroaction.

Des témoins ont observé que le CANAFE donne une rétroaction insuffisante aux entités déclarantes. En particulier, les représentants du [gouvernement de la Colombie-Britannique](#), de l'[Association canadienne du commerce des valeurs mobilières](#), de l'[Association canadienne des bijoutiers](#), de la [Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada](#), de l'[Association des banquiers canadiens](#) et de l'[Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes](#) ainsi que [Shahin Mirkhan](#), [John Jason](#), [Vanessa lafolla](#), [Christian Leuprecht](#) et [Mora Johnson](#), qui ont comparu à titre personnel, n'estiment pas que le CANAFE communique adéquatement avec les entités déclarantes et croient qu'une augmentation des communications bilatérales serait bénéfique. Le [gouvernement de la Colombie-Britannique](#) a notamment décrit le CANAFE comme une « boîte noire » à laquelle de l'information est transmise et qui ne fournit aucune rétroaction. En revanche, l'organisme [Jewellers Vigilance Canada Inc.](#) dit avoir une très bonne communication depuis une dizaine d'années. Le [CANAFE](#) a précisé que l'échange de renseignements tient à un juste équilibre entre l'efficacité et la protection des droits des Canadiens et que son travail de sensibilisation auprès des entités déclarantes lui permet d'obtenir des renseignements sur des opérations potentiellement douteuses et des indices pour déceler les tendances dans le blanchiment d'argent.

L'[Association canadienne du commerce des valeurs mobilières](#) estimait elle aussi que le CANAFE doit instaurer un dialogue permanent avec les maisons de courtage de valeurs et les autres acteurs du milieu financier pour améliorer la transparence à l'égard des exigences du CANAFE.



Pour évaluer plus succinctement les conséquences du Régime, [Transparency International Canada](#) a souligné qu'il faut faire preuve de plus de transparence et offrir une meilleure rétroaction aux entités déclarantes et à la population. [Il](#) avance que le gouvernement doit établir un cadre de mesure de rendement pour les opérations du Régime et rendre ses conclusions publiques tous les ans.

Le [commissaire à la protection de la vie privée du Canada](#) a averti que l'échange accru de renseignements avec le secteur public serait utile à la détermination des menaces, dans la mesure où il doit être assorti de mesures de protection de la vie privée. Faute de quoi, une telle approche aggraverait ses préoccupations sur la proportionnalité du Régime.

Lors des déplacements du Comité, des témoins ont affirmé que des directives lacunaires du CANAFE destinées aux entités déclarantes représentent une grave faille du Régime. En effet, les entités déclarantes ne sont pas en mesure de bien aider le CANAFE à repérer les clients à risque élevé ou les stratagèmes de blanchiment d'argent si elles ignorent la nature des renseignements utiles à l'organisation. Les témoins ont également fait remarquer que le FinCEN et la National Crime Agency sont en mesure de communiquer avec les entités déclarantes de leur pays respectif, soit les États-Unis et le Royaume-Uni, en plus de les mettre au courant des stratagèmes et de demander des informations complémentaires.

Des témoins ont également fait savoir durant les déplacements du Comité que les banques canadiennes bénéficieraient d'un échange de renseignements sous les auspices d'un modèle analogue à celui du JMLIT.

C. COMMUNICATION ET CONSERVATION DES RENSEIGNEMENTS AU SEIN DU SECTEUR PRIVÉ

(i) Contexte

La LPRPDE autorise les entreprises à recueillir uniquement les renseignements essentiels à une opération commerciale. Si l'entreprise demande un complément d'information, une personne est en droit d'exiger des explications et de refuser en cas de réponse insatisfaisante, sans que sa décision nuise à l'opération. Comme le dit le [commissaire à la protection de la vie privée du Canada](#), la LPRPDE énonce dix « principes relatifs à l'équité dans le traitement de l'information » qui représentent collectivement les fondements de cette loi :

- 1) Responsabilité : Les organisations doivent désigner un responsable des questions relatives à la protection de la vie privée. Elles doivent également mettre à la disposition des clients de l'information sur leurs politiques et leurs procédures en matière de protection des renseignements personnels.
- 2) Détermination du but de la collecte de renseignements : Les organisations doivent préciser les motifs de la collecte de renseignements personnels, avant ou pendant cette collecte.
- 3) Consentement : Les organisations doivent vous informer clairement des fins auxquelles les renseignements personnels qui vous concernent sont recueillis, utilisés ou communiqués.
- 4) Limitation de la collecte : Les organisations doivent restreindre la quantité et la nature des renseignements recueillis à ceux qui sont nécessaires.
- 5) Limitation de l'utilisation, de la communication et de la conservation : En règle générale, les organisations doivent utiliser ou communiquer les renseignements personnels vous concernant uniquement aux fins pour lesquelles ils ont été recueillis, à moins d'avoir obtenu votre consentement. Elles ne doivent conserver vos renseignements personnels qu'aussi longtemps que nécessaire.
- 6) Rigueur : Les organisations doivent s'assurer que vos renseignements personnels sont aussi exacts, complets et à jour que nécessaire.
- 7) Mesures de sécurité : Les organisations doivent adopter les mesures de sécurité qui s'imposent pour protéger vos renseignements personnels contre la perte ou le vol.
- 8) Transparence : Les organisations doivent faire en sorte que leurs politiques et leurs pratiques en matière de protection des renseignements personnels soient compréhensibles et facilement accessibles.
- 9) Accès aux renseignements personnels : En règle générale, vous avez le droit d'avoir accès aux renseignements personnels qu'une organisation détient à votre sujet.



10) Recours (possibilité de porter plainte à l'égard du non-respect des principes) : Les organisations doivent mettre en place des procédures simples et facilement accessibles pour le dépôt de plaintes. Lorsque vous communiquez avec une organisation pour lui faire part de vos préoccupations concernant la protection des renseignements personnels, elle doit vous informer des différents recours qui s'offrent à vous.

Au sein de l'Union européenne, le *Règlement général sur la protection des données*, entré en vigueur en mai 2018, impose de nouvelles obligations pour protéger la vie privée aux entreprises qui traitent et détiennent les renseignements personnels des résidents de l'Union européenne, sans égard pour l'emplacement de l'entreprise. Ces entreprises sont désormais tenues d'obtenir l'accord explicite et univoque de leurs clients pour traiter et détenir leurs « données à caractère personnel » à des fins précises pour une durée déterminée. Lesdites « données » comprennent, en règle générale, le nom d'une personne, son numéro d'identification, ses données de localisation et son identifiant en ligne. Cette énumération fait état de l'évolution de la technologie et des méthodes utilisées par les entreprises pour recueillir les données.

Au titre du *Règlement général sur la protection des données*, les particuliers sont en droit de demander une copie des données qu'une entreprise détient sur eux et une explication sur leur utilisation. Ils peuvent aussi demander si des tiers y ont accès, en plus de réclamer leur suppression et une indemnité pour tout dommage causé par une violation au *Règlement*. Les entreprises s'exposent à des amendes pouvant s'élever jusqu'à 4 % de leur chiffre d'affaires annuel mondial ou 20 millions d'euros si elles violent le *Règlement*.

Aux États-Unis, l'*alinéa 314b)* de la *USA Patriot Act* autorise les institutions financières à échanger entre elles volontairement – à condition d'en avertir le FinCEN – les renseignements au moyen d'une « *liste au titre de l'alinéa 314b)* » et leur garantit l'immunité contre des poursuites civiles découlant des divulgations respectueuses de la *Bank Secrecy Act*. Les institutions financières sont tenues d'établir et de maintenir une marche à suivre, qui protège la sécurité et la confidentialité des renseignements échangés, et de faire part de données uniquement aux fins suivantes :

- repérer et, s'il y a lieu, signaler les activités potentiellement associées au financement d'activités terroristes ou au blanchiment d'argent;
- déterminer s'il faut créer ou conserver un compte ou encore exécuter une opération;

- aider de manière conforme aux exigences sur la lutte contre le blanchiment d'argent.

(ii) Témoignages

L'[Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes](#) s'est elle aussi montrée favorable aux modifications proposées concernant la protection des renseignements personnels et la lutte contre le blanchiment d'argent qui auront pour effet de faciliter l'échange de renseignements. À [son](#) avis, le gouvernement gagnerait à adopter de bonnes pratiques utilisées à l'étranger. L'[Association des banquiers canadiens](#) a appuyé la recommandation du comité de l'éthique voulant que la LPRPDE soit modifiée pour ajouter bien d'autres circonstances, comme les situations de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes, où les institutions financières puissent échanger des renseignements. L'[Association](#) se dit pourtant consciente que toute mesure prise pour faciliter l'échange de renseignements doit être contrebalancée par la protection de la vie privée.

Le [commissaire à la vie privée du Canada](#) a insisté sur le fait que tout échange de renseignements entre le gouvernement et le secteur privé doit se faire de manière conforme à la LPRPDE. [Il](#) a recommandé aussi que le ministère des Finances soit tenu par la loi de consulter le Commissariat avant de déposer des projets de loi et de règlement ayant des répercussions sur la protection de la vie privée.

Lors des déplacements du Comité, des témoins ont fait observer que les entités déclarantes d'ici et d'ailleurs sont en train de développer une intelligence artificielle avancée et de mettre au point des modélisations informatiques pour évaluer les risques que représentent leurs clients sur le plan du blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes. Certains ont noté que ces technologies peuvent mettre à contribution les données publiques – notamment celles sur les médias sociaux – et que cette utilisation par le secteur privé n'est à peu près pas réglementée.

D'après ces témoins, les institutions financières sont mieux capables de lutter contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes si elles échangent des renseignements entre elles. Cet argument est particulièrement vrai vu le degré de sophistication du crime organisé : ils éparpillent leurs actifs financiers et effectuent leurs opérations financières dans de nombreuses banques pour empêcher celles-ci de détecter la nature criminelle de leurs activités.



D. COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS ET DÉSENGAGEMENT FINANCIER

(i) Contexte

Le désengagement financier renvoie à la pratique des institutions financières qui clôturent les comptes d'un client et cessent toute relation d'affaires avec lui, car elles le considèrent comme étant à risque élevé.

(ii) Témoignages

En ce qui a trait aux entreprises de services monétaires, le [gouvernement de la Colombie-Britannique](#) a indiqué que la volatilité du secteur a été mise en lumière aux États-Unis. En effet, de nombreuses institutions financières ont mis fin à leurs relations avec ces entreprises dans le cadre d'un processus de désengagement financier afin d'éviter d'autres risques liés à la lutte contre le blanchiment d'argent. Dans son mémoire au Comité, la [Dominion Bitcoin Mining Company](#), qui s'est penchée sur la question du désengagement financier, souligne que les entreprises de services monétaires, dont celles évoluant dans l'espace de la cryptomonnaie, ont éprouvé de grandes difficultés à établir des relations bancaires en raison du risque perçu de blanchiment. La [société](#) soulève un autre point : les institutions financières désignent automatiquement les entreprises de services monétaires comme étant à risque élevé lorsque le CANAFE les examine. La société propose par conséquent que le CANAFE invite les institutions financières à activer ses mécanismes de vigilance améliorés au lieu de carrément refuser d'offrir des services bancaires aux entreprises de services monétaires.

Lors des déplacements du Comité, les témoins ont expliqué que les banques canadiennes mettent fin à leurs relations avec une dizaine de clients tous les jours. Ceux-ci ont cependant le droit d'en appeler auprès de l'ombudsman de l'institution. Les témoins ont averti qu'un échange de renseignements optimisé entre les entités déclarantes – les banques surtout – donnerait lieu à un accroissement considérable du désengagement financier, car les entités déclarantes privilégient leurs intérêts financiers à l'accès des consommateurs à leurs services. Ils ont souligné par exemple la « règle des trois prises ». Selon cette règle, une banque étrangère mettra un terme à sa relation avec un client après trois demandes d'information complémentaire sur celui-ci d'une unité des renseignements financiers même si elle n'a aucune preuve de méfait. Les témoins ont averti que, par suite de désengagement financier, on pourrait invoquer les lois sur le « droit à des services bancaires » dans certains pays. Or, il faut prendre des mesures pour empêcher que les criminels ne déplacent leurs actifs vers des comptes protégés par ces lois.

Des témoins ont expliqué que le désengagement financier pose un autre problème aux autorités, car celles-ci ont tout intérêt à ce que la personne visée par une enquête poursuive ses activités bancaires comme d'habitude sans soupçonner qu'elle en fait l'objet. Ils ont fait valoir que les organismes d'application de la loi peuvent être plus efficaces lorsque les criminels se servent de téléphones cellulaires et de comptes bancaires. Aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada, les autorités peuvent d'ailleurs demander de manière officielle ou non aux banques de mettre un terme aux relations d'affaires avec des clients qui font l'objet d'une enquête. Les banques rechignent à accepter à moins d'être indemnisées pour de quelconques perte et dette¹⁹.

Recommandations du chapitre 2

Recommandation 14

Que le gouvernement du Canada examine la « règle de la tierce partie » du gouvernement des États-Unis sur la communication de renseignements et détermine si elle contribuera à la tenue d'enquêtes sur le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes et à leur détection au Canada.

Recommandation 15

Que le gouvernement du Canada élargisse le mandat du CANAFE afin :

- **de se consacrer davantage à l'obtention de renseignements utilisables sur le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes à l'exemple du FinCEN aux États-Unis et affecter au CANAFE les ressources nécessaires pour bien mener les analyses correspondantes;**
- **d'assurer la conservation des renseignements pendant 15 ans;**
- **de mettre en place un modèle opérationnel propice à la communication bidirectionnelle des renseignements (au lieu d'un simple système de collecte de données);**
 - **d'aider le CANAFE à faire part de rétroaction, de bonnes pratiques et de tendances à long terme de sorte que les entités déclarantes l'appuient correctement.**

19 Aux États-Unis, ces indemnités s'appellent « lettres d'exonération de responsabilité ».



- **de réclamer davantage de renseignements aux organismes déclarants pour préciser la déclaration d'activités suspectes ou de monter un dossier plus solide avant de transmettre celui-ci aux autorités;**
- **de publier des données cumulatives, sous réserve des lois canadiennes, sur un groupe d'organismes déclarants précis ou un secteur pour des travaux de statistiques ou de recherche ou encore pour les besoins des pouvoirs publics.**

Recommandation 16

Que le gouvernement du Canada forme un partenariat et une table ronde avec les ténors de l'industrie qui investissent fortement dans des technologies plus pointues de détection des activités et opérations suspectes afin de favoriser les bonnes pratiques dans l'industrie.

Recommandation 17

Que le gouvernement du Canada prenne les mesures nécessaires pour reproduire au Canada le modèle du groupe de travail britannique appelé le Joint Money Laundering Intelligence Taskforce.

Recommandation 18

Que le gouvernement du Canada envisage de déposer un projet de loi, qui favorise la communication de renseignements uniquement liés à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes entre les institutions financières sous réglementation fédérale, comme les banques et les sociétés de fiducie, à condition que le CANAFE en soit toujours avisé.

Recommandation 19

Que le gouvernement du Canada impose les conditions nécessaires aux banques pour déterminer un « seuil de risque faible » et établisse les exemptions de manière à ce qu'elles ne refusent pas d'ouvrir un compte bancaire aux Canadiens les plus vulnérables, faute de pièces d'identité.

CHAPITRE 3 : RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ DU RENSEIGNEMENT ET DE L'EXÉCUTION DE LA LOI

Des témoins ont fait des remarques sur les améliorations que l'on pourrait apporter aux mesures de collecte de renseignement et d'exécution de la loi concernant entre autres :

- les poursuites et les normes juridiques;
- la monnaie en vrac et les actions au porteur;
- les ordonnances de ciblage géographique;
- les unités de transparence commerciale;
- les mesures de conformité et d'application de la loi.

A. POURSUITES ET NORMES JURIDIQUES

(i) Contexte

Le blanchiment d'argent est une infraction selon le [paragraphe 462.31\(1\)](#) du *Code criminel*. Il faut donc prouver hors de tout doute raisonnable que la personne accusée avait bien l'intention de cacher ou de convertir des biens ou des produits qu'elle sait ou croit découler d'une infraction criminelle désignée²⁰, ou qu'elle a délibérément ignoré ce fait. Dans les circonstances, la « connaissance » est la conscience subjective d'un fait objectivement vrai, à savoir que la personne accusée serait reconnue coupable si, dans les faits, elle recycle les produits de la criminalité et qu'elle en est subjectivement consciente. « L'aveuglement volontaire » tient à la conscience subjective de circonstances qui devraient mettre quiconque en garde contre la véracité d'un fait, à laquelle s'ajoute le refus délibéré d'en confirmer l'existence. D'autre part, la

20 Aux termes du [paragraphe 462.3\(1\)](#) du *Code criminel*, une « infraction désignée » est « a) [s]oit toute infraction prévue par la présente loi ou une autre loi fédérale et pouvant être poursuivie par mise en accusation, à l'exception de tout acte criminel désigné par règlement; b) soit le complot ou la tentative en vue de commettre une telle infraction ou le fait d'en être complice après le fait ou d'en conseiller la perpétration ».



« croyance » est la conscience subjective de la véracité d'un fait, qui est objectivement vrai ou non.

L'« aveuglement volontaire » se distingue de la « négligence » et l'« insouciance », comme en fait état de la décision dans l'affaire R. c. Sansregret :

La **négligence** s'apprécie selon le critère objectif de la personne raisonnable. La dérogation à sa conduite pondérée habituelle, sous la forme d'un acte ou d'une omission qui démontre un niveau de diligence inférieur à ce qui est raisonnable [...] Conformément aux principes bien établis en matière de détermination de la responsabilité criminelle, l'**insouciance** [...] se trouve dans l'attitude de celui qui, conscient que sa conduite risque d'engendrer le résultat prohibé par le droit criminel, persiste néanmoins malgré ce risque. En d'autres termes, il s'agit de la conduite de celui qui voit le risque et prend une chance. [LES AUTEURS METTENT EN GRAS.]

Depuis l'affaire R v Anwoir [2008], qui a été entendue au Royaume-Uni, la Couronne n'a plus besoin, pour une infraction de blanchiment d'argent, de prouver que l'acte criminel ayant généré les produits était une infraction ou une catégorie d'infractions en particulier (comme les infractions désignées au Canada). Au lieu de cela, elle peut avoir recours à la « conclusion nécessaire » d'après les circonstances où seule la criminalité peut générer ces produits. Citons en exemple une personne accusée de mener un grand train de vie sans pouvoir fournir les sources légales de ses fonds. La Couronne peut alors avancer que les circonstances justifient une telle conclusion nécessaire et n'a pas à prouver que les fonds découlent d'une infraction ou d'une catégorie d'infractions en particulier.

(ii) Témoignages

La GRC a indiqué lors de son témoignage devant le Comité que les blanchisseurs d'argent professionnels savent devoir être associés à l'infraction principale pour être reconnus coupables de blanchiment. Ces personnes montent donc leur organisation criminelle de manière à se distancer des infractions principales et compliquent beaucoup la tâche de la GRC, qui souhaite enquêter sur elles et les poursuivre devant les tribunaux. Pour remédier au problème, la GRC a recommandé de ramener la norme juridique de l'aveuglement volontaire à l'insouciance en ce qui a trait au fait que la personne accusée a conscience de la nature criminelle des fonds.

Marc Tassé a convenu de la difficulté des procureurs à déposer des accusations de blanchiment d'argent, car il est complexe d'établir les liens entre le blanchiment et les infractions principales. Il a expliqué que la réputation du Canada est compromise, car des termes comme « snow washing » (rendre l'argent sale blanc comme neige) et « modèle de Vancouver » utilisés pour le blanchiment d'argent sont maintenant associés au Canada, et, par conséquent, il recommandait que le gouvernement propose des

modifications au *Code criminel* visant à faciliter les enquêtes et les poursuites dans les cas de blanchiment d'argent. En outre, il a suggéré que les forces de l'ordre et les procureurs obtiennent d'autres ressources pour s'occuper des infractions de blanchiment d'argent. Les [Canadiens pour l'équité fiscale](#) ont aussi parlé de « snow washing », à savoir que des criminels recourent à des investissements canadiens légitimes, entre autres dans l'immobilier, pour « blanchir » les produits de la criminalité, et ils défendaient ardemment l'adoption de peines plus sévères et l'accroissement de la transparence pour appuyer le système de lutte contre le blanchiment d'argent et le recyclage des produits de la criminalité. [Peter German](#), qui témoignait à titre personnel, a indiqué que, dans le sillage des attentats du 11 septembre 2001, la GRC avait largement abandonné la lutte contre le blanchiment d'argent pour se concentrer sur le terrorisme et qu'elle venait à peine de réintégrer cette lutte.

Lors des déplacements du Comité, des témoins ont avancé que le Régime n'est pas à la hauteur pour enrayer les opérations de blanchiment d'argent sophistiqué, même s'il obtient de meilleurs résultats pour les opérations criminelles de moindre envergure. D'après certains témoins, il semble que le Canada ne prenne pas le blanchiment d'argent au sérieux. Le rajout de cellules des poursuites judiciaires, des experts témoins ainsi que des juges et tribunaux spécialisés donnerait cependant une force perçue et un atout réel pour le Régime.

Les témoins ont par ailleurs affirmé au Comité que le Royaume-Uni poursuit devant les tribunaux environ 1 500 personnes pour blanchiment d'argent tous les ans et a récupéré plus de 2 milliards de dollars depuis 2002. Ils ont ajouté que ce pays a déclaré le blanchiment professionnel le plus grand problème pour le Régime en 2015, qui l'est d'ailleurs encore de nos jours.

En ce qui a trait aux personnes accusées de financer les activités terroristes, les témoins estimaient que le Royaume-Uni traduit en justice cinq personnes par an et que l'idée générale qu'on se fait du financement des activités terroristes n'a rien à voir avec la réalité d'aujourd'hui. En particulier, les cinq derniers attentats terroristes au Royaume-Uni, qui ont coûté moins de 4 000 £, ne nécessitaient pas de fortes sommes ni de transferts internationaux. Il s'agissait d'opérations peu coûteuses comme la location d'un véhicule utilisée comme arme. Les témoins ont fait valoir que la lutte au financement des activités terroristes grâce à la finance devrait maintenant passer par un logiciel d'analyse des comportements, qui aurait accès aux informations financières du suspect. D'autres ont avancé que l'analyse des risques en matière de lutte contre le blanchiment d'argent favoriserait la mise en place d'une analyse des comportements au lieu des seules habitudes financières.



B. MONNAIE EN VRAC ET EFFETS AU PORTEUR

(i) Contexte

La possession d'actions, de certificats et de certificats d'action au porteur – dont le fonctionnement ressemble à celle d'actions ordinaires – n'est pas enregistrée auprès d'une société associée, car les effets existent seulement sur le papier que le porteur a en main. Le [Groupe d'action financière](#) et le [Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales](#) ont défini les effets aux porteurs comme des moyens utilisés pour blanchir l'argent et financer des activités terroristes.

Le projet de loi C-25, [Loi modifiant la Loi canadienne sur les sociétés par actions, la Loi canadienne sur les coopératives, la Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif et la Loi sur la concurrence](#), a reçu la sanction royale le 1^{er} mai 2018. Il apporte une précision à la [Loi canadienne sur les sociétés par actions](#) et à la [Loi canadienne sur les coopératives](#) : il est désormais interdit d'émettre des actions, certificats et certificats d'action au porteur. Les actionnaires ou les membres de coopérative qui sont détenteurs de tels effets peuvent les convertir en titre nominatif, comme une action ordinaire. De plus, en décembre 2017, les ministres des Finances fédéral, provinciaux et territoriaux ont [conclu](#) un accord de principe visant à apporter des modifications aux lois fédérales, provinciales et territoriales sur les sociétés afin d'éliminer l'utilisation des actions au porteur et des certificats ou des options d'actions au porteur, et de remplacer ceux en vigueur par des instruments enregistrés.

Dans sa dernière [évaluation mutuelle du Canada](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT], le GAFI a dit s'inquiéter de la circulation de monnaie en vrac pour ce qui est du blanchiment d'argent, car il y a peu, voire pas du tout, de titres de propriété qu'il peut vérifier. Il avance d'ailleurs que les entreprises s'occupant de fortes sommes en espèces sont très exposées au blanchiment d'argent et au financement d'activités terroristes, par exemple les casinos, les débits de boisson, les restaurants, les détaillants de pierres et métaux précieux ainsi que le secteur immobilier.

(ii) Témoignages

[André Lareau](#), qui a témoigné à titre personnel, a déclaré que les actions au porteur sont chose courante en évasion fiscale. Il ajoute que, malgré les modifications apportées au projet de loi C-25, les actions au porteur déjà émises demeurent légales et que leurs détenteurs ne sont pas tenus de les convertir en titres nominatifs. [À son avis](#), le gouvernement aurait tout lieu de suivre l'exemple des Pays-Bas, qui accorde deux ans aux détenteurs pour convertir leurs actions au porteur, désormais interdites, sinon elles

seront réputées nulles. [Transparency International Canada](#) et [Christian Leuprecht](#), qui a témoigné à titre personnel, ont également recommandé une élimination des effets au porteur plus poussée que celle préconisée dans le projet de loi C-25.

Le Comité a entendu des témoignages sur l'[entente en vue de renforcer la transparence de la propriété effective](#), en particulier du deuxième point dont voici le libellé : « [I]es ministres se sont entendus, en principe, pour poursuivre des modifications aux lois sur les sociétés fédérales, provinciales et territoriales, qui interdiront l'utilisation d'actions au porteur et de certificats d'actions au porteur ou d'options de souscription d'actions, et pour remplacer ceux qui existent par des instruments enregistrés ». [Christian Leuprecht](#) s'est dit lui aussi favorable aux modifications des lois fédérales, provinciales et territoriales sur les sociétés afin de mettre fin à l'utilisation des effets au porteur et de remplacer ceux-ci par des titres nominatifs.

Pour ce qui est des fortes sommes en espèces, [Christian Leuprecht](#) a proposé que seul le réel titulaire d'un compte soit autorisé à faire des dépôts d'argent dans un compte et qu'il les fera en personne au-delà d'une certaine limite après vérification de son identité. [Il](#) a suggéré aussi le retrait de la circulation des billets de 50 et de 100 \$, car la plupart des Canadiens ne s'en servent pas pour la majorité de leurs opérations et que ces billets demeurent le moyen le plus facile de blanchir l'argent. L'[Association canadienne des bijoutiers](#) a proposé que les détaillants de produits de luxe (automobiles, bateaux, œuvres d'art) soient tenus de signaler au CANAFE les opérations impliquant de fortes sommes en espèces. Le [gouvernement de la Colombie-Britannique](#) partageait ce point de vue. De plus, [il](#) a laissé entendre que les produits de luxe intéressent vivement les blanchisseurs d'argent, car le gouvernement ne surveille pas leur acquisition en espèces, et que, en ce qui concerne l'argent en espèces, environ cinq millions de dollars par mois d'« opérations douteuses » entrent dans le système financier par le biais des casinos de la Colombie-Britannique.



« Monsieur le président, je suis effectivement tombé de ma chaise. On m’a présenté de nombreux éléments de preuve accablants des importantes opérations de blanchiment d’argent dans les casinos de la vallée du bas Fraser. On m’a montré des vidéos et des photos de personnes transportant de grandes valises remplies de billets de 20 \$ et d’autres, de personnes apportant des piles d’argent dans les cages des casinos. J’ai été sidéré par l’audace dont ces personnes faisaient preuve. D’un point de vue purement pragmatique, 800 000 \$ en billets de 20, c’est très lourd. Les gens avaient l’air d’aider quelqu’un à déménager des boîtes de livres. »

L’hon. David Eby,
procureur général de la Colombie-Britannique,
Gouvernement de la Colombie-Britannique.

C. ORDONNANCES DE CIBLAGE GÉOGRAPHIQUE

(i) Contexte

Aux États-Unis, [l’article 5326](#) de la *Bank Secrecy Act* autorise le FinCEN à imposer aux institutions financières et aux commerces ou entreprises non financières des exigences quant à la déclaration et à la tenue de dossiers pour un temps limité. Le FinCEN les impose par la voie d’une ordonnance de ciblage géographique où les entités et les régions géographiques visées figurent. Il peut en prendre une de son propre chef ou à la demande d’une force de l’ordre. Par exemple, il a pris une ordonnance en 2016 visant les marchés immobiliers haut de gamme, puis a fourni des [données détaillées](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT] pour qu’ils puissent s’y conformer plus facilement. Au Canada, la *Loi* ne prévoit pas de telles ordonnances.

(ii) Témoignages

Le [gouvernement de la Colombie-Britannique](#) a recommandé la modification de la *Loi* afin que les forces de l’ordre se servent d’ordonnances de ciblage géographique similaires à celles des États-Unis. Dans son mémoire, [il](#) fait valoir qu’elles sont utiles pour les secteurs à risque élevé dans une région donnée. Du même avis, l’[Association canadienne des compagnies d’assurances de personnes](#) estimait aussi qu’elles peuvent se révéler un ajout précieux au Régime et fournir des renseignements utiles aux entités déclarantes. [Transparency International Canada](#), également favorable aux ordonnances

de ciblage géographique, explique aussi que le gouvernement fédéral aurait ainsi la latitude nécessaire pour établir, à titre temporaire, l'obligation de cibler des personnes et entités visées en des lieux précis, pour cause de risque élevé de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes.

Lors de ses déplacements, le Comité a entendu plusieurs témoins pour qui les ordonnances de ciblage géographique sont des outils très précieux au régime américain de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et de financement des activités terroristes.

D. UNITÉS DE TRANSPARENCE COMMERCIALE

(i) Contexte

Pour lutter contre le blanchiment au moyen du commerce, par lequel on fait des échanges commerciaux internationaux pour transférer des fonds, les États-Unis ont mis sur pied la [Trade Transparency Unit](#). Celle-ci est chargée de comparer les données sur les échanges commerciaux du marché intérieur et les échanges commerciaux internationaux correspondants, puis d'enquêter sur les anomalies qui pourraient découler du blanchiment au moyen du commerce. Le U.S. Immigration and Customs Enforcement a d'abord créé son unité à Washington en 2004, puis a conclu des partenariats avec plusieurs unités de transparence commerciale de l'étranger²¹.

(ii) Témoignages

Dans son mémoire, [Transparency International Canada](#) conseille des moyens pour détecter plus facilement le blanchiment au moyen du commerce : désigner le système d'enregistrement des importations et des exportations de l'Agence des services frontaliers du Canada comme une base de données exploitée à des fins de répression du crime, puis en offrir l'accès au CANAFE, qui pourra ainsi recueillir et produire des renseignements financiers sur de possibles opérations de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes au moyen du commerce. [Transparency International Canada](#) a d'ailleurs indiqué que le Canada et les États-Unis devraient harmoniser leurs méthodes de collecte et de déclaration des effets à la frontière.

Lors des déplacements du Comité, des témoins ont relevé la rapide évolution de la typologie criminelle et la nature de plus en plus internationale de la criminalité sophistiquée. Les unités nationales du renseignement financier ont besoin de s'adapter

21 Pour un complément d'information sur la Trade Transparency Unit des États-Unis, voir : Département d'État des États-Unis, [Trade Transparency Units](#), mars 2005 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].



à cette typologie pour établir des approches de collaboration internationale dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. Des témoins ont averti que les fonds entrant au Canada de manière à contourner les contrôles de devises d'autres pays ne sont pas nécessairement des produits de la criminalité.

E. MESURES DE CONFORMITÉ ET D'APPLICATION DE LA LOI

(i) Contexte

Le CANAFE et le FinCEN relèvent respectivement du ministère des Finances et du Department of the Treasury, qui sont responsables des finances fédérales. Néanmoins, la USA Patriot Act autorise FinCEN à entreprendre certaines activités, décrites au Chapitre deux, que CANAFE n'est pas autorisé à exécuter. Quant à lui, l'UKFIU (United Kingdom Financial Intelligence Unit), au Royaume-Uni, relève du Home Office, le ministère responsable de la sécurité, du contre-terrorisme, de l'immigration et du maintien de l'ordre.

Le fait que le CANAFE relève du ministère des Finances renforce les liens qui existent entre le CANAFE et les institutions financières canadiennes; cette structure garantit également la communication rapide des nouveautés des systèmes financiers au CANAFE. Cela dit, cette structure pourrait entraîner une certaine distance entre le CANAFE et les organismes d'application de la loi.

Les [parties 4.1 à 6](#) de la *Loi* décrivent les infractions ainsi que les amendes pécuniaires et autres types de sanctions que le CANAFE peut imposer aux entités en contravention de la *Loi*. L'[article 73.22](#) de la *Loi* confère au CANAFE le pouvoir discrétionnaire de rendre publics certains renseignements sur une sanction administrative pécuniaire à la fin des procédures pour une infraction, dont les possibilités d'appel.

Dans l'affaire de [Kabul Farms Inc.](#) de 2016, la Cour d'appel fédéral a conclu que le CANAFE a manqué de transparence dans la sanction administrative pécuniaire imposée, contrairement à ses obligations quant à l'équité procédurale. La Cour a annulé les sanctions et renvoyé la question au CANAFE afin que celui-ci décide d'imposer une sanction ou non et son montant, s'il y a lieu.

Aux États-Unis, le [sous-chapitre II](#) de la *Bank Secrecy Act* et ses règlements afférents autorisent le FinCEN à imposer des sanctions pécuniaires civiles pour toute violation de la loi et de ses règlements. Pour toute omission de fournir un rapport, le FinCEN en impose une égale au montant de l'opération évaluée entre 25 000 et 100 000 dollars américains. Il peut en imposer une autre de 25 000 dollars par jour qu'une institution

financière ne met pas en place un programme de lutte contre le blanchiment d'argent raisonnablement appliqué.

L'[article 311](#) de la *U.S. Patriot Act*, qui confère au secrétaire du Trésor le pouvoir, s'il y a motif raisonnable de conclure qu'une autorité ou institution ou encore une classe d'opération ou sorte de compte est un « risque majeur en matière de blanchiment d'argent », d'exiger que les institutions et organismes financiers prennent des « mesures spéciales » visant l'entité afin de restreindre son accès au système financier américain²².

Qui plus est, l'[alinéa 319b](#)) de la *U.S. Patriot Act* permet au gouvernement de saisir les fonds illicites à l'étranger et autorise le procureur général ou le secrétaire du Trésor à délivrer une citation à comparaître à l'ordre d'une banque étrangère qui détient un compte correspondant en sol américain pour obtenir des archives de ces comptes. L'[article 352](#) de la même loi oblige les institutions financières à mettre en place des programmes de lutte contre le blanchiment d'argent, qui doit à tout le moins comprendre l'élaboration de politiques, de procédures et de contrôles internes, la désignation d'un responsable de la conformité, un programme de formation continue des employés et une fonction d'audit indépendant pour mettre leur programmes à l'épreuve²³.

(ii) Témoignages

L'[Association canadienne du commerce des valeurs mobilières](#), [Transparency International Canada](#) et [Christian Leuprecht](#), qui a témoigné à titre personnel, ont conseillé de rendre public le nom des personnes reconnues coupables de ne pas s'acquitter des obligations prescrites par la *Loi*. L'[Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes](#) a ajouté que les autorités de réglementation doivent attendre l'issue des poursuites avant de divulguer le nom des contrevenants. Elle appuyait aussi la publication de critères pour décider de nommer une entité contrevenante, qui s'appliqueront également au calcul du montant de la sanction administrative pécuniaire. [Transparency International Canada](#) a cependant fait savoir que les sanctions en cas de non-conformité devraient être suffisant pour dissuader les entités de simplement les prendre en compte dans leurs coûts de fonctionnement. L'organisme [Canadiens pour une fiscalité équitable](#) a proposé l'imposition de pénalités beaucoup plus sévères afin d'accroître la transparence.

22 Voir par exemple : Département d'État des États-Unis, [Fact Sheet: Overview of Section 311 of the USA PATRIOT Act](#), consulté le 27 juin 2018 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

23 Le FinCEN utilise d'autres dispositions de la *Patriot Act*. Voir : Financial Crimes Enforcement Network, [USA PATRIOT Act](#), consulté le 27 juin 2018 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].



Pour ce qui est du point de vue des autorités de réglementation, le [ministère des Finances](#) a indiqué que les entités déclarantes représentent elles aussi des partenaires du Régime et qu'il favorise ce partenariat par le recours au pouvoir discrétionnaire quant à la divulgation des entités qui enfreignent leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. De l'avis du [CANAFE](#), le gouvernement doit envisager d'ajouter le calcul des sanctions directement dans le règlement de la *Loi*. Le [CANAFE](#) a justement entamé une évaluation de son programme de sanctions administratives pécuniaires dans la foulée de la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire de Kabul Farms. [Il](#) a par ailleurs mentionné sa collaboration avec le ministère de la Justice dans le cadre de l'évaluation, qu'il espère conclure à l'été 2018.

[Christian Leuprecht](#) a suggéré que le mandat du CANAFE soit élargi afin que, au lieu de se contenter de réaliser des analyses passives, l'organisme ait l'autorisation légale de mener des enquêtes.

Durant les déplacements du Comité, des témoins l'ont informé que la Financial Conduct Authority au Royaume-Uni exige que les sociétés nomment parmi les membres de la haute direction un responsable de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. Cette autorité de réglementation divulgue aussi le nom des entreprises qui reçoivent des sanctions pour violation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Les témoins ont également signalé que Her Majesty's Revenue and Customs et l'Office for Professional Body Anti-Money Laundering Supervision du Royaume-Uni ainsi que le Trésor américain rendent également public le nom des entités reconnues coupables de violations en matière de lutte contre le blanchiment d'argent.

Certains témoins ont également spéculé que le mandat du CANAFE pourrait être élargi pour conférer une autorité légale de mener des enquêtes, mais a noté que la structure du régime de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes d'un pays doit correspondre à ses besoins.

Recommandations du chapitre 3

Recommandation 20

Convenant de la difficulté des procureurs à déposer des accusations de blanchiment d'argent en raison de la complexité d'établir les liens entre le blanchiment et les infractions principales, le Comité recommande au gouvernement du Canada :

- **de présenter des modifications au Code criminel et à la Loi sur la protection des renseignements personnels de manière à mieux faciliter les enquêtes sur le blanchiment d'argent;**
- **d'affecter les ressources nécessaires aux forces de l'ordre et aux procureurs pour qu'ils déposent les poursuites dans les affaires de blanchiment d'argent et de financement des activités terroristes.**

Recommandation 21

Que le gouvernement du Canada élargisse la surveillance exercée par le CANAFE de façon à ce que les exploitants de casinos, les employés et le personnel de première ligne reçoivent une formation sur les lois sur le blanchiment d'argent.

Recommandation 22

Que le gouvernement du Canada mette sur pied un régime de communication des renseignements par le biais du CANAFE et des autorités provinciales responsables des jeux de hasard et d'argent pour un signalement plus rapide et plus précis.

Recommandation 23

Que le gouvernement du Canada modifie la LRPCFAT afin que les autorités se servent d'ordonnances de ciblage géographique analogues à ceux employés aux États-Unis.

- **Le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires devraient collaborer pour mettre fin à l'échappatoire concernant les ventes entre parties non assujetties aux exigences de la LRPCFAT en matière de rapports, échappatoire qui ouvre la voie au blanchiment d'argent.**



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

Recommandation 24

Que le gouvernement du Canada suive l'exemple des Pays-Bas et accorde aux détenteurs d'actions au porteur, désormais interdites, un temps limité pour les convertir en instruments enregistrés sinon elles seront réputées nulles.

CHAPITRE 4 : MODERNISATION DU RÉGIME

Des témoins ont fait des remarques sur les volets du Régime qui, selon eux, pourraient être améliorés :

- les monnaies virtuelles et les entreprises de services monétaires;
- la conformité et le fardeau administratif;
- la déclaration des opérations douteuses; et
- les listes des sanctions.

A. MONNAIES VIRTUELLES ET ENTREPRISES DE SERVICES MONÉTAIRES

(i) Contexte

Les entreprises de services monétaires se chargent habituellement d'échanger des devises, de virer des fonds ou encore d'encaisser ou vendre des mandats-poste et des chèques de voyage. Au Canada, elles sont tenues de s'enregistrer auprès du CANAFE, de satisfaire les exigences de déclaration et de consignation en matière de blanchiment d'argent et de financement des activités terroristes, sans compter qu'elles doivent vérifier l'identité de leurs clients dans le cas de certaines opérations et exécuter un programme de conformité à la LRPCFAT.

Les premières émissions de cryptomonnaie se produisent lorsqu'une société émet une nouvelle cryptomonnaie ou un jeton numérique, puis les offre au grand public qui les achète de la manière précisée par l'entreprise, par monnaie à cours forcé ou une cryptomonnaie²⁴. Elles peuvent être considérées comme de premiers appels publics à l'épargne quand une société offre des actions au public pour la première fois. Les actions sont toujours liées au rendement ou au fonctionnement de la société. En revanche, la nouvelle cryptomonnaie ou le nouveau jeton offert à la première émission peut être lié à un projet en particulier que la société souhaite réaliser. Une société peut offrir par exemple un jeton numérique lors d'une première émission de cryptomonnaie en échange d'un service particulier seulement si la société le fournit ou espère le faire, et la

24 On appelle les premières émissions de cryptomonnaie également les premières émissions de jetons.



valeur monétaire de ce jeton peut fluctuer selon la valeur du service en question sur le marché. Les Autorités canadiennes en valeurs mobilières ont publié l'[avis 46-308 du personnel des ACVM, Incidences de la législation en valeurs mobilières sur les émissions de jetons](#), qui contient des conseils sur l'application des lois sur les valeurs mobilières aux premières émissions de cryptomonnaie. De façon générale, les autorités provinciales et territoriales de réglementation des valeurs mobilières auront la compétence nécessaire pour réglementer une première émission de cryptomonnaie si celle-ci constitue une valeur mobilière.

Aux États-Unis, FinCEN a actualisé en 2011 certaines définitions et des règlements liés aux entreprises de services monétaires et y a englobé les entreprises d'échanges de monnaie virtuelle dans la catégorie des « entreprises de transferts de fonds » visées par les règlements du FinCEN et, de fait, par le régime américain de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et du financement des activités terroristes. En particulier, toute entreprise qui accepte et transfère une monnaie virtuelle convertible ou qui en fait l'achat et la vente est une entreprise de transferts de fonds selon la réglementation du FinCEN. Par [services de transfert de fonds](#), on entend « l'acceptation de devises, de fonds ou autre valeur en remplacement d'argent d'une personne et leur transfert à un autre endroit ou à une autre personne par un quelconque moyen » [TRADUCTION]. Les entreprises de services monétaires doivent effectuer leur [enregistrement](#) auprès du FinCEN, puis le renouveler tous les deux ans. Dans certains États américains, il faut aussi se procurer un permis d'exploitation. L'État de New York a par exemple un cadre réglementaire en la matière, le [BitLicense Regulatory Framework](#).

Le 19 avril 2018, le Parlement européen a adopté la proposition de la Commission européenne d'une [cinquième directive sur la lutte contre le blanchiment de capitaux](#) en vue de prévenir le financement d'activités terroristes et le blanchiment d'argent par l'entremise des systèmes financiers de l'Union européenne. La directive porte notamment sur les risques potentiels posés par les monnaies virtuelles et prévoit d'étendre la portée des directives précédentes aux bourses de monnaies virtuelles et aux fournisseurs de portefeuilles de monnaie virtuelle par leur désignation d'« entités assujetties » à la réglementation de l'Union européenne. Les bourses de monnaies virtuelles et les fournisseurs de portefeuilles de monnaie virtuelle composent désormais avec les mêmes exigences réglementaires que les banques et les autres institutions financières, notamment les obligations de s'enregistrer auprès des autorités nationales de lutte contre le blanchiment d'argent, de mettre en place des mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle, de surveiller régulièrement les opérations de monnaie virtuelle et de déclarer des activités douteuses aux autorités gouvernementales.

Le 9 juin 2018, le ministère des Finances a proposé un nouveau règlement de la Loi, qui comprend des mesures visant les bourses de monnaie virtuelle. Celles-ci sont traitées comme les entreprises de services monétaires, et quiconque, personne ou entité, s'occupant de devises virtuelles devra mettre en place un programme de conformité en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes et s'inscrire auprès du CANAFE. En outre, les entités déclarantes réceptrices d'au moins 10 000 \$ en monnaie virtuelle respecteront les mêmes obligations en matière de déclaration et de consignation. Elles (les entreprises de services monétaires notamment) mèneront aussi une évaluation des risques quant à leur exposition au blanchiment d'argent et au financement des activités terroristes, puis prendront des mesures raisonnables pour déterminer les sources de la richesse d'une personne politiquement vulnérable.

(ii) Témoignages

Des témoins ont fait des observations sur la terminologie utilisée dans le milieu de la cryptomonnaie et les conséquences de son emploi sur la *Loi*. La Dominion Bitcoin Mining Company a proposé que le Canada se serve de définitions juridiques des jetons numériques adossés aux chaînes de blocs qui soient défendables, claires et facilement reconnaissables. Pour ce faire, elle a proposé qu'on inscrive dans la *Loi* des définitions fondées sur les trois actifs facilement reconnaissables que sont la cryptomonnaie, le jeton d'utilité et le « jeton d'investissement » :

- cryptomonnaie : système décentralisé de paiements et de règlements dans une chaîne de blocs (Bitcoin, Bitcoin Cash);
- jeton d'utilité : jeton numérique dans une chaîne de blocs, conçu pour représenter un accès futur au produit ou au service d'une entreprise (Ethereum);
- jeton d'investissement : titre numérique dans une chaîne de blocs dont la valeur découle de titres externes négociables et assujetti aux lois provinciales sur les valeurs mobilières. Il s'agit d'actifs convertis en jetons.

La Dominion Bitcoin Mining Company a conseillé aussi une initiative « test » pluriannuelle où les entités réglementées du milieu de la cryptomonnaie opèrent dans l'autoréglementation et échangent régulièrement des renseignements avec l'autorité de réglementation.

Dans leur mémoire au Comité, Durand Morisseau LLP et IJW & Co. Ltd. ont relevé les lacunes dans la définition de « monnaie virtuelle » que le ministère des Finances donne



dans son nouveau règlement sur les bourses de monnaies virtuelles. En effet, la définition laisse entendre que la monnaie virtuelle est :

- 1) une « devise », contrairement à leur avis;
- 2) une « monnaie numérique », qui, selon eux, ne devrait pas l'être vu l'absence d'une telle définition dans la législation canadienne;
- 3) une forme de « monnaie électronique », laquelle n'est pas définie dans la législation canadienne;
- 4) une forme d'argent, contrairement à leur avis.

[Durand Morisseau s.e.n.c.r.l. et IJW & Cie. Itée](#) ont également dit qu'il est impossible de savoir si la définition actuelle de « monnaie virtuelle » englobe les premières émissions de cryptomonnaie. Ils conseillent donc qu'elle soit remplacée par « cryptoactif » pour éviter toute ambiguïté. [Durand Morisseau s.e.n.c.r.l. et IJW & Cie. Itée](#) ont déclaré que le « cryptoactif » pourrait se définir selon les termes suivants (d'après la définition des autorités bancaires de l'Union européenne) : « représentations numériques d'une valeur qui ne sont émises ni par une banque centrale ni par une autorité publique, qui ne sont pas nécessairement liées non plus à une devise officielle et qui n'en détiennent pas le statut juridique, mais qui sont acceptées comme moyen de paiement par des personnes physiques ou morales et qui peuvent être transférées, stockées ou négociées par voie électronique ». D'autre part, la [Dominion Bitcoin Mining Company](#) a recommandé que la *Loi sur la monnaie* accorde à la cryptomonnaie le statut de monnaie qui ne soit pas à cours forcé, et qu'elle confère au gouverneur en conseil le pouvoir de dicter une matrice aux fins d'évaluation.

Avant de publier son nouveau [règlement](#), le [ministère des Finances](#) a annoncé au Comité son intention de prendre une mesure qui rétablirait l'équilibre des forces entre les négociants de monnaies virtuelles. [Il](#) a relevé que la technologie pouvait révolutionner le secteur de la technologie financière, mais apporter son lot de risques et de difficultés, comme l'opposition entre l'anonymat des monnaies et l'identification obligatoire des clients. À son témoignage au Comité, [Jeremy Clark](#), qui a témoigné à titre personnel, a établi qu'il fallait agir sur le plan de la prévention et de la détection pour ce qui est des activités de cryptomonnaie illégales. D'après [lui](#), la prévention est vouée à l'échec, car la cryptomonnaie est une technologie ouverte qui s'appuie sur Internet, et il vaut mieux se concentrer sur la détection des activités douteuses. La [Blockchain Association of Canada](#) a avancé que la détection devrait s'effectuer au même moment que la bourse des cryptomonnaies. L'[Académie Bitcoin](#) a conclu elle aussi que les acteurs périphériques, comme les bourses, pourraient mettre en place des protocoles de sécurité dictés par le

régime de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et du financement des activités terroristes. [Jeremy Clark](#) propose d'ailleurs qu'on puisse acheter de la monnaie à cours forcé avec une cryptomonnaie et vice versa – opération appelée passerelle d'entrée et de sortie – et qu'on puisse à ce moment exact communiquer l'information financière. Abondant dans le même sens, [Durand Morisseau s.e.n.c.r.l. et IJW & Cie. Itée](#) ont souligné qu'il serait plus prudent pour le Canada de cibler sa réglementation sur les bourses de cryptomonnaie dans l'intérêt supérieur de la population. Cette façon de faire s'impose, puisque les personnes négociant les cryptomonnaies opèrent en théorie dans un anonymat presque complet. [Ils](#) expliquent d'ailleurs qu'en l'absence d'une certaine surveillance réglementaire, les opérations de cryptomonnaie pourraient servir à envoyer de fortes sommes à l'étranger et que la réglementation des mécanismes de conversion suivants apaiserait les inquiétudes liées à la lutte contre le blanchiment d'argent dans le milieu des cryptomonnaies :

- 1) les bourses de cryptomonnaies, soit les opérations selon lesquelles les utilisateurs achètent une monnaie à cours forcé ou une cryptomonnaie avec une autre cryptomonnaie et vice versa;
- 2) les guichets automatiques en cryptomonnaies, soit des distributeurs dont les utilisateurs se servent pour acheter une monnaie à cours forcé ou une cryptomonnaie avec une autre cryptomonnaie et vice versa;
- 3) la conversion d'une monnaie à cours forcé ou d'une cryptomonnaie dans une première émission de cryptomonnaie, soit une méthode selon laquelle un utilisateur achète des jetons ou une cryptomonnaie à la première émission d'une entreprise naissante avec une monnaie à cours forcé ou une autre cryptomonnaie.

[Durand Morisseau s.e.n.c.r.l. et IJW & Cie. Itée](#) ont par ailleurs fait savoir que l'application des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et l'identification obligatoire des clients devraient s'effectuer. En effet, une identification suffisante consisterait à connaître l'identité des personnes qui ouvrent un compte (un « portefeuille ») pour les opérations avec les cryptomonnaies ainsi que la source de leurs fonds (monnaie à cours forcé négociée pour une cryptomonnaie) à déposer dans leur portefeuille pour les opérations.

Le [gouvernement de la Colombie-Britannique](#) a avisé le Comité que nombre des 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 partout dans le monde sans la nécessité d'un transfert réel de monnaie à cours forcé.



Lorsqu'on l'a interrogée à propos des cryptomonnaies, l'[ATM Industry Association](#) a indiqué que son réseau de guichets n'en offrait pas.

Lors des déplacements du Comité, certains témoins ont parlé des perspectives que les cryptomonnaies ouvrent aux activités criminelles. D'aucuns ont estimé que 80 % de la valeur des cryptomonnaies pourraient être liés aux produits de la criminalité. Malgré le faible risque d'utilisation pour blanchir de l'argent, les cryptomonnaies risquent beaucoup de se servir pour financer les activités criminelles.

Certains témoins ont fait valoir que certaines technologies fondées sur les chaînes de blocs – les jetons d'investissement par exemple – devraient favoriser l'identification obligatoire des clients par les entités déclarantes, mais le cadre législatif actuel ne l'autorise pas. Bon nombre des témoins ont également fait remarquer que l'absence de règlements canadiens sur les cryptomonnaies entraîne des difficultés et des risques tant pour les consommateurs que pour les entreprises de cryptomonnaie.

En ce qui a trait à l'anonymat des cryptomonnaies, des témoins ont exprimé, lors de déplacements du Comité, des opinions divergentes sur la probabilité que cet aspect facilite le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes et les moyens d'y parvenir. Par exemple, les opérations de Bitcoin sont considérées comme « pseudo-anonymes », car elles sont enregistrées dans la chaîne de blocs. Cependant, l'identité des participants à l'opération est encryptée grâce à l'utilisation du portefeuille numérique et à l'omission d'enregistrer ou de communiquer les renseignements personnels. Cette dernière caractéristique incite certains témoins à qualifier le Bitcoin de fonctionnellement anonyme. Qui plus est, les autres cryptomonnaies – comme Moreno – se disent complètement anonymes et non retraçables. D'un autre côté, des témoins ont informé le Comité que le gouvernement américain en partenariat avec le secteur privé a déjà réussi à identifier des utilisateurs de Bitcoin en vue de déposer des poursuites criminelles. La prise de règlements mettrait donc fin à certains problèmes, notamment si un règlement imposait un registre où les adresses des portefeuilles sont liées à l'identité des détenteurs et l'identification obligatoire des clients pour les opérations négociées en cryptomonnaies et toutes les premières émissions de cryptomonnaie.

Des témoins ont par ailleurs signalé que les premières émissions de cryptomonnaie présentaient le plus important risque pour les consommateurs dans le milieu des cryptomonnaies, car ceux-ci bénéficient d'une petite, voire d'aucune, protection si elles n'ont pas le statut d'action. D'autres ont souligné que l'application de loi nécessite de la formation et de l'éducation sur la cryptomonnaie et ses utilisations.

B. CONFORMITÉ ET FARDEAU ADMINISTRATIF

(i) Contexte

La conformité à la *Loi* entraîne pour les entités déclarantes des coûts variables dans le milieu visé par le Régime. Divers témoins ont parlé d'abaisser les normes de déclaration pour les entreprises à risque relativement faible de blanchir de l'argent ou de financer des activités terroristes ainsi que les coûts financiers pour se conformer aux normes actuelles. En revanche, d'autres témoins préconisaient le maintien des normes pour toutes les entités déclarantes dans un souci d'efficacité.

(ii) Témoignages

L'[Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes](#) a avancé qu'il faut évaluer l'avantage de la déclaration obligatoire pour les entités déclarantes à la lumière des coûts associés de sa mise en œuvre et l'opérations pour le gouvernement et le milieu. La [Banque HSBC Canada](#), pour sa part, a signalé la nécessité d'autres mesures visant à réduire les coûts de la conformité et d'une transition vers une norme de déclaration davantage « fondée sur le risque ».

L'[Association canadienne des coopératives financières](#) a signalé que les obligations liées au blanchiment d'argent et au financement des activités terroristes imposent un fardeau aux institutions financières de moindre envergure. Elle recommande l'adoption d'un modèle fondé sur les risques, qui réduirait ces lourdes formalités administratives sans nuire à la valeur ni à la qualité des informations recueillies. L'[Association canadienne du commerce des valeurs mobilières](#) a souligné qu'il faut rendre la communication plus efficace et alléger le fardeau des maisons de courtage des valeurs et autres entités déclarantes. Voici ce qu'elle propose :

- La Loi doit avoir la latitude pour intégrer de nouvelles technologies, comme l'identification numérique lors de la vérification, et pour s'adapter rapidement aux technologies novatrices;
- Le [paragraphe 62\(2\)](#) de la *Loi* prévoit des exemptions quant à la consignation et la vérification obligatoires des entités déclarantes. Ces exemptions pourraient s'étendre à des entités assujetties à un cadre réglementaire analogue à celui du Canada, de manière à éviter les dédoublements dans les formalités.

Le [CANAFE](#) a fait savoir au Comité qu'il priorisait son évaluation du fardeau administratif imposé aux entreprises et qu'il collaborera avec elles en ce sens. Cependant, les



renseignements nécessaires aux déclarations demeurent essentiels au bon fonctionnement du Régime. Concernant les entités déclarantes de moindre envergure aux prises avec de trop lourdes formalités causées par les mesures de conformité, il a expliqué qu'elles soumettent seulement une fraction des déclarations par rapport aux grandes institutions financières et qu'il vérifiait les lourdes formalités, s'il y en a, qui leur nuisaient de manière démesurée.

Durant les déplacements du Comité, des témoins ont exprimé des opinions divergentes sur les conséquences et l'ampleur du fardeau administratif découlant du Régime. D'une part, bon nombre de témoins ont fait valoir que les efforts déployés par les entités déclarantes et leur ampleur dépassent largement ceux du gouvernement et qu'ils leur coûtent trop cher. Des témoins ont fait des observations sur les formalités trop lourdes pour les secteurs d'activités à faible risque ou encore l'incapacité des entreprises déclarantes de moindre envergure à réaliser les mêmes actions de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes que les grandes institutions financières. En particulier, certains témoins au Royaume-Uni prônent de délaisser le régime de lutte et d'adopter un cadre de conformité fondé sur les risques auxquels les coopératives financières seraient assujetties à des obligations moins lourdes que les grandes banques. Ils ont cité en exemple les entités déclarantes aux États-Unis en droit de soumettre des rapports simplifiés selon certaines circonstances.

D'autre part, des témoins ont fait remarquer qu'on impose les mêmes mesures de conformité à toutes les entreprises afin de prévenir l'apparition de maillons faibles dans le Régime et que le coût associé à la conformité tient simplement au coût du bon fonctionnement du secteur, malgré les arguments lancés par des entreprises désireuses de réduire leurs coûts d'exploitation. Les témoins ont aussi expliqué que bon nombre des autorités de surveillance britanniques en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes sont financées par les cotisations versées par les entités sous leur gouverne.

Certains témoins ont également relevé que l'ampleur et la complexité de la réglementation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes la rendent fastidieuse. Si on simplifiait la réglementation et si le CANAFE donnait une orientation complémentaire, les entités déclarantes paieraient des coûts moins élevés. Ces témoins ont cité le Royaume-Uni en exemple, qui entreprend à intervalle périodique une évaluation nationale des risques associés à son régime de lutte contre le blanchiment d'argent et qui collabore avec le secteur privé en vue d'en améliorer le fonctionnement.

C. DÉCLARATION D'OPÉRATIONS DOUTEUSES

(i) Contexte

Les entités déclarantes sont tenues de présenter au CANAFE une « déclaration des opérations douteuses » sur une opération réussie ou tentée si elles ont des motifs raisonnables de soupçonner la perpétration d'une infraction réelle ou intentée de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes.

Les déclarations des opérations douteuses sont soumises séparément des déclarations d'opérations importantes en espèces, que les entités déclarantes doivent signaler au CANAFE dans les 15 jours civils suivants pour une opération, ou pour un groupe d'opérations, d'au moins 10 000 \$ en moins de 24 h effectuée par une même personne ou entité.

Aux États-Unis, une institution financière est tenue de soumettre un formulaire correspondant, une « déclaration d'activité douteuse », pour les opérations qui pourraient contrevenir à la législation ou à la réglementation. Le Royaume-Uni se sert également de ces formulaires qui sont soumis selon un seuil de connaissances ou de doutes sur des actes de blanchiment d'argent ou encore d'après la conviction ou les doutes sur des actes de financement d'activités terroristes.

(ii) Témoignages

L'[Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes](#) a encouragé les fonctionnaires à envisager l'introduction d'un seuil minimal pour les opérations suspectes vu l'absence d'un tel facteur. En revanche, [Christian Leuprecht](#) a proposé de carrément éliminer le seuil de déclaration pour les opérations internationales en espèces, car le plafond de 10 000 \$ est arbitraire et sans fondement légitime dans la recherche. Selon [M. Leuprecht](#), cette élimination améliorerait grandement la connaissance du CANAFE et rendrait la déclaration facile, plus efficace et plus économique qu'avant, car les institutions financières n'auraient plus à filtrer les opérations selon le seuil. L'[Association canadienne de l'immeuble](#) a conseillé, quant à elle, de moderniser le portail « [F2R des déclarations des opérations douteuses](#) » du CANAFE puisque certains aspects de la déclaration ne sont pas pertinents pour le secteur immobilier et provoquent de la confusion et des erreurs inutiles dans les déclarations.

La [Banque HSBC Canada](#), l'[Association canadienne des coopératives financières](#) et l'[Association canadienne du commerce des valeurs mobilières](#) ont toutes recommandé de recourir à l'innovation et de simplifier les formalités de déclaration afin de réduire les coûts liés à la conformité. La [Blockchain Association of Canada](#) a d'ailleurs proposé que



le gouvernement travaille de pair avec l'industrie – en particulier les bourses – pour mettre en place des systèmes qui recueillent des données exploitables.

Lors des déplacements du Comité, des témoins ont débattu des avantages qu'offre la quantité de déclarations exigées par les régimes canadien, américain et britannique ainsi que de la qualité des renseignements recueillis. Certains témoins ont souligné la grande quantité d'informations fournies aux cellules du renseignement financier respectives. Ils ont aussi mis en doute la valeur des données ou la probabilité qu'elles donnent tout de suite lieu à des enquêtes ou poursuites criminelles. À l'inverse, d'autres ont avancé que de telles données sont nécessaires à la mise au point de la modélisation informatique et de l'analyse des données des unités de renseignement financier sur lesquelles leurs activités reposent. Ils font valoir que la proportion de déclarations donnant lieu à des enquêtes n'est pas une bonne indication de réussite. Il faut d'ailleurs créer de bons indices, qui évaluent dans quelle mesure ces déclarations sont utilisées pour déceler des tendances révélatrices et établir des typologies.

Des témoins sont d'avis qu'un obstacle se pose : les entités déclarantes agissent surtout par crainte de recevoir une sanction pécuniaire ou une réprimande de la part des autorités de réglementation. En revanche, d'autres estiment que cette situation est le propre d'un cadre réglementaire qui fonctionne.

Certains témoins ont fait observer qu'il serait bon de revoir de nombreux aspects de la mise en page des déclarations des opérations douteuses. Citons la simplification pour favoriser la convivialité et la compréhension, notamment des instructions claires sur la manière de remplir les formulaires, l'ajout de menus déroulants pour davantage de précision et la possibilité d'adapter les formulaires à des entités déclarantes en particulier au lieu de s'en tenir à un rapport universel.

D. LISTES DE SANCTIONS

(i) Contexte

Le [GAFI](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT] conseille aux pays de mettre en œuvre un régime de sanctions financières ciblées de manière à se conformer aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies sur la prévention et la répression du financement des activités terroristes. À son avis, les pays nuisent considérablement aux efforts déployés pour lutter contre le financement des activités terroristes s'ils ne gèlent pas de manière rapide et efficace les fonds ou autres actifs des personnes et entités désignées.

Le Canada a mis en œuvre les régimes de sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies au moyen de la [Loi sur les Nations Unies](#), ainsi que ses régimes de sanction autonomes par la voie de la [Loi sur les mesures économiques spéciales](#). La [Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus](#) lui permet aussi d'imposer des sanctions à des étrangers à l'extérieur de son territoire pour des violations des droits de la personne ou encore à des agents publics étrangers et à leurs associés responsables ou complices de corruption à grande échelle. Le ministère des Affaires mondiales a d'ailleurs publié une [Liste consolidée des sanctions autonomes canadiennes](#).

(ii) Témoignages

Lors des déplacements du Comité, des témoins ont mis en lumière le fait que des avocats et des agents immobiliers ne vérifient pas si leurs clients figurent sur les listes de sanctions. Ils ajoutent qu'il est possible de consulter facilement une seule liste des mauvais joueurs en matière de blanchiment d'argent et de financement des activités terroristes, qui est fournie par le ministère des Affaires mondiales et dont on se sert seulement dans le cadre du Régime. Des témoins ont fait savoir que l'Office of Financial Sanctions Implementations du Royaume-Uni conserve quant à elle une liste consolidée des sanctions que les entités déclarantes sont tenues de consulter pour vérifier les antécédents de leurs clients.

Recommandations du chapitre 4

Recommandation 25

Que le gouvernement du Canada réglemente les échanges de cryptomonnaie où la monnaie à cours forcé est convertie de sorte que ces échanges fassent partie des services offerts par les entreprises de services monétaires.

Recommandation 26

Que le gouvernement du Canada établisse un régime de réglementation des portefeuilles de cryptomonnaie pour bien déterminer l'identité des propriétaires et que les autorités et les organismes de réglementation connaissent leur propriétaire effectif s'il y a lieu.

- **Veiller à ce que les achats avec des bitcoin dans le secteur immobilier et les cartes de paiement fassent l'objet d'un suivi et soient visés par une réglementation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent;**
- **Donner aux autorités les moyens de bien déceler et de suivre le piratage de portefeuilles de cryptomonnaie et les omissions de déclarer les gains en capital.**



Recommandation 27

Que le gouvernement du Canada crée un permis pour les échanges de cryptomonnaies conforme au droit canadien, assorti de mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et qu'il s'inspire du programme de l'État de New York pour en tirer les bonnes pratiques pour ce faire.

Recommandation 28

Que le gouvernement du Canada envisage d'interdire les prête-noms. S'ils sont toujours autorisés, les prête-noms devraient être tenus de déclarer leur statut lors de l'enregistrement de l'entreprise et de s'inscrire en tant que tels. Ils devraient obtenir un permis pour exercer leurs activités et avoir des obligations en matière de lutte contre le blanchiment d'argent.

Recommandation 29

Que le gouvernement du Canada modifie la structure de la déclaration des opérations douteuses du CANAFE afin d'inclure des « menus déroulants » pour ainsi en faciliter l'utilisation par des entités déclarantes en particulier et garantir une meilleure conformité.

Recommandation 30

Que le gouvernement du Canada modifie la structure de la déclaration des opérations douteuses du CANAFE pour qu'elle ressemble aux formulaires de déclaration employés au Royaume-Uni et aux États-Unis afin qu'il consacre son attention aux infractions possibles plutôt qu'à un seuil monétaire arbitraire.

Recommandation 31

Que le gouvernement du Canada ajoute les activités douteuses aux déclarations des opérations douteuses pour faciliter leur déclaration directe au CANAFE par les casinos.

Recommandation 32

Que le gouvernement du Canada actualise la réglementation sur les rapports des institutions financières et y ajoute l'achat en gros en ligne de cartes-cadeaux et de cartes de crédit prépayées.

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport. Les transcriptions de toutes les séances publiques reliées à ce rapport sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Organismes et individus	Date	Réunion
<p>Ministère des Finances</p> <p>Maxime Beaupré, directeur Politique sur les crimes financiers</p> <p>Annette Ryan, sous-ministre adjointe déléguée Direction de la politique du secteur financier</p> <p>Ian Wright, directeur Gouvernances et opérations des crimes financiers</p>	2018/02/08	131
<p>Bureau du surintendant des institutions financières</p> <p>Erin Feeney, directrice Division de la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et de la conformité</p> <p>Christine Ring, directrice générale Division de la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et de la conformité</p>	2018/02/14	133
<p>Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada</p> <p>Luc Beaudry, directeur adjoint Secteur de la collaboration, du développement et de la recherche</p> <p>Dan Lambert, directeur adjoint Renseignement et opérations</p> <p>Joane Leroux, directrice adjointe Opérations régionales</p>	2018/02/14	133
<p>Ministère de l'Industrie</p> <p>Mark Schaan, directeur général Direction générale des politiques-cadres du marché</p>	2018/02/14	133

Organismes et individus	Date	Réunion
Ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement Jamie Bell, directeur exécutif Crime international et terrorisme	2018/02/14	133
Agence des services frontaliers du Canada Sébastien Aubertin-Giguère, directeur général Direction de programme des voyageurs	2018/02/26	134
Bureau du directeur des poursuites pénales George Dolhai, directeur adjoint des poursuites pénales	2018/02/26	134
Gendarmerie royale du Canada Joanne Crampton, commissaire adjointe Opérations criminelles de la Police fédérale	2018/02/26	134
Ministère de la Justice Paul Saint-Denis, avocat-conseil Section de la politique en matière de droit pénal	2018/02/26	134
Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile Trevor Bhupsingh, directeur général Direction générale de l'application de la loi et des stratégies frontalières John Davies, directeur général Politiques de la sécurité nationale	2018/02/26	134
Service canadien du renseignement de sécurité Cherie Henderson, directrice générale Politiques et relations étrangères	2018/02/26	134
Agence du revenu du Canada Alastair Bland, directeur Division de la revue et de l'analyse, Direction des organismes de bienfaisance, Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires Stéphane Bonin, directeur Division des enquêtes criminelles, Direction des enquêtes criminelles, Direction générale du secteur international, des grandes entreprises et des enquêtes	2018/02/28	135

Organismes et individus	Date	Réunion
<p>Agence du revenu du Canada</p> <p>Tony Manconi, directeur général Direction des organismes de bienfaisance, Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires</p>	2018/02/28	135
<p>Commissariat à la protection de la vie privée du Canada</p> <p>Lara Ives, directrice générale par intérim Vérification et revue</p> <p>Daniel Therrien, commissaire à la protection de la vie privée du Canada</p> <p>Kate Wilson, conseillère juridique</p>	2018/02/28	135
<p>Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux</p> <p>Lynne Tomson, directrice générale Intégrité et groupe de la gestion juricomptable, Direction du régime d'intégrité</p> <p>Nicholas Trudel, directeur général Secteur des services spécialisés, Direction générale des services intégrés</p>	2018/02/28	135
<p>À titre personnel</p> <p>Shahin Mirkhan, courtier d'enregistrement Max Realty Solutions Ltd.</p>	2018/03/19	137
<p>Académie Bitcoin</p> <p>Jonathan Hamel, président</p>	2018/03/19	137
<p>Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada</p> <p>Dan Lambert, directeur adjoint Renseignement et opérations</p> <p>Joane Leroux, directrice adjointe Opérations régionales</p> <p>Barry MacKillop, sous-directeur Opérations</p>	2018/03/19	137

Organismes et individus	Date	Réunion
À titre personnel Mora Johnson, avocate-procureure	2018/03/21	138
Association canadienne des bijoutiers Brian Land, directeur général	2018/03/21	138
Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada Sheila MacPherson, présidente Frederica Wilson, directrice générale et première dirigeante adjointe Politiques et affaires publiques	2018/03/21	138
Jewellers Vigilance Canada Inc. Phyllis Richard, ancienne directrice générale	2018/03/21	138
À titre personnel Jeremy Clark, chargé d'enseignement Institut Concordia d'ingénierie des systèmes d'information, Université Concordia	2018/03/27	140
Association canadienne de l'immeuble Dina McNeil, directrice Relations gouvernementales Simon Parham, avocat-conseil	2018/03/27	140
Association canadienne du commerce des valeurs mobilières Ian Russell, président et chef de la direction	2018/03/27	140
Blockchain Association of Canada Kyle Kemper, directeur général	2018/03/27	140
Gouvernement de la Colombie-Britannique L'hon. David Eby, procureur général de la Colombie-Britannique Ministère du Procureur général	2018/03/27	140
Transparency International Canada Denis Meunier, conseiller principal en propriété effective	2018/03/27	140
À titre personnel André Lareau, professeur associé Faculté du droit, Université Laval	2018/03/28	141

Organismes et individus	Date	Réunion
Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes Jane Birnie, vice-présidente adjointe, conformité Manuvie Ethan Kohn, conseiller juridique	2018/03/28	141
Association canadienne des coopératives financières Sabrina Kellenberger, directeur principal Politique de réglementation Marc-André Pigeon, vice-président adjoint Politiques du secteur financier	2018/03/28	141
Association des banquiers canadiens Stuart Davis, chef de la lutte contre le blanchiment d'argent AML Entreprise, BMO Groupe Financier Sandy Stephens, avocate en chef adjointe	2018/03/28	141
À titre personnel John Jason, avocat Cassels Brock and Blackwell Limited Liability Partnership Marc Tassé, conseiller principal Centre canadien d'excellence en anticorruption, Université d'Ottawa	2018/04/16	142
ATM Industry Association Curt Binns, directeur général Région du Canada	2018/04/16	142
Corporation des associations de détaillants d'automobiles Michael Hatch, économiste en chef Peter MacDonald, président du conseil d'administration	2018/04/16	142
Foundation for Defense of Democracies Sheryl Saperia, directrice des politiques pour le Canada	2018/04/16	142
Heffel Gallery Limited Andrew Gibbs, représentant Ottawa	2018/04/16	142

Organismes et individus	Date	Réunion
À titre personnel	2018/04/18	143
Vanessa lafolla, chargée de cours Département de sociologie et d'études juridiques, University of Waterloo		
Christian Leuprecht, professeur Département de sciences politiques, Collège militaire royal du Canada		
Canadian Gaming Association	2018/04/18	143
Paul Burns, président-directeur général		
Canadiens pour une fiscalité équitable	2018/04/18	143
Dennis Howlett, directeur exécutif		
Imperial Tobacco Canada Limited	2018/04/18	143
Eric Gagnon, directeur principal Affaires corporatives et réglementaires		
Kevin O'Sullivan, directeur principal Renseignement de sécurité		
Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada	2018/05/24	158
Luc Beaudry, directeur adjoint Secteur de la collaboration, du développement et de la recherche		
Barry MacKillop, sous-directeur Opérations		
Nada Semaan, directrice et présidente-directrice générale		
À titre personnel	2018/05/30	160
Milos Barutciski, associé Bennett Jones LLP		
Peter German, président Centre international pour la réforme du droit criminel, University of British Columbia		
Ministère des Finances	2018/06/20	163
L'hon. Bill Morneau, C.P. député, ministre des finances		
Maxime Beaupré, directeur Politique sur les crimes financiers		
Annette Ryan, sous-ministre adjointe déléguée Direction de la politique du secteur financier		
Ian Wright, directeur Gouvernances et opérations des crimes financiers		

ANNEXE B

LISTE DES MÉMOIRES

Ce qui suit est une liste alphabétique des organisations et des personnes qui ont présenté au Comité des mémoires reliés au présent rapport. Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez consulter la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Association canadienne de l'immeuble

Association canadienne des bijoutiers

Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes

Association canadienne du commerce des valeurs mobilières

Association du Barreau canadien

Banque HSBC Canada

Comeau, Kevin

Commissariat à l'information du Canada

Dominion Bitcoin Mining Company

Durand Morisseau s.e.n.c.r.l.

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada

Gouvernement de la Colombie-Britannique

IJW & Cie. Itée

Imperial Tobacco Canada Limited

Leuprecht, Christian

Société des loteries et des jeux de l'Ontario

Transparency International Canada

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents (réunions n^{os} 131, 133, 134, 135, 137, 138, 140, 141, 142, 143, 158, 160, 162, 163, 179, 180, 182 et 186) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
L'hon. Wayne Easter, C.P., député

Rapport dissident du NPD dans le cadre de l'étude de l'examen législatif de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*

Rétablir la confiance du publique avec plus de transparence : mise en place d'un registre public des bénéficiaires effectifs

Le gouvernement libéral a promis d'axer sur l'ouverture et la transparence pour regagner la confiance du public envers nos institutions. Dans le cadre de cette étude, de nombreux témoins ont mentionné devant le comité que l'établissement d'un registre public des bénéficiaires effectifs des entreprises et des fiducies est une façon efficace de lutter contre l'évitement fiscal et le blanchiment d'argent. Ce registre permettrait également d'aider les Canadiens à avoir de nouveau confiance en notre régime fiscal et en nos lois.

L'honorable David Eby, procureur général du gouvernement de la Colombie-Britannique, a soutenu la nécessité de la création d'un tel registre en citant notamment une étude réalisée par l'organisation *Transparency International Canada* qui a constaté que dans le secteur immobilier, il est impossible, dans plus de la moitié des cas, de déterminer les vrais propriétaires des propriétés sur le marché. Il a également fait valoir le manque de confiance des Britanno-Colombiens dans l'application des lois fiscales, et a ajouté qu'il est nécessaire pour le public d'avoir accès à un registre public afin de remédier à cette crise de confiance.

De plus, le Canada aurait tout avantage à s'inspirer de la réflexion européenne sur la mise en place d'un registre public, en incluant notamment toute personne exerçant un contrôle important de 10% ou plus d'une fiducie ou d'une entreprise. Les témoignages entendus de vive voix au Royaume-Uni confirmaient aussi qu'un registre public facilement accessible était la bonne voie à suivre pour le Canada.

Comme l'a souligné Marc Tassé, conseiller principal au *Centre canadien d'excellence en anticorruption* de l'Université d'Ottawa, « En plus de rendre l'information accessible, la loi doit être modifiée pour exiger de toutes les entités déclarantes qu'elles vérifient l'identité des propriétaires bénéficiaires; qu'elles vérifient si leurs clients sont des personnes politiquement vulnérables, ou encore des membres de leur famille ou des associés; et qu'elles vérifient l'identité des propriétaires bénéficiaires à l'aide de pièces d'identité approuvées par le gouvernement avant de leur ouvrir un compte ou d'effectuer une transaction financière. »

Tout comme les nombreux témoins qui se sont exprimés devant le comité, il est important de rappeler que le gouvernement s'était engagé à lutter activement contre les fraudeurs fiscaux et l'utilisation frauduleuse des paradis fiscaux. Un des moyens d'y arriver est certainement d'assurer une plus grande transparence au sein des règles régissant les entreprises et les fiducies, afin qu'il soit possible de connaître et valider les propriétaires effectifs.

D'ailleurs, comme la plupart des témoins, Denis Howlett de l'organisation *Canadiens pour une fiscalité équitable* souligne que « ce registre doit être ouvert et doit pouvoir faire l'objet de recherches. C'est notre principale recommandation. » Mora Johnson, avocate-procureure, ajoute également qu'un registre transparent et public permettrait aux chercheurs de déceler les tendances que les contribuables utilisent pour éviter de payer leur juste part d'impôt et de mettre la main sur les individus qui s'adonnent au blanchiment d'argent.

Les nombreux témoignages que les membres du comité ont eu la chance d'entendre sont sans équivoque: il est nécessaire pour le gouvernement fédéral de mettre en place, avec les provinces, un registre central ouvert au public qui permettrait de procéder à la vérification de l'identité des bénéficiaires effectifs des entreprises et des fiducies.

Les libéraux et les conservateurs ont préféré travailler main dans la main et ils ont ignoré la recommandation de la majorité des témoins qui souhaitent la mise en place d'un registre ouvert au public. Nous sommes déçus de constater que les libéraux et les conservateurs refusent de travailler étroitement avec la société civile afin d'offrir une information transparente, accessible et fiable aux Canadiens. C'est avec déception que le NPD doit soumettre ce rapport dissident pour mettre en lumière cette incongruité flagrante entre les témoignages entendus et la recommandation finale du comité à propos d'un registre de la propriété bénéficiaire effective des entreprises enregistrées en territoire canadien.