

SÉNAT



SENATE

CANADA

Comment endiguer l'hémorragie de l'argent illicite : *Une priorité pour le Canada*

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

*Rapport provisoire du
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce*

L'honorable Jerahmiel S. (Jerry) Grafstein, c.r., président
L'honorable W. David Angus, c.r., vice-président

et les honorables sénateurs

Michel Biron
J. Trevor Eyton, c.r.
D. Ross Fitzpatrick
Yoine Goldstein
Mac Harb

Céline Hervieux-Payette, C.P.
Paul J. Massicotte
Michael A. Meighen, c.r.
Wilfred P. Moore, c.r.
David Tkachuk

Octobre 2006

This document is available in English.

* * *

Le présent rapport et les délibérations du comité
peuvent être consultés en ligne en visitant le

www.senate-senat.ca/bancom.asp

Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant
avec la Direction des comités du Sénat au (613) 990-0088

Vos commentaires et impressions sur ce rapport
peuvent être portés à l'attention du Comité par courriel à

banking_banques@sen.parl.gc.ca

**Comment endiguer l'hémorragie
de l'argent illicite :
*Une priorité pour le Canada***

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

*Rapport provisoire du
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce*

Octobre 2006

MEMBRES

L'honorable sénateur Jerahmiel S. (Jerry) Grafstein, c.r., président

L'honorable sénateur W. David Angus, c.r., vice-président

et

les honorables sénateurs :

Michel Biron

J. Trevor Eyton, c.r.

D. Ross Fitzpatrick

Yoine Goldstein

Mac Harb

* Daniel P. Hays (ou Joan Fraser)

Céline Hervieux-Payette, C.P.

* Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald J. Comeau)

Paul J. Massicotte

Michael A. Meighen, c.r.

Wilfred P. Moore, c.r.

David Tkachuk

* *Membres d'office du Comité*

Autres sénateurs ayant participé à cette étude:

Les honorables sénateurs George S. Baker, C.P., Larry W. Campbell, Dennis Dawson, Consiglio Di Nino, Leonard J. Gustafson et Donald H. Oliver, c.r..

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

June M. Dewetering, analyste principale par intérim

Philippe Bergevin, analyste

Sheena Starky, analyste

Direction des comités du Sénat :

Mathieu Boulianne, adjoint administratif

Greffier du Comité

Dre Line Gravel

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi, 16 mai 2006 :

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Johnson,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à entreprendre l'examen de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (L.C. 2000, chap. 17) conformément à l'article 72 de ladite Loi;

Que le Comité présente son rapport final au plus tard le 28 septembre 2006.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1 : LE SYSTÈME ACTUEL	3
I. Entités comptables	3
II. Opérations signalées.....	4
III. L'agence première à laquelle les renseignements sont communiqués.....	5
IV. Conservation et divulgation des données	7
CHAPITRE 2 : LE DOCUMENT DE CONSULTATION DU MINISTÈRE DES FINANCES	9
CHAPITRE 3 : LE SYSTÈME SOUHAITÉ.....	11
I. Entités comptables	11
A. <i>Enregistrement ou homologation des entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables</i>	<i>11</i>
B. <i>Les vendeurs de diamants, pierres et métaux précieux</i>	<i>12</i>
C. <i>Identification indirecte des clients</i>	<i>13</i>
D. <i>Les compagnies d'assurance vie</i>	<i>13</i>
E. <i>La profession juridique.....</i>	<i>14</i>
II. Signalement d'opérations et divulgation de renseignements	16
A. <i>Élargissement du champ des renseignements fournis par le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada.....</i>	<i>16</i>
B. <i>Échanges d'information</i>	<i>18</i>
C. <i>Les tentatives d'opérations douteuses</i>	<i>19</i>
D. <i>Opérations bancaires par guichet automatique privé ou par Internet</i>	<i>20</i>
E. <i>Seuils monétaires et transferts électroniques internes</i>	<i>21</i>
III. Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada	21
IV. Conservation des données et protection des renseignements personnels	23
A. <i>Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada</i>	<i>23</i>
B. <i>La Gendarmerie royale du Canada.....</i>	<i>26</i>
CHAPITRE 4 : DIMENSIONS INTERNATIONALES	29
CONCLUSION	31
ANNEXE A : Document de consultation du ministère des Finances.....	33
ANNEXE B : Mémoires soumis au ministère des Finances en réponse à son document de consultation.....	35
ANNEXE C : Le Groupe d'action financière sur le blanchiment d'argent et ses recommandations.....	37
ANNEXE D : Témoins.....	39

COMMENT ENDIGUER L'HÉMORRAGIE DE L'ARGENT ILLICITE : UNE PRIORITÉ POUR LE CANADA

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

INTRODUCTION

La *Loi de 2000 sur le recyclage des produits de la criminalité*, rebaptisée *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* en décembre 2001 après l'adoption de la Loi antiterroriste et l'élargissement des dispositions de la Loi de 2000 pour englober les activités de financement du terrorisme, comportait déjà des éléments du cadre de lutte contre le recyclage de l'argent du Canada. La Loi permet au Canada de remplir ses obligations aux termes de la Convention internationale des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme.

L'article 72 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* dispose que l'administration et le fonctionnement de la Loi doivent faire l'objet d'un examen cinq ans après son entrée en vigueur, qui remonte au 5 juillet 2000. Conformément à cette exigence législative, en mai et juin 2006, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a organisé des audiences sur le système canadien de lutte contre le recyclage de l'argent et de lutte contre le financement du terrorisme : il a entendu toutes sortes de témoins issus du secteur privé et du secteur public fédéral. Les commentaires ci-dessous traduisent les principaux aspects des communications adressées au Comité sur cet important sujet jusqu'à maintenant et expliquent nos recommandations.

Nous n'avons pas pu examiner entièrement toutes les questions que soulève l'examen parlementaire de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, mais nous comprenons qu'il est temps de mettre en œuvre les changements proposés dans la réglementation. Aussi avons-nous décidé de présenter le présent rapport provisoire. Lorsqu'on nous aura communiqué ces changements, nous espérons pouvoir poursuivre notre étude de la question et procéder à l'examen exhaustif dont nous avons l'habitude, notamment dans les domaines qui n'ont pas été approfondis au cours de l'examen parlementaire du printemps 2006, à savoir, par exemple, les organismes sans but lucratif, les opérations par correspondants bancaires et les personnes politiquement exposées, parmi beaucoup d'autres sujets.

Les témoins n'ont pas été en mesure de fournir au Comité une estimation cohérente ou précise des sommes qui sont blanchies chaque année ou des pertes qu'entraînent le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, mais nous croyons qu'elles s'expriment en dizaines de milliards de dollars. Il ne faut pas non plus oublier leur coût non économique, c'est-à-dire ce qu'elles nous coûtent sur les plans humain et sociétair. À n'en pas douter, le coût de ces activités est gigantesque, et nous devons faire en sorte que, dans l'intérêt de ses citoyens et des citoyens du monde entier et dans l'intérêt du commerce légitime, le Canada se dote du meilleur régime de lutte au blanchiment d'argent et au financement des activités terroristes possible tout en assurant la protection de la vie privée.

CHAPITRE 1 : LE SYSTÈME ACTUEL

La Partie 1 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* prévoit que les intermédiaires financiers doivent respecter des exigences concernant l'identification des clients, l'application d'une mesure de diligence raisonnable et la tenue des registres et qu'ils doivent dénoncer toute opération douteuse et prescrite. Cette partie de la *Loi* est administrée par le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada créé aux termes de la Partie 3 de la *Loi*.

La Partie 2 de la *Loi*, qui est administrée par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), prévoit que l'importation ou l'exportation d'espèces et d'instruments monétaires excédant une certaine valeur doivent être déclarées.

I. Entités comptables

Aux termes de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, certaines entités et personnes sont tenues de signaler au CANAFE certaines opérations douteuses, les transferts électroniques de fonds, les transactions importantes en espèces et les transferts internationaux de devises de même que la possession ou le contrôle de biens appartenant à des terroristes ou tout renseignement concernant de tels biens. Ce sont les entités et personnes suivantes :

- les entités financières de tous genres, dont les banques à charte, les mutuelles de crédit, les caisses populaires et les sociétés de prêt et de fiducie;
- les compagnies, courtiers et agents d'assurance-vie;
- les maisons de courtage de valeurs, les gestionnaires de portefeuilles et les conseillers en placement autorisés à l'échelle provinciale;
- les cambistes;
- les entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables, y compris les systèmes parallèles de remises de fonds;
- les mandataires de l'État qui acceptent des dépôts des banques et/ou vendent des mandats;
- les comptables, les cabinets comptables, les courtiers en immobilier et les représentants en immobilier dans certaines activités relatives à leurs clients;

- les casinos, exception faite de certains casinos temporaires de bienfaisance
- les personnes transportant de grosses sommes d'argent ou des instruments monétaires de grande valeur au-delà de la frontière.

La *Loi* dispose que ces entités doivent

- instaurer un système de conformité;
- tenir des registres sur les opérations financières;
- identifier les clients et déterminer qui sont les tiers dans certaines opérations;
- rendre compte de certaines opérations financières au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada et de certains mouvements de liquidités ou d'instruments monétaires à l'Agence des services frontaliers du Canada.

De plus, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada reçoit également des renseignements fournis spontanément par des organismes de police et du renseignement ainsi que de simples citoyens.

II. Opérations signalées

Ainsi que nous l'avons déjà dit, la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* prévoit que les entités et particuliers comptables doivent signaler certains renseignements. Plus particulièrement, ceux qui doivent être communiqués au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) portent sur

- les opérations douteuses ayant trait au recyclage de l'argent ou au financement du terrorisme, quelle que soit la valeur monétaire en cause;
- l'existence d'un bien d'origine terroriste se trouvant en leur possession ou sous leur contrôle ou des renseignements sur une opération ou un projet d'opération concernant ce bien;
- les transferts de fonds internationaux de 10 000 dollars ou plus par voie électronique;
- les opérations en espèces de 10 000 dollars ou plus.

La *Loi* prévoit également que les mouvements transfrontaliers d'argent en espèces ou d'instruments monétaires de 10 000 dollars ou plus doivent être signalés à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). L'ASFC rend compte de ces mouvements et fournit d'autres renseignements sur d'éventuelles mesures de saisie au CANAFE.

Chaque mois, le CANAFE reçoit environ un million de rapports d'opérations financières.

III. L'agence première à laquelle les renseignements sont communiqués

Créé en 2000 dans le cadre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent et en conséquence de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) est un organisme fédéral indépendant, financé par des crédits parlementaires. Le CANAFE participe également à l'Initiative de sécurité publique et d'antiterrorisme.

À titre d'unité du renseignement financier du Canada, le CANAFE recueille, analyse et évalue des renseignements, puis, le cas échéant, les communique aux organismes policiers et à des organismes du renseignements comme, entre autres, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), pour faciliter la détection, la prévention et l'élimination des opérations de blanchiment d'argent, les activités de financement du terrorisme et/ou les menaces à la sécurité du Canada.

Le CANAFE poursuit donc trois grands objectifs :

- employer les rapports d'opérations financières et les renseignements issus d'autres sources pour mettre à jour rapidement et subtilement des renseignements financiers qui sont largement utilisés et acceptés par les organismes de police et du renseignement;
- veiller à ce que les intermédiaires financiers qui lui rendent compte respectent les dispositions de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*;
- produire du renseignement financier stratégique permettant de mieux comprendre les caractéristiques et tendances des réseaux de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

Lorsqu'il existe des motifs valables de soupçonner l'existence d'activités de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme ou de menaces à la sécurité nationale, le CANAFE doit communiquer les renseignements utiles aux organismes policiers compétents ou au Service canadien du renseignement de sécurité, selon le cas, ainsi qu'aux organismes et ministères suivants :

- l'Agence du revenu du Canada ou l'Agence des services frontaliers du Canada, si les renseignements concernent également une situation d'évasion ou de tentative d'évasion fiscale (impôt fédéral et droits fédéraux, respectivement);
- Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada, si les renseignements concernent également certaines dispositions de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*;
- plus de trois douzaines d'unités du renseignement financier étrangères avec lesquelles le CANAFE a conclu des accords de partage d'information, s'il y a lieu de soupçonner l'existence d'activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

Les renseignements désignés communiqués par le CANAFE à des organismes policiers, au SCRS, à l'Agence du revenu du Canada (ARC), à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), à Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) ou à des services étrangers du renseignement financier, selon le cas, comprennent de l'information désignée, par exemple :

- les nom et adresse des personnes participant aux opérations ainsi que leur date de naissance, leur citoyenneté et les numéros de leurs passeports, de leurs fiches d'établissement ou de leurs cartes de résident permanent;
- les nom et adresse des sociétés participant aux opérations;
- les nom et adresse des entreprises ayant procédé aux opérations et leur type;
- les date et heure des opérations;
- le type et la valeur des opérations, dont le montant et le type de devises ou d'instruments monétaires employés;
- les numéros d'opération, de transit et de compte;
- les noms des importateurs ou exportateurs, selon le cas, des devises ou instruments monétaires.

Si un organisme policier ou le SCRS désire que CANAFE lui adresse tout le dossier pour faire enquête sur un délit de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme ou sur une menace à la sécurité nationale, il doit demander une ordonnance judiciaire, qui permettra au CANAFE de leur fournir d'autres renseignements.

IV. Conservation et divulgation des données

Comme nous l'indiquions plus haut, la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* limite les renseignements qui peuvent être communiqués, leurs destinataires et les circonstances dans lesquelles c'est possible. Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières (CANAFE) est notamment tenu de protéger les renseignements de tout accès non autorisé : les sanctions prévues pour divulgation abusive sont d'une peine d'emprisonnement maximale de 5 ans ou d'une amende maximale de 500 000 dollars ou les deux.

Par ailleurs, la *Loi* limite la durée de conservation des rapports d'opérations financières et autres renseignements recueillis par le CANAFE, qui doit détruire la plupart des renseignements qui lui sont signalés dans les cinq ans suivant leur réception, sauf si ces documents et renseignements contribuent à exposer une situation illicite, auquel cas ils peuvent être conservés huit ans.

CHAPITRE 2 : LE DOCUMENT DE CONSULTATION DU MINISTÈRE DES FINANCES

En prévision de la révision parlementaire de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* et pour remplir d'autres exigences nationales et internationales, le ministère fédéral des Finances a publié, en juin 2005, un document de consultation intitulé *Améliorer le régime canadien de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes*. On y propose des changements au régime canadien de lutte au recyclage de l'argent et de lutte au financement du terrorisme et à la *Loi*, notamment les cinq mesures suivantes :

- renforcer les normes sur la connaissance du client, la diligence raisonnable et les exigences relatives à la tenue de registres;
- combler les lacunes du système canadien de lutte au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme par des moyens comme le signalement des opérations douteuses et le partage d'information pour détecter les activités de financement du terrorisme par le biais d'organismes de bienfaisance;
- améliorer la surveillance et l'exécution de la conformité, notamment en instaurant un système d'enregistrement des entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables;
- renforcer la fonction de renseignement du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada;
- améliorer la coordination des efforts du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Le document de consultation analyse également toutes sortes d'autres propositions et modifications techniques (voir l'annexe A).

Une cinquantaine de groupes ont fait part de leurs observations au Ministère jusqu'au 30 septembre 2005 (voir l'annexe B).

CHAPITRE 3 : LE SYSTÈME SOUHAITÉ

I. Entités comptables

A. Enregistrement ou homologation des entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables

Les entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables – telles que les sociétés de prêt sur salaire – sont des entités comptables aux termes de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, mais certains témoins entendus par le Comité s'inquiètent du fait que, comme ces entreprises ne sont pas réglementées, il pourrait être difficile de veiller à ce qu'elles respectent leur obligation de signalement. C'est pourquoi ils sont favorables à l'élaboration d'un système d'enregistrement pour ces entreprises. Le Groupe d'action financière sur le blanchiment d'argent-- organisme intergouvernemental chargé de fixer des normes internationales de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (voir l'annexe C) -- demande que les entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables soient enregistrées ou homologuées.

Selon le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) et compte tenu de son programme de conformité axé sur les risques, le danger le plus important se trouve dans les secteurs non réglementés, notamment parmi les entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables. Au sujet de ces entreprises, le CANAFE a déclaré au Comité qu'il « est plus difficile de les trouver et d'en faire le suivi (...) [I]l n'y a pas d'associations formelles, il n'y a pas de moyen facile pour nous de déterminer le nombre d'entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables. Cela étant dit, nous savons que bon nombre d'entre elles fournissent des services financiers utiles et précieux et qu'elles respectent leurs obligations en matière de rapports et de tenue de dossiers. Puisqu'elles ne sont pas réglementées et ne font pas partie d'un secteur formel (...), nous sommes moins renseignés sur elles. Nous avons plus de difficulté à veiller à savoir qui elles sont, à toutes les connaître et leur rendre visite, et à nous assurer qu'elles présentent des rapports. (...) C'est l'une des raisons pour lesquelles nous sommes favorables à l'enregistrement des entreprises de transfert de fonds de vente de titres négociables. (...) [C]ertaines de ces entreprises et d'entreprises cambistes (...) aimeraient qu'il y ait une espèce de système d'enregistrement. Et elles veulent des règles du jeu équitables pour tout le monde ».

Par ailleurs, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) appuie l'idée d'un système d'enregistrement des entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables, car « [d]e récentes enquêtes menées un peu partout au Canada montrent clairement comment l'absence d'enregistrement et de permis au Canada rend ce secteur très

intéressant pour les criminels qui cherchent à blanchir de l'argent ailleurs que dans le secteur bancaire réglementé ».

Comme il vient de terminer une étude sur les questions relatives aux consommateurs de services financiers, le Comité est conscient de la croissance importante des entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables et du rôle qu'elles jouent dans le système financier du Canada. Nous sommes également conscients que le Canada doit respecter les normes internationales, lorsqu'il est raisonnable de le faire, et nous estimons que l'enregistrement ou l'homologation des entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables serait une bonne chose. Dans l'esprit des recommandations du Groupe d'action financière, nous recommandons donc ce qui suit :

- 1. Que le gouvernement fédéral élabore un système d'enregistrement des entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables.**

B. Les vendeurs de diamants, pierres et métaux précieux

Quelques témoins ont commenté la notion d'exiger des vendeurs de diamants, pierres et métaux précieux qu'ils rendent des comptes. Selon le représentant de la GRC, « [à] mesure que les entreprises du secteur des services financiers sont astreintes à des règlements plus stricts, les criminels cherchent d'autres moyens de blanchir les produits de leur activité criminelle. Diverses caractéristiques rendent le secteur des [diamants, des pierres et des métaux précieux] très vulnérable à l'activité criminelle ».

Le Comité estime, comme l'a fait remarquer le représentant de la GRC, que, à mesure que les modes habituels de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme deviennent moins intéressants, d'autres méthodes peuvent devenir plus attrayantes : c'est le cas des diamants, pierres et métaux précieux, qui sont à la fois de grande valeur et faciles à dissimuler. Dans l'esprit des recommandations du Groupe d'action financière, nous recommandons ce qui suit :

- 2. Que le gouvernement fédéral modifie la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* pour exiger que les vendeurs de diamants, pierres et métaux signalent les opérations douteuses de supérieures à 10 000 dollars en espèces au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada. Les dispositions de la Loi concernant la diligence raisonnable et la tenue de registre doivent également s'appliquer à ces vendeurs s'ils participent à des opérations en espèces supérieures à 10 000 dollars.**

C. Identification indirecte des clients

Un certain nombre de témoins nous ont parlé des moyens indirects par lesquels des consommateurs obtiennent des cartes de crédit, notamment par courrier postal, par téléphone ou par Internet, et de la difficulté, dans ce cas, à remplir les exigences relatives à l'identification des clients. Le représentant du Ad Hoc Industry Group a informé le Comité que, « [d]epuis deux ans, 40 p. 100 des Canadiens qui ont reçu des cartes de crédit les ont obtenues de cette façon » et que les consommateurs souhaitent disposer d'autres moyens d'accéder au crédit. De l'avis du Groupe et de MasterCard Canada, ce moyen d'accès au crédit suscite des problèmes lorsqu'il s'agit de remplir les exigences relatives à l'identification des clients. Ils estiment que le Royaume-Uni et les États-Unis se sont dotés de systèmes efficaces de blanchiment d'argent grâce à ces opérations indirectes. Selon MasterCard Canada, « la USA Patriot Act reconnaît précisément que les cartes de crédit ne représentent pas un risque élevé pour le blanchiment de capitaux ou le financement d'activités terroristes ».

Le Comité est d'accord avec les témoins pour dire que, comparativement à d'autres opérations, les cartes de crédit représentent un risque relativement faible à l'égard du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme. Nous comprenons également en quoi il est intéressant d'avoir accès à du crédit par d'autres moyens que de se rendre directement à l'une des succursales d'une institution financière et nous sommes conscients de la difficulté qu'il peut y avoir à remplir les exigences en matière d'identification des clients lorsque la liaison se fait par téléphone, par Internet ou par courrier postal. Par ailleurs, nous pensons que le Canada doit tirer les leçons des pratiques en vigueur dans le monde entier et les adopter et qu'il doit employer une méthode axée sur les risques dans la mise en œuvre de ce système national de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Par conséquent, et compte tenu du risque relativement faible que représentent les cartes de crédit en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, nous recommandons ce qui suit :

- 3. Que le gouvernement fédéral, dans le contexte de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, veille à ce que les exigences en matière d'identification des clients d'opérations indirectes correspondent aux risques associés à ces transactions. Dans la mesure du possible, ces exigences devraient être conformes aux pratiques adoptées par d'autres pays industrialisés relativement à ce genre de transaction.**

D. Les compagnies d'assurance vie

L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes a déclaré ce qui suit au Comité : « La Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes s'applique aux assureurs-vie tout comme aux institutions de dépôt. Il

existe cependant des différences importantes entre ces deux types d'entités déclarantes. (...) Les produits d'assurance-vie, pour la plupart, ne se prêtent pas au blanchiment d'argent; seuls ceux ayant une composante de placement et ceux à valeur stockée ou transférable s'y prêtent. (...) Les assureurs-vie ne sont habituellement pas mêlés à l'étape initiale du placement de l'argent à blanchir. Leurs produits peuvent plutôt être utilisés aux étapes de la dispersion et de l'intégration de l'argent à blanchir. » Par ailleurs, on nous a informés que « (...) la société d'assurances ne rencontre pas le client en personne. C'est aux intermédiaires qui distribuent les produits et rencontrent les clients que revient la tâche, notamment, de vérifier l'identité de ces derniers. La loi doit reconnaître cette réalité et réduire le chevauchement sur le plan des responsabilités ».

Le Comité cherche depuis longtemps des moyens plus efficaces et efficients et il estime que, s'il y a double signalement, on devrait prendre des mesures pour éviter ce double emploi. Par ailleurs, conformément à nos commentaires antérieurs au sujet d'une méthode axée sur les risques, nous estimons que les obligations législatives des entités comptables doivent traduire le degré de risque associé aux produits qu'elles fournissent et aux réalités qui sont les leurs. C'est dans cette perspective et dans l'esprit des recommandations du Groupe d'action financière que nous recommandons ce qui suit :

- 4. Que le gouvernement fédéral, lorsqu'il étudiera les modifications qu'il convient d'apporter à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, emploie une méthode axée sur les risques pour énoncer les exigences applicables par les entités et les individus assujettis à la *Loi* en matière d'identification des clients, de tenue de registres et de signalement des opérations douteuses.**

E. La profession juridique

Un certain nombre de témoins ont déclaré que, selon eux, les avocats devraient être assujettis aux dispositions de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*. Le ministère des Finances avait ceci à dire : « Nous comprenons que notre régime comporte une grande lacune. Il est certain que la vérificatrice générale l'a remarquée et a insisté là-dessus. Bien des données anecdotiques, que diffusent les médias, et que comportent des typologies qu'effectue le GAFI, donnent à penser que la profession juridique peut être vulnérable aux abus. » Le ministère estime que les mesures facultatives instaurées par la profession juridique ne suffisent pas à faire respecter les normes internationales.

Le représentant du ministère de la Justice a déclaré ceci au Comité : « Il y a une multitude de façons différentes de régir les déclarations des avocats dans le monde. (...) nous ne savons pas comment s'articulera la réponse finale à la question de savoir si le fait d'imposer des obligations à des avocats constitue une violation fondamentale du droit à

un avocat, du secret professionnel ou même de la justice fondamentale. (...) Bien entendu, le rôle joué par les avocats au regard de la Charte [des droits et libertés], par exemple, nous intéresse dans une certaine mesure. »

Le représentant de la GRC a déclaré ceci : « (...) l'exclusion de la profession de juriste crée une brèche importante dans le régime canadien. (...) Quiconque, y compris l'avocat, agit comme intermédiaire financier doit accepter la responsabilité de faire en sorte qu'il (ou elle) ne transfère pas des produits de la criminalité ou liés à des activités terroristes. Tout groupe de la société qui ne le fait pas devient un maillon faible et une cible éventuelle. (...) [L]'avocat a aussi une responsabilité vis-à-vis la société dans son ensemble en s'assurant des origines des fonds que son client transige à l'intérieur de l'étude légale. (...) [U]n nombre assez important de nos enquêtes nous amènent éventuellement vers des études légales, puisque certaines transactions ont eu lieu et ont soulevé du questionnement. »

Selon l'Association des comptables généraux accrédités du Canada, « la plus grande erreur concernant ce projet de loi [*Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*] a été de concéder aux avocats le droit de ne pas être assujettis à ses dispositions. (...) [L]'une des clés du blanchiment d'argent est de cacher son identité. (...) Si j'ai la possibilité d'utiliser un intermédiaire pour protéger mon identité, je vais le faire ».

Le représentant de la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada a inscrit l'exclusion de la profession dans une perspective historique, expliquant au Comité que, lorsque la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* a été promulguée en 2001, l'obligation de signaler les opérations des clients était considérée comme « une menace à la protection constitutionnelle fondamentale canadienne du secret professionnel et de la confidentialité ». Selon la Fédération, « [g]râce à une poursuite (...), nous avons obtenu une injonction. (...) Le procès a été mis en suspens parce que, après avoir consulté abondamment les gens du ministère des Finances et du ministère de la Justice, nous avons adopté une résolution pour remédier aux problèmes auxquels nous sommes confrontés ».

Le représentant de la Fédération a poursuivi en rappelant son projet de règle type anti-comptant et d'une règle type pour l'identification et la vérification des clients. Il a également été question de la façon de traiter les transferts de fonds électroniques. Le représentant de la Fédération a assuré au Comité que « [n]ous pouvons résoudre le problème, constitutionnellement. Il a cependant précisé ceci : « La plupart des arrêts de la Cour suprême du Canada qui portent sur le secret professionnel disent que ce dernier est aussi absolu que possible. Ils ne disent pas que le secret est absolu à 100 p. 100. Ils disent qu'il doit être aussi absolu que possible, reconnaissant qu'il peut y avoir des circonstances où vous devez vous écarter de ce principe, pour de très bonnes raisons tenant à la politique de la société. »

Les représentants de la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada et du ministère des Finances ont fait savoir au Comité que des négociations sont en cours pour essayer d'instaurer un système de remplacement mutuellement acceptable. Le représentant du Ministère nous a garantis que « quelle que soit la solution que le gouvernement trouvera, ce privilège sera encore protégé ».

Le Comité sait parfaitement que les membres de la profession juridique sont tenus de signaler certaines opérations dans d'autres pays, notamment aux États-Unis, au Royaume-Uni et dans certains pays de l'Union européenne. Nous sommes également soucieux des réalités constitutionnelles propres au Canada et du principe du secret professionnel. En fin de compte, nous estimons qu'il faut trouver, dans l'intérêt public, des moyens d'appliquer les obligations législatives à cette profession tout en reconnaissant le secret professionnel de l'avocat, ce qui rejoint l'intention visée par les législateurs lorsqu'ils ont adopté la Loi. L'autoréglementation ne suffit pas en l'occurrence. Nous sommes d'accord avec la vérificatrice générale du Canada et avec un certain nombre de témoins pour dire que cette lacune, qui, selon nous, risque de compromettre le système de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, doit être comblée dans les prochaines modifications qui seront apportées à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*. Dans l'esprit des recommandations du Groupe de travail sur l'action financière et compte tenu des commentaires ci-dessous concernant la protection de la vie privée des Canadiens et l'augmentation du nombre des entités comptables, nous recommandons ce qui suit :

- 5. Que le gouvernement fédéral conclue ses négociations avec la Fédération des ordres professionnels de juristes sur l'obligation faite aux avocats d'identifier les clients, de tenir des registres et de signaler les opérations douteuses aux termes de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* tout en respectant le secret professionnel et la confidentialité, la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Charte québécoise des droits et libertés*.**

II. Signalement d'opérations et divulgation de renseignements

A. Élargissement du champ des renseignements fournis par le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada

Un certain nombre de témoins estimaient que les renseignements fournis par le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) sont d'une utilité assez limitée. Par exemple, le représentant du ministère des Finance nous a appris qu'une évaluation de la vérificatrice générale du Canada effectuée en 2004 et une étude réalisée par EKOS Research Associates pour le compte du Conseil du Trésor avaient

révélé que « le genre de renseignements que le CANAFE pourrait inclure dans l'information qu'il transmet aux organismes d'application de la loi et du renseignement pourrait parfois en restreindre l'utilité ». Le représentant du Ministère a également rappelé la conclusion de la vérificatrice générale : « [L]e CANAFE étant restreint quant au genre d'information qu'il peut communiquer aux organismes d'application de la loi en raison des questions liées à la protection des renseignements personnels, les organismes d'application de la loi ne sont pas en mesure de déterminer s'ils peuvent y donner suite. » Le document de consultation du Ministère mentionne que les unités étrangères du renseignement financier fournissent généralement plus d'information à leurs organismes de police et de renseignement sur les opérations financières douteuses. On y propose d'élargir le champ des renseignements que le CANAFE pourrait communiquer, par exemple : d'autres renseignements accessibles au public, dont des numéros de téléphone, les noms de parties connexes et des renseignements généraux issus de sources ouvertes comme les reportages, d'autres renseignements financiers, les numéros d'entreprise délivrés par l'Agence du revenu du Canada, les types d'opération, les types de rapports dont sont tirés les renseignements et, enfin, les motifs de soupçon.

Le représentant de Sécurité publique et Protection civile Canada a proposé d'aider le CANAFE à « communiquer des renseignements plus utiles et plus pertinents », point de vue appuyé par le représentant de la GRC, qui a déclaré ce qui suit : « L'un des principaux aspects qui doivent être examinés porte sur l'élargissement de la liste des renseignements désignés que le CANAFE est tenu par la loi de communiquer aux organismes de renseignement et d'application de la loi. (...) [L]'efficacité des divulgations du CANAFE est limitée par les contraintes juridiques qui restreignent l'information pouvant être divulguée. Le plus utile serait d'ajouter un exposé des faits motivant la divulgation et, plus particulièrement, les raisons de la suspicion. (...) [De] nombreuses entreprises privées (..) communique[nt] de l'information volontairement et directement à la GRC. La plupart de ces divulgations contiennent plus d'information que ce nous recevons en réalité du CANAFE. (...) elles comprennent habituellement une brève explication des raisons pour lesquelles l'établissement considère la transaction douteuse. Ces explications peuvent faire économiser aux enquêteurs beaucoup de temps et d'efforts d'analyse. »

À cet égard, rappelons que le Comité a été informé par le CANAFE que « [l]orsque l'analyse permet d'avoir des motifs raisonnables de soupçonner que l'activité financière pourrait être pertinente à une enquête sur le blanchiment d'argent ou le financement d'activités terroristes, un rapport est rédigé, expliquant les raisons de la communication ».

Le Comité n'ignore pas que, à l'heure actuelle, les agences et les individus auxquels le CANAFE a communiqué des renseignements ne peuvent avoir accès à d'autres renseignements détenus par le Centre qu'après avoir obtenu une ordonnance judiciaire et que le critère à remplir est celui des « motifs valables de *penser* » -- le critère normalement utilisé dans les affaires pénales -- et non des « motifs valables de *soupçonner* », selon la formulation que préfère la GRC. Nous estimons que, si l'on

modifie la Loi pour élargir le champ des renseignements que le CANAFE peut communiquer, il faut que les détails de fond ne puissent être accessibles qu'après obtention d'une ordonnance judiciaire. Puisque nous n'avons entendu que la GRC sur la question des « motifs valables de soupçonner » et puisque le critère souhaité est moins rigoureux que celui normalement utilisé dans les affaires pénales, nous ne sommes pas disposés à formuler une recommandation à l'égard du changement proposé par la GRC. Quoi qu'il en soit, nous estimons que les tribunaux doivent continuer à être les arbitres ultimes de la question de savoir si d'autres renseignements doivent être communiqués par le CANAFE à ceux qui obtiennent une ordonnance de production.

Le Comité est d'accord avec certains aspects de la proposition contenue dans le document de consultation du ministère des Finances, car nous estimons que certains renseignements supplémentaires pourraient être communiqués par le CANAFE sans que la vie privée des Canadiens soit compromise. Par contre, nous avons un souci : en effet, plus les renseignements que le CANAFE peut communiquer sont nombreux, plus il y a de risques que les droits des Canadiens en matière de protection de la vie privée puissent être enfreints. Cela étant, nous estimons que le signalement de renseignements supplémentaire, l'obligation de signalement imposée à un plus grand nombre d'entités, la communication de renseignements à un plus grand nombre d'organismes et/ou la communication d'un plus grand nombre de renseignements aux agences actuelles devraient n'être autorisés qu'après examen attentif des répercussions éventuelles de ces mesures sur les droits des Canadiens en matière de protection de la vie privée. Nous sommes d'avis que la détection et la dissuasion en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme sont des objectifs cruciaux de la politique gouvernementale, mais que c'est aussi le cas de la protection de la vie privée et des renseignements personnels. C'est pourquoi, et compte tenu des témoignages concernant le rapport du CANAFE, qui explique les raisons de la divulgation de renseignements et les obligations des organismes policiers et autres en matière de protection de la vie privée, nous recommandons ce qui suit :

- 6. Que le gouvernement fédéral modifie la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* pour permettre au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada de communiquer aux organismes de police et du renseignement les raisons de la divulgation de renseignements et d'autres renseignements accessibles au public.**

B. Échanges d'information

Certains témoins souhaiteraient des échanges bilatéraux de renseignements, dans la mesure permise par la loi, entre le CANAFE et les organismes policiers et d'autres entités auxquelles des rapports sont communiqués et entre le CANAFE et les entités qui sont censées lui rendre compte.

Le représentant de Sécurité publique et Protection civile Canada était favorable à « un échange bilatéral d'information qui répond aux besoins des enquêteurs et qui permet la communication d'observations au CANAFE pour qu'il améliore la pertinence de ses renseignements ». Pour évaluer l'utilité des renseignements communiqués, le CANAFE inclut désormais des questionnaires de rétroaction aux rapports qu'il adresse aux organismes de police et du renseignement afin de recueillir des renseignements à ce sujet.

Le représentant de l'Association des banquiers canadiens a déclaré que « les efforts de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes seraient grandement facilités si la loi permettait aux entités de déclaration de recevoir plus facilement une plus grande rétroaction de la part du CANAFE relativement à leurs rapports. (...) Si le CANAFE nous [les banques à charte] indiquait plus précisément quels renseignements sont utiles à une enquête, nous pourrions plus facilement élaborer nos propres pratiques et méthodes ».

Le Comité estime que tous partagent le même désir : dépister les activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, dissuader leurs auteurs et garantir la sécurité de notre pays. Soucieux des considérations relatives à la protection de la vie privée, nous estimons cependant aussi que, dans certains cas, un échange plus large de renseignements entre les parties permettrait d'agir plus efficacement. C'est pourquoi nous recommandons ce qui suit :

- 7. Que le gouvernement fédéral s'entende avec les représentants du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, les organismes de police et du renseignement ainsi que les entités et les individus comptables en vertu de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* pour élaborer un protocole de partage d'information concernant la façon dont les rapports et les communications de renseignements fournis en vertu de la *Loi* pourraient être modifiés afin d'être plus utiles.**

C. Les tentatives d'opérations douteuses

Selon les recommandations du Groupe d'action financière, les tentatives d'opérations douteuses devraient être signalées. En exprimant ses inquiétudes à ce sujet, le représentant de l'Association des comptables généraux accrédités du Canada a déclaré que : « Les comptables ne devraient pas avoir à jouer les détectives en cherchant à établir ou à comprendre les motifs sous-jacents aux actions ou aux questions de leurs clients. (...) (L'Association) recommande fortement que les directives fournissent les critères précis permettant de cerner les caractéristiques et circonstances qui devraient amener un professionnel comptable à conclure que son client tente de blanchir des capitaux. (...) Loin d'être objectif, le critère est très subjectif. Il exige du discernement — un discernement qui, pour nous comptables, ne fait habituellement pas partie de notre

formation professionnelle. (...) [C]'est qu'il est maintenant question des motifs, des pensées et des intentions. (...) Nous devons maintenant agir comme des psychologues et essayer de deviner ce que pensent nos clients. (...) [O]n impose ainsi un fardeau indu à toutes les entités déclarantes. »

Le Comité est sensible aux arguments de l'Association, mais il estime également que le Canada devrait, dans la mesure du possible, respecter certaines normes internationales raisonnables. Nous rappelons que des pays comme l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis exigent le signalement des tentatives d'activités douteuses. C'est un domaine où le Canada pourrait tirer les leçons des pratiques d'autres pays qui en ont l'expérience. Nous pensons que, si le système de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme prévoit le signalement des tentatives d'opérations douteuses, il faudra produire des lignes directrices très claires à l'intention des entités comptables pour les aider à repérer ce genre d'opérations. Dans l'esprit des recommandations du Groupe de travail sur l'action financière, nous recommandons ce qui suit :

- 8. Que le gouvernement fédéral, après avoir élaboré des lignes directrices très claires concernant le signalement de tentatives d'opérations douteuses et après examen approfondi de l'expérience d'autres pays à cet égard, modifie la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* pour exiger le signalement des tentatives d'opérations douteuses.**

D. Opérations bancaires par guichet automatique privé ou par Internet

Des témoins, dont les représentants du CANAFE et de la GRC, estimaient qu'il faut envisager la possibilité que les guichets automatiques privés et Internet permettent de procéder à des opérations bancaires dans le cadre du blanchiment de l'argent et du financement d'activités terroristes. Selon le représentant de la GRC, « (...) les enquêtes continuent de montrer que ces guichets constituent un moyen idéal de blanchir d'importantes sommes d'argent ».

Le Comité estime que les auteurs d'activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme sont très imaginatifs et emploieront tous les moyens possibles pour atteindre leur but. Plus tôt, nous avons recommandé de modifier la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* pour imposer certaines obligations aux vendeurs de diamants, pierres et métaux précieux, estimant que ce secteur est exposé aux activités criminelles. Nous pensons que les nouveaux moyens d'offrir des services financiers sont également exposés à ce type d'activité et pourraient donc servir à blanchir de l'argent et à financer le terrorisme. Nous devons donc être plus vigilants que jamais et toujours tenir compte des moyens qui facilitent ces activités. C'est pourquoi nous recommandons ce qui suit :

- 9. Que le gouvernement fédéral s'entende avec le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, la Gendarmerie royale du Canada et d'autres intervenants pertinents pour déterminer la probabilité, la nature et l'ampleur des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme facilitées par de nouveaux moyens d'offrir des services financiers, par exemple les guichets automatiques privés et Internet. Une fois cette évaluation effectuée, il faudrait prendre les mesures législatives et autres qui s'imposent à cet égard.**

E. Seuils monétaires et transferts électroniques internes

Le représentant du CANAFE a fait part au Comité de l'inquiétude suscitée par les « criminels qui effectuent des téléversements internationaux pour un montant inférieur aux seuils actuels qui entraînent l'envoi d'une déclaration ». Selon lui, il faut « évaluer l'importance des téléversements nationaux dans le cadre des stratagèmes frauduleux de blanchiment d'argent et de financement des activités terroristes ». Concernant le seuil de déclaration dans d'autres pays, le représentant du CANAFE a informé le Comité que « [d]ans certains cas, le seuil objectif de déclaration est de 25 000 ou 30 000 \$. Dans certains pays, ce seuil est établi à 2 000 ou 3 000 \$. Chaque unité du renseignement financier (...) partage des renseignements selon les lois de son pays ».

Le Comité s'inquiète, lui aussi, du fait que les transferts de fonds internationaux par voie électronique ainsi que les opérations en espèces puissent se produire juste sous le seuil des 10 000 dollars pour éviter d'avoir à les signaler. Nous nous demandons dans quelle mesure ces opérations devraient être considérées comme des « opérations douteuses ». Nous nous interrogeons également sur le niveau de ce seuil objectif et nous nous demandons si le seuil de 10 000 dollars qui est le nôtre convient aux activités qui se déroulent au Canada et s'il est de l'ordre de celui d'autres pays. C'est pourquoi nous recommandons ce qui suit :

- 10. Que le gouvernement fédéral examine la mesure dans laquelle le seuil objectif de signalement de 10 000 dollars prévu par la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* convient effectivement au Canada et s'il est de l'ordre de celui d'autres pays. Si ce seuil est jugé inapproprié, il faudrait modifier la *Loi* pour fixer celui qui conviendrait.**

III. Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada

Le ministère des Finances a informé le Comité que l'évaluation effectuée par EKOS Research Associates, mentionnée plus haut, a également révélé que le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) subit certaines pressions

en matière de financement. Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada nous a expliqué qu'il recevait environ un million de rapports d'opérations financières par mois et que, au 31 mars 2005, il avait communiqué plus de 442 cas à des organismes de police et de sécurité. La valeur totale des opérations financières mises au jour était de 32 millions de dollars. Jusqu'ici, le CANAFE a procédé à près de 400 examens de la conformité pour s'assurer que les entités comptables respectent les exigences relatives à l'identification des clients, à la tenue de registres et au signalement des opérations douteuses, la grande majorité d'entre elles étant disposées à prendre des mesures pour corriger les lacunes révélées par l'examen.

Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) n'a pas de rôle prévu par la loi dans l'application de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, mais il a informé le Comité qu'il partage avec le CANAFE les résultats de ses propres évaluations sur les institutions sous réglementation fédérale. Ces évaluations portent sur les sujets suivants : les institutions sont-elles dotées de politiques et procédures permettant d'appliquer la Loi? Sont-elles dotées d'un cadre de contrôle pour signaler les opérations douteuses au CANAFE? La qualité des mécanismes de contrôles et des procédures de gestion des risques est-elle suffisante?

Le Comité estime que le budget du CANAFE doit être suffisant pour lui permettre de s'acquitter de ses responsabilités maintenant et à l'avenir et que la contribution, effective ou potentielle, de tous les organismes fédéraux ayant un rôle à jouer dans le succès de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme devrait être reconnue. On peut affirmer que le BSIF a une longue histoire de surveillance des institutions sous réglementation fédérale. Il pourrait, par conséquent, contribuer au dépistage de ces activités en fournissant au CANAFE des renseignements sur les procédures et les mécanismes de contrôle instaurés dans les institutions sous réglementation fédérale qui sont assujetties à des obligations de signalement en vertu de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*. C'est pourquoi nous recommandons ce qui suit :

- 11. Que le gouvernement fédéral veuille à ce que le budget du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) soit suffisant pour qu'il puisse remplir ses responsabilités en vertu de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*. Le gouvernement devrait également examiner le rôle que le Bureau du surintendant des institutions financières pourrait éventuellement jouer en fournissant au CANAFE des renseignements susceptibles de l'aider à s'acquitter de ses obligations de conformité aux termes de la *Loi*.**

IV. Conservation des données et protection des renseignements personnels

A. Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada

Un certain nombre des témoins entendus par le Comité se sont dits inquiets de la protection de la vie privée des Canadiens. Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières (CANAFE) avait ceci à dire au Comité : « Nous travaillons indépendamment des organismes à qui nous communiquons des renseignements financiers. Cette indépendance vise à équilibrer le besoin de protéger les renseignements financiers personnels et les besoins des organismes d'application de la loi et de sécurité dans le cadre de leurs enquêtes. Le CANAFE a également déclaré ce qui suit : « Le cadre législatif qui a permis la création de CANAFE fait état de l'équilibre délicat entre les besoins des enquêteurs et les droits à la protection des renseignements personnels des Canadiens. (...) On a soigneusement étudié cet équilibre, et on en a débattu en profondeur lors de l'adoption de la loi. » Il a ajouté : « Personne n'a accès à nos bases de données. »

Le CANAFE fournit des renseignements aux unités d'intelligence étrangères avec lesquelles il a conclu des protocoles d'entente. Son représentant a expliqué ce qui suit : « L'autre organisation doit nous consulter avant de communiquer nos renseignements ». C'est là une question qu'a soulevée le représentant du Commissariat à la protection de la vie privée lorsqu'il s'est demandé « si ces (...) protocoles d'entente ont été vérifiés par le CANAFE pour être certain que les bénéficiaires respectent les principes de protection des renseignements personnels. »

Le représentant du Commissariat à la protection de la vie privée a déclaré au Comité que la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* « est attentatoire et va à l'encontre du principe de protection de la vie privée. Elle traite toute personne comme un suspect (...). Nous comprenons que le blanchiment d'argent appuie et encourage les activités criminelles, et nous savons également que le financement des groupes terroristes constitue une menace à notre sécurité et à celle du reste du monde. Notre but n'est pas de nier ou de remettre en question la nécessité de lutter contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, mais plutôt de déterminer si le régime proposé constitue la meilleure façon de débusquer les personnes responsables du blanchiment d'argent et du financement de groupes terroristes et de les traduire en justice ». Le Commissariat s'est cependant dit heureux de constater que la Loi contenait des dispositions sur les délais de conservation de certains renseignements : son représentant nous a dit que « [l]es délais de cinq et huit ans n'ont pas nécessairement une incidence pour nous ».

Selon le représentant du Commissariat à l'information, « le fait de garder le secret à tout jamais et en toutes circonstances, sans considération pour l'intérêt public, est incompatible avec l'obligation de rendre des comptes de cette organisation [le CANAFE] ». Il a commenté la *Loi sur l'accès à l'information* et celle qui fait

actuellement l'objet d'une révision parlementaire, déclarant que leurs dispositions ne devraient pas « enchâsser dans la loi ces dispositions qui prescrivent le secret pour toujours en ne tenant pas compte de l'équilibre fragile entre la confidentialité et la transparence que garantit la Loi sur l'accès à l'information ». Selon lui, « les renseignements fournis au CANAFE ainsi que les renseignements préparés par celui-ci doivent obligatoirement être tenus secrets pour toujours en vertu de la Loi sur l'accès à l'information ». Il a recommandé de supprimer l'article 85 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, estimant que ces renseignements sont suffisamment protégés par les exemptions prévues dans la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Comité s'inquiète beaucoup des répercussions de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* sur la protection des renseignements personnels des Canadiens, et il considère que le législateur, au cours de la première rédaction et des modifications ultérieures, a très soigneusement tenu compte de la nécessité d'instaurer un équilibre entre les besoins des organismes de police et du renseignement et la protection des renseignements personnels des Canadiens. Selon nous, toute modification apportée au nombre ou à la nature des entités comptables, aux types de renseignements fournis ou de renseignements communiqués doit être envisagée compte tenu du maintien de cet équilibre. Faute de témoignages contradictoires, nous appuyons les délais de conservation de cinq à huit ans qu'applique actuellement le CANAFE. C'est pourquoi nous recommandons ce qui suit :

12. Que le gouvernement fédéral collabore avec le Commissariat à la protection de la vie privée à l'élaboration d'une loi modifiant la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* dans le but de garantir que les modifications proposées respectent les normes internes et internationales sans compromettre exagérément les droits des Canadiens en matière de protection de la vie privée.

Par ailleurs, le Comité se demande comment et dans quelle mesure les renseignements personnels des Canadiens sont protégés une fois que le CANAFE a communiqué les renseignements prescrits aux services étrangers de renseignements financiers auxquels il est lié par protocole d'entente. Il est quelque peu rassurant de savoir que ces services doivent consulter le CANAFE avant de relayer à d'autres services les renseignements qu'il leur fournit, mais nous nous interrogeons quand même sur les mesures prises dans ces pays pour protéger les renseignements personnels et la vie privée des Canadiens. C'est dans cet esprit que le Comité recommande :

13. Que le gouvernement fédéral modifie la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* de manière à y préciser que le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada ne peut fournir de renseignements qu'aux services de renseignements financiers de pays dotés d'une législation sur la protection des renseignements personnels compatible avec la *Loi sur la protection des renseignements personnels* du Canada.

Tout en félicitant le CANAFE de ce qu'il fait pour dépister, prévenir et décourager le blanchiment d'argent, le financement des activités terroristes ou les menaces à la sécurité du Canada, le Comité se doit de rappeler ce que la vérificatrice générale du Canada a écrit dans son rapport de novembre 2003 sur l'examen des activités de nos services de renseignement et de sécurité. Contrairement à ce qui se produit dans les cas du Centre de la sécurité des télécommunications, du SCRS et de la GRC, aucune agence n'examine les activités du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, si l'on fait abstraction de l'examen limité du Commissariat à la protection de la vie privée. Les activités du CST, du SCRS et de la GRC font l'objet d'un examen indépendant considéré comme important, compte tenu des pouvoirs intrusifs dont ils sont investis.

L'examen que le Comité fait de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* a notamment pour objectif d'en déceler les faiblesses et de recommander des mesures correctives. À notre avis, le fait qu'aucune agence indépendante ne soit chargée d'examiner les activités du CANAFE est une lacune du système canadien qu'il y aurait lieu de combler. Nous croyons que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, qui fait rapport des activités du SCRS au Parlement, possède à la fois l'indépendance et la connaissance des agences de sécurité et de renseignement requises pour examiner les activités du CANAFE. Aussi le Comité recommande :

14. Que le gouvernement fédéral modifie la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* de manière à y exiger un examen périodique des activités du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada et le dépôt d'un rapport annuel au Parlement. Cet examen devrait être fait par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, et celui-ci devrait recevoir les ressources voulues pour s'acquitter de ce mandat élargi.

Enfin, le Comité s'en voudrait de ne pas signaler les efforts de l'autre agence fédérale à laquelle des renseignements sont communiqués en vertu de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, soit l'Agence des services frontaliers du Canada, dont la contribution est également précieuse, ainsi que son témoignage devant lui l'a démontré. Nous avons en effet appris que « [l']exécution par

l'ASFC de la Loi [...] depuis sa création le 30 avril 2006 a donné lieu à plus de 5 100 saisies représentant plus de 132 millions de dollars. [...] [L'initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent] a eu pour effet direct de confisquer plus de 34 millions de dollars de présumés produits de la criminalité et de les retirer de la circulation. »

B. La Gendarmerie royale du Canada

Nous avons également discuté de collecte de données et de protection de la vie privée dans le cadre des activités de la Gendarmerie royale du Canada, dont le représentant a informé le Comité qu'elle a « des règles internes quant à la durée de conservation de certains renseignements au dossier ». Il a ajouté : « (...) lorsque nous enquêtons sur des dossiers touchant les produits de la criminalité, une partie des renseignements concernant un individu donné doivent être conservés pendant un certain temps. Ainsi, nous avons eu des problèmes lorsque nous avons éliminé certains renseignements et que 10, 15 ou 20 ans plus tard, nous avons eu besoin d'information additionnelle pour établir devant le tribunal qu'un individu se livrait à des activités criminelles depuis toutes ces années. (...) ces renseignements sont la plupart du temps mis en contexte, puis conservés jusqu'à ce que le dossier soit fermé. Il arrive aussi que l'on conserve l'information parce que l'individu en question est impliqué dans un autre dossier auquel l'organisation s'intéresse. (...) Notre organisation conserve un élément d'information qui viendra s'insérer dans un puzzle quelque part de manière à ce que nous puissions compter sur une image complète de l'individu qui nous intéresse. »

Le Comité a été troublé par le fait qu'il n'a pas reçu d'information détaillée sur les règles de la GRC à cet égard. La GRC a toutefois maintenu que ses délais de conservation et d'élimination de certains renseignements étaient conformes à la législation et aux politiques fédérales. Cette absence de renseignements détaillés est d'autant plus troublante que la GRC demande que le CANAFE lui fournisse plus de renseignements et que la norme des « motifs valables de soupçonner » s'applique aux ordonnances de production. Nous ne pensons tout simplement pas que les renseignements personnels des Canadiens devraient être conservés longtemps et nous hésiterions, pour l'instant et faute de renseignements détaillés sur ses règles, à recommander que la GRC puisse obtenir d'autres renseignements auprès du CANAFE, outre les raisons de la divulgation de renseignements et d'autres renseignements accessibles au public, ou que la norme des ordonnances de production soit moins rigoureuse. Nous nous attendons à entendre d'autres témoins sur ces questions ainsi que de nombreuses autres d'ici la production du rapport final. C'est pourquoi nous recommandons ce qui suit :

- 15. Que la Gendarmerie royale du Canada fasse connaître ses règles concernant la conservation et l'élimination des renseignements. Les raisons des délais formulés dans ces règles doivent être justifiées devant le ministre de la Sécurité publique.**

Enfin, le Comité félicite aussi la GRC du rôle qu'elle joue dans le régime de lutte au blanchiment d'argent et au financement des activités terroristes, mais il craint qu'elle ne manque des ressources nécessaires. Des témoins nous ont bien parlé de contraintes budgétaires au cours de notre présente étude, mais nous nous souvenons d'une autre de nos études, portant celle-là sur les problèmes qu'éprouvent les consommateurs dans le secteur des services financiers, et du fait que la GRC manquait aussi des ressources financières et de l'expertise commerciale et technique voulues pour s'acquitter de ses responsabilités dans cet autre domaine. La GRC est sans conteste un élément clé de la lutte au blanchiment d'argent, au financement des activités terroristes et aux menaces à la sécurité nationale, et nous jugeons crucial de la doter des ressources financières et de l'expertise dont elle a besoin pour enquêter sur tous les cas qui justifient une enquête à ses yeux. Nous estimons qu'avec des ressources accrues, la GRC pourrait augmenter son efficacité à protéger les Canadiens des blanchisseurs d'argent et de ceux qui financent les activités terroristes. Pour cette raison, le Comité recommande :

- 16. Que le gouvernement fédéral fournisse à la Gendarmerie royale du Canada les ressources supplémentaires dont elle a besoin pour enquêter sur les affaires de blanchiment d'argent et d'activité terroriste lorsqu'elle le juge nécessaire pour protéger les Canadiens.**

CHAPITRE 4 : DIMENSIONS INTERNATIONALES

Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) participe aux tribunes internationales suivantes :

- Le Groupe Egmont, association internationale d'unités du renseignement financier facilitant la coopération, la communication, la recherche et d'autres activités entre ces unités.
- Le Programme global des Nations Unies contre le blanchiment des capitaux.
- Le Groupe d'action financière sur le blanchiment d'argent, organisme intergouvernemental chargé de fixer des normes internationales de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (voir l'annexe C).

Le CANAFE entretient également des relations bilatérales avec des unités étrangères du renseignement financier dans le cadre d'ententes de partage d'information.

Comme nous l'avons vu, le CANAFE a conclu plus de trois douzaines de protocoles d'entente qui lui permettent de partager de l'information avec ses homologues d'autres pays.

Créé par le Groupe des Sept en 1989 et avec le Canada comme membre fondateur, le Groupe d'action financière est maintenant dirigé par un président canadien – M. Frank Swedlove – dont le mandat de douze mois a commencé en juillet 2006. Par ailleurs, dans le cadre de ses activités, le Groupe d'action emploie une procédure d'évaluation mutuelle des pays membres pour veiller au respect de ses normes. Le système canadien de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme sera évalué au cours de l'automne 2007 en fonction des recommandations formulées par le Groupe d'action en 2003. Selon le représentant du ministère des Finances, « [i] est primordial que nous disposions de la nouvelle loi et du nouveau règlement avant le début de cette évaluation afin qu'on puisse tenir compte de ces [recommandations] normes modifiées ».

CONCLUSION

À titre de partenaire mondial de la sécurité internationale et de membre de différentes tribunes internationales, le système canadien de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme doit non seulement répondre aux besoins internes, mais aussi remplir certaines obligations internationales raisonnables. Les crimes associés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme (fraude, détournement de fonds, trafic de drogues et d'armes, etc.) ont des effets nocifs sur les plans humain, social et économique et des conséquences à l'échelle nationale et internationale.

Le Comité estime que le Canada devrait être un exemple à l'échelle mondiale - surtout au moment où il assume la présidence du Groupe d'action financière sur le blanchiment d'argent en juillet 2006 et où il doit faire l'objet d'une évaluation mutuelle par le Groupe de travail en 2007 - et qu'il devrait se doter d'un système de prévention et de dépistage efficace et solide en matière de blanchiment d'argent, de financement du terrorisme et de menace à la sécurité de notre pays. Ce système doit respecter plusieurs principes : les entités et les individus appropriés doivent être tenus de rendre des comptes; il faut signaler les types et la valeur des opérations financières appropriées; et il faut maintenir l'équilibre appropriée entre les besoins d'information des organismes de police et du renseignement, pour qu'ils puissent faire leur travail avec efficacité et efficience, et les droits des Canadiens en matière de protection de la vie privée.

Le système canadien de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, qui inscrit les ministères et organismes compétents dans un cadre exhaustif, doit continuer de s'aligner sur toute la série des priorités fédérales concernant, entre autres, le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et la protection de la vie privée, et il doit tenir compte des normes et obligations internationales qui conviennent. Il doit également s'adapter à l'évolution mondiale, à mesure que de nouveaux moyens de dissimuler et de transférer des fonds illicites sont connus et que les besoins nationaux et internationaux sont actualisés.

Le Comité croit que l'application des recommandations formulées dans le présent rapport consolidera le système de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, qui, espérons-le, permettra de réduire les coûts humains, sociaux et économiques du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme et, ainsi, protéger le Canada, notre façon de vivre et notre niveau de vie.

Le Comité estime que, compte tenu de la mobilité de l'argent et de la probabilité que les responsables du blanchiment de l'argent et du financement du terrorisme se tourneront vers les pays qui résistent le moins, le Canada doit être considéré comme un pays rétif à cet égard. Il doit également appuyer les efforts pour faire adopter des normes internationales par le plus grand nombre de pays possible. Nous croyons que l'application des recommandations formulées dans le présent rapport provisoire est une

première étape en vue d'établir un système de lutte contre le blanchiment d'argent et contre le terrorisme au Canada. Nous sommes impatients de prendre connaissance des modifications qui seront proposées à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* afin de nous permettre de poursuivre l'étude de cette question.

ANNEXE A : Document de consultation du ministère des Finances

Le document de consultation du ministère des Finances, *Améliorer le régime canadien de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes*, est disponible en ligne à http://www.fin.gc.ca/tocf/2005/enhancing_f.html.

ANNEXE B : Mémoires soumis au ministère des Finances en réponse à son document de consultation

Les mémoires soumis au ministère des Finances en réponse à son document de consultation *Améliorer le régime canadien de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes* sont disponibles en ligne à http://www.fin.gc.ca/activty/consult/regime_f.html.

ANNEXE C : Le Groupe d'action financière sur le blanchiment d'argent et ses recommandations

On peut se renseigner en ligne sur le Groupe d'action financière sur le blanchiment d'argent à

http://www.fatf-gafi.org/pages/0,2966,fr_32250379_32235720_33631745_1_1_1_1,00.html.

Les recommandations du Groupe d'action financière se trouvent à

http://www.fatf-gafi.org/document/23/0,2340,fr_32250379_32236920_34920215_1_1_1_1,00.html#lesquarante

et à

http://www.fatf-gafi.org/document/9/0,2340,fr_32250379_32236920_35280947_1_1_1_1,00.html.

ANNEXE D : Témoins

Le mercredi 17 mai 2006

Ministère des Finances Canada :

Yvon Carrière, Avocat-conseil, Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada ;
Lynn Hemmings, Chef principal de projet, Crimes financiers - Domestique ;
Dan Hermosa, Conseiller juridique, Direction juridique ;
Diane Lafleur, Directrice, Direction de la politique du secteur financier.

Ministère de la Justice du Canada :

Stanley Cohen, Avocat général principal, Section des droits de la personne ;
Daniel Murphy, Avocat-conseil, Section des opérations stratégiques, Service fédéral des poursuites ;
Paul Saint-Denis, Avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal.

Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada :

Jamie Deacon, Directeur général, Politiques de la sécurité nationale ;
Christine Miles, Directrice générale, Application de la loi et stratégies frontalières.

Le jeudi 18 mai 2006

Bureau du surintendant des institutions financières Canada :

Nick Burbidge, Directeur principal, Division de la conformité ;
Keith Martin, Directeur, Division de la conformité ;
Alain Prévost, Avocat général.

Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada :

Yvon Carrière, Avocat-conseil ;
Sandra Wing, Sous-directeur principal.

Gendarmerie royale du Canada (GRC) :

Pierre-Yves Bourduas, Sous-Commissaire, Services fédéraux et région du centre.

Agence des services frontaliers du Canada :

Maureen Tracy, Directrice générale, Direction des programmes de l'exécution de la loi, Direction générale de l'exécution de la loi.

Le mercredi 21 juin 2006

Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada :

Horst Intscher, directeur ;
Sandra Wing, sous-directeur principal ;
Peter Bulatovic, directeur adjoint, Renseignements financiers tactiques ;
Yvon Carrière, avocat-conseil ;
James Butcher, directeur adjoint, Opérations régionales et conformité, Secteur des opérations.

Commissariat à la protection à la vie privée :

Raymond D'Aoust, commissaire adjoint à la protection de la vie privée ;
Kris Klein, conseiller juridique ;
Carman Baggaley, analyste principal des politiques.

Commissariat à l'information du Canada :

J. Alan Leadbeater, sous-commissaire à l'information du Canada ;
Daniel Brunet, directeur, Services juridiques.

Association des banquiers canadiens :

Warren Law, premier vice-président, Opérations générales et chef du contentieux ;
Bill Dennison, Chef de la conformité en matière de lutte contre le blanchiment de fonds, Conformité des entreprises, Banque de Montréal ;
Stephen Harvey, Directeur principal, Responsable, Rapports et programmes de lutte contre le blanchiment de fonds, Banque CIBC.

The Ad Hoc Industry Group:

Debra Armstrong, Conseillère juridique principale et secrétaire générale, Banque MBNA Canada ;
Ted Wilby, avocat général adjoint, Capital One Bank (Canada Branch).

MasterCard Canada:

Jennifer Reed, vice-présidente affaires publiques ;
Bart Rubin, Conseiller juridique, Stratégie réglementaire du Canada.

Le jeudi 22 juin 2006

Association des comptables généraux accrédités du Canada :

Everett Colby, président, Comité d'étude de la politique fiscale et budgétaire de CGA-Canada.

Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes :

Jean-Pierre Bernier, vice-président et avocat général.

Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada :

Kenneth G. Nielsen, c.r., président, Comité sur le blanchissement d'argent ;
Jim Varro, avocat en politiques.