

Federation of Law Societies
of Canada



Fédération des ordres professionnels
de juristes du Canada

**Observations de la Fédération des ordres
professionnels de juristes du Canada
au Comité permanent des finances de la Chambre des
communes**

**Examen législatif de la *Loi sur le recyclage des
produits de la criminalité*
(*blanchiment d'argent*) et le financement des activités
terroristes**

20 mars 2018

Introduction

1. La Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada (la « Fédération ») est reconnaissante d'avoir l'occasion de présenter des commentaires au Comité dans le cadre de son examen de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité (blanchiment d'argent) et le financement des activités terroristes (la « Loi »).
2. La Fédération est l'organisme coordonnateur des 14 ordres professionnels de la profession juridique au Canada. Nos membres, les ordres professionnels de juristes, sont chargés, en vertu de la loi de leur province ou territoire, de réglementer plus de 120 000 avocats, 3 800 notaires au Québec et près de 9 000 parajuristes autorisés en Ontario dans l'intérêt du public. Un rôle important de la Fédération est de faire connaître l'opinion des ordres professionnels de la profession juridique sur des questions d'intérêt national et international qui concernent l'administration de la justice et la primauté du droit.
3. La Fédération et ses membres appuient les efforts du Canada visant à lutter contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. Nous reconnaissons l'importance des objectifs de la Loi et approuvons son objet fondamental. Les initiatives pour lutter contre ces crimes, incluant le respect des engagements du Canada à l'échelle internationale en tant que membre du Groupe d'action financière (« GAFI »), doivent être compatibles avec le cadre des valeurs et des principes constitutionnels sur lesquels la société canadienne s'appuie. Ceux-ci incluent la primauté du droit et, par conséquent, le droit d'une personne à un système judiciaire indépendant et à un conseiller juridique indépendant.
4. En 2015, la Cour suprême du Canada a reconnu que les dispositions de la loi exigeant que les conseillers juridiques recueillent et conservent des renseignements dont ils n'ont pas besoin pour représenter un client, ainsi que les pouvoirs étendus de perquisition dans les bureaux des juristes et la protection insuffisante du secret professionnel du juriste enfreignaient des dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés et minaient la capacité des avocats et des notaires du Québec de respecter leur devoir de se dévouer à la cause du client, lequel est un principe de justice fondamentale.¹
5. Puisqu'il appartient aux ordres professionnels de juristes provinciaux et territoriaux de réglementer la profession juridique au Canada, l'intérêt du public à lutter contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes dans le contexte de la profession juridique est mieux servi si ces organismes de réglementation s'attaquent eux-mêmes à tout risque que pourrait présenter la profession juridique.

Initiatives pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes

6. La Fédération et les ordres professionnels de juristes du Canada ont démontré qu'ils tiennent à protéger le public en réglementant la profession juridique afin d'éviter qu'un conseiller juridique commette ou facilite un acte de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. L'élaboration par la Fédération de règlements types qui

¹ Canada (Procureur général) c. Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada, [2015] 1 RCS 401, 2015 CSC 7 (CanLII).

limitent la capacité d'un conseiller juridique d'accepter de l'argent comptant (le « Règlement sur les transactions en espèces ») et qui imposent des obligations rigoureuses de vérification des clients (le « Règlement sur l'identification des clients »), ainsi que l'adoption et la mise en application de ces règlements par les ordres professionnels de juristes témoignent de notre engagement à régler de façon proactive dans ce domaine. En s'ajoutant aux règles exhaustives de déontologie et aux règles sur la comptabilité financière, le Règlement sur les transactions en espèces et le Règlement sur l'identification des clients permettent de régler de manière efficace les risques d'activités de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme impliquant des membres de la profession juridique.

7. Adopté en 2004, le Règlement sur les transactions en espèces interdit aux conseillers juridiques de recevoir des montants de plus de 7 500 \$ en espèces et exige qu'ils tiennent un registre des transactions en espèces en plus de leurs autres obligations de tenue de registres. Le règlement vise à étendre les règlements de longue date des ordres professionnels de juristes qui ont pour but d'éviter que des juristes participent à leur insu à des complots de blanchiment d'argent ou d'autre activité criminelle tout en préservant les principes à la base de la relation entre le juriste et son client. Le seuil prévu dans le règlement de la Fédération est plus rigoureux que celui des règlements sur la déclaration d'importantes transactions en espèces (10 000 \$). En interdisant aux conseillers juridiques d'accepter des sommes d'argent en espèces, le règlement s'attaque aux risques liés au traitement et au placement d'argent comptant et devient ainsi une solution efficace autre que les exigences de déclaration qui s'appliquent à d'autres entités déclarantes en vertu des mesures législatives fédérales de lutte contre le blanchiment d'argent.
8. Pour s'assurer que les conseillers juridiques font preuve de diligence raisonnable envers leurs clients, la Fédération a adopté un règlement type sur l'identification et la vérification de l'identité des clients, à savoir le Règlement sur l'identification des clients. Ce règlement est en vigueur au sein de tous les ordres professionnels de juristes au Canada depuis 2008. Les membres de la profession juridique doivent identifier tous les clients qui les engagent pour leur fournir des services juridiques en consignnant des renseignements de base tels que le nom, l'adresse et le numéro de téléphone du client. De plus, lorsqu'un conseiller juridique fournit des services juridiques relativement à la réception, au paiement ou au virement de fonds, il doit vérifier l'identité de son client en faisant référence à des documents de source indépendante tels qu'un permis de conduire, un acte de naissance, un passeport ou autre pièce d'identité émise par le gouvernement. Le Règlement sur l'identification des clients respecte le seuil entre les exigences constitutionnelles et inconstitutionnelles imposées aux membres de la profession juridique pour obtenir des renseignements de leurs clients : un conseiller juridique doit obtenir et conserver tout renseignement nécessaire pour servir le client, mais ne doit pas obtenir des renseignements qui ont pour seul but de servir de preuves éventuelles contre le client dans le cadre d'une future enquête ou poursuite par une autorité de l'État.
9. Ensemble, le Règlement sur les transactions en espèces et le Règlement sur l'identification des clients permettent d'atteindre trois objectifs :
 - a. Les règlements imposent aux avocats et aux notaires du Québec une norme rigoureuse en ce qui concerne les transactions en espèces et limitent la capacité des conseillers juridiques d'accepter de l'argent comptant de leurs clients.

- b. Les règlements prévoient les activités des avocats et des notaires du Québec à titre d'intermédiaires financiers, mais font partie du régime de réglementation complet et expressément autorisé par la loi qui est imposé aux membres de la profession juridique par leur ordre professionnel plutôt que par mesure législative fédérale.
 - c. Les règlements, en tant qu'outils de réglementation des ordres professionnels de juristes, respectent les principes constitutionnels préservés par la profession juridique dans l'intérêt du public, protègent le droit des citoyens à un conseiller juridique indépendant et veillent à ce que les juristes puissent continuer de protéger le privilège des clients, un principe reconnu par la constitution.
10. On a laissé entendre par plusieurs moyens, incluant dans un document de consultation² publié récemment par le ministère des Finances, que le fait d'exclure les membres de la profession juridique du régime fédéral de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes constitue une « lacune majeure ». Nous constatons que dans son rapport d'évaluation mutuelle du Canada de 2016, le GAFI rejetait les mesures de réglementation prises par les ordres professionnels de juristes pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes en laissant entendre que puisque la Fédération a réussi à contester en justice la validité constitutionnelle du régime fédéral, rien ne motive la profession à mettre en application des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes et à participer à la détection de ce type d'activités.³ Ces insinuations ne tiennent aucun compte des initiatives de réglementation importantes des ordres professionnels de juristes canadiens dans ce dossier et de la surveillance continue des membres de la profession juridique par leur ordre professionnel, incluant les vérifications périodiques et en fonction du risque.
11. Les ordres professionnels de juristes prennent au sérieux leur mandat de réglementation de la profession juridique dans l'intérêt du public. Les règlements imposés par les ordres professionnels de juristes des provinces et territoires et inspirés des règlements types de la Fédération existent dans le but de régir la conduite des conseillers juridiques et de les empêcher de participer à leur insu au blanchiment d'argent ou au financement du terrorisme. Tel que mentionné plus haut, les conseillers juridiques sont également tenus de respecter des règles de déontologie rigoureuses qui comprennent des dispositions les empêchant de favoriser ou faciliter sciemment une conduite illégale. Parmi les mesures qui ont été prises pour veiller à ce que les conseillers juridiques aient des systèmes adéquats de gestion de la pratique et respectent les règlements de leur ordre professionnel, on peut noter les obligations de déclaration annuelle, les inspections professionnelles et les vérifications des états financiers. Les ordres professionnels de juristes ont également des pouvoirs d'enquête et de discipline étendus qui leur permettent, entre autres, d'imposer des peines pouvant aller jusqu'à la radiation du tableau de l'ordre lorsqu'un membre ne respecte pas les règlements de son ordre professionnel. De plus, les avocats et les notaires du Québec sont, bien sûr, assujettis à la loi pénale et ceux et celles qui participent sciemment à une activité criminelle pourront faire face à des accusations et des sanctions pénales. Selon la Fédération, ces initiatives

² Examen du Régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, page 25.

³ Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme au Canada – 2016, GAFI page 95 (en anglais)

de réglementation viennent combler toute lacune réelle ou perçue dans le régime législatif en raison de l'exclusion des membres de la profession juridique des dispositions de la Loi.

12. Toutefois, la Fédération reconnaît aussi qu'il est important de s'assurer que les règlements dans ce domaine sont aussi rigoureux et efficaces que possible et c'est pourquoi elle a récemment entrepris un examen complet de ses règlements types. L'automne dernier, un groupe de travail spécial formé par la Fédération a mené une consultation sur un projet de modifications aux règlements, lesquelles modifications éclaircissent certaines des dispositions et ajoutent d'autres obligations, notamment l'obligation du conseiller juridique d'obtenir et de vérifier l'identité des bénéficiaires d'une fiducie et des propriétaires effectifs d'un organisme, ainsi que les exigences relatives au suivi permanent des relations professionnelles et des activités des clients. Un nouveau règlement type est également proposé (inspiré d'un règlement mis en application par plusieurs ordres professionnels de juristes) afin d'associer l'utilisation de comptes en fiducie à la prestation de services juridiques et ainsi s'assurer que les comptes en fiducie des juristes ne peuvent être utilisés pour des opérations purement financières. La consultation a pris fin le 15 mars 2018. Le groupe de travail examine maintenant les commentaires qu'il a reçus et se penchera également sur le livre blanc du ministère des Finances. Il est à prévoir que les modifications définitives apportées aux règlements seront approuvées par la Fédération et mises en application par les ordres professionnels de juristes plus tard cette année.
13. Le groupe de travail de la Fédération a également entrepris un examen des activités de conformité et d'application des ordres professionnels de juristes et prépare maintenant un guide de pratiques exemplaires pour aider les ordres professionnels de juristes à s'assurer que ces activités sont aussi efficaces que possible. Le groupe de travail préparera également un guide exhaustif et de la documentation pour aider les membres de la profession juridique à bien comprendre les risques du blanchiment d'argent et du financement d'activités terroristes dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi que leurs obligations en vertu de la loi, des règlements et de la déontologie dans ce contexte.

Propriété effective

14. Tel que signalé ci-dessus, le projet de modifications aux règlements types de la Fédération ajouterait une exigence voulant que les conseillers juridiques obtiennent et vérifient les renseignements concernant les propriétaires effectifs d'organismes et les bénéficiaires d'une fiducie. Le projet de modifications témoigne du fait que la Fédération reconnaît l'utilité d'obtenir de tels renseignements. Il est important de noter toutefois qu'en raison du manque de renseignements accessibles au public concernant la propriété effective, il sera difficile de faire respecter un tel règlement qui refléterait les exigences prévues dans la réglementation fédérale. Sans avoir des registres de propriétaires effectifs accessibles au public, il ne sera peut-être pas possible d'imposer une exigence absolue de vérification des renseignements concernant la propriété effective.
15. Le Canada a été critiqué par le GAFI et d'autres pour son manque de transparence relativement à la propriété effective dans ce pays. Dans son récent document de consultation, le ministère des Finances affirme que l'accès à des renseignements exacts sur la propriété effective est « vital pour lutter contre les transferts financiers illicites, y compris le recyclage des produits de la criminalité, le financement des activités terroristes

et l'évasion fiscale ». ⁴ On reconnaît également dans le document de consultation le manque de transparence sur la propriété effective, plus particulièrement l'absence d'un registre central d'information.

16. La Fédération constate que le gouvernement de plusieurs pays est conscient des menaces que présente le manque de transparence sur la propriété effective d'organismes et les bénéficiaires d'une fiducie. Selon un rapport de 2016 publié par Transparency International Canada⁵, le G20, dont le Canada est membre, a adopté des principes sur la transparence des renseignements concernant la propriété effective et plusieurs États membres (le Royaume-Uni, la France, l'Australie et l'Afrique du Sud) se sont engagés à établir un registre public de propriétaires effectifs. L'Union européenne a également adopté une exigence demandant aux pays membres de recueillir et publier les renseignements sur la propriété effective. Un rapport de juillet 2017 publié par la Library of Congress des États-Unis indique que la plupart des pays consultés ont modifié leur loi sur la propriété effective par suite des principes du G20 ou par suite des recommandations du GAFI. On note dans le rapport que le Canada est un des 2 seuls pays du G7 qui n'a pas pris de mesures législatives.⁶
17. La Fédération considère que, compte tenu du risque établi en raison d'un manque de transparence, il est essentiel que les renseignements sur la propriété effective soient fournis non seulement aux autorités gouvernementales, mais à l'ensemble du public. Nous constatons que le gouvernement a fait part dans son récent budget de son intention de présenter des modifications législatives afin d'améliorer la disponibilité des renseignements sur la propriété effective au niveau fédéral. La Fédération reconnaît que la responsabilité de cette question est partagée par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, mais cette complexité quant à la compétence ne doit pas entraver la réforme législative. Nous constatons en effet que dans son récent budget, le gouvernement de la Colombie-Britannique a annoncé son intention de recueillir les renseignements sur la propriété effective de biens, d'organismes et de fiducies. La Fédération appuie cette mesure et conseille vivement au gouvernement fédéral d'aller de l'avant sans tarder pour prendre des initiatives législatives qui comprennent la création d'un registre des propriétaires effectifs accessible au public et de continuer de travailler avec les gouvernements des provinces et territoires en vue d'apporter des modifications similaires à leur propre loi.

Conclusion

18. Nous serons heureux d'avoir l'occasion de discuter davantage de ces points et d'aider autrement le Comité à faire son examen de la Loi.

⁴ Examen du Régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, page 25.

⁵ *No Reason to Hide; Unmasking Anonymous Owners of Canadian Companies and Trusts*, Transparency International Canada, <http://www.transparencycanada.ca/wp-content/uploads/2017/05/TIC-BeneficialOwnershipReport-Interactive.pdf> (en anglais).

⁶ *Disclosure of Beneficial Ownership in Selected Countries*, Juillet 2017, Library of Congress, <https://www.loc.gov/law/help/beneficial-ownership/disclosure-beneficial-ownership.pdf> (en anglais).