

## RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

### INTRODUCTION

Le gouvernement du Canada est heureux de répondre au 24<sup>e</sup> rapport du Comité permanent des Finances de la Chambre des communes intitulé *Lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes : Faire progresser le Canada* déposé à la Chambre des communes le 8 novembre 2018.

Le gouvernement reconnaît le travail du Comité et accueille son analyse, ses opinions et ses recommandations, lesquelles sont fondées sur des consultations menées auprès d'intervenants et d'experts dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes (LBA/FAT). Le gouvernement partage l'engagement du Comité à une meilleure compréhension du blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes afin de plus efficacement lutter contre ces actes.

### **LA LUTTE DU CANADA CONTRE LE BLANCHIMENT D'ARGENT ET LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS TERRORISTES**

Le Canada a une économie stable et ouverte, un système financier accessible et avancé, ainsi que de institutions démocratiques robustes. Les individus qui cherchent à blanchir le produit de la criminalité ou d'amasser, de transférer et d'utiliser des fonds à des fins terroristes tentent d'exploiter certaines de ces forces. Le Canada adopte une approche complète et coordonnée visant à lutter contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes afin de promouvoir l'intégrité du système financier et la sécurité des Canadiens.

Le régime du Canada est composé de mesures législatives et réglementaires; de ministères et organismes fédéraux, y compris les organismes de réglementation et de supervision; d'organismes d'application de la loi; et d'entités subordonnées. Le cadre juridique de la LBA/FAT du Canada est formé de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (LRPCFAT) et de ses règlements, lesquels sont un élément essentiel du régime plus général de LBA/FAT du Canada. Le régime nécessite la participation de 13 ministères et organismes fédéraux dont les pouvoirs sont accordés en vertu de la LRPCFAT ou d'autres lois, et dont huit reçoivent du financement exclusif d'un total approximatif de 70 millions de dollars annuellement. En plus des organisations fédérales, les organismes d'application de la loi provinciaux et municipaux et les organismes de réglementation provinciaux (y compris ceux ayant un rôle de supervision sur le secteur financier) participent également à la lutte contre ces activités illicites. Au sein du secteur privé, il y a près de 31 000 institutions financières canadiennes et entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) qui ont des obligations de déclaration en vertu de la LRPCFAT; elles sont appelées entités déclarantes et elles jouent un rôle critique aux premières lignes dans les efforts visant à prévenir et détecter le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes.

Afin d'appuyer l'examen quinquennal de la LRPCFAT, le ministère des Finances Canada a publié un document de travail intitulé « Examen du Régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes » le 7 février 2018. Les thèmes comprenaient les suivants : combler les lacunes législatives et réglementaires; améliorer l'échange de l'information; le renseignement et l'exécution de la loi; moderniser le cadre et sa supervision. Les mesures proposées dans ce document de travail visaient à potentiellement améliorer la LRPCFAT et à combler les lacunes soulignées dans le rapport d'évaluation mutuelle de 2016 du Groupe d'action financière. De février à mai 2018, 60 soumissions ont été reçues d'un large éventail d'intervenants, y compris des entités financières, des sociétés d'assurance-vie, des courtiers des valeurs mobilières, des entreprises de services monétaires, des avocats, des associations d'industrie, des agents immobiliers et des particuliers canadiens. En général, le document de travail a été bien reçu et les intervenants ont fait part de leur appui aux principales mesures présentées dans celui-ci.

La réponse du gouvernement démontre l'engagement du gouvernement à un régime robuste et exhaustif qui est aux premières lignes de la lutte mondiale contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. Le gouvernement reconnaît que les mesures visant à améliorer le cadre législatif de LBA/FAT du Canada devraient maintenir un équilibre approprié entre des objectifs parfois conflictuels qui consistent à présenter des renseignements pratiques aux organismes d'application de la loi et à protéger la vie privée et les droits des Canadiens prévus par la Charte. Une utilisation prudente et délibérée du renseignement financier appuie l'efficacité du régime afin d'améliorer la sûreté et la sécurité des Canadiens, tout en respectant les mesures constitutionnelles et celles de protection des renseignements personnels. Pourtant, il est important de ne pas imposer un fardeau indu aux entités déclarantes, lesquelles sont aux premières lignes de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. De même, les approches axées sur les risques devraient continuer d'être incorporées lorsqu'il est approprié de le faire, afin de maximiser l'efficacité des efforts.

## **RECOMMANDATIONS**

Après avoir attentivement examiné le rapport du Comité, le gouvernement a choisi de répondre aux recommandations par chapitre.

### **CHAPITRE 1 : LACUNES LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES**

Le gouvernement du Canada est généralement d'accord avec l'orientation de toutes les recommandations du Comité au premier chapitre (recommandations 1 à 13).

En ce qui concerne la recommandation 1, soit la création d'un registre pancanadien des bénéficiaires effectifs pour toutes les personnes morales et entités, le gouvernement a déjà entrepris des démarches visant à renforcer la transparence en matière de propriété effective dans le cadre des lois fédérales régissant les entreprises en exigeant que les sociétés conservent les renseignements relatifs à la propriété effective dans leur registre. Des modifications à la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* ont été annoncées dans le cadre du budget fédéral de

2018 et introduites au projet de loi C-86, *Loi n° 2 d'exécution du budget* qui a reçu la sanction royale le 14 décembre 2018. Cette démarche représente la première phase sur deux de travaux visant à améliorer la transparence et la disponibilité des renseignements relatifs à la propriété effective au Canada, comme le prévoit l'Entente en vue de renforcer la transparence de la propriété effective annoncée par les ministres des Finances fédéral, provinciaux et territoriaux en décembre 2017. Une deuxième phase de travaux avec les provinces et les territoires est également en cours et vise à évaluer les options pour améliorer l'accès aux renseignements sur la propriété effective pour les organismes d'application de la loi, y compris l'utilisation d'un registre.

En ce qui a trait aux recommandations 2 et 3, des changements associés aux nouvelles exigences juridiques ont été mis en œuvre en juin 2017 concernant les personnes politiquement vulnérables au Canada et les dirigeants d'organisations internationales. Les personnes politiquement vulnérables au Canada (les PPV nationales) sont des personnes qui tiennent, ou qui ont tenu, des fonctions publiques importantes au Canada, y compris les chefs d'État, les politiciens importants, les représentants supérieurs gouvernementaux et judiciaires à tous les ordres de gouvernement, les principaux dirigeants militaires, les cadres supérieurs de sociétés d'État et les représentants importants de partis politiques. Les entités déclarantes doivent prendre des mesures approfondies si elles considèrent qu'une PPV nationale représente un risque élevé de blanchiment d'argent ou de financement des activités terroristes. Le gouvernement reconnaît que des modifications opérationnelles pourraient être appropriées afin de veiller à ce que la mise en œuvre soit ciblée et efficace. Mettant l'accent sur l'approche fondée sur le risque, CANAFE a publié une foire aux questions (FAQ) concernant les personnes politiquement vulnérables au Canada sur son site Web. À l'avenir, le ministère des Finances Canada, le CANAFE et le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) continueront de surveiller la façon dont la conformité à ces obligations évolue avec le temps et offriront d'autres clarifications et conseils réglementaires au besoin.

Les recommandations 4 et 5 portent sur des mesures particulières visant à combler les lacunes dans le régime associées aux avocats concernant la LBA/FAT subséquentement au litige *Canada (Procureur général) c. Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada* [2015] CSC7, [2015] 1 R.C.S. 401. Le gouvernement reconnaît que la profession juridique représente un risque élevé de BA/FAT pour le régime et il continue de travailler afin d'intégrer la profession juridique dans le cadre d'une manière qui est constitutionnellement conforme. Notamment, la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada a récemment révisé ses règlements types, y compris le règlement sur les transactions en espèces, ainsi que l'identification des clients et la tenue des dossiers. Le gouvernement continuera de consulter la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada afin de progresser avec une inclusion accrue de la profession juridique dans le régime.

Le gouvernement est d'accord avec l'orientation des recommandations 6, 12 et 13, lesquelles abordent la supervision des professions auto-réglementées, l'examen des courtiers de valeurs mobilières par les organismes de réglementation des valeurs mobilières et la formation des organismes de réglementation des valeurs mobilières. Toutefois, le gouvernement souligne

qu'il existe des considérations qui doivent être prises compte concernant les professions auto-réglémentées et les organismes de réglementation, comme les contraintes dans notre cadre de régime de LBA/FAT, afin de respecter la *Charte canadienne des droits et libertés* et la protection des renseignements personnels, ainsi que les enjeux liés aux compétences fédérales, provinciales et territoriales.

Dans le même ordre d'idées que les propositions présentées dans le document de travail du ministère des Finances Canada, le gouvernement examine présentement les recommandations 7 à 11 (la modification de la LRPCFAT afin d'inclure les véhicules blindés, les guichets automatiques à étiquette blanche, les entreprises et professions non financières désignées, les courtiers du secteur immobilier, les représentants et promoteurs aux assureurs hypothécaires et aux entreprises d'enregistrement foncier et d'assurance de titres, les entreprises qui vendent des articles de luxe; et de faire de la structure des opérations une infraction criminelle).

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

Le gouvernement du Canada est généralement d'accord avec l'orientation de toutes les recommandations du Comité au deuxième chapitre (recommandations 14 à 19).

Le gouvernement devra effectuer un examen et une analyse supplémentaire de certaines dispositions mentionnées à la recommandation 14, laquelle suggère l'examen de la « règle de la tierce partie » du gouvernement des États-Unis sur la communication de renseignements. Dans le contexte canadien, il n'y a aucune restriction concernant « les tierces parties » associée aux communications au CANAFE. Une fois la communication faite, les destinataires de la communication peuvent échanger les renseignements en vertu de leurs propres pouvoirs. Des restrictions pour d'autres entités et organismes du secteur privé existent dans diverses lois relatives à la protection des renseignements personnels, comme la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE), la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ou le *Code criminel*.

Le gouvernement examine actuellement la recommandation 15, laquelle demande l'élargissement du mandat du CANAFE afin de lui permettre de se consacrer davantage à l'obtention de renseignements utilisables sur le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes; une plus longue période de conservation des renseignements; la communication bidirectionnelle des renseignements; la capacité de réclamer davantage de renseignements de certaines entités déclarantes; et la capacité de publier des données cumulatives. Il sera nécessaire de faire l'équilibre entre les objectifs du régime de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes et les droits relatifs à la *Charte* et à la protection des renseignements personnels des Canadiens en ce qui a trait à la mise en œuvre des modifications des lois et des règlements. Les dispositions législatives actuelles permettent au CANAFE de recevoir des renseignements de nature financière à des fins de droit pénal sans autorisation judiciaire préalable. Afin d'étayer le caractère raisonnable de la loi, le

CANAFE a été mis sur pied à titre d'organisme indépendant face aux destinataires de ses renseignements, avec un mandat qui requiert de façon explicite la prise de mesures afin d'éviter la divulgation non autorisée. Son rôle est de recevoir des renseignements personnels de diverses sources, de les analyser et de les communiquer aux organismes d'application de la loi lorsqu'il a atteint un seuil légal spécifique. En d'autres mots, les organismes d'application de la loi et du renseignement ne peuvent pas simplement demander d'avoir accès à la base de données du CANAFE ni de diriger les analyses du CANAFE dans des cas particuliers. Sans autorisation judiciaire préalable, les informations qui peuvent être transmises aux organismes d'application de la loi sont restreintes.

En réponse aux recommandations 16 à 18, lesquelles demandent un partenariat et une table ronde avec les ténors de l'industrie, la reproduction du modèle du groupe de travail britannique appelé le Joint Money Laundering Intelligence Taskforce et un projet de loi qui permettrait la communication de renseignements uniquement liés à la LBA/FAT entre les institutions financières sous réglementation fédérale, le gouvernement examine actuellement les recommandations afin d'améliorer les options d'échange amélioré des renseignements entre les secteurs public et privé et parmi le secteur privé. En s'appuyant sur la récente réussite du projet PROTECT, un projet dirigé par le secteur privé conjointement avec le CANAFE afin de lutter contre la traite des personnes, le gouvernement continuera d'examiner des mécanismes et des modèles permettant d'améliorer l'échange de renseignements dans le cadre du régime de LBA/FAT, y compris entre les secteurs public et privé. Comme l'a mis en évidence l'expérience d'autres pays, le gouvernement reconnaît qu'un meilleur échange des renseignements entre le secteur privé et les institutions gouvernementales, ainsi qu'entre elles, peut favoriser une perturbation plus ciblée des activités illicites associées au régime BA/FAT et, en bout de compte, contribuer à l'efficacité d'un régime de LBA/FAT.

En ce qui concerne la recommandation 19, laquelle permettrait de s'assurer que les banques ne refusent pas d'ouvrir un compte bancaire aux Canadiens les plus vulnérables faute de pièces d'identité, des politiques en matière d'accès aux services bancaires de base sont déjà en place dans la *Loi sur les banques* et la LRPCFAT. Des politiques, comme le *Règlement sur l'accès aux services bancaires de base*, aident à s'assurer que les banques 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**

Le gouvernement du Canada est généralement d'accord avec l'orientation de toutes les recommandations du Comité au troisième chapitre (recommandations 20 à 24).

Le gouvernement examine présentement les recommandations 20 et 23, soit 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 et de permettre l'utilisation d'ordonnances de ciblage géographique, comme le document de travail ministériel l'indique.

Les recommandations 21 et 22 cherchent à élargir la surveillance exercée par le CANAFE de façon à ce que les exploitants de casinos reçoivent une formation en matière de LBA et à mettre 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. En réponse, l'exigence de suivre un programme de formation et les exigences de déclaration relatives à la LBA/FAT sont déjà en place pour toutes les entités déclarantes. En tant qu'entités déclarantes, les exploitants de casinos ont l'exigence de former les employés et de mettre sur pied des programmes de conformité. Un programme exhaustif et efficace de conformité est requis afin de satisfaire aux obligations prévues par la LRPCFAT et les règlements connexes. Au cours d'un examen mené par le CANAFE, les entités déclarantes doivent démontrer que les documents requis sont en place et que les employés, les agents et toute autre personne autorisée ont suivi la formation et sont en mesure de mettre en œuvre efficacement l'ensemble des éléments du programme de conformité. À l'avenir, le CANAFE fera des efforts pour approfondir la participation et clarifiera les attentes et les responsabilités au sein du secteur des casinos.

Le gouvernement examine actuellement la recommandation 24, laquelle demande d'accorder aux détenteurs d'actions au porteur un temps limité pour les convertir en instruments enregistrés avant qu'elles soient réputées nulles, et il poursuivra ses efforts d'élaboration de politiques à cette fin. Le projet de loi C-25, lequel modifie la *Loi sur les sociétés par actions* (LSPA) et la *Loi canadienne sur les coopératives* afin d'interdire l'émission de nouvelles actions au porteur, a reçu la sanction royale le 1<sup>er</sup> mai 2018. Bien que la LSPA exige que les actions soient enregistrées depuis 1975, avec ces modifications supplémentaires, l'émission d'options et de certificats au porteur est interdite et les sociétés qui reçoivent des instruments d'actions au porteur doivent les convertir en instruments enregistrés.

#### **CHAPITRE 4 : MODERNISATION DU RÉGIME**

Le gouvernement du Canada est généralement d'accord avec l'orientation de la majorité des recommandations du Comité au quatrième chapitre (recommandations 25 à 32).

Les recommandations 25, 26, 29 et 32, lesquelles portent sur la réglementation des échanges de cryptomonnaies, des portefeuilles de cryptomonnaies et des cartes prépayées et la simplification de la structure de la déclaration des opérations douteuses (DOD), sont en grande partie abordées par les modifications réglementaires proposées à la LRPCFAT, lesquelles ont été préalablement publiées dans la *Gazette du Canada* en juin 2018. Les modifications proposées atténuent les risques associés aux courtiers de monnaies virtuelles (MV). Les entreprises qui offrent des services financiers associés aux MV, comme les échanges et les services de transfert de valeurs, seront considérées comme des entités financières ou des entreprises de services monétaires (ESM). Comme il est exigé des ESM actuelles, les entreprises qui traitent les MV devront mettre en œuvre un programme complet de conformité, identifier leurs clients, maintenir des registres, déclarer certaines opérations financières et s'enregistrer auprès du CANAFE. En ce qui a trait aux « portefeuilles de cryptomonnaies », il faut souligner que les mesures réglementaires proposées sont axées sur les fonctions et permettraient de s'assurer que les entreprises qui offrent des services financiers connexes comme des services

d'échange ou de transfert de valeurs dans les portefeuilles de leurs clients ou hors de ceux-ci seraient assujetties aux mêmes règlements de LBA/FAT que les ESM. Les modifications proposées concernent également les cartes prépayées. Les produits de paiement prépayés (par exemple, les cartes de crédit prépayées) seraient traités comme des comptes bancaires aux fins du règlement. Par conséquent, les entités déclarantes qui émettent des produits de paiement prépayés seraient assujetties aux mêmes exigences de diligence raisonnable à l'égard de leur clientèle que celles imposées aux entités déclarantes qui offrent des comptes bancaires (par exemple, vérifier l'identité de leurs clients, conserver un registre et déclarer toute opération douteuse associée à un compte de produit de paiement prépayé). La modification ne s'appliquerait pas aux émetteurs de produits dont l'utilisation est restreinte à certains marchands ou groupes de marchands, comme les cartes cadeaux des centres commerciaux. La structure de déclaration des opérations douteuses est également mise à jour dans le cadre de modifications réglementaires afin d'accroître la convivialité pour les entités déclarantes.

Le gouvernement examine la recommandation 27, laquelle créerait des mécanismes de délivrance de permis pour les échanges de cryptomonnaies. Toutefois, toutes les ESM doivent s'inscrire auprès du CANAFE et ont des obligations envers lui en tant qu'entités déclarantes.

Le gouvernement examinera la recommandation 28, laquelle interdirait les prête-noms ou autrement les assujettirait à des obligations liées à la lutte contre le blanchiment d'argent. Cette mesure sera considérée dans le cadre des efforts d'élaboration de politiques prospectives.

Le gouvernement a constaté des difficultés associées à l'adoption de la recommandation 30 (modifier 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) et de la recommandation 31 (améliorer le système de déclaration directe au CANAFE par les casinos au moyen des DOD afin d'y inclure les activités douteuses). Bien que ces approches soient appliquées aux États-Unis, elles n'ont pas été adoptées au Canada, puisqu'elles ne tiennent pas compte des exigences juridiques canadiennes. Alors que les déclarations des opérations douteuses ont une portée plus étroite afin de tenir compte des opérations réussies ou tentées liées au BA/FAT, les formulaires de déclaration sont de nature plus générale. Dans le contexte constitutionnel canadien, un certain nombre de mesures de protection existent afin d'assurer l'équilibre entre la protection des renseignements personnels et les objectifs de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. Le système utilisé pour transmettre les déclarations des opérations douteuses a été soigneusement élaboré avec cet équilibre à l'esprit. De plus, un seuil juridique de « motifs raisonnables de soupçonner » doit être respecté avant que le CANAFE soit en mesure d'échanger des renseignements avec la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et d'autres destinataires de la déclaration, puisque ceux-ci peuvent inclure des renseignements financiers confidentiels pour lesquels l'exécution de la loi exigerait autrement l'obtention d'un mandat de perquisition. Le gouvernement continuera d'examiner les moyens d'améliorer le régime sans compromettre cet équilibre.

En ce qui concerne la recommandation 31, les modifications législatives récentes ont permis de préciser que les provinces qui sont compétentes, en vertu du *Code criminel*, pour gérer et exploiter des casinos légaux ont l'obligation de déclarer des opérations auprès du CANAFE. En pratique, selon le modèle opérationnel adopté dans une province donnée, la province peut transférer cette obligation à l'exploitant privé du casino. Ces modifications ont été mises en œuvre pour régler des problèmes antérieurs liés au dédoublement et à la confusion au sujet des entités qui assument ces obligations.

## **CONCLUSION**

La réponse du gouvernement décrit des mesures, des politiques et des programmes concrets, en vigueur ou en cours, qui abordent bon nombre des recommandations du Comité. Le gouvernement du Canada est généralement d'accord avec l'orientation de la majorité des recommandations du Comité, lesquelles correspondent généralement à l'orientation actuelle du gouvernement en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. Les fonctionnaires travaillent à aborder les recommandations du Comité en élaborant des politiques et mesures techniques prospectives qui peuvent contribuer à façonner ou éclairer les approches à plus long terme du gouvernement quant à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes au moyen de mesures horizontales coordonnées prises par les ministères et les organismes fédéraux qui font partie du régime de LBA/FAT du Canada.