

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-first Parliament, 2011-12

---

Première session de la  
quarante et unième législature, 2011-2012

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

BANKING, TRADE AND  
COMMERCE

BANQUES ET  
DU COMMERCE

*Chair:*  
The Honourable IRVING GERSTEIN

---

*Président :*  
L'honorable IRVING GERSTEIN

---

Wednesday, February 15, 2012  
Thursday, February 16, 2012

---

Le mercredi 15 février 2012  
Le jeudi 16 février 2012

---

Issue No. 11

Fascicule n<sup>o</sup> 11

*Fourth and fifth meetings on:*

Review of the Proceeds of Crime (*Money Laundering*)  
and Terrorist Financing Act (S.C. 2000, c. 17),  
pursuant to section 72 of the said Act

---

*Quatrième et cinquième réunions concernant :*

L'examen sur la *Loi sur le recyclage des produits de  
la criminalité et le financement des activités terroristes*  
(L.C. 2000, ch. 17), conformément à l'article 72 de cette loi

---

WITNESSES:  
(*See back cover*)

TÉMOINS :  
(*Voir à l'endos*)

STANDING SENATE COMMITTEE  
ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Irving Gerstein, *Chair*

The Honourable Céline Hervieux-Payette, P.C., *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

* Cowan (or Tardif) Greene Harb	Massicotte Moore Oliver Ringuette
* LeBreton, P.C. (or Carignan) Maltais	Smith ( <i>Saurel</i> ) Stewart Olsen Tkachuk

\* Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Housakos replaced the Honourable Senator Smith (*Saurel*) (*February 15, 2012*).

The Honourable Senator Tkachuk replaced the Honourable Senator Stratton (*February 15, 2012*).

The Honourable Senator Stewart Olsen replaced the Honourable Senator Ataullahjan (*February 15, 2012*).

The Honourable Senator Stratton replaced the Honourable Senator Tkachuk (*February 15, 2012*).

The Honourable Senator Ataullahjan replaced the Honourable Senator Stewart Olsen (*February 15, 2012*).

The Honourable Senator Greene replaced the Honourable Senator Mockler (*February 9, 2012*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président* : L'honorable Irving Gerstein

*Vice-présidente* : L'honorable Céline Hervieux-Payette, C.P.  
et

Les honorables sénateurs :

* Cowan (ou Tardif) Greene Harb	Massicotte Moore Oliver Ringuette
* LeBreton, C.P. (ou Carignan) Maltais	Smith ( <i>Saurel</i> ) Stewart Olsen Tkachuk

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Housakos a remplacé l'honorable sénateur Smith (*Saurel*) (*le 15 février 2012*).

L'honorable sénateur Tkachuk a remplacé l'honorable sénateur Stratton (*le 15 février 2012*).

L'honorable sénateur Stewart Olsen a remplacé l'honorable sénateur Ataullahjan (*le 15 février 2012*).

L'honorable sénateur Stratton a remplacé l'honorable sénateur Tkachuk (*le 15 février 2012*).

L'honorable sénateur Ataullahjan a remplacé l'honorable sénateur Stewart Olsen (*le 15 février 2012*).

L'honorable sénateur Greene a remplacé l'honorable sénateur Mockler (*le 9 février 2012*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, February 15, 2012  
(23)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4:17 p.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Irving Gerstein, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Ataullahjan, Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, P.C., Maltais, Massicotte, Moore, Oliver, Ringuette, Smith (*Saurel*) and Stratton (12).

*In attendance:* John Bulmer and Adriane Yong, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, January 31, 2012, the committee continued its review of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* (S.C. 2000, c. 17), pursuant to section 72 of the said Act. (*For the complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 9.*)

**WITNESSES:**

*Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada:*

Nicolas Burbidge, Senior Director of the Anti-Money Laundering and Compliance Division;

Alain Prévost, General Counsel in the Legal Services Division.

The chair made an opening statement.

Mr. Burbidge made a statement and, together with Mr. Prévost, answered questions.

At 5:45 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Thursday, February 16, 2012  
(24)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:30 a.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Irving Gerstein, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, P.C., Housakos, Massicotte, Moore, Oliver, Ringuette, Stewart Olsen and Tkachuk (11).

**PROCÈS VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 15 février 2012  
(23)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 17, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Irving Gerstein (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Ataullahjan, Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, C.P., Maltais, Massicotte, Moore, Oliver, Ringuette, Smith (*Saurel*) et Stratton (12).

*Également présents :* John Bulmer et Adriane Yong, analystes, Service d'information et recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat, le mardi 31 janvier 2012, le comité poursuit son examen sur la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (L.C. 2000, ch. 17), conformément à l'article 72 de cette loi. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 9 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*Bureau du surintendant des institutions financières Canada :*

Nicolas Burbidge, directeur principal, Division de la conformité et de la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité;

Alain Prévost, avocat général, Division des services juridiques.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

M. Burbidge fait une déclaration et répond aux questions avec M. Prévost.

À 17 h 45, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

OTTAWA, le jeudi 16 février 2012  
(24)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Irvin Gerstein (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, C.P., Housakos, Massicotte, Moore, Oliver, Ringuette, Stewart Olsen et Tkachuk (11).

*In attendance:* John Bulmer, June Dewetering and Adriane Yong, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, January 31, 2012, the committee continued its review of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* (S.C. 2000, c. 17), pursuant to section 72 of the said Act. (*For the complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 9.*)

**WITNESSES:**

*Office of the Information Commissioner of Canada:*

Suzanne Legault, Commissioner.

*Public Prosecution Service of Canada:*

George Dolhai, Acting Deputy Director of Public Prosecutions and Senior General Counsel;

Simon William, Senior Counsel.

The chair made an opening statement.

Ms. Legault made a statement and answered questions.

At 11:30 a.m., the committee suspended.

At 11:34 a.m., the committee resumed.

The chair made a statement.

Mr. Dolhai made a statement and, together with Mr. William, answered questions.

At 12:30 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

**ATTEST:**

*Également présents :* John Bulmer, June Dewetering et Adriane Yong, analystes, Service d'information et recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat, le mardi 31 janvier 2012, le comité poursuit son examen de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (L.C. 2000, ch. 17), conformément à l'article 72 de cette loi. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 9 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*Commissariat à l'information du Canada :*

Suzanne Legault, commissaire.

*Service des poursuites pénales du Canada :*

George Dolhai, directeur adjoint des poursuites pénales par intérim et avocat-conseil général;

Simon William, conseiller principal.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

Mme Legault fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 30, la séance est suspendue.

À 11 h 34, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

M. Dolhai fait une déclaration et répond aux questions avec M. William.

À 12 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

*Le greffier du comité,*

Adam Thompson

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, February 15, 2012

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4:17 p.m. for the review of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* (S.C. 2000, c. 17), pursuant to section 72 of the said Act.

**Senator Irving Gerstein** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Honourable senators, this afternoon we will continue the five-year parliamentary review of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*. This is our fourth meeting on the subject. To date, the committee has heard from a number of so-called regime partners involved in the implementation and administration of this legislation, including the Department of Finance, Public Safety Canada, the RCMP, CSIS, CBSA, and FINTRAC.

This afternoon we continue in that regard with representatives of the Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada. Representing OSFI, we are pleased to welcome before our committee Mr. Nicolas Burbidge, Senior Director of the Anti-Money Laundering and Compliance Division; and Mr. Alain Prévost, General Counsel in the Legal Services Division.

Welcome, gentlemen. Mr. Burbidge, the floor is yours.

**Nicolas Burbidge, Senior Director of the Anti-Money Laundering and Compliance Division, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada:** Mr. Chair and honourable senators, I would like to thank you very much for inviting OSFI to participate in the parliamentary review of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* and the 10-year evaluation of Canada's Anti-Money Laundering and Anti-Terrorist Financing regime. I am Nick Burbidge and I am the head of the Anti-Money Laundering and Compliance Division at OSFI. This division is responsible for OSFI's AML/ATF Supervisory Assessment Program. My division is also responsible for stakeholder relations with the Department of Finance, the Financial Transactions Reports Analysis Centre and other departments and agencies involved in the regime.

As also mentioned by the chair, accompanying me today is Alain Prévost, General Counsel in the Legal Services Division at OSFI.

[*Translation*]

One of the key elements of OSFI's mandate is to advance and administer a regulatory framework that promotes the adoption of policies and procedures designed to control and manage risk. It is

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 15 février 2012

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 17, pour examiner la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (L.C. 2000, ch. 17), conformément à l'article 72 de cette loi.

**Le sénateur Irving Gerstein** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, nous continuons cet après-midi l'examen parlementaire quinquennal de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. C'est la quatrième réunion que nous consacrons à ce sujet. Jusqu'à présent, le comité a entendu un certain nombre de témoins dits partenaires du régime qui contribuent à la mise en œuvre de cette loi, notamment le ministère des Finances, le ministère de la Sécurité publique, la GRC, le SCRS, l'ASFC et le CANAFE.

Cet après-midi, nous accueillons des représentants du Bureau du surintendant des institutions financières du Canada, soit M. Nicolas Burbidge, directeur principal à la division de la LRPC et de la conformité, et M. Alain Prévost, avocat général à la Division des services juridiques.

Bienvenue devant le comité, messieurs. Monsieur Burbidge, vous avez la parole.

**Nicolas Burbidge, directeur principal, Division de la conformité et de la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité, Bureau du surintendant des institutions financières Canada :** Monsieur le président, honorables sénateurs, je vous remercie d'avoir invité le BSIF à participer à l'examen parlementaire de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, et à l'évaluation décennale du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Je m'appelle Nick Burbidge et je dirige la Division de la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et de la conformité du BSIF. Cette division est responsable du programme de surveillance visant la LRPC-FAT. Elle est également chargée des relations avec les principaux intervenants du régime canadien, notamment le ministère des Finances, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, et les autres ministères et organismes participants.

Comme l'a dit le président, je suis accompagné d'Alain Prévost, avocat général à la Division des services juridiques du BSIF.

[*Français*]

L'un des principaux volets du mandat du BSIF consiste à développer et à administrer un cadre réglementaire incitant à l'adoption de politiques et de procédures destinées à contrôler et

within that framework that OSFI evaluates measures by banks and life insurers to detect and deter money laundering and terrorist financing, and promotes best practices, robust processes and sound risk management structures and institutions.

[English]

AML/ATF controls are relevant to OSFI's prudential management because of the potential risk to the reputation of a bank or a life insurer if it failed to have adequate controls to detect and deter money laundering and terrorist financing. Under such a scenario, the institution's customers and other counter parties might cease doing business with it, which in turn could create financial difficulties for that institution, ultimately affecting its safety and soundness.

OSFI, like other major financial regulators around the world, is a member of the Basel Committee on Banking Supervision as well as a member of the International Association of Insurance Supervisors. We subscribe to these bodies' core principles of prudential supervision, which are also recognized by the Financial Action Task Force, which, as you know, sets international AML/ATF standards. OSFI also plays a significant role in the Financial Stability Board, which develops and promotes the implementation of effective regulatory, supervisory and other financial sector policies at the international level, and which is chaired by Bank of Canada Governor Mark Carney.

While OSFI does not have a legislated role under the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, it does have jurisdiction in assessing compliance with fit and proper requirements in the federal financial sector. These are part of the internationally agreed AML/ATF standards, which in Canada are set out in governing legislation.

OSFI's AML/ATF Supervisory Program focuses on those institutions that we consider most susceptible to money laundering and terrorist financing. OSFI makes this determination based on transaction volumes, types of financial products and other factors. These institutions include Canada's largest banks and life insurance companies. OSFI assesses them on a regular three-to-four-year cycle but does more frequent and detailed assessments where circumstances warrant. Our assessments include the foreign operations of Canadian conglomerates in order to evaluate the risk management standards of the entity as a whole. OSFI also applies its AML/ATF assessment methodology to those seeking to establish new federally financial institutions in Canada.

à gérer le risque. C'est dans ce cadre que le BSIF évalue les mesures prises par les banques et les assureurs-vie pour détecter et prévenir le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et qu'il encourage l'adoption par les institutions de pratiques exemplaires, de processus robustes et de structures solides de gestion du risque.

[Traduction]

Les mécanismes de contrôle de la LRPC-FAT sont conformes à notre mandat de gestion prudentielle en raison du risque que court une banque ou un assureur-vie de voir sa réputation entachée s'il ne parvient pas à détecter et à prévenir le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Si elle manque de vigilance, l'entité en cause peut faire fuir sa clientèle et les autres contreparties, et subir ainsi des difficultés financières qui peuvent en fin de compte nuire à sa sécurité et à sa stabilité.

Le BSIF, à l'instar des autres régulateurs financiers importants de par le monde, est membre du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance. Nous souscrivons aux principes fondamentaux de surveillance prudentielle de ces organes, que reconnaît également le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, l'organisme qui établit les normes internationales en matière de LRPC-FAT. Le BSIF exerce également une fonction importante au Conseil de stabilité financière, l'instance qui élabore des politiques efficaces de réglementation et de surveillance, entre autres instruments stratégiques, et en encourage la mise en œuvre à l'échelle internationale, et que préside le gouverneur de la banque du Canada, Marc Carney.

Si la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes ne confère pas de rôle au BSIF, l'organisme est néanmoins habilité à évaluer le respect des exigences « de moralité et d'intégrité » par les institutions financières fédérales. Ces exigences sont définies par les normes internationales sur la LRPC-FAT, lesquelles sont entérinées dans les lois habilitantes au Canada.

Le programme de surveillance du BSIF dans le domaine de la LRPC-FAT cible les institutions que nous jugeons les plus susceptibles de servir au recyclage des produits de la criminalité et au financement des activités terroristes. Le BSIF décide quelles institutions sont à risque en se fondant, par exemple, sur le volume des transactions effectuées et la nature des produits financiers offerts. Les grandes banques et sociétés d'assurances canadiennes sont du nombre. Le BSIF évalue leur situation à intervalles de trois ou quatre ans, mais les soumet à des examens plus fréquents et détaillés si les circonstances le justifient. Nous examinons notamment les affiliés étrangers des conglomerats canadiens pour évaluer les normes de gestion du risque de l'entité complète. Nous appliquons également notre méthode d'évaluation du risque de recyclage des produits de la criminalité aux sociétés qui désirent établir au Canada des institutions financières de ressort fédéral.

Most Canadian conglomerate banks and life insurers have significant operations outside Canada. The Financial Stability Board expects that home supervisors for large international banks should provide host supervisors with timely, accurate and comprehensive information on the parent financial institution through the hosting of supervisory colleges and other information-sharing arrangements. Currently, OSFI is developing plans for thematic AML/ATF supervisory colleges to be held later this year. These colleges offer OSFI and regulators from other jurisdictions the opportunity to coordinate the identification of risks and to share risk-mitigating strategies.

Canada has been raising the bar on AML/ATF standards since 2002, when OSFI first began assessing financial institutions AML/ATF programs. I would like to add that we looked at AML issues before that date but, as you know, the legislation came into effect shortly before that date. Our interventions there were based upon a less systemic evaluation largely based on information that came to OSFI as opposed to a more systemic assessment methodology. Canada's banks and other federally regulated financial entities are allocating significant dollar and people resources to the fight against money laundering and terrorist financing. However, the quality of controls and processes varies considerably across the federally regulated sector. One of the most significant challenges for the sector is the ability to identify high-risk customers and apply enhanced scrutiny to them and their activities. Where necessary, OSFI monitors the remediation efforts put in place by an institution and highlights any perceived deficiencies.

OSFI also works closely with FINTRAC on a daily basis. In 2004, legislative arrangements were made that permitted us to share the results of our prudential supervision with FINTRAC, and we have a memorandum of understanding in place for that purpose. We work closely with the Department of Finance and other key government departments on developing and implementing AML/ATF policy. For example, OSFI is a member of the Public/Private Sector Advisory Committee, which is chaired by the Department of Finance. As mentioned previously, we also work directly with other financial regulators on AML/ATF issues through the Basel Committee and the FATF, and bilaterally with various other jurisdictions.

Over time, OSFI has developed a supporting role in another area: notifying Canada's federally regulated financial sector of United Nations and Canadian sanctions imposed on designated individuals and organizations. As sanctions come into force, we bring them to the attention of federally regulated financial institutions and follow up through our supervisory work, including evaluating how effectively financial institutions are implementing those sanctions.

La plupart des conglomérats canadiens de services bancaires et d'assurance-vie se livrent à d'importantes activités à l'étranger. Le Conseil de stabilité financière s'attend à ce que l'organisme de surveillance du pays d'origine de grandes banques internationales fournisse sans tarder à l'organisme de surveillance du pays d'accueil des renseignements précis et exhaustifs sur l'institution financière mère en tenant des séances de surveillance et en participant à des accords sur la communication d'informations. À cet égard, le BSIF prépare la tenue de séances de surveillance thématiques sur la LRPC-FAT qui se tiendront plus tard cette année. Ces rencontres offriront au BSIF et aux régulateurs étrangers l'occasion de mettre en commun les risques constatés et les stratégies d'atténuation en usage.

Le Canada resserre les normes de LRPC-FAT depuis 2002, année où le BSIF a commencé à évaluer les programmes des institutions financières en la matière. J'ajoute que nous nous penchons sur ces questions de LRPC avant cette date mais, comme vous le savez, la loi est entrée en vigueur peu avant cette date. Nos interventions à cet égard étaient donc basées sur une évaluation moins systémique, essentiellement fondée sur les informations communiquées au BSIF plutôt que sur une méthodologie d'analyse plus détaillée. Les banques et les autres institutions fédérales canadiennes consacrent des sommes et des effectifs importants à la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Cela dit, la qualité des mécanismes de contrôle et les processus varient grandement d'une institution fédérale à l'autre. Une des tâches les plus exigeantes qui incombent au secteur d'activité est de repérer les clients qui présentent un risque important et de les soumettre, ainsi que leurs activités, à un contrôle rigoureux. Au besoin, le BSIF surveille les mesures correctives prises par une institution et lui signale les lacunes qu'il perçoit.

Le BSIF conjugue ses efforts étroitement avec ceux du CANAFE de façon courante. En 2004, des modifications législatives l'ont autorisé à communiquer au CANAFE les résultats de ses travaux de surveillance, et les deux organismes ont conclu un protocole d'entente à cette fin. De plus, nous collaborons de près avec le ministère des Finances et avec d'autres ministères importants à l'élaboration et à l'application de politiques en matière de LRPC-FAT. À titre d'exemple, le BSIF siège au Comité consultatif public-privé présidé par le ministère des Finances. Comme je l'ai mentionné déjà, nous collaborons directement aussi avec d'autres régulateurs financiers à des dossiers touchant à la LRPC-FAT par l'intermédiaire du CBCB et du GAFI, et nous menons une action bilatérale avec d'autres organismes étrangers.

Le BSIF a assumé progressivement un rôle de soutien en informant les institutions financières fédérales des sanctions imposées par les Nations Unies et le gouvernement du Canada à des personnes et à des organismes désignés. À mesure que ces sanctions entrent en vigueur, nous les signalons aux institutions et assurons un suivi au cours de nos travaux de surveillance, par exemple en évaluant la qualité de la mise en œuvre des mesures imposées.

In closing, Canada continues to be viewed internationally as having a strong AML/ATF regime in which we are pleased to play what we consider to be an essential part. Mr. Prévost and I would be pleased to respond to any questions that the committee may have. Thank you for your attention.

**The Chair:** Mr. Burbidge, as you know last Thursday FINTRAC appeared before this committee. As I understand, the federally regulated deposit-taking institutions and life insurance companies have reporting requirements to FINTRAC. As we have heard from you today, they also have reporting requirements to OSFI. Could you give us some indication of how you coordinate those reporting functions between the two institutions?

**Mr. Burbidge:** I believe that the two sets of reporting you refer to apply to two different sets of circumstances. The reporting to FINTRAC falls into the category of reporting financial transactions that are either suspicious or that exceed a designated threshold of \$10,000. Those reports do not come to OSFI. They are the reports for which FINTRAC was designed: the receipt of financial intelligence for their analysis. The reports that come to OSFI, which I referred to at the end of my remarks, are the ones that the Criminal Code and the United Nations regulations mandate must be reported to all financial regulators in Canada. In the federally regulated sector, that is OSFI.

These reports are sent out from each financial institution whether they have found any assets that are required by the legislation to be frozen; and the number is reported to us in the aggregate. We then aggregate all that information across the sector and keep a running total on a day-by-day basis or a month-by-month basis of the aggregate of those frozen assets. There are two separate kinds of reporting for two completely different things. I hope that clears it up for you.

**The Chair:** It certainly does; thank you for the clarification

**Senator Harb:** In your presentation at page 3 you mention the memorandum of understanding that you have with FINTRAC. Is the MOU publicly available and, if so, could you provide a copy of it to the committee?

**Mr. Burbidge:** Yes, it is publicly available; and we will be happy to get the committee a copy of that in both official languages.

**The Chair:** Kindly forward it to the clerk of the committee.

**Senator Harb:** You talked about OSFI developing a supporting role by notifying Canada's federally regulated financial sector of UN and Canadian sanctions imposed on designated individuals and organizations. Who has the lead role in that?

**Mr. Burbidge:** It depends on which regulations we are talking about. In the case of the regulations imposed under the Criminal Code, the lead role is performed by Public Safety Canada. In the case of regulations imposed under the United Nations Act, the

Pour terminer, j'aimerais souligner que le régime canadien de LRPC-FAT continue d'être perçu comme solide par les pays étrangers, et le BSIF est fier de le soutenir en jouant un rôle décisif. M. Prévost et moi serions heureux d'accueillir maintenant les questions du comité. Merci de votre attention.

**Le président :** Comme vous le savez, monsieur Burbidge, le CANAFE a comparu devant notre comité jeudi dernier. Si je comprends bien, les établissements de dépôt et les compagnies d'assurance-vie sous réglementation fédérale sont tenus de présenter des rapports au CANAFE. En outre, comme vous venez de nous le dire, ils doivent aussi présenter des rapports au BSIF. Pourriez-vous nous donner une idée de la manière dont vous coordonnez la présentation de ces rapports entre les deux institutions?

**M. Burbidge :** Je crois que les deux types de rapports dont vous parlez concernent deux types de situations différents. Le rapport au CANAFE tombe dans la catégorie des transactions financières qui sont suspectes ou qui dépassent un plancher désigné de 10 000 \$. Ces rapports ne sont pas adressés au BSIF. Ce sont les rapports pour lesquels le CANAFE a été conçu : il s'agit de renseignements financiers à analyser. Les rapports qui sont adressés au BSIF, dont j'ai parlé à la fin de ma déclaration liminaire, sont ceux qui doivent être adressés à tous les organismes de réglementation financière du Canada en vertu du Code criminel et de la réglementation des Nations Unies. Dans le secteur réglementé par les autorités fédérales, c'est le BSIF qui est désigné à cette fin.

Ces rapports sont envoyés par chaque établissement financier qui a découvert des biens devant être gelés, selon la loi, et ce sont les montants globaux qui sont communiqués. Nous totalisons ensuite toutes les informations du secteur et calculons le total de jour en jour ou de mois en mois. Il y a donc deux séries différentes de rapports, pour deux choses complètement différentes. J'espère que c'est clair.

**Le président :** Tout à fait. Merci de cette précision.

**Le sénateur Harb :** Dans votre déclaration, vous mentionnez votre protocole d'entente avec le CANAFE. Ce protocole d'entente est-il public et, si oui, pourriez-vous en fournir un exemplaire au comité?

**M. Burbidge :** Oui, c'est public et nous en remettrons avec plaisir un exemplaire au comité dans les deux langues officielles.

**Le président :** Veuillez l'envoyer au greffier du comité.

**Le sénateur Harb :** Vous avez dit que le BSIF joue un rôle de soutien en communiquant au secteur financier canadien sous réglementation fédérale les sanctions imposées par l'ONU ou par le Canada à des individus ou organismes désignés. Qui est le chef de file à ce sujet?

**M. Burbidge :** Tout dépend du règlement dont il s'agit. Dans le cas d'un règlement imposé au titre du Code criminel, le chef de file sera Sécurité publique Canada. Dans le cas d'un règlement imposé au titre de la Loi sur les Nations Unies, le chef de file sera le

lead role is taken by the Department of Foreign Affairs and International Trade. In both cases, we act as the agency of the Government of Canada that brings the information immediately to the attention of the financial sector.

**Senator Harb:** You have the lead role, not a supporting one.

**Mr. Burbidge:** We do not classify it as a lead role, senator, because we do not have any role in the determination of what names go on what lists. That is not part of our mandate. In the case of the United Nations, of course, this is done by the United Nations Security Council. We have no role in that process, nor do we aspire to any. We are simply there to make sure that the federally regulated financial sector has that information immediately to hand as soon as possible after it is enacted so that they can start the searching and, if they find assets, the freezing mechanism.

**Senator Harb:** I suspect it is because of regulation or legislation. For example, why is it you and not FINTRAC doing this particular task? Is it as part of the MOU that you and FINTRAC sat down and decided who would do what?

**Mr. Burbidge:** It is not part of the MOU, senator. It has to do more with the mandates of the two organizations, which are fairly different from each other. It started, of course, because the provisions were enacted by Parliament in 2001, immediately after the 9/11 attacks, and it stayed in the legislation ever since. At that time, FINTRAC did not exist. It only came into being a year or two later. I believe that is the genesis.

The other thing to say is that we have a direct, day-to-day interfacing role with all of the federally regulated sector. FINTRAC has a much broader mandate, as you have heard. Probably the feeling was back in those days that it would be better to have OSFI perform this role since we had that more direct involvement with the banking sector directly.

**Senator Harb:** My final question deals with the members of the regime. We had the members of the regime appear before us, and there has been some criticism about the level of coordination that takes place between the members. I wanted your thought on whether or not you see that there is some importance here for us to nudge in our report the fact that there has to be a strengthening of the relationship between the partners. I would be interested in your comments on that. Should this regime be expanded? Should we bring in other partners? Do you see any missing links?

**Mr. Burbidge:** That is a broad question, and I will answer the best I can. It is a multi-stakeholder regime, as you know. There are several different agencies involved. As I have said frequently to my colleagues, it is a human construct. Every time there is a human construct, there is always a way to do things better.

ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Dans les deux cas, nous jouons le rôle d'organisme du gouvernement du Canada portant l'information immédiatement à l'attention du secteur financier.

**Le sénateur Harb :** Dans ce cas, vous êtes le chef de file, pas un organisme de soutien.

**M. Burbidge :** Nous ne considérons pas que nous sommes le chef de file, monsieur le sénateur, parce que nous n'avons aucun rôle à jouer dans la détermination des noms qui sont inscrits sur les listes. Cela ne fait pas partie de notre mandat. Dans le cas des Nations Unies, bien sûr, c'est fait par le Conseil de sécurité. Nous n'avons aucun rôle dans ce processus et ne souhaitons pas en avoir un. Nous sommes là simplement pour veiller à ce que le secteur financier sous réglementation fédérale obtienne l'information le plus vite possible une fois qu'une décision est prise, afin de pouvoir commencer à perquisitionner et, s'il y a lieu, à geler les biens découverts.

**Le sénateur Harb :** Je soupçonne que c'est parce qu'il y a une différence entre un règlement et une loi. Par exemple, comment se fait-il que ce soit vous et non pas le CANAFE qui exerce cette fonction? Est-ce à cause du protocole d'entente que vous avez signé avec le CANAFE, pour répartir les rôles?

**M. Burbidge :** Non, sénateur, cela n'a rien à voir avec le protocole d'entente mais plutôt avec les mandats respectifs des deux organismes, qui sont assez différents. Cela a commencé, évidemment, parce que le législateur a adopté des dispositions en 2001, immédiatement après les attaques du 11 septembre, lesquelles sont restées dans l'appareil législatif depuis lors. À l'époque, le CANAFE n'existait pas. Il a été créé un ou deux ans plus tard. Je pense que c'est l'explication.

L'autre chose que je peux ajouter est que nous sommes en contact quotidiennement et directement avec tout le secteur sous réglementation fédérale. Le CANAFE a un mandat beaucoup plus large, comme vous savez. Il est probable qu'on estimait à l'époque qu'il serait préférable de confier ce rôle au BSIF puisque nous avions une relation plus directe avec le secteur bancaire.

**Le sénateur Harb :** Ma dernière question porte sur les membres du régime, qui ont comparu devant le comité. Certaines critiques ont été formulées concernant le niveau de coordination qui existe entre les membres. Je veux savoir si vous pensez qu'il vaudrait la peine pour nous de dire dans notre rapport qu'il conviendrait de renforcer la relation entre les partenaires. Qu'en pensez-vous? Ce régime devrait-il être élargi? Devrait-on y intégrer d'autres partenaires? Y a-t-il des maillons manquants?

**M. Burbidge :** Vaste question. Je vais tenter de vous répondre. Comme vous le savez, c'est un régime avec plusieurs parties prenantes. Il y a plusieurs organismes différents qui ont un rôle à jouer. Comme je le dis souvent à mes collègues, c'est une création humaine et, comme pour toute création humaine, il y a toujours moyen de faire mieux.

We work on a continuous basis with our colleagues in the Department of Finance and FINTRAC to adjust things and make improvements to operational responsibilities and division of work and do our best to work collegially and collaboratively with all the other stakeholders. The ones we work closest with are FINTRAC and the Department of Finance. Like FINTRAC, we are supervised through the Department of Finance and the Minister of Finance. We work very cooperatively with that group, and we regularly feed in suggestions, comments and so forth to that.

As I mentioned in my comments, we are part of the public-private sector advisory group, and we are regularly in a position to receive and evaluate representations that come from the private sector as well in our role as a prudential supervisor. We are playing a solid role in that regard. Where we do have identified suggestions for improvements, we always share them with the Department of Finance and FINTRAC.

**Senator Harb:** Have you shared any suggestions for improvement?

**Mr. Burbidge:** This is an ongoing process, senator, yes.

**Senator L. Smith:** On page 2, in terms of the 10-year evaluation you said that the quality of controls and processes varies considerably across the federally regulated sector. Is that within the groups that are controlling the regulations, or are you talking about the banks and life insurance companies in terms of their own internal processes?

**Mr. Burbidge:** It is the latter, senator.

**Senator L. Smith:** Would there not be consistency required for all the banks and insurance companies to ensure that the Canadian industry had a bar that it had to reach? It surprises me that there would be these differences, especially with the number of people in the regulatory field. You seem to have a bunch of people doing a good job, but there is a lot of oversight.

**Mr. Burbidge:** Speaking to the quality of what I said in my comment, what I was getting at there is the fact that let us say there is a compliance element to do such-and-such a thing. There will be a variety of levels of effectiveness in various banks and trust companies and life insurance companies as to how that is executed, but part of the consideration as well is whether that is a big bank or a small deposit-taking institution.

We do not expect small institutions to buy Cadillac systems when Chevrolet systems will do. At the same time, all of the entities that my group supervises are subject to the same rules, which is FINTRAC's job to enforce. The common framework is there. What varies is the amount of effort that different financial

Nous collaborons continuellement avec nos collègues du ministère des Finances et du CANAFE pour faire des ajustements et améliorer les responsabilités opérationnelles et la répartition du travail, et aussi pour travailler le plus possible dans un esprit de collégialité et de collaboration avec toutes les parties concernées. Les parties les plus proches de nous, à cet égard, sont le CANAFE et le ministère des Finances. Tout comme le CANAFE, nous sommes supervisés par le ministère des Finances et le ministre des Finances. Nous collaborons très étroitement avec ce groupe et formulons régulièrement des avis, des suggestions, et cetera.

Comme je l'ai dit, nous faisons partie du comité consultatif public-privé et nous sommes aussi régulièrement appelés à recevoir et à évaluer des communications provenant du secteur privé dans notre rôle de superviseur prudentiel. Nous jouons un rôle solide à cet égard. Lorsque nous repérons une possibilité d'amélioration, nous la communiquons toujours au ministère des Finances et au CANAFE.

**Le sénateur Harb :** Avez-vous communiqué des suggestions d'amélioration?

**M. Burbidge :** C'est un processus continu, monsieur le sénateur.

**Le sénateur L. Smith :** À la deuxième page, concernant l'évaluation décennale, vous dites que la qualité des contrôles et des processus varie considérablement dans le secteur sous réglementation fédérale. Voulez-vous parler des processus internes des groupes qui contrôlent la réglementation ou de ceux des banques et des compagnies d'assurances?

**M. Burbidge :** De ceux des banques et des compagnies d'assurances, monsieur le sénateur.

**Le sénateur L. Smith :** Ne devrait-il pas y avoir des processus uniformes entre toutes les banques et les compagnies d'assurances pour que tout le secteur canadien se situe au-delà d'un certain seuil? Je suis surpris qu'il y ait ces différences, surtout avec le nombre de gens dans le domaine de la réglementation. Vous semblez avoir des gens qui font du bon travail, mais il y a beaucoup de gens à l'œuvre pour cette surveillance.

**M. Burbidge :** Je ne me suis peut-être pas bien exprimé précédemment. Supposons qu'il y a un élément de conformité exigeant de faire telle ou telle chose. Les banques, les compagnies de fiducie ou les compagnies d'assurance-vie afficheront un niveau d'efficacité variable dans le respect de cette exigence, mais l'un des facteurs à prendre en considération sera la taille de la banque ou de l'établissement de dépôt en cause.

Nous ne nous attendons pas à ce que de petits établissements achètent des systèmes coûteux si des systèmes plus économiques peuvent faire l'affaire. En même temps, toutes les entités que mon groupe supervise sont assujetties aux mêmes règles dont l'exécution est assurée par le CANAFE. Le cadre commun est là. Ce qui varie,

institutions put into those underlying risk management processes and controls that enable the banks and the life insurance companies to be in compliance with the legislation. That is what I was getting at in my remarks.

**Senator L. Smith:** Having completed this 10-year evaluation, do you have other recommendations to be made moving forward that are specific and could help improve the system?

**Mr. Burbidge:** As I said earlier in response to Senator Harb, this is something we do on an ongoing basis any way. The 10-year evaluation was an opportunity for all the stakeholders to sit around the table and discuss where there were gaps, and I am referring now more to operational type issues and how those could best be fixed. We made suggestions, as I indicated to Senator Harb, to the Department of Finance. The Department of Finance, I think you are aware, is the government department that coordinates the regime. Yes, we have made a number of suggestions for streamlining, working closely together and all those kinds of operational things, and we did that as part of the 10-year evaluation specifically.

**Senator Massicotte:** Obviously the objective of this act, as it is so named, is to get a better handle on criminal activity from a *lavage*, whitewash, money perspective, as well as terrorist activity. I know we view a great amount of the effort of FINTRAC is tracking deposits or cash transactions greater than \$5,000 or wire transfers in excess of \$5,000 to outside the country, to another place. If you look at the objective, it is a race between our police, your forces and those who wish to benefit from criminal activity and so on. They are always trying to place their cash. They give us a summary saying that on average they have frozen \$200 million in the last five years and have something like 36 or 38 convictions in the last year. I understand that criminal activity in Canada is in the billions of dollars, probably \$40 to 60 billion from some articles I have read, and I am concerned we are only touching a little bit. The RCMP said their budget for the whole purpose of this act is \$5 million a year, which does not seem to be very significant. Your knowledge far surpasses ours from an institution sense. Are we on the right track to concentrate on these cash transfers? Is there a bigger system out there we are missing completely regarding criminal activity from an economic crime sense?

**Mr. Burbidge:** There is a pretty wide range of territory there. The threshold for the reporting you referred to I believe is \$10,000 and, in addition to that, the wire level threshold is also \$10,000, and it applies both to wire transfers which come into Canada as well as wire transfers that leave Canada. There is a two-way flow that is tracked.

The focus of our work is basically what I like to call “where the rubber hits the road.” It is where the financial sector is generating financial intelligence for FINTRAC. We do not normally get involved in some of the areas you have just been talking about on

c’est le degré d’effort que différents établissements financiers consacreront à ces processus et mécanismes sous-jacents de contrôle de la gestion du risque qui permettent aux banques et aux compagnies d’assurance-vie de se conformer à la loi. Voilà ce que je voulais dire.

**Le sénateur L. Smith :** Dans le cadre de cette évaluation décennale, avez-vous d’autres recommandations à formuler pour améliorer le système?

**M. Burbidge :** Comme je l’ai dit en réponse au sénateur Harb, c’est quelque chose que nous faisons continuellement. L’évaluation décennale est l’occasion pour toutes les parties prenantes de discuter ensemble des failles possibles du système, et je veux parler surtout ici de questions d’ordre opérationnel et de la meilleure manière de les régler. Nous adressons des suggestions au ministère des Finances, comme je l’ai dit au sénateur Harb, et, comme vous le savez, c’est le ministère qui coordonne le régime. Donc, oui, nous avons formulé un certain nombre de suggestions pour rationaliser, pour mieux collaborer et pour résoudre bon nombre de questions d’ordre opérationnel de cette nature, et nous l’avons fait précisément dans le cadre de cette évaluation décennale.

**Le sénateur Massicotte :** Évidemment, le but de cette loi, comme son nom l’indique, est de contrôler l’activité criminelle, le blanchiment d’argent ainsi que l’activité terroriste. Je sais qu’on considère qu’une bonne partie du travail du CANAFE consiste à dépister les dépôts ou transactions en espèces de plus de 5 000 \$ ou les virements télégraphiques de plus de 5 000 \$ vers l’étranger. Considérant l’objectif, c’est une course constante entre notre police, vos services et ceux qui veulent bénéficier de l’activité criminelle. Ils essaient toujours de placer leur argent quelque part. On a un rapport sommaire disant qu’on a gelé en moyenne 200 millions de dollars ces cinq dernières années et obtenu quelque chose comme 36 ou 38 condamnations l’an dernier. Je crois comprendre que l’activité criminelle au Canada représente des milliards de dollars, probablement 40 à 60 milliards selon certains articles que j’ai lus, et je me dis alors que nous ne faisons que gratter la surface. La GRC nous a dit que son budget, pour l’application de cette loi, est de 5 millions de dollars par an, ce qui ne semble vraiment pas beaucoup. Vous connaissez beaucoup mieux les institutions que nous. Sommes-nous dans la bonne voie quand nous nous concentrons sur ces transferts en espèces? Y a-t-il ailleurs un système de criminalité économique plus vaste que nous ignorons complètement?

**M. Burbidge :** C’est un domaine très vaste. Le seuil à partir duquel il faut présenter un rapport dont vous avez parlé est 10 000 \$, je crois, et c’est aussi 10 000 \$ pour les virements télégraphiques, ce qui s’applique à la fois aux virements télégraphiques entrant au Canada et aux virements télégraphiques sortant du Canada. Ce sont les flux dans les deux sens qui sont dépistés.

Nous nous concentrons essentiellement sur les informations financières présentées au CANAFE. Nous n’intervenons pas quotidiennement dans certains des domaines dont vous venez juste de parler. En ce qui concerne ce que vous ont dit d’autres

a day-to-day basis. In terms of what you have heard from the other witnesses, they will be more expert than we are in sharing with you some of the concerns and comments that they have shared.

The role of OSFI is simply to make sure that to the best of our knowledge what our banks are doing in terms of implementing these requirements is effective and responds to the need to comply with this legislation in an effective way, which means: Are they generating what is considered to be an adequate number of suspicious transactions? Are they in fact reporting to FINTRAC all of the data that they are required by law to report? As I said earlier, to engage in that work, we look at the processes in place to help them to do that. I hope I have not missed anything important in your question.

**Senator Massicotte:** From your perspective of supervision of financial institutions, do you deal with only financial transactions in Canada? Most Canadian banks have subsidiaries in Caribbean countries, for example. Are these subsidiaries subject to our laws relative to transactions in those countries?

**Mr. Burbidge:** There are two ways to answer that question. First, on a technical level I am not even going to try to do that and will ask Mr. Prévost to comment on it in a second in terms of the extraterritoriality of the laws. From our perspective, we want to make sure that as best they can, our banks are applying the same standards to all their operations outside Canada that they apply here. Of course, there are some things that they have to do in these other countries that are a local legal requirement. Obviously, we have to respect that. International standards in place speak to that issue, and part of our work is to look selectively at offshore operations and evaluate how well they do that.

**Senator Massicotte:** That is from a prudency sense and a solvency sense.

**Mr. Burbidge:** We do that in all parts of our operation, not just in my group.

**Senator Massicotte:** Does that include suspicious transactions?

**Mr. Burbidge:** In the case of suspicious transactions, we would want to ensure that the local regulators in country A, for example, were satisfied with the way the bank was supervising its subsidiary and responding to the requirements in that country.

**Senator Massicotte:** Do we do that as a country? We all hear of stories in smaller countries where there is immense corruption and they work with warlords. They use the banking system in those countries to funnel cash around the world. Do we have any control of that? I believe that the Minister of Finance has a right to blacklist those countries. I understand we have not done so, even though international bodies are concerned about some controls?

témoins, ils sont plus experts que nous pour parler avec vous de certaines des préoccupations et remarques dont ils vous ont fait part.

Le rôle du BSIF consiste simplement à s'assurer du mieux qu'il peut que nos banques satisfont aux exigences et respectent les dispositions législatives, soit qu'elles signalent suffisamment de transactions douteuses. Communiquent-elles effectivement au CANAFE toutes les données qu'elles sont tenues de communiquer en vertu de la loi? Comme je l'ai dit, pour faire ce travail, nous examinons les processus en place pour les aider à présenter les rapports requis. J'espère n'avoir rien oublié d'important dans ma réponse à votre question.

**Le sénateur Massicotte :** Dans votre supervision des établissements financiers, vous intéressez-vous seulement aux transactions financières au Canada? La plupart des banques canadiennes ont des filiales dans les Antilles, par exemple. Ces filiales sont-elles assujetties à nos lois pour les transactions dans ces pays?

**M. Burbidge :** Il y a deux manières de répondre à cette question. Je n'essaierai pas de vous parler de l'aspect technique; je vais plutôt demander à M. Prévost de vous parler de l'extraterritorialité des lois dans un instant. Ce qui compte pour nous, c'est de nous assurer que les banques, au mieux de leur capacité, appliquent à leurs opérations à l'étranger les mêmes normes qu'à leurs opérations au Canada. Bien sûr, il y a certaines choses qu'elles sont tenues de faire dans les autres pays à cause d'exigences juridiques locales, et nous devons évidemment respecter cela. Les normes internationales en vigueur sont ce qui compte, et une partie de notre travail consiste à examiner sélectivement les opérations outre-mer et à déterminer si les banques agissent bien à cet égard.

**Le sénateur Massicotte :** C'est-à-dire du point de vue de la prudence et du point de vue de la solvabilité.

**M. Burbidge :** Nous faisons cela dans tous les volets de notre opération, pas seulement dans mon groupe.

**Le sénateur Massicotte :** Cela comprend-il les transactions douteuses?

**M. Burbidge :** En ce qui concerne les transactions douteuses, nous voulons nous assurer que les organismes de réglementation locaux du pays A, par exemple, sont satisfaits de la manière dont la banque supervise sa filiale et répond aux exigences de ce pays.

**Le sénateur Massicotte :** Faisons-nous cela au Canada? On entend toutes sortes d'histoires de petits pays où il y a une corruption immense qu'exploitent des chefs de guerre. Ils utilisent le système bancaire de ces pays pour transférer des liquidités dans le monde entier. Exerçons-nous un contrôle à ce sujet? Je pense que le ministre des Finances a le droit d'inscrire ces pays sur une liste noire. Je crois comprendre que nous ne l'avons jamais fait, même si certains organismes internationaux sont très préoccupés à ce sujet.

**Mr. Burbidge:** That is a good question. You have referred to the powers, which are in the process of being drafted, that would give the minister the authority to take such actions. That does not mean that we are doing nothing. The Financial Action Task Force regularly identifies countries that have strategic deficiencies in their anti-money laundering regimes. They are doing that as we speak this week at their regular meeting in Paris. When that happens, OSFI reviews all of that documentation and, in the same way that we do for the freezing and searching regulations, advises our federally regulated sector what the FATF is saying about countries in general and which countries they should be concerned about if they are looking at transfers coming in from a country on the FATF list.

The bank has to report those incoming wire transfers no matter what country they come from. In terms of their monitoring for suspicion, they also look at those transfers in that same light. They would pay more attention to a transfer that came in from Iran, for example, than they would from a country that was not designated by the Financial Action Task Force.

**Senator Massicotte:** You refer to money transfers. What about cheques from a country that does not have the best reputation? Do such countries have a responsibility? Do they do anything?

**Mr. Burbidge:** It depends in what currency the cheque is written and on which bank it is drawn. If they were operating a payable through account, the cheque was drawn on a bank in Canada.

**Senator Massicotte:** It could be a Canadian subsidiary in a Caribbean country. Do they have a professional responsibility to ensure that it is not suspicious in any sense or could they say that the law is clear and applies only to money transfers and cash?

**Mr. Burbidge:** The ability to determine if a transaction is suspicious applies in pretty much every country that we would talk about in this discussion. Caribbean countries have laws similar to ours that require entities in those jurisdictions to be able to determine if transactions are suspicious.

**Senator Massicotte:** Is that our way of saying: It is not our responsibility; we know they are corrupt, but it is okay and we have done our job?

**Mr. Burbidge:** Banks are not expected to be policemen. The standard is reasonable grounds to suspect. It is the job of financial intelligence units like FINTRAC and FinCEN in the United States, for example, to take in this intelligence and to make that determination. If they believe there are reasonable grounds to believe that this is actually laundering, they will disclose that information to law enforcement. You have had presentations on that from the other agencies.

**M. Burbidge :** C'est une bonne question. Vous venez de faire allusion aux pouvoirs, en cours de rédaction, qui donneraient au ministre la possibilité de prendre de telles mesures. Cela ne veut pas dire que nous ne faisons rien. Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux recense régulièrement les pays ayant des déficiences stratégiques dans leur régime de lutte contre le blanchiment de capitaux. C'est d'ailleurs ce qu'il fait en ce moment même, cette semaine, pendant sa réunion régulière à Paris. Lorsque cela arrive, le BSIF examine toute la documentation et, tout comme nous le faisons dans le cas d'un gel de biens ou d'une perquisition, nous communiquons aux membres de notre secteur sous réglementation fédérale ce que dit le GAFI de ces pays, en général, et de quels pays ils devraient surveiller les transferts.

La banque doit faire rapport de ces virements télégraphiques entrants, quel qu'en soit le pays d'origine. En ce qui concerne la surveillance des transactions douteuses, elle examine aussi ces virements de la même manière. Elle prêterait plus d'attention à un virement provenant de l'Iran, par exemple, que d'un pays ne figurant pas sur la liste du Groupe d'action financière.

**Le sénateur Massicotte :** Vous parlez de virements d'argent. Qu'en est-il des chèques provenant d'un pays n'ayant pas la meilleure réputation? Ces pays ont-ils une responsabilité? Font-ils quelque chose?

**M. Burbidge :** Tout dépend de la devise du chèque et de la banque d'origine. S'il s'agit d'un compte de transit, le chèque aura été tiré sur une banque au Canada.

**Le sénateur Massicotte :** Il pourrait s'agir d'une filiale canadienne dans un pays des Antilles. Quelqu'un a-t-il la responsabilité professionnelle de s'assurer que ce n'est pas une transaction douteuse, ou se contente-t-on de dire que la loi est claire et ne s'applique qu'aux virements d'argent et aux espèces?

**M. Burbidge :** Pratiquement chaque pays dont nous parlons aujourd'hui a la possibilité de s'assurer que la transaction n'est pas douteuse. Les pays des Caraïbes ont des lois similaires aux nôtres, qui obligent les entités de ces pays à pouvoir déterminer si des transactions sont douteuses.

**Le sénateur Massicotte :** Est-ce notre manière de dire : ce n'est pas notre responsabilité, nous savons qu'ils sont corrompus mais, tant pis, nous avons fait notre travail?

**M. Burbidge :** Les banques ne sont pas censées être des agents de police. Le critère est de savoir s'il y a des motifs raisonnables d'être soupçonneux. C'est à des services de renseignements financiers comme le CANAFE et FinCEN aux États-Unis, par exemple, qu'il incombe d'analyser les renseignements et de porter ce jugement. S'ils estiment avoir des raisons de croire qu'il y a du blanchiment d'argent, ils communiquent l'information aux organismes d'exécution des lois. Vous avez reçu des témoignages à ce sujet des autres agences.

**Senator Ringuette:** I will follow up on the discussion of Senator Massicotte. You talked about Caribbean countries and about the U.S.A. When officials from FINTRAC were before the committee, they clearly indicated that the U.S.A. does not have legislation compelling their banks, other financial institutions and insurance and trust companies to report on a routine basis any transactions of any sort. You just mentioned a U.S. entity to us. What kind of teeth would a U.S. entity have without legislation to support the disclosure reporting of suspicious financial transactions?

**Mr. Burbidge:** I mentioned that particular entity in the context of my response to Senator Massicotte because I was referring to suspicious transaction reporting. In the United States, FinCEN is the entity to which banks in the United States are required to report suspicious activity. I was not referring to systemic reporting, wire transfers and large cash transactions. I hope that clarifies the response.

**Senator Ringuette:** In other words, you are saying that the U.S. has some kind of legislation but it is pretty much watered down in comparison to our legislative requirements.

**Mr. Burbidge:** I would not want to characterize what I said, and I did not say that they watered down their legislation.

**Senator Ringuette:** I said it.

**Mr. Burbidge:** They have a different type of much more complicated regime than Canada has because the banking sector is structured quite differently. The United States has been rated very favourably in the past by the FATF, so one assumes that they are generally right up there when it comes to international standards.

The comment that I made earlier to Senator Massicotte referred to suspicious reporting activity. In the United States, there is that requirement as there is in Caribbean countries and in Canada.

**Senator Ringuette:** I guess the key word is “suspicious.” It does not have all reporting or standard reporting requirements like the current legislation at \$10,000.

**Mr. Burbidge:** I am not an expert on the U.S. legislation, senator, so I would not care to comment. I understand that they are moving in that direction, but I do not know where that stands in terms of their regime. I would have to suggest that you ask some other expert that question because we are not the best people to ask.

**Senator Ringuette:** You indicated in your statement that your assessments include the foreign operations of Canadian conglomerates. When you say “assessment,” is that in regard to the reporting or the identification of suspicious transactions?

**Mr. Burbidge:** No, I was referring to our on-site supervisory activity. I think I referred to that earlier in the opening statement. It is really directed at evaluating the strength and effectiveness of the underlying controls that the banks have in place to make sure

**Le sénateur Ringuette :** Je voudrais poursuivre le débat engagé par le sénateur Massicotte. Vous avez parlé des Antilles et des États-Unis. Quand des agents du CANAFE sont venus devant le comité, ils ont clairement indiqué qu’il n’y a pas aux États-Unis de loi obligeant les banques, les établissements financiers, les compagnies d’assurances et les compagnies de fiducie à faire rapport régulièrement de transactions quelconques. Vous venez juste de mentionner une entité américaine. Quels pouvoirs peut-elle bien avoir en l’absence de loi exigeant la divulgation de toute transaction financière douteuse?

**M. Burbidge :** J’ai mentionné cette entité dans le contexte de ma réponse au sénateur Massicotte parce qu’il parlait de rapports de transactions douteuses. Aux États-Unis, FinCEN est l’entité à laquelle les banques américaines sont tenues de signaler les activités douteuses. Je ne voulais pas parler de système de rapport systémiques, de virements télégraphiques ou de grosses transactions en espèces. J’espère que cela clarifie la réponse.

**Le sénateur Ringuette :** Autrement dit, vous affirmez qu’il y a une législation à ce sujet aux États-Unis mais qu’elle relativement édulcorée par rapport à nos exigences législatives.

**M. Burbidge :** Je ne voudrais pas qualifier ce que j’ai dit, et je n’ai pas dit que leur législation est édulcorée.

**Le sénateur Ringuette :** C’est moi qui l’ai dit.

**M. Burbidge :** Il y a aux États-Unis un type différent de régime beaucoup plus compliqué qu’au Canada parce que le secteur bancaire y est structuré très différemment. Les États-Unis ont été jugés très favorablement dans le passé par le GAFI, et l’on peut donc supposer qu’ils font tout ce qu’il faut du point de vue des normes internationales.

Le sénateur Massicotte parlait tout à l’heure d’activités de rapport douteuses. Aux États-Unis, cette exigence existe, tout comme dans les pays des Antilles et au Canada.

**Le sénateur Ringuette :** Je suppose que le mot-clé est « douteuses ». Il n’y a pas aux États-Unis toutes nos exigences de rapport, comme celles de la loi actuelle pour 10 000 \$.

**M. Burbidge :** Je ne suis pas un expert de la loi américaine, madame le sénateur, et je préfère donc ne pas vous répondre. Je crois comprendre que les États-Unis avancent dans cette voie, mais je ne sais pas où ils en sont du point de vue de leur régime. Je vous recommanderais de poser cette question à un autre expert, car nous ne sommes pas les mieux placés pour y répondre.

**Le sénateur Ringuette :** Vous avez dit que vos analyses portent aussi sur les opérations étrangères de conglomerats canadiens. Quand vous parlez d’analyses, voulez-vous parler de signalement ou de repérage de transactions douteuses?

**M. Burbidge :** Non, je voulais parler de leurs activités de supervision sur place. Je pense avoir mentionné cela dans ma déclaration liminaire. Il s’agit en réalité d’évaluer la vigueur et l’efficacité des mécanismes de contrôle sous-jacents que les

that they can comply with, amongst other things, the systemic reporting and the suspicious transaction reporting that they are required to make to FINTRAC.

**Senator Ringuette:** In the country where they are geographically located?

**Mr. Burbidge:** When we get outside of Canada, we are generally familiar with what the regime is in another country. There, we work with the local regulator first to determine if there are any issues they want to bring to our attention, because quite often we can add pressure to a financial institution if there are things that local regulators are concerned about.

However, what we really look at is the way in which the home office of the Canadian entity works with its offices in the host jurisdiction. It supervises them and makes sure the standard or the quality of the program that is in place comes up to their group-wide standards. We are looking at a group-wide standard that does not address the multitude of individual, minute technical compliance requirements but addresses in a broader way the strength of the management or the strength of the resources that they apply to this work in the host jurisdiction.

**Senator Ringuette:** How many resources do you provide to do that kind of assessment outside of Canada?

**Mr. Burbidge:** Can I ask you, senator, to clarify? Are you referring to the people that we have on this work?

**Senator Ringuette:** Yes, outside of Canada.

**Mr. Burbidge:** Outside of Canada. It is the same group. My office and my group, my team, are based in Toronto. There are 12 people in my group, including me. I would say that nine or ten are the ones involved full-time on the assessment program. The assessment program covers mostly, of course, domestic operations but, periodically, on the basis of various factors that we take into account, we will select an institution and look at its offshore or foreign operation. We have done that on a number of occasions. It is not something we do every week, but we certainly do it on a regular basis. It would be either the same team that goes into the bank at home or sometimes a subset of that team, because you are talking about a very small institution so it might not necessarily be the same people.

**Senator Ringuette:** When FINTRAC was here, they said they had signed MOUs with 127 countries. With respect to Canadian conglomerates operating in those 127 countries, could we say, since there is an MOU in those countries, that they should also report to FINTRAC?

**Mr. Burbidge:** I cannot answer the question because I cannot speak for FINTRAC in terms of who should or should not report to FINTRAC. However, part of the answer is that, in those countries, there are other financial intelligence units that are like

banques mettent en œuvre pour se conformer aux exigences, notamment des mécanismes de rapports systémiques et de signalement des transactions douteuses au CANAFE.

**Le sénateur Ringuette :** Dans le pays où elles sont situées?

**M. Burbidge :** Quand nous sortons du Canada, nous sommes généralement familiers avec le régime de l'autre pays. Là-bas, nous travaillons d'abord avec l'organisme de réglementation local pour voir s'il y a des choses qu'il souhaite porter à notre attention car, bien souvent, nous pouvons accroître la pression sur l'établissement financier s'il y a des choses qui préoccupent l'organisme de réglementation local.

Toutefois, ce qui nous intéresse vraiment, c'est la manière dont la maison-mère de l'entité canadienne travaille avec ses bureaux dans le pays étranger. Elle les supervise et s'assure que le niveau ou la qualité du programme mis en œuvre est conforme à ses normes de groupe. Je parle de normes de groupe qui ne portent pas sur la multitude d'exigences individuelles détaillées de conformité technique mais d'une norme plus générale touchant la qualité de la gestion et l'ampleur des ressources consacrées à ce travail dans le pays étranger.

**Le sénateur Ringuette :** Combien de ressources consacrez-vous à ce genre d'analyse à l'extérieur du Canada?

**M. Burbidge :** Puis-je vous demander de préciser, madame le sénateur? Voulez-vous parler des gens que nous affectons à ce travail?

**Le sénateur Ringuette :** Oui, à l'étranger.

**M. Burbidge :** À l'étranger? C'est le même groupe. Mon bureau et mon groupe, mon équipe, sont basés à Toronto. Il y a 12 personnes dans mon groupe, moi compris. Je dirais que neuf ou 10 d'entre elles s'occupent à temps plein du programme d'analyse. Le programme d'analyse porte essentiellement, bien sûr, sur les activités intérieures mais, périodiquement, sur la base des divers facteurs que nous prenons en compte, nous choisissons un établissement et examinons de près ses activités outre-mer ou à l'étranger. Nous l'avons fait à plusieurs reprises. Ce n'est pas quelque chose que nous faisons chaque semaine mais nous le faisons certainement à intervalles réguliers. C'est alors la même équipe qui va à la banque ici même, ou parfois un sous-groupe de cette équipe, parce qu'on parle d'un très petit établissement et que ce ne sont donc pas nécessairement les mêmes personnes.

**Le sénateur Ringuette :** Quand le CANAFE a comparu devant le comité, il nous a dit avoir signé des protocoles d'entente avec 127 pays. En ce qui concerne les conglomerats canadiens présents dans ces 127 pays, pouvons-nous supposer, puisqu'il y a ces protocoles d'entente, qu'ils sont également obligés de faire rapport au CANAFE?

**M. Burbidge :** Je ne peux répondre à cette question, car je ne peux parler au nom du CANAFE en ce qui concerne qui devrait ou non faire rapport au CANAFE. Toutefois, une partie de la réponse est qu'il y a dans ces pays d'autres services de

FINTRAC in that they have the same kind of mandate to receive and evaluate financial intelligence. Reports would go to that entity in that country.

The MOUs you refer to that FINTRAC has are, I believe, MOUs with other financial intelligence units that enable them to share information between themselves under certain criteria and certain thresholds. I have to say I am not an expert on what those are. I think that would be a question that would probably be better addressed to FINTRAC.

**Senator Ringuette:** Since 2002, you have been working in partnership within the regime. How many events have you identified that have led to prosecutions?

**Mr. Burbidge:** To respond to that question fully, I just want to take you, senator, through the process, which does not link directly OSFI with someone making a prosecution. The process is that banks are required to supply FINTRAC with reports of suspicious transactions. When FINTRAC believes they have reached a level where they are reasonably, and I cannot remember what the legal wording of the threshold is, but when they believe they have a case that there is probably laundering going on, they disclose that to law enforcement, who then conduct a regular police investigation just the same as any other investigation. At some point, assuming it is a successful investigation, as you know, charges may be laid. We are not involved in the prosecution side of things.

**Senator Ringuette:** I am asking the question because I am assuming that during probably the last 10 years OSFI has been allocating these resources to make sure that Canadian banks or foreign-owned entities by our financial institutions comply with their countries' regulations. I am wondering, in regard to value for money, if Canadians are getting their money's worth in regard to the 12 person years plus expenses. If the law says that the financial institution and insurance have to comply and report to FINTRAC, then I am questioning the entire role and the value of the human resources and the funding that you have put into looking to see if our banking institutions are complying with the reporting of that. I was under the impression that the technology that is being used to transfer the data to FINTRAC was pretty smooth running.

**The Chair:** Would you let Mr. Burbidge reply? I will put you down for a second round, if you would like to continue.

**Mr. Burbidge:** Thank you, chair. I will get my colleague to respond to the first part of the question. In fact, I will get him to respond to all of it.

**Alain Prévost, General Counsel in the Legal Services Division, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada:** It might be useful for this and other questions that have been asked before. You will probably see in Mr. Burbidge's presentation references to a prudential regulator. I must admit it is not necessarily obvious what it means. It is a technical term. It means the mandate of OSFI, the Superintendent of Financial

renseignement financier similaires au CANAFE dans la mesure où ils ont le même genre de mandat de réception et d'évaluation des renseignements financiers. Les rapports seraient adressés à ces services dans ces pays.

Les protocoles d'entente du CANAFE dont vous parlez sont, je crois, des protocoles d'entente avec d'autres services de renseignement financier qui leur permettent de partager des informations en vertu de certains critères et de certains seuils. Je dois dire que je ne suis pas un expert en la matière. Je pense que c'est une question qu'il serait probablement préférable de poser au CANAFE.

**Le sénateur Ringuette :** Depuis 2002, vous travaillez en partenariat dans le cadre de ce régime. Combien d'événements avez-vous repérés qui ont abouti à des poursuites?

**M. Burbidge :** Afin de répondre pleinement à cette question, madame le sénateur, je dois vous parler du processus, puisque le BSIF n'est pas directement relié à l'organisme qui tente des poursuites. Le processus veut que les banques soient tenues d'adresser au CANAFE des rapports sur les transactions douteuses. Si le CANAFE pense qu'elles ont atteint un niveau où il peut raisonnablement — je ne me souviens plus du libellé exact du seuil dans la loi — penser qu'il y a probablement du blanchiment d'argent, il adresse cette information à la police, laquelle entreprend alors une enquête régulière, comme toute autre enquête. À un certain moment, si l'enquête aboutit, des poursuites sont intentées. Nous n'avons rien à voir avec l'étape des poursuites.

**Le sénateur Ringuette :** Je pose la question parce que je suppose que, depuis 10 ans, le BSIF a probablement affecté ces ressources pour s'assurer que les banques canadiennes ou les filiales étrangères de nos établissements financiers se conforment à la réglementation de leurs pays. Du point de vue de l'optimisation des ressources, je me demande si les Canadiens en reçoivent pour leur argent avec ces 12 années-personnes plus leurs dépenses. Si la loi exige que l'établissement financier et la compagnie d'assurances fassent rapport au CANAFE, je m'interroge sur le rôle et la valeur des ressources humaines et des fonds que vous consacrez à essayer de voir si nos établissements bancaires respectent l'obligation de faire rapport. J'avais l'impression que la technologie utilisée pour transférer les données du CANAFE fonctionnait très bien.

**Le président :** Voulez-vous laisser M. Burbidge répondre? Je vous inscris pour un deuxième tour, si vous voulez continuer.

**M. Burbidge :** Merci, monsieur le président. Je laisse mon collègue répondre à la première partie de la question. En fait, je vais le laisser répondre à toute la question.

**Alain Prévost, avocat général, Division des services juridiques, Bureau du surintendant des institutions financières Canada :** Ceci sera peut-être utile pour cette question et pour d'autres qui ont déjà été posées. Vous verrez probablement dans l'exposé de M. Burbidge des références à un organisme de réglementation prudentiel. Je conviens que ce que cela signifie n'est pas nécessairement évident. C'est un terme technique qui signifie

Institutions — I think Senator Massicotte made reference to it — is a solvency regulator. “Prudential” means that we are trying to make sure that institutions have procedures in place to limit their risk-taking so that it minimizes their risk of failure, and therefore increases the chance that Canadian citizens will get their money down the road and the institution remains solvent.

It is not obvious to make the link with anti-money laundering and anti-terrorist but, as Mr. Burbidge indicated, the risk is to the reputation of the institution. Most Canadian citizens would probably no longer do business with a bank if a bank was involved in money laundering. They could lose faith in that institution. That is where OSFI comes into play by ensuring that the bank has adequate systems in place to reduce the risk that it might get involved in these types of transactions. Therefore, OSFI indirectly supports the mandates of other agencies that look at it from a law enforcement perspective.

**Senator Moore:** Mr. Burbidge, on the second page of your submission, the third paragraph says “those institutions we consider most susceptible to money laundering and terrorist financing. OSFI makes this determination based on transaction volumes, types of financial products, and other factors.” What kind of other factors would get your attention?

**Mr. Burbidge:** An example would be a bank or other financial institution that has regular dealings with financial institutions in foreign countries and also whether they are involved in trade financing activities. Depending on the financial arrangements, banks can be quite knowledgeable about international trade where they see the individual transactions of their clients and they are financing those transactions, for example through letters of credit or other arrangements — in other words, where they are actually providing detailed trade financing facilities beyond simply cheque processing capabilities.

**Senator Moore:** What sort of volume would get your attention? Would it be half a dozen transactions or is it looked at by the month or the week?

**Mr. Burbidge:** There is no fixed answer to that question. A relative measure is applied based on the overall size of the institution. A small institution with a lot of exposure to this type of work would elevate it for us a bit. An enormous bank with only a small operation of the kind we are talking about would be assigned a lesser priority. It would all depend on the relative size.

**Senator Moore:** You go on to say, “These institutions include Canada’s largest banks and life insurance companies. OSFI assesses them on a regular three to four year cycle, but does more frequent and detailed assessments where circumstances warrant.”

que le mandat du BSIF, le surintendant des institutions financières — je pense que le sénateur Massicotte y a fait allusion — est un organisme de réglementation de la solvabilité. Le mot « prudentiel » signifie que nous essayons de nous assurer que les établissements ont mis en place des procédures pour limiter leur prise de risque de façon à minimiser le risque de faillite et, par conséquent, à accroître les chances des citoyens canadiens d’obtenir leur argent à terme, et des établissements, de rester solvables.

Il n’est pas évident de faire le lien avec la lutte contre le blanchiment d’argent et contre le terrorisme mais, comme l’a dit M. Burbidge, le risque concerne la réputation de l’établissement. La plupart des citoyens canadiens refuseraient probablement de faire affaire avec une banque impliquée dans du blanchiment d’argent. Ils pourraient perdre confiance dans cet établissement. C’est là que le BSIF entre en jeu, en veillant à ce que la banque dispose de systèmes adéquats pour réduire le risque qu’elle soit impliquée dans ce genre de transaction. Par conséquent, le BSIF appuie indirectement les mandats des autres agences qui s’occupent de la question du point de vue de l’exécution des lois.

**Le sénateur Moore :** À la deuxième page de votre mémoire, monsieur Burbidge, vous parlez au troisième paragraphe des « institutions que nous jugeons les plus susceptibles de servir au recyclage des produits de la criminalité et au financement des activités terroristes. Le BSIF décide quelles institutions sont à risque en se fondant, par exemple, sur le volume des transactions effectuées et la nature des produits financiers offerts. » Quels autres facteurs pourraient retenir votre attention?

**M. Burbidge :** Il pourrait s’agir, par exemple, d’une banque ou d’un établissement financier ayant des relations régulières avec les établissements financiers de pays étrangers, et aussi participant à des activités de financement du commerce. Selon les arrangements financiers, les banques peuvent être tout à fait expertes en commerce international lorsqu’elles voient les transactions individuelles de leurs clients et qu’elles financent ces transactions, par exemple au moyen de lettres de crédit ou d’autres arrangements — autrement dit, lorsqu’elles offrent des services détaillés de financement du commerce au-delà de simples services de traitement de chèques.

**Le sénateur Moore :** Quelle sorte de volume retiendrait votre attention? Est-ce que ce serait une demi-douzaine de transactions ou est-ce que vous jugez cela au mois ou à la semaine?

**M. Burbidge :** Il n’y a pas de réponse fixe à cette question. On applique un critère relatif selon la taille globale de l’établissement. Un petit établissement ayant beaucoup d’exposition à ce type de travail monterait certainement dans la liste. Une banque énorme ne faisant que peu d’opérations de cette nature serait jugée moins prioritaire. Tout dépend de la taille relative.

**Le sénateur Moore :** Vous dites ensuite que « les grandes banques et sociétés d’assurances canadiennes sont du nombre. Le BSIF évalue leur situation à intervalles de trois ou quatre ans, mais les soumet à des examens plus fréquents et détaillés si les circonstances le justifient. »

Do you perform those assessments on site? Do you go to the institution and examine things or are you just looking at records that have been provided to you?

**Mr. Burbidge:** We absolutely go on site. For a large bank, we would be on site in a team of five to seven people for somewhere in the area of two to three weeks. That would be preceded by a study period during which the team would study materials provided in advance by the institution. It would be followed by a similar length of time during which the team would evaluate what they saw in terms of the controls that are in place and come up with any recommendations that OSFI felt were to be particularly pertinent to that particular institution. It is time-consuming and those are typical time frames.

**Senator Moore:** I will follow up on the question of Senator Smith. At the bottom of that page you said, “However, the quality of controls and processes varies considerably . . . . One of the most significant challenges for the sector is the ability to identify high-risk customers, and apply enhanced scrutiny to them and their activities.” We heard before that neither Canada nor the United States is up to snuff with regard to identifying. What is the problem? Why are those institutions not able to identify the high-risk customers so we can meet the standards that are set by the Financial Action Task Force in Paris? Has this been an issue for a while? Were we okay for a while and then we slipped back? What is identifying all about?

**Mr. Burbidge:** This has been a common theme around FATF member countries and is not unique to Canada. You can go to any of the mutual evaluation reports published by the FATF on other members and you will find similar comments.

With respect to the situation in Canada, the obligations to be able to identify these high-risk customers have existed since June 2008, I believe, when the FINTRAC legislation was changed to implement this requirement. Although some are struggling, others are doing a good job.

**Senator Moore:** Do you mean some institutions?

**Mr. Burbidge:** Some Canadian institutions are doing a better job than others. The reasons for that vary all over the lot. They range from not having enough knowledge about how to do it to not having enough people to do it. There could be a whole raft of reasons that one institution or another was not doing as good a job. We try to see if we can identify what that underlying reason might be. Often, we can make links between their performance in this area and their performance in the management of other risks. For example, if they are struggling in other areas, there may be a broader systemic issue, which we can lever off and say, “We have made the comments in other areas.”

Allez-vous sur place pour faire ces examens? Allez-vous réellement dans l'établissement lui-même ou examinez-vous seulement les dossiers qu'il vous communique?

**M. Burbidge :** Nous allons vraiment sur place. S'il s'agit d'une grande banque, nous aurons une équipe de cinq à sept personnes qui sera sur place pendant deux à trois semaines. Il y aura d'ailleurs eu auparavant une période d'étude durant laquelle l'équipe aura analysé les documents fournis à l'avance par l'établissement. Il y aura aussi après la visite une période de durée similaire durant laquelle l'équipe analysera ce qu'elle a vu sur place en matière de contrôle et formulera les recommandations qu'elle estime pertinentes. C'est donc un processus qui prend du temps et ces périodes sont assez habituelles.

**Le sénateur Moore :** Je reviens sur la question du sénateur Smith. Un peu plus loin, vous dites que « cela dit, la qualité des mécanismes de contrôle et des processus varie grandement... Une des tâches les plus exigeantes qui incombent au secteur d'activité est celle de repérer les clients qui présentent un risque important et de les soumettre, ainsi que leurs activités, à un contrôle rigoureux. » Nous avons entendu dire plus tôt que ni le Canada ni les États-Unis ne sont à la hauteur pour repérer les clients douteux. Quel est le problème? Pourquoi ces institutions ne sont-elles pas capables de repérer les clients à risque élevé afin de respecter les normes établies par le Groupe d'action financière à Paris? Est-ce un problème qui existe depuis un certain temps? Est-ce que nous étions à la hauteur autrefois et que nous avons maintenant reculé? Qu'est-ce que c'est que toute cette histoire de repérage?

**M. Burbidge :** Il s'agit là d'un thème commun parmi les pays membres du GAFI, et ce n'est pas particulier au Canada. Vous trouverez des remarques similaires dans n'importe lequel des rapports d'évaluation mutuelle publiés par le GAFI.

En ce qui concerne la situation au Canada, l'obligation de pouvoir repérer ces clients à risque élevé existe depuis juin 2008, je crois, lorsque les dispositions législatives concernant le CANAFE ont été modifiées pour intégrer cette exigence. Bien que certains aient des difficultés, d'autres font du bon travail.

**Le sénateur Moore :** Vous voulez parler de certains établissements?

**M. Burbidge :** Certains établissements canadiens travaillent mieux que d'autres. Les raisons sont très variables. Elles vont du manque de connaissances pour ce qu'il faut faire au manque de personnel. Il peut y avoir toutes sortes de raisons pour lesquelles un établissement ou un autre ne fait pas un bon travail. Nous essayons de voir si nous pouvons cerner les raisons sous-jacentes. Bien souvent, nous pouvons établir un lien entre leur rendement dans ce domaine et leur rendement dans la gestion d'autres risques. Par exemple, si l'établissement a du mal dans d'autres domaines, il a peut-être un problème plus systémique, auquel cas nous pouvons essayer de le cerner afin de le lui communiquer.

Generally speaking, I would say that the federal sector is getting better at it, but it is not proceeding at quite the clip that we thought it would proceed. There are still difficulties, and we are working hard with these institutions to communicate our expectations more clearly.

One of the factors of this work is that although the legislation requires this to be done, it does not say how it is to be done. I think that was deliberate because the way that financial institutions implement these rules varies greatly from institution to institution. There is no one-size-fits-all approach. All we can do is look at the output: Given the size, the products and the operations, does it seem reasonable that they have identified this number of high-risk customers? We look at their methodology and try to evaluate whether it seems reasonable that they have identified those high-risk customers.

**Senator Moore:** Is this identification issue more prevalent in a Canadian institution's business dealings in Canada as opposed to its dealings offshore? Does that have an impact or cause the numbers to go up or down? Do you go offshore to institutions' operations?

**Mr. Burbidge:** To the first part of your question, the answer is: It is very common, although it is not something or any one area that I can put my finger on. To the second part of your question, the answer is: Yes, we do. We have looked at foreign operations in countries ranging from the Caribbean to Crown dependencies of the United Kingdom and other countries.

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** This refers to principles and methods. I would like to ask the witness some specific questions so that I can understand. First, I wonder if you could define the criminals we are talking about. Are they involved in organized crime? Are their transactions directly linked to drugs? Does the word "criminal" refer to all criminals, that is those who defraud others, and there are probably a fair number of them? I want to know what kind of criminals we are dealing with here. They have to be identified. How you do that? Who is your criminal?

[English]

**Mr. Burbidge:** That question is probably better directed at another agency like FINTRAC, the RCMP or the Department of Finance. However, I just want to remind you of what I said earlier, which is that banks are not expected to be policemen. They are not expected to be able to identify criminal activity. However, they have to have processes in place to determine whether there are grounds to suspect that a transaction may be linked to criminal activity.

The other thing is that the regime as we understand it as OSFI is predicated on the idea that the proceeds of crime are generated from a number of underlying predicative offences. As you mentioned, this could be the sale of illicit substances or various other kinds of criminal activity. We are not necessarily the right

De manière générale, je dirais que le secteur fédéral s'améliore continuellement mais que son rendement n'est pas tout à fait au niveau que nous pouvions espérer. Il y a encore des difficultés et nous collaborons de près avec ces établissements pour communiquer nos attentes plus clairement.

L'un des facteurs de ce travail est que, même si l'on dit dans la loi que cela doit être fait, on ne dit pas comment ça doit l'être. Je pense que c'était délibéré parce que la manière dont les établissements financiers appliquent ces règles varie considérablement de l'un à l'autre. Il n'y a pas de solution toute faite. Tout ce que nous pouvons faire, c'est examiner le résultat et nous demander si, considérant la taille, les produits et les opérations, il est raisonnable que l'établissement ait repéré tel ou tel nombre de clients à risque élevé. Nous examinons sa méthodologie et essayons d'évaluer s'il semble raisonnable qu'il ait repéré ces clients.

**Le sénateur Moore :** Ce problème de repérage est-il plus fréquent dans les activités d'un établissement canadien au Canada par rapport à ses activités outre-mer? Cela a-t-il un impact ou fait-il monter ou baisser les chiffres? Allez-vous à l'étranger examiner les activités d'un établissement?

**M. Burbidge :** En réponse à la première partie de votre question, je peux vous dire que c'est très fréquent, bien que ce ne soit pas une chose ou un domaine sur lequel je puisse mettre le doigt. Pour la deuxième partie de votre question, la réponse est oui. Nous avons examiné les activités étrangères dans des pays allant des Antilles à des dépendances du Royaume-Uni ou à d'autres pays.

[Français]

**Le sénateur Hervieux-Payette :** On parle ici des principes et de la façon de faire. J'aimerais poser au témoin des questions précises qui vont me permettre de comprendre. D'abord, j'aimerais que vous définissiez les criminels dont on parle. Est-ce que ce sont des gens du crime organisé? Leurs transactions sont-elles liées directement juste à la question de la drogue? Est-ce que le mot « criminel » traite de tous les criminels, à savoir ceux qui commettent des fraudes, probablement qu'il y en a plus ou autant? Je veux savoir de quels criminels on parle. Il faut les identifier. Comment on fait pour le déterminer? Qui est votre criminel?

[Traduction]

**M. Burbidge :** Il vaudrait probablement mieux poser cette question à une autre agence, comme le CANAFE, la GRC ou le ministère des Finances. Je tiens toutefois à rappeler ce que j'ai dit plus tôt, c'est-à-dire que les banques ne sont pas censées être des agents de police. Elles ne sont pas censées être capables de repérer l'activité criminelle. En revanche, elles doivent avoir mis en place des procédures pour déterminer s'il y a des raisons de soupçonner qu'une transaction puisse être reliée à une activité criminelle.

L'autre chose est que le régime, tel que nous le comprenons au BSIF, repose sur l'idée que le produit de la criminalité résulte d'un certain nombre d'infractions sous-jacentes prédictives. Comme vous l'avez dit, cela pourrait être la vente de substances illégales ou d'autres types d'activité criminelle. Ce n'est pas nécessairement

people to ask that question about which criminals and trying to define criminals. I want to ask Mr. Prévost to add any comments he might have that will be helpful.

[Translation]

**Mr. Prévost:** I do not have much to add. I am not an expert but my understanding is that all offences of a criminal nature are automatically designated under the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act.

**Senator Hervieux-Payette:** There was a case in Quebec a few years ago, that you may remember, with Biochem Pharma. Organized crime had invested money in Biochem Pharma and made several transactions. A stock issue was launched by one of the affiliates of a bank in the amount of \$30 million. Ultimately, they even broke into the building. Are you the only organization with access to bank records? If the bank does not tell you, you are the only ones allowed to go and have a look at all its records. Can no other organization do that?

[English]

**Mr. Burbidge:** That is a complicated question to answer. We are not the only organization that has access to the records that you are speaking about. In addition to OSFI, of course, FINTRAC can look at any documents.

**Senator Hervieux-Payette:** I am referring to your daily, regular occupation at OSFI, going to banks and looking at whether they are respecting the law. This is what you do on a regular basis. That is why you are called an inspector.

[Translation]

You do a lot of inspecting. Would you be the first on the frontline to detect anything suspicious?

[English]

**Mr. Burbidge:** Again, I will ask Mr. Prévost to add anything he wants to after my response, but I can only reiterate what I said earlier, which is that the legal obligation that is on our financial institutions is to report suspicious activities to FINTRAC. There are a number of other reporting obligations but I am for the moment focusing just on that.

Our work onsite is designed to help us evaluate whether or not a particular financial institution has an effective process in place that enables it to do just that. I cannot speak to the issue of what a bank or a financial institution should do if it apprehends known criminal activity, but I will get Mr. Prévost to answer that question. I am assuming there is a way for that to be communicated directly to law enforcement. I hope that answers the part of your question that deals with my group's role, which is again carried out in the expectation that we do not expect our banks and financial institutions to be policemen, but they are required to be able to detect and deter, and that means they are

à nous qu'il faut poser cette question sur qui sont les criminels et quelle est leur définition. Je demande à M. Prévost s'il a quelque chose d'utile à ajouter.

[Français]

**M. Prévost :** Il y a peu de choses à ajouter. Je ne suis pas un expert mais ma compréhension, c'est que toutes les infractions qui constituent des crimes sont automatiquement désignées aux fins de la Loi sur les produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

**Le sénateur Hervieux-Payette :** On a eu un cas au Québec il y a un certain nombre d'années, que vous connaissez peut-être et qui s'appelle Biochem Pharma. Le monde criminel avait investi dans Biochem Pharma et a fait plusieurs transactions. Une émission a été faite par une des filiales d'une banque, ils ont fait une émission de 30 millions de dollars. Éventuellement, ils ont même pénétré par infraction. Vous êtes le seul organisme à avoir accès aux livres des banques? Si la banque ne vous le dit pas, vous êtes les seuls qui peuvent aller vérifier dans tous les documents qui sont à l'intérieur des banques. Il n'y a pas un autre organisme qui peut le faire?

[Traduction]

**M. Burbidge :** C'est une question à laquelle il est difficile de répondre. Nous ne sommes pas le seul organisme à avoir accès aux dossiers dont vous parlez. Outre le BSIF, il y a bien sûr le CANAFE qui peut examiner n'importe quel document.

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Je veux parler de votre activité quotidienne au BSIF, de vos visites dans les banques pour vous assurer qu'elles respectent la loi. C'est ce que vous faites dans votre travail quotidien. C'est pourquoi on vous appelle un inspecteur.

[Français]

Il y a une drôle d'inspection. Vous seriez le premier sur la ligne de front pour voir quelque chose de suspect?

[Traduction]

**M. Burbidge :** Je demanderai à nouveau à M. Prévost s'il aura quelque chose à ajouter après ma réponse, mais je ne peux que réitérer ce que j'ai dit tout à l'heure, c'est-à-dire que l'obligation légale qui est faite à nos établissements financiers est de signaler les activités douteuses au CANAFE. Il y a plusieurs autres obligations de rapport mais, pour le moment, je me concentre sur celle-ci.

Notre travail sur place est destiné à nous aider à évaluer si un établissement financier possède ou non une procédure efficace pour lui permettre de faire cela. Je ne saurais vous dire ce qu'une banque ou un établissement financier devrait faire s'il appréhendait une activité criminelle connue, mais je laisserai M. Prévost répondre à cette question. Je suppose qu'il y a une manière de communiquer cette information directement aux services de police. J'espère que cela répond à la partie de votre question qui concernait le rôle de mon groupe qui, je le répète, est exercé selon le principe que nous n'attendons pas de nos banques ou de nos établissements financiers qu'ils jouent le rôle d'agents

required to be able to detect potential suspicious activity and, if they believe it is suspicious, they have to be able to report it, and they have to report it to FINTRAC.

[*Translation*]

**Mr. Prévost:** I do not have much to add except to remind you of the mandate of our office. Yes, our office has access to all the information that a bank has, but the goal of that access is to make sure that the bank is in good financial health. It is not to look for criminal activity. However, were we by chance to find such information, we would then tell the bank to give that information to the police.

**Senator Hervieux-Payette:** My concern is that, if a criminal organization purchases a significant number of shares — I am referring to shares listed in Canada — and there are nearly no independent brokers left since they are all affiliates of banks, and the banks have to be perfectly pure and when someone is ready to launch an issue of \$20 million, \$50 million or \$100 million, they do not have any higher responsibility as you said, they cannot be policemen. It seems to me that this is a bit fuzzy.

We are talking about an industry worth billions of dollars. It seems to me that it is easy for a group to write a check on a Swiss bank to purchase a \$50 million block of shares in order to launder that money by selling the shares later on little by little.

I wonder who is going to detect that kind of offence. Who would be responsible for finding it out and detecting it? There is a \$10,000 limit but that will not put our economy in danger; it is rather those millions of dollars. How do you detect that kind of manipulation of the market? Let us be frank here: after they buy in, they will try to manipulate the market in order to raise the value of their shares, which is what happened with the company I mentioned. So there was an offence at the beginning of the process, with the issuing of the shares, there was an offence during the issue, and then they sold their shares.

I do not remember ever having seen the RCMP very interested in this kind of issue. Who has the resources to deal with that? You have access to the bank books.

[*English*]

**Mr. Burbidge:** There is quite a range of territory there. May I answer this way? There is an expectation on our part that, in order to be able to comply with this legislation, banks have to have measures in place that enable them to know their customers very well. There is a legal obligation, as we talked about earlier, that imposes an obligation for them to be able to detect higher risk customers. Our understanding of the purpose of that is simply to ensure that the financial institutions are in a position to report suspicious activity in the places where they might hopefully expect to find it the most number of times.

de police; toutefois, ils ont une obligation de repérage et de dissuasion, ce qui veut dire qu'ils sont tenus de pouvoir repérer l'activité potentiellement douteuse et, s'ils pensent qu'elle est douteuse, de le signaler au CANAFE.

[*Français*]

**M. Prévost :** J'ai peu de choses à ajouter si ce n'est que de rappeler le mandat du bureau. Oui, effectivement, le bureau a accès à toutes les informations que les banques possèdent, mais le but pour lequel on a accès à cette information, c'est de nous assurer que la banque est en bonne santé financière. L'objectif n'est pas de rechercher les activités criminelles. Si, par contre, par hasard, on trouve de telles informations, les fois où cela pourrait arriver, on va encourager la banque à les divulguer aux autorités policières.

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Ce qui m'inquiète, c'est que si un groupe criminel achète un bloc d'actions important — et là on parle de toutes les actions à la bourse canadienne — et il ne reste pratiquement plus de courtiers qui sont indépendants, ce sont tous des filiales des banques et que les banques doivent être angéliques et que lorsque quelqu'un est prêt à souscrire une émission de 20, 50 ou 100 millions de dollars, elles n'ont pas de responsabilité plus grande comme vous dites, elles ne peuvent pas être la police. Il me semble qu'il y a une espèce de flou.

On parle d'une industrie de milliards de dollars. Il me semble qu'il est facile pour un groupe de faire un chèque sur une banque suisse et d'acheter un bloc de 50 millions d'actions et, du coup, de faire la lessive sur cet argent et de vendre des actions par petits morceaux éventuellement.

Je me demande qui va trouver ce genre d'infractions? Qui aura le fardeau de trouver, de détecter? On a beau parler de 10 000 dollars, ce n'est pas avec un tel montant que notre économie sera en danger, c'est plutôt avec les millions de dollars. Comment trouve-t-on ce genre de manipulation du marché? Il ne faut pas se conter de peurs. Après, ils interviennent sur le marché, il ne faut pas se leurrer, et ils font monter les actions en faisant de la surenchère, ce qui est arrivé avec la compagnie dont je vous parle. Donc, il y a eu une infraction au début lors de l'émission, et après il y a eu des infractions en cours de l'émission et après ces gens vendaient par la suite les actions.

Il me semble que c'est un champ d'activités où je n'ai jamais vu la GRC s'y intéresser beaucoup. Qui a les effectifs nécessaires pour examiner la chose? Vous avez accès aux livres des banques.

[*Traduction*]

**M. Burbidge :** C'est une question très vaste. Voici comment je vais vous répondre. Nous nous attendons, à ce que les banques, pour pouvoir se conformer à ces dispositions législatives, aient pris des mesures pour très bien connaître leurs clients. Il y a une obligation légale, comme nous l'avons déjà vu, qui veut qu'elles doivent être capables de repérer les clients à risque élevé. L'objet de la loi, selon nous, est simplement de faire en sorte que les établissements financiers soient en mesure de signaler l'activité douteuse là où ils pourraient normalement s'attendre à la repérer le plus grand nombre de fois.

In the situation you postulated, we would expect a bank or financial institution to have sufficient knowledge about their customer. When they see those transactions, we would be expecting them to flag them and at least check them out. That is part of what we do. We look at the process from front end to finish by saying, "Okay, tell us what kind of indicators trigger an internal alert or cause you to think that perhaps this is an unusual transaction that might be suspicious but might not be suspicious, and then what do you do to make that determination? What process or resources do you apply, and how do you document that you have actually said that is suspicious or not and why?" They are under an obligation to create all those records and file that.

I wanted to pick up on one thing you mentioned. I would not want to give the impression that there is a \$10,000 threshold on suspicious activity reports. There is no threshold on suspicious activity reports. Any amount has to be reported in a transaction if it is the subject of a suspicious transaction report. Of course, that could include a large cash transaction or an electronic funds transfer if, in addition to reporting it routinely and systematically, the bank also believed that it was suspicious. That could be reported twice: once as a suspicious transaction and routinely as a systemic transaction.

The regime writ large is designed to deter the kind of activity about which you talk. The processes we have in place are designed to evaluate how strongly our financial institutions implement those measures to ensure that they can do the expected detecting and deterring.

**Senator Massicotte:** I was looking at the report that just came out from FINTRAC dated April 2012; it must be hot off the press. The whole act is Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act. I was surprised to read in the report about the attempts of FINTRAC to detect money laundering through cash transactions or criminal activity. Nearly 36 per cent of all suspicious transactions relate to fraudulent transactions. The highest percentage of fraudulent transactions relate to investment activity.

In the report is an example of what they mean by that. Amazingly, the example given is of people who sell a piece of real estate or other asset that is non-existent and then they disappear. The reason they get caught has nothing to do with money laundering; it is because they chose to do transfers of cash through wire transfer. Once the criminals read this, they will do cheques from here on. If they had used cheques, they would not have been caught. That was the most significant result from FINTRAC. It had nothing to do with money laundering or drug money. It had to do with fraud and investments and securities. We think we have a huge net out there and a lot of people trying

Dans la situation que vous envisagez, nous nous attendrions à ce qu'une banque ou un établissement financier ait une connaissance suffisante de son client. S'il découvrait de telles transactions, nous nous attendrions à ce qu'il les signale ou, en tout cas, qu'il les vérifie. Voilà en partie ce que nous faisons. Nous examinons le processus du début jusqu'à la fin en disant : « Dites-nous quel genre d'indicateurs déclencherait une alerte interne ou vous amèneraient à penser qu'il s'agit peut-être d'une transaction inhabituelle qui pourrait être douteuse mais pourrait aussi ne pas l'être, et que faites-vous pour porter ce jugement? Quelle procédure ou ressource utilisez-vous, et comment consignez-vous ce que vous avez effectivement dit qui est douteux ou non, et pourquoi? » La banque ou l'établissement financier a l'obligation de créer de tels dossiers et de les produire.

Je reviens sur une chose que vous avez dite. Je ne voudrais pas donner l'impression qu'il y a un seuil de 10 000 \$ pour signaler l'activité douteuse. Il n'y a aucun seuil pour les rapports d'activité douteuse. Toute somme doit être signalée dans une transaction si elle fait l'objet d'un rapport de transaction douteuse. Bien sûr, cela peut comprendre une grosse transaction en espèces ou un transfert de fonds électronique si, en plus de la signaler de manière routinière et systématique, la banque pense aussi que la transaction est douteuse. La même transaction peut donc être signalée deux fois : une fois comme transaction douteuse, et une fois, de manière routinière ou systématique.

Le régime, au sens large, vise à dissuader le genre d'activité dont vous parlez. Nos procédures sont destinées à évaluer avec quelle vigueur nos établissements financiers mettent ces mesures en application pour faire le repérage et exercer la dissuasion attendue.

**Le sénateur Massicotte :** Je lisais le rapport que vient juste de publier le CANAFE, daté d'avril 2012. Il sort tout juste de l'imprimerie. Le titre complet de la loi est Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. J'ai été surpris de lire dans le rapport que le CANAFE a tenté de dépister du blanchiment d'argent par le truchement de transactions en espèces ou d'activités criminelles. Près de 36 p. 100 de toutes les transactions douteuses concernent des transactions frauduleuses. Le plus gros pourcentage de transactions frauduleuses concerne l'activité de placement.

Il y a dans le rapport un exemple à ce sujet. Étonnamment, il s'agit de gens qui ont vendu un terrain ou un autre bien qui n'existait pas et qui sont ensuite disparus. La raison pour laquelle ils se sont fait prendre n'a rien à voir avec le blanchiment d'argent. C'est parce qu'ils ont choisi de faire des transferts d'argent au moyen de virements télégraphiques. Une fois que les criminels liront cela, ils sauront qu'ils doivent utiliser des chèques à partir de maintenant. Si ces gens avaient employé des chèques, ils ne se seraient pas fait prendre. C'était le résultat le plus important du CANAFE. Cela n'avait rien à voir avec le blanchiment d'argent ou le trafic de drogue. Il s'agissait de fraude, d'investissement et de

to get to the issue, but we are spending most of our time looking at fraud and investment transactions. Do you have any comments on that?

**Mr. Burbidge:** The easy answer is that fraud is a predicative offence in any event. It comes back to how well the financial institution knows its customer. At the end of most of these discussions, it is a question of how well the institution understands what the customer is doing banking at that institution and what the purpose of these transactions is. Banks are under an obligation when an account is opened to inquire about the purposes of that account.

One of the things that we have looked at often is how granular that information is. We expect that where a financial institution sees transactions that are not consistent with that kind of stated purpose of the account, they would conduct enhanced due diligence and make more inquiries to find out why the customer is processing transactions that do not seem to be consistent with that person's account. This borders on the area of art, of course, because as fast as one institution can find out information, criminals will simply change activity.

**Senator Massicotte:** I appreciate what you are saying, but they are saying differently. The report says that most fraud in investment circles has nothing to do with a new bank account or some problem person. Rather, it says that it is usually prominent, reputable people with existing Canadian bank accounts for years whose son, perhaps, decided to usurp and manipulate circumstances to defraud people out of their money. It has nothing to do with the \$10,000 limit on transactions or with new bank accounts. They simply got caught because they used a wire transfer and tried to leave the country. You should read the report.

**Mr. Burbidge:** Actually, we have read it. I did not hear a question, but I take the points that you are making. I think that one of the reasons we do the work we do is to ensure that the processes are in place so that FINTRAC can get the intelligence and come to those conclusions.

**Senator Massicotte:** It is probably good for Canada. It is a useful benefit, but that was not the intended purpose.

**Senator Ringuette:** I will go back to my previous line of questioning. You have 12 people so I assume your yearly operating budget is between \$3 million and \$4 million. Am I close?

**Mr. Burbidge:** I am sorry, senator, I do not have those statistics with me. That is a bit on the high side of an estimate, I think, but I am afraid I cannot confirm the numbers; I do not have the statistics with me.

valeurs mobilières. Nous croyons avoir mis en place un énorme filet avec beaucoup de gens pour réprimer cette activité mais nous passons en fait la majeure partie de notre temps à rechercher des cas de fraude et des transactions d'investissement. Qu'en pensez-vous?

**M. Burbidge :** La réponse facile est que la fraude est de toute façon une infraction prédictive. Cela me ramène à ce que l'établissement financier sait de son client. À la fin de la plupart de ces discussions, la question est de savoir si l'établissement comprend bien l'usage que fait le client de ses services bancaires et quel est l'objectif de ses transactions. Les banques ont l'obligation, quand quelqu'un ouvre un compte, de demander à quoi il servira.

L'une des choses sur lesquelles nous nous sommes souvent penchés est la nature parcellaire de cette information. Lorsqu'un établissement financier repère des transactions qui ne concordent pas avec l'objectif annoncé du compte, nous nous attendons à ce qu'il fasse preuve de diligence accrue et fasse une recherche approfondie pour savoir pourquoi le client effectue des transactions qui ne semblent pas concorder avec le but de son compte. Évidemment, c'est un jeu de chat et de souris, car, dès qu'un établissement obtient cette information, les criminels changent simplement d'activité.

**Le sénateur Massicotte :** Je comprends ce que vous dites, mais ce qu'il y a dans le rapport est différent. On y dit que la majeure partie de la fraude dans les milieux d'investissement n'a rien à voir avec un nouveau compte bancaire ou une personne problématique. On dit qu'il s'agit généralement de personnes de bonne réputation qui détiennent des comptes bancaires au Canada depuis des années et dont le fils, par exemple, a décidé d'usurper et de manipuler les choses pour frauder et prendre l'argent. Cela n'a rien à voir avec la limite de 10 000 \$ sur les transactions ou avec de nouveaux comptes bancaires. Ce sont des gens qui se font prendre simplement parce qu'ils ont fait un virement télégraphique et ont essayé de quitter le pays. Vous devriez lire le rapport.

**M. Burbidge :** Nous l'avons lu. Je n'ai pas entendu de question mais je comprends ce que vous dites. Je pense que notre travail consiste en partie à veiller à ce que les procédures soient en place pour que le CANAFE obtienne les renseignements et tire ses conclusions.

**Le sénateur Massicotte :** C'est probablement bon pour le Canada. C'est un bénéfice utile, même si ce n'était pas le but visé.

**Le sénateur Ringuette :** Je reviens aux questions que je vous posais tout à l'heure. Vous avez 12 personnes et je suppose que votre budget d'exploitation est de l'ordre de 3 à 4 millions de dollars, n'est-ce pas?

**M. Burbidge :** Je regrette, madame le sénateur, je n'ai pas ces chiffres avec moi. C'est un peu gros comme estimation, je pense, mais je ne peux pas vous confirmer les chiffres pour le moment. Je ne les ai pas avec moi.

**Senator Ringuette:** When you were being questioned by another senator, I was thinking that perhaps part of OFSI's budget comes from fees that you receive from the financial institutions you regulate to ensure compliance. Am I wrong? Could you confirm and give me the approximate percentage of your budget that comes from fees?

**Mr. Burbidge:** I can tell you that the percentage is very high. I do not have the exact numbers. Mr. Prévost may be able to give you more information.

**Mr. Prévost:** Virtually all of the expenses incurred by OSFI for administering the legislation are recovered from the financial institutions.

**Senator Ringuette:** Does that include this portion, even though you have no legislative role?

**Mr. Prévost:** Yes.

**Senator Ringuette:** My previous line of questioning was: Why should a taxpayer foot the bill to protect the reputations of banks? I am happy that taxpayers are not footing the bill.

**Mr. Prévost:** It is not so much to protect the bank's reputation but to protect Canadian citizens from dealing with a potentially insolvent bank.

**Senator Ringuette:** There is a difference between looking at an insolvent bank and a bank that could be involved in suspicious transactions in terms of one's reputation.

When FINTRAC was here last week, I asked how many administrative monetary penalties were involved. They indicated that during the last three years since 2008, there were 15 administrative monetary penalties imposed on a financial institution.

Were you involved in identifying those penalties and dealing with those financial institutions?

**Mr. Burbidge:** The answer to your question is that the penalties that FINTRAC applies are determined by processes internal to FINTRAC. They make those decisions and OSFI is not part of that process.

**Senator Ringuette:** In order for them to apply monetary penalties, those financial institutions were not complying with the legislation.

In the last hour and a half, you have been telling us that you have 12 people doing some kind of auditing of financial institutions in Canada and sometimes outside of Canada to make sure that they have the processes in place to meet the legislative requirements. There were 15 penalties in the last three years.

**Le sénateur Ringuette :** Quand vous étiez interrogé par un autre sénateur, je me disais qu'une partie du budget du BSIF provient peut-être des droits que vous percevez auprès des établissements financiers que vous réglementez pour assurer la conformité. Est-ce que je me trompe? Pourriez-vous me le confirmer et me donner le pourcentage approximatif de votre budget qui provient de ces droits?

**M. Burbidge :** Je peux vous dire que le pourcentage est très élevé. Je n'ai pas le chiffre exact. M. Prévost peut-être vous donner plus d'informations.

**M. Prévost :** Quasiment toutes les dépenses du BSIF pour l'application de la loi sont recouvrées auprès des établissements financiers.

**Le sénateur Ringuette :** Cela comprend-il cette portion, même si vous n'avez pas de rôle législatif?

**M. Prévost :** Oui.

**Le sénateur Ringuette :** Ma question précédente était celle-ci : pourquoi devrait-on demander au contribuable de payer la facture pour protéger la réputation des banques? Je suis heureuse que le contribuable ne paie pas la facture.

**M. Prévost :** Il ne s'agit pas tant de protéger la réputation des banques que de protéger les citoyens canadiens contre le risque de faire affaire avec une banque potentiellement insolvable.

**Le sénateur Ringuette :** Il y a une différence entre une banque insolvable et une banque susceptible d'effectuer des transactions douteuses, en termes de réputation.

Lorsque le CANAFE a témoigné, la semaine dernière, j'ai demandé combien il y avait eu de sanctions administratives pécuniaires et l'on m'a dit qu'il y en avait eu 15 depuis 2008, c'est-à-dire en trois ans.

Avez-vous participé à la détermination de ces sanctions et à leur imposition à ces établissements financiers?

**M. Burbidge :** La réponse à votre question est que les sanctions infligées par le CANAFE sont déterminées par des processus internes au CANAFE. C'est lui qui prend ces décisions et le BSIF n'a rien à voir dans cela.

**Le sénateur Ringuette :** Si des sanctions administratives pécuniaires ont été imposées, c'est parce que ces établissements financiers ne respectaient pas la loi.

Vous nous dites depuis une heure et demie que vous avez 12 personnes qui effectuent une certaine forme de vérification des opérations des établissements financiers au Canada et, parfois, à l'étranger, pour vous assurer qu'ils ont mis en place les procédures nécessaires pour respecter les exigences législatives. Il y a eu 15 sanctions au cours des trois dernières années.

**Mr. Burbidge:** I think the information you are looking for is whether or not any penalties were applied by FINTRAC to federally regulated financial institutions. Can I get some clarity on what information you are trying to obtain, senator? I am afraid I do not understand the question.

**Senator Ringuette:** Your only area of responsibility is in regard to financial institutions, as per OSFI legislation.

**Mr. Burbidge:** Yes.

**Senator Ringuette:** What I am asking you is, of those 15 penalties, were you involved in either detecting that a bank was not complying or afterwards making sure that they were complying and helping them put in a process?

**Mr. Burbidge:** The answer to your question is no, because to my knowledge FINTRAC has not imposed any penalties under its administrative monetary penalty regime against federally regulated financial institutions.

**Senator Ringuette:** What you are saying is that those 15 penalties do not come from federally —

**Mr. Burbidge:** You would have to ask FINTRAC for sure, but I believe those penalties were applied against other entities that are subject to the regime but are not federally regulated financial institutions.

**Senator Ringuette:** That you have nothing to do with.

**Mr. Burbidge:** That is correct, senator.

**Senator Moore:** Just to follow-up on Senator Ringuette's questions with regard to your operation, you mention you have 12 people. What is your annual budget?

**Mr. Burbidge:** Senator Ringuette did ask that question, and I am afraid I do not have those statistics with me.

**Senator Moore:** You could provide the clerk with that information?

**Mr. Burbidge:** Yes, we will undertake to get that information to you.

**Senator Hervieux-Payette:** It would be nice to have a breakdown.

**Senator Moore:** Yes, rather than just a lump. I would like to see what the budget is.

You mentioned your expenses are covered by the financial institutions. How does that come in? Does it depend on the size of the bank or how many inquiries you make of a certain bank? Do you set the budget so this year it will be \$10 million and we have 10 companies or 10 organizations, so each takes in a million? How does that work? Which comes first?

**Mr. Burbidge:** I will pass the question to Mr. Prévost because he may be more familiar with the process. The process applies, of course, to all of OSFI's operations. There is no separate process

**M. Burbidge :** Je pense que vous cherchez à savoir si des sanctions quelconques ont été infligées par le CANAFE à des établissements financiers sous réglementation fédérale. Pourriez-vous préciser le genre d'information que vous recherchez, madame le sénateur? Je crains de ne pas comprendre la question.

**Le sénateur Ringuette :** Votre seule fonction concerne la réglementation des établissements financiers en vertu de la loi du BSIF.

**M. Burbidge :** Oui.

**Le sénateur Ringuette :** Voici ce que je vous demande : pour ces 15 sanctions, avez-vous contribué à repérer un manquement d'une banque qui ne se conformait pas à la loi ou encore à obliger et à aider cette banque à satisfaire à ses obligations?

**M. Burbidge :** La réponse est non car, à ma connaissance, le CANAFE n'a infligé aucune sanction au titre de son régime de sanctions administratives pécuniaires à des établissements financiers sous réglementation fédérale.

**Le sénateur Ringuette :** Vous dites que ces 15 sanctions ne venaient pas de...

**M. Burbidge :** Vous pourrez vérifier auprès du CANAFE mais je crois que ces sanctions ont été infligées à d'autres entités qui sont assujetties au régime mais qui ne sont pas des établissements financiers sous réglementation fédérale.

**Le sénateur Ringuette :** Et vous n'avez rien à voir avec ces entités?

**M. Burbidge :** C'est exact, madame le sénateur.

**Le sénateur Moore :** Pour poursuivre dans le même ordre d'idées que le sénateur Ringuette au sujet de vos activités, vous avez parlé de 12 employés. Quel est votre budget annuel?

**M. Burbidge :** Le sénateur Ringuette a posé cette question et j'ai répondu que je n'ai pas les chiffres avec moi, malheureusement.

**Le sénateur Moore :** Pourriez-vous fournir l'information au greffier?

**M. Burbidge :** Oui, je m'y engage.

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Il serait bon d'avoir une ventilation.

**Le sénateur Moore :** Oui, plutôt qu'une somme globale. J'aimerais voir ce qu'il y a dans le budget.

Vous avez dit que vos dépenses sont couvertes par les établissements financiers. Comment cela se passe-t-il? Est-ce que ça dépend de la taille de la banque ou du nombre de demandes que vous adressez à telle ou telle banque? Dressez-vous votre budget de manière à ce que, cette année, c'est 10 millions de dollars et, comme vous aurez 10 sociétés ou 10 organisations, chacune prend 1 million? Comment cela fonctionne-t-il? Qu'y a-t-il en premier?

**M. Burbidge :** Je laisse M. Prévost répondre à votre question car il connaît peut-être mieux le processus que moi. Le processus s'applique évidemment à toutes les activités du BSIF. Il n'y a pas

just for my part of the operation. The process is complex, and there are quite a number of factors involved. Mr. Prévost, could you respond to the senator's question in more detail?

**Mr. Prévost:** That is correct. Basically, all of the costs incurred by OSFI are assessed on the institutions, and it is based on the size of the institution, either the amount of assets or the amount of net premiums in the case of insurance companies, but basically the bigger ones pay a bigger share of the costs.

**Senator Moore:** It is on my mind, so I might as well raise it. There are no conflict situations here. No one ever leans on you and says, "Hey, we are a big contributor; what do you mean you are pushing us on that?"

**Mr. Burbidge:** Quite the contrary. We have financial institutions who phone me up and they want us to come in and look at their operation. They are very, very supportive of the AML part of our work. Yes, we get calls eager for an inspection by my group. There is no issue there at all.

**Senator Moore:** I realize that you are mandated by various statutes. A range of people are out there running businesses called financial advisers of one type or another that deal in millions of dollars. We have had Ponzi schemes. We have had the asset-backed commercial paper debacle. Do you get involved in any of that, or is that outside of your mandate? Would you like to be involved in it?

**Mr. Burbidge:** No. The short answer is no. We come across these things indirectly. Sometimes it may happen that one of our financial institutions may have had some sort of an indirect involvement, but in all cases we simply take this information and store it up. When it is time for an institution to be assessed for an anti-money laundering assessment, we keep that information in our mind as we plan the work on site so that then we can address if there were any weaknesses in that area. It is not the primary focus of our work.

As I say, we do not expect banks to be policemen, so we do not go in and say, "Give us a list of all the Ponzi schemes you have been involved in." It does not work that way.

**Senator Moore:** I understand that. The OSFI issues anti-money laundering and anti-terrorist financing guidelines and voluntarily updates and posts terrorist lists. We got this from the Library of Parliament. You issue these guidelines. Do you create them?

**Mr. Burbidge:** Create the guideline?

**Senator Moore:** Yes.

**Mr. Burbidge:** Yes.

de processus séparé rien que pour ma partie de l'opération. Le processus est complexe et il y a un grand nombre de facteurs en jeu. Monsieur Prévost, pouvez-vous répondre de manière plus détaillée au sénateur?

**M. Prévost :** C'est exact. Essentiellement, tous les frais engagés par le BSIF sont couverts par les établissements financiers en fonction de leur taille, c'est-à-dire de leur actif, ou du montant net de primes s'il s'agit de compagnies d'assurances. Fondamentalement, plus l'établissement est grand, plus sa part des frais est élevée.

**Le sénateur Moore :** Voici une question que je me sens obligé de vous poser. Il n'y a pas de conflit d'intérêts ici? Personne n'exerce de pression sur vous en disant : « Écoutez, nous payons une grosse partie de vos frais et vous pourriez donc nous ficher un peu la paix. »

**M. Burbidge :** Au contraire. Il y a des établissements financiers qui nous téléphonent pour nous demander de venir examiner leur activité. Ils sont très, très favorables à la lutte contre le blanchiment d'argent que nous menons. Donc, certains nous appellent pour que mon groupe aille inspecter leurs services. Le problème que vous évoquez ne se pose donc pas.

**Le sénateur Moore :** Je sais que vous êtes régis par plusieurs lois. Il y a dans le marché des gens qui travaillent comme conseillers financiers, d'une sorte ou d'une autre, et qui traitent des millions de dollars. Il y a aussi des combines à la Ponzi. Il y a eu la débâcle du papier commercial adossé à des actifs. Jouez-vous un rôle quelconque dans la réglementation de tout cela ou est-ce en dehors de votre mandat? Voudriez-vous y jouer un rôle?

**M. Burbidge :** Non. En bref, non. Nous rencontrons ces situations indirectement. Il peut arriver qu'un de nos établissements financiers ait été mêlé indirectement d'une manière ou d'une autre mais, dans tous les cas, nous ne faisons qu'enregistrer l'information. Quand arrive le moment de déterminer si l'établissement a été mêlé à du blanchiment d'argent, nous gardons cette information en tête pour planifier notre travail sur place afin de voir s'il y a des faiblesses quelconques à ce chapitre. Ce n'est pas l'objet central de notre travail.

Comme je l'ai dit, nous ne nous attendons pas à ce que les banques soient des agents de police et nous n'allons donc pas aller leur dire : « Donnez-nous la liste de toutes les combines à la Ponzi dans lesquelles vous êtes impliquées. » Cela ne marche pas comme ça.

**Le sénateur Moore :** Je comprends. Le BSIF émet des lignes directrices sur la lutte contre le blanchiment d'argent et sur la lutte contre le terrorisme, et il diffuse et met volontairement ces listes de terroristes à jour. Nous avons obtenu ceci à la Bibliothèque parlementaire. Vous publiez des lignes directrices. Est-ce vous qui les avez rédigées?

**M. Burbidge :** Si nous avons rédigé les lignes directrices?

**Le sénateur Moore :** Oui.

**M. Burbidge :** Oui.

**Senator Moore:** As a result of your assessments and your experiences and historical corporate knowledge, you create guidelines, or you see situations that need to be covered off, and then you prepare and issue guidelines?

**Mr. Burbidge:** That is the process, sharing with guidance issued by prudential regulators. It is intended to impart to the sector our knowledge of best practices. Since we look at all of the financial institutions, we are in a position to see what works well here and what does not work so well over there. Part of the goal is to say what works well, and also periodically to review and update guidance as more information comes to hand from our accumulated work, our storehouse of knowledge about new and emerging threats, how banks and financial institutions responded to those kinds of threats, what processes seem to work and what processes do not seem to be as effective. The purpose of the guidelines is to communicate that to our sector.

**Senator Moore:** You voluntarily update and post terrorist lists. Voluntarily? I do not think that word applies here.

**Mr. Burbidge:** Voluntarily means that we are not statutorily obligated to do it, but we do it because we think it is in the best interests of Canada and the best interests of the financial sector that our banks be on the ball. I am not suggesting they are not on the ball, but to make sure that every bank, every institution, is immediately apprised of what their obligations are and that they have processes in place to implement them.

**The Chair:** Mr. Burbidge, in preparation for this parliamentary review, the Department of Finance has conducted consultations with various stakeholders, which I assume you were one because you indicated you had passed on recommendations to them. A paper was prepared by CAPRA, at their request, and it includes a summary of the recommendations and the recommendations that they want to go forward with. I wanted to ask first, are you familiar with those recommendations?

**Mr. Burbidge:** I am, in a general way, although I regret to say I do not have a copy of that document with me.

**The Chair:** The purpose of my question is, basically, are you comfortable with them?

**Mr. Burbidge:** Yes, we are very comfortable with those recommendations. We were part of the group that worked for about a year on that work, and we had full input into the process and we were listened to very carefully. We are satisfied with that.

**The Chair:** You mentioned you have continual dialogue with the Department of Finance but, as a concluding remark, is there anything you would like to recommend to our committee today that

**Le sénateur Moore :** Élaborez-vous les lignes directrices à la lumière de vos évaluations, de votre expérience et des connaissances que vous avez acquises au fil des ans, ou encore en fonction des situations qui se présentent?

**M. Burbidge :** C'est bien le processus, la mise en commun des instructions publiées par les organismes de réglementation prudentiels. L'objectif est de transmettre au secteur notre connaissance des pratiques exemplaires. Comme nous analysons tous les établissements financiers, nous sommes en mesure de voir ce qui marche bien et ce qui ne marche pas bien. Notre objectif est en partie de faire savoir ce qui marche bien et aussi, périodiquement, de revoir et de mettre à jour les lignes directrices à mesure que nous tirons plus d'informations du travail que nous avons accumulé et des connaissances que nous avons acquises sur les menaces nouvelles, la manière dont les banques et les établissements financiers ont répondu à ce genre de menaces, les processus qui semblent marcher et ceux qui ne semblent pas être aussi efficaces. Le but des lignes directrices est de communiquer tout cela à notre secteur.

**Le sénateur Moore :** Vous mettez à jour et diffusez volontairement des listes de terroristes. Volontairement? Je ne pense pas que ce soit le bon mot.

**M. Burbidge :** Volontairement signifie que nous n'y sommes pas obligés par la loi, mais nous le faisons parce que nous estimons qu'il est dans le meilleur intérêt du Canada et dans le meilleur intérêt du secteur financier que nos banques soient parfaitement efficaces. Je ne veux pas dire qu'elles ne sont pas efficaces mais nous voulons nous assurer que chaque banque, chaque établissement est immédiatement informé sur ces obligations et qu'il s'est doté des processus requis pour s'en acquitter.

**Le président :** En vue de cet examen parlementaire, monsieur Burbidge, le ministère des Finances a consulté diverses parties prenantes, et je suppose que vous avez été du nombre, puisque vous nous avez dit lui avoir adressé des recommandations. L'ACPR a produit un document, à sa demande, comprenant un résumé des recommandations. J'aimerais savoir d'abord si vous connaissez ces recommandations.

**M. Burbidge :** Oui, de manière générale, bien que je n'aie malheureusement pas d'exemplaire de ce document avec moi aujourd'hui.

**Le président :** Je vous pose cette question parce que je voudrais maintenant savoir si vous êtes à l'aise avec ces recommandations.

**M. Burbidge :** Oui, tout à fait. Nous avons fait partie du groupe qui a travaillé sur ce dossier pendant environ un an; nous avons donc pleinement participé au processus et avons été écoutés très attentivement. Nous sommes donc satisfaits du résultat.

**Le président :** Vous avez parlé d'un dialogue continu avec le ministère des Finances mais, en guise de conclusion, y a-t-il quelque chose que vous aimeriez aujourd'hui recommander à

we should be taking a particular look at that may not have been covered or that you would like to put additional emphasis on?

**Mr. Burbidge:** Thank you for the opportunity. In a multiplayer regime like this one, where you have a number of different government departments and agencies working together, there are always opportunities to improve the system, to regularly look at roles, responsibilities, and to try to create as effective a regime as possible within the limits of what each of our various agencies is mandated by Parliament to do. You have had an expose today of the mandate given to us by Parliament and how we try to execute it in terms of supporting this regime. We are very happy to play that role and to continue to work with our federal partners, the Department of Finance and FINTRAC, in helping to improve continuously this regime. I do not have any particular recommendations for you today. Technical discussions go on all the time. I would not want to bore you with all the details, but we are certainly satisfied that we have a solid voice in making suggestions and comments to our colleagues.

**The Chair:** Thank you for that, Mr. Burbidge. On behalf of the committee, I would like to express our appreciation for your appearance. Mr. Prévost, thank you very much for being before us today.

To the committee, I indicate that we will meet at 10:30 tomorrow, when we will hear from the Office of the Information Commissioner of Canada and the Public Prosecution Service of Canada as we continue this study.

Senator Ringuette, do you have a question?

**Senator Ringuette:** Yes.

In light of Senator Massicotte's question, and I have not read the unreleased FINTRAC report, it is about securities and hearing from witnesses.

**The Chair:** We would be happy to discuss that with you.

**Senator Ringuette:** Okay.

**The Chair:** This meeting is concluded.

(The committee adjourned.)

---

OTTAWA, Thursday, February 16, 2012

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:30 a.m. for the review of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* (S.C. 2000, c. 17), pursuant to section 72 of the said Act.

**Senator Irving Gerstein** (*Chair*) in the chair

[*English*]

**The Chair:** I call this meeting of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to order.

notre comité? Y a-t-il une chose sur laquelle nous devrions nous pencher attentivement parce qu'elle n'a peut-être pas encore été soulevée ou parce que vous voudriez la mettre en relief?

**M. Burbidge :** Je vous remercie de cette proposition. Dans un régime comprenant des acteurs multiples comme celui-ci, où un certain nombre de ministères et d'organismes différents du gouvernement travaillent ensemble, il y a toujours des possibilités d'amélioration. On revoit régulièrement les rôles et responsabilités afin d'essayer d'instaurer le régime le plus efficace possible, eu égard aux limites imposées à chacune de nos agences par le législateur. Nous avons exposé aujourd'hui le mandat qui nous a été confié et la manière dont nous essayons de nous en acquitter pour appuyer ce régime. Nous sommes très heureux de jouer ce rôle et continuerons donc d'œuvrer avec nos partenaires fédéraux, le ministère des Finances et le CANAFE, pour améliorer continuellement ce régime. Je n'ai pas de recommandation particulière à faire aujourd'hui. Nous avons des discussions techniques en permanence. Je ne vais pas vous ennuyer avec tous les détails mais nous sommes certainement convaincus d'être pris au sérieux quand nous adressons des suggestions ou des remarques à nos collègues.

**Le président :** Merci, monsieur Burbidge. Au nom du comité, je vous remercie d'être venu témoigner. Monsieur Prévost, merci aussi de vous être présenté devant le comité.

Pour l'information des membres du comité, je vous signale que nous serons à nouveau ici demain à 10 h 30 pour accueillir les représentants du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et du Service des poursuites pénales du Canada dans le cadre de cette étude.

Vous voulez poser une question, madame le sénateur Ringuette?

**Le sénateur Ringuette :** Oui.

Considérant la question du sénateur Massicotte, et je n'ai pas lu le rapport non publié du CANAFE, il s'agit des valeurs mobilières et de l'audition de témoins.

**Le président :** Nous en discuterons avec plaisir avec vous.

**Le sénateur Ringuette :** Bien.

**Le président :** La séance est levée.

(La séance est levée.)

---

OTTAWA, le jeudi 16 février 2012

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, pour effectuer l'examen de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (L.C. 2000, ch. 17), conformément à l'article 72 de cette loi.

**Le sénateur Irving Gerstein** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Je déclare cette séance du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce ouverte.

Honourable senators, this morning we continue the five-year parliamentary review of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act. This is our fifth meeting on the subject.

To date, the committee has heard from a number of so-called regime partners involved in the implementation and administration of this legislation, including the Department of Finance, Public Safety Canada, the RCMP, CSIS, CBSA, OSFI and FINTRAC.

This morning, we will begin by hearing from the Information Commissioner and then from the Public Prosecution Service of Canada.

We are very pleased to welcome Suzanne Legault, Information Commissioner of Canada, to our committee today. I understand this is the first time she is appearing before a Senate committee, so we are delighted to have that honour. The floor is yours.

[Translation]

**Suzanne Legault, Commissioner, Office of the Information Commissioner of Canada:** Good morning, honourable senators.

[English]

Thank you for your invitation to speak before your committee as part of your review of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act. Since this is my first time appearing before your committee, please allow me to briefly describe the nature of my role.

The Information Commissioner position is a senior officer of Parliament appointed under the Access to Information Act. I began my seven-year mandate on June 30, 2010, after being acting commissioner for a year. A large part of my mandate involves investigating complaints submitted by individuals or organizations who feel that federal institutions have not respected their rights under the act.

[Translation]

I am supported in my duties by the Office of the Information Commissioner of Canada, an independent government agency created in 1983 under the Access to Information Act to foster the resolution of public complaints regarding access to government information.

As part of our investigations, we can use mediation and suasion to facilitate dispute resolution. We refer cases to the Federal Court of Canada and intervene in cases that involve key legal principles.

Honorables sénateurs, nous poursuivons ce matin l'examen quinquennal de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Nous en sommes à notre cinquième séance sur le sujet.

Jusqu'ici, le comité a entendu un certain nombre de ce que l'on appelle des partenaires du régime qui participent à l'application et à l'administration de cette mesure législative, y compris des représentants du ministère des Finances, de Sécurité publique Canada, de la GRC, du SCRS, de l'ASFC, du BSIF et du CANAFE.

Ce matin, nous allons d'abord entendre la commissaire à l'information, puis un représentant du Service des poursuites pénales du Canada.

C'est avec grand plaisir que nous accueillons aujourd'hui Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada. Je crois que c'est la première fois qu'elle comparait devant un comité sénatorial, et nous nous réjouissons qu'elle nous fasse cet honneur. La parole est à vous.

[Français]

**Suzanne Legault, commissaire, Commissariat à l'information du Canada :** Honorables sénateurs, bonjour.

[Traduction]

Je vous remercie de votre invitation à témoigner devant votre comité dans le cadre de votre examen de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Dans un premier temps, puisqu'il s'agit de ma première comparution devant votre comité, permettez-moi de vous décrire brièvement la nature du rôle que j'occupe.

Le poste de commissaire à l'information en est un de haut fonctionnaire du Parlement nommé en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. J'ai amorcé mon mandat de sept ans le 30 juin 2010, après avoir été commissaire intérimaire pendant un an. Mon mandat consiste en grande partie à enquêter sur les plaintes déposées par les particuliers et les organisations qui estiment que les institutions fédérales n'ont pas respecté les droits qui leurs sont conférés par la loi.

[Français]

Je suis appuyée dans mes fonctions par le Commissariat à l'information du Canada, un organisme gouvernemental indépendant créé en 1983, en vertu de la Loi sur l'accès à l'information pour favoriser le règlement des plaintes du public concernant l'accès à l'information gouvernemental.

Dans le cadre de nos enquêtes, nous avons recours à la médiation et à la persuasion pour faciliter le règlement des différends. Nous renvoyons à la Cour fédérale du Canada et intervenons dans les affaires qui soulèvent d'importants principes de droit.

[English]

In preparing for my appearance this morning, I reviewed the comments of my predecessor during the review of the bill in 2000 and those of the assistant commissioner at the time of the statutory review in 2006. During those appearances, Mr. Reid and Mr. Leadbeater respectively expressed their concerns to the committee about what today are paragraphs 55(1)(a), (d) and (e) of the legislation you are reviewing and the mechanisms through which those provisions were passed, leading Commissioner Reid to describe them as creating a “black hole” in the machinery of government.

[Translation]

Those paragraphs exclude from the application of the Access to Information Act any mandatory or voluntary statements pertaining to financial operations connected with the commission of an offence involving money-laundering or the financing of terrorist activities. They also include exclude any information prepared by the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC) from information it receives regarding suspicious transactions.

[English]

The mechanism used for adopting the paragraphs I just mentioned is provided for in section 24 of the Access to Information Act. Section 24 excludes provisions in other legislation from the application of the act. The exceptions incorporated through this section have increased in number over the past few years. When the act was passed in 1983, 33 pieces of legislation were entered in Schedule II, which contains the list of exceptions. In 2000, there were 50 pieces of legislation entered into that schedule, and today it contains 60 pieces of legislation. As I mentioned previously, section 24 is essentially a back-door method of eroding access to information.

[Translation]

Like my predecessors, I have concerns about paragraphs 55(1)(a), (d) and (e) of the legislation that is the subject of your review. The paragraphs in question result in the exclusion of documents requested mandatorily, irrespective of harm, the public interest or the passage of time. Even so, it is important to remember that the Access to Information Act is based on fundamental principles, namely that federal government information should be available to the public and that any exception to that right must be specific and limited.

[English]

The Access to Information Act already contains exceptions to ensure that information is protected. There are exceptions pertaining to, among other things, national security, information obtained confidentially here and abroad, information on

[Traduction]

En préparation de ma comparution de ce matin, j'ai révisé les propos de mon prédécesseur lors de l'étude du projet de loi en 2000 et ceux du sous-commissaire au moment de la révision statutaire de 2006. Lors de ces comparutions, MM. Reid et Leadbeater ont fait part au comité de leurs préoccupations relativement à ce qui constitue aujourd'hui les alinéas 55(1)a), d) et e) de la loi dont vous faites l'examen et aux mécanismes par lesquels ces dispositions ont été adoptées, qui ont poussé le commissaire Reid à les décrire comme créant un « trou noir » dans l'appareil gouvernemental.

[Français]

Ces alinéas écartent de l'application de la Loi sur l'accès à l'information toutes les déclarations obligatoires ou volontaires relatives à des opérations financières qui sont liées à la perpétration d'une infraction de recyclage des produits de la criminalité ou de financement des activités terroristes. Ils écartent également tout renseignement préparé par le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, le CANAFE, à partir des renseignements reçus par celui-ci concernant des transactions douteuses.

[Traduction]

Le mécanisme utilisé pour adopter les alinéas que je viens de mentionner est celui prévu à l'article 24 de la Loi sur l'accès à l'information. L'article 24 permet d'exclure de l'application de la loi des dispositions d'autres lois. Les exceptions incorporées au moyen de cet article se sont multipliées au cours des dernières années. Lorsque la loi a été adoptée, en 1983, 33 lois étaient inscrites à l'annexe II, où se trouve la liste des exceptions. En 2000, on trouvait 50 lois inscrites à l'annexe II et aujourd'hui, on en trouve 60. Comme je l'ai déjà mentionné, l'article 24 n'est qu'un moyen détourné d'éroder l'accès à l'information.

[Français]

À l'instar de mes prédécesseurs, j'ai des préoccupations face aux alinéas 55(1) a), d) et e) de la loi faisant l'objet de votre étude. Ces alinéas résultent en l'exclusion des documents demandés d'une manière obligatoire, sans égard au préjudice, à l'intérêt public ou au passage du temps. Pourtant, il est important de se rappeler que la Loi sur l'accès à l'information est basée sur des principes fondamentaux tels le droit du public à la communication des documents de l'administration fédérale et que toute exception à ce droit doit être précise et limitée.

[Traduction]

La Loi sur l'accès à l'information contient déjà des exceptions pour assurer la protection des renseignements. Il existe des exceptions relatives, entre autres, à la sécurité nationale, aux renseignements obtenus de façon confidentielle ici et à l'étranger,

investigations and investigating techniques and the protection of personal information. The act even allows an agency to be excused from disclosing even the existence of a document.

Moreover, it is enlightening to note that section 24 of the legislation that includes these aforementioned paragraphs has, to my knowledge, been cited only three times by FINTRAC since this legislation and these provisions were created in 2001. In fact, of those three, one of them was removed subsequent to one of my investigations.

[Translation]

On the surface, I am of the view that the Access to Information Act contains the exceptions needed for protecting the information gathered by FINTRAC and that paragraphs 55(1)(a), (d) and (e) do not seem warranted to me. However, if the committee, after its deliberations, deems it appropriate to keep the existing exceptions to the disclosure of information pertaining to FINTRAC, I recommend that those exceptions be specified and incorporated directly into the Access to Information Act to maintain the integrity of the legislative framework and ensure that people requesting access have a clear idea of their rights.

Thank you very much for your attention. I will now be pleased to answer your questions.

[English]

**The Chair:** Thank you, Ms. Legault. You indicated you were not here the last time hearings were held; nor was I, so we both looked back on the same testimony. However, I was drawn to another part of the testimony given in June 2006, and I would like to quote a comment made by Mr. Alan Leadbeater who at the time was the Deputy Information Commissioner of Canada. I am quoting directly:

The Information Commissioner has a concern relating not to too much secrecy authorized by the statute but the way in which secrecy is authorized.

If I may continue:

That means that information provided to FINTRAC and information prepared by FINTRAC pursuant to those reports must be kept secret forever . . .

That is longer than the mandate of this government and longer than the mandate of any senator sitting around this table. That was not said by Mr. Leadbeater, I might add.

The Information Commissioner is of the view that, while a certain amount of secrecy is necessary for an organization such as this, secrecy forever in all circumstances, with no public interest considerations, is not consistent with the accountability of this organization. There are adequate exemptions in the Access to Information Act to protect the information, but not for all time and not without meeting certain injury tests.

aux renseignements relatifs à des techniques d'enquêtes ainsi qu'à la protection des renseignements personnels. La loi permet même à un organisme d'être dispensé de divulguer l'existence d'un document.

Par ailleurs, il est instructif de constater que l'article 24 de la loi, qui incorpore les alinéas mentionnés précédemment, n'a été invoqué, à ma connaissance, qu'à trois reprises par le CANAFE depuis la création de cette loi et de ces dispositions, en 2001. En fait, à l'une de ces occasions, le CANAFE s'est ravisé à la suite de l'une de mes enquêtes.

[Français]

De prime abord, je suis d'avis que la Loi sur l'accès à l'information possède les exceptions nécessaires pour protéger les informations recueillies par CANAFE, et que les alinéas 55(1) *a*), *d*) et *e*) ne me semblent pas justifiés. Cependant, si le comité, après ses délibérations, juge approprié de maintenir les exceptions existantes à la divulgation de renseignements relatifs à CANAFE, je recommande que ces exceptions soient spécifiées et incorporées directement dans la Loi sur l'accès à l'information afin de préserver l'intégrité du cadre législatif et de s'assurer que les demandeurs d'accès aient une vision claire de leurs droits.

Je vous remercie infiniment de votre attention. Il me fera maintenant plaisir de répondre à vos questions.

[Traduction]

**Le président :** Merci, madame Legault. Vous avez indiqué que vous n'étiez pas ici lors des dernières audiences, et je n'y étais pas non plus; nous avons donc tous les deux consulté les mêmes témoignages. Cependant, une autre partie du témoignage de juin 2006 a attiré mon attention, et j'aimerais citer les propos de M. Alan Leadbeater qui était, à l'époque, sous-commissaire à l'information du Canada. Voici ce qu'il disait :

Le commissaire à l'information a des réserves en ce qui concerne non pas tant le fait que la loi permet trop le secret que la façon dont ce secret est consenti.

Permettez-moi de poursuivre :

Cela signifie que les renseignements fournis au CANAFE ainsi que les renseignements préparés par celui-ci doivent obligatoirement être tenus secrets pour toujours...

C'est plus long que le mandat de ce gouvernement et plus long que le mandat de tout sénateur qui siège ici. Mais M. Leadbeater n'a pas dit cela, soit dit en passant.

Le commissaire à l'information est d'avis que bien qu'un certain degré de confidentialité soit nécessaire pour une organisation comme celle-là, 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. La Loi sur l'accès à l'information prévoit des exemptions adéquates pour protéger les renseignements, mais pas en tout temps, et pas sans satisfaire à certains critères subjectifs.

Again I come back to the point that you have been appointed in the intervening time, and I was wondering how you felt about these concerns and whether or not they have been addressed in any way since the last meeting before this committee.

**Ms. Legault:** Nothing has changed in the legislation in relation to the disclosure provisions in section 24 of the act. That has not changed since the previous testimonies in 2000 and 2006.

My position is that normally, access to information should only be denied in very specific and limited circumstances.

The questions this committee should ask itself in reviewing this legislation are, first, whether the non-disclosure regime put in place in the legislation currently is what is absolutely necessary to protect the confidentiality of the information being provided to FINTRAC and, second, what is the mechanism by which this information must be protected? Should it be done by way of section 24 of the Access to Information Act, or should it be done directly within the Access to Information Act as a specific provision, like the provisions added as part of the Federal Accountability Act? There were specific provisions added to protect certain information of investigative bodies, such as my office, but these were added directly to the Access to Information Act.

Whether the information FINTRAC obtains needs to be protected forever is a very good question. There is very little information, in my view, that needs to be protected forever. There are some particular considerations, for instance human sources in terms of police investigations and national security or terrorism investigations. Human sources in those circumstances are probably the type of confidential information that one would want to protect for as long as possible.

Whether the information that FINTRAC gets from financial institutions deserves to be protected forever, I do not think that is necessarily the case.

**The Chair:** I am sure you will get more questions on this during our meeting.

**Senator Oliver:** I was interested in your quoting one of your previous commissioners, Mr. Reid, when he called section 55 the “black hole” in the machinery of government. You are trying to overcome that black hole by a procedure that I think you have probably talked to your lawyers about, and I wanted to go over it with you.

You are basically telling us today in our review of this legislation: “I think there is protection there, but to make it clearer, I think we should add a new section and specifically incorporate the provisions into the act.”

In other words, have you gone to your lawyers and said, “I am going to appear before the committee today; do you have any language that I could suggest to the committee that would

Je reviens au fait que vous avez été nommée dans l’intervalle, et je me demandais ce que vous pensiez de ces réserves et si vous croyez que la situation a été réglée d’une façon ou d’une autre depuis la dernière séance devant le comité.

**Mme Legault :** Rien n’a changé en ce qui concerne les dispositions relatives à la divulgation dans l’article 24 de la loi. Cela n’a pas changé depuis les témoignages précédents, en 2000 et 2006.

J’estime que généralement, on ne doit refuser l’accès à l’information que dans des circonstances très précises et limitées.

En examinant cette loi, les membres du comité devraient se demander, premièrement, si le régime de non-divulgation actuellement prévu dans la loi est absolument nécessaire pour protéger la confidentialité des renseignements fournis au CANAFE et, deuxièmement, quel est le mécanisme par lequel ces renseignements doivent être protégés. Devrait-on le faire au moyen de l’article 24 de la Loi sur l’accès à l’information, ou avec une disposition particulière, directement dans cette même loi, comme les dispositions qui ont été ajoutées à la Loi fédérale sur la responsabilité? Des dispositions ont été ajoutées afin de protéger les renseignements des organismes d’enquêtes, comme le commissariat, mais elles ont été ajoutées directement à la Loi sur l’accès à l’information.

Quant à savoir si les renseignements qu’obtient le CANAFE doivent être protégés pour toujours, c’est une excellente question. Selon moi, très peu de renseignements doivent être protégés à jamais. Il y a des circonstances particulières, par exemple lorsqu’on utilise des sources humaines dans le cadre d’enquêtes policières et d’enquêtes sur la sécurité nationale ou les activités terroristes. Dans de telles circonstances, les renseignements de sources humaines sont probablement le type d’information confidentielle que l’on voudrait protéger le plus longtemps possible.

Et si l’on se demande si les renseignements que les institutions financières fournissent au CANAFE méritent d’être protégés pour toujours, je doute que ce soit nécessairement le cas.

**Le président :** Je suis sûr qu’on vous posera d’autres questions à ce sujet au cours de la séance.

**Le sénateur Oliver :** J’ai trouvé intéressant que vous citiez l’un de vos prédécesseurs, M. Reid, qui a décrit l’article 55 comme un « trou noir » dans l’appareil gouvernemental. Vous essayez de contrer ce trou noir au moyen d’une procédure dont vous avez probablement discuté avec vos avocats, et je voulais en discuter avec vous.

Au fond, ce que vous nous dites aujourd’hui dans le cadre de notre examen de cette loi, c’est : « Je crois qu’il y a une protection, mais pour que ce soit plus clair, je pense que nous devrions ajouter un nouvel article et incorporer expressément les dispositions dans la loi. »

Autrement dit, avez-vous dit à vos avocats : « Je vais comparaître devant le comité aujourd’hui; auriez-vous un texte que je pourrais soumettre au comité qui permettrait de mettre en

implement what we would like to do to make sure the public knows about the special protections there are for FINTRAC?" If so, is that something you could give the committee now?

**Ms. Legault:** No, I do not have specific language. I do not actually have a drafter on staff to do this work. As a matter of public policy, one would have to seriously look at the type of information that FINTRAC is receiving to truly identify what deserves additional protection from what is already covered in the general provisions of the Access to Information Act. The provisions that exist already protect information obtained in confidence from other governments and other institutions, both nationally and internationally, and that is a mandatory exemption; they shall not disclose this information. It is a very broad exemption.

There is also a very broad exemption for investigations that already exist in the act. There is a broad exemption dealing with anything having to do with national security or terrorist activity. There is also already in the act a provision that states that in some circumstances, an institution may not confirm or deny the existence of a record.

Therefore, the protections that already exist in the act currently, in my view, would probably cover everything that goes to FINTRAC satisfactorily because there are also provisions protecting third party information provided in a confidential manner to a specific institution. All of these already exist in the act.

**Senator Oliver:** You just want them specifically stated as such?

**Ms. Legault:** If there is anything additional that FINTRAC can justify needs additional protection. For instance, for the CBC case, there was a specific provision added to protect journalistic sources, which was not previously provided for in the act. When the FAA came into effect in 2006, there was a specific provision added to protect the information that belongs to the CBC.

Does FINTRAC need added provisions? I am not convinced of that, but after a full review, once the consultation paper by the Department of Finance has been fully responded to and all of the additional information that could be supplied to FINTRAC is analyzed, I think we would have to review the act and see if there is anything in addition to what is already in the act that needs to be given additional protection to the information holdings of FINTRAC.

**Senator Oliver:** In order to do that, would you say we should take every one of these broad exemptions that you have just enumerated and include those?

**Ms. Legault:** They are already here.

**Senator Oliver:** Therefore, we would not need to restate them, then.

**Ms. Legault:** No. They already exist.

oeuvre ce que nous voulons faire afin que le public soit au courant des protections spéciales qui existent pour le CANAFE? » Si c'est le cas, pourriez-vous le remettre maintenant au comité?

**Mme Legault :** Non, je n'ai pas de texte précis. En fait, je n'ai pas de rédacteur pour faire ce travail. Dans une perspective d'intérêt public, on devrait examiner judicieusement le type de renseignements que reçoit le CANAFE afin de vraiment déterminer ce qui mérite une protection additionnelle et ce qui est déjà visé par les dispositions générales de la Loi sur l'accès à l'information. Les dispositions existantes protègent déjà les renseignements obtenus à titre confidentiel d'autres gouvernements et d'autres institutions, tant au pays qu'à l'étranger, et il s'agit d'une exception obligatoire; ces renseignements ne doivent pas être divulgués. C'est une exception très générale.

Il existe également dans la loi une exception très générale pour les enquêtes, de même qu'une exception générale pour tout ce qui a trait à la sécurité nationale et aux activités terroristes. Il y a aussi dans la loi une disposition qui prévoit que dans certaines circonstances, une institution peut ne pas confirmer ou nier l'existence d'un document.

Par conséquent, selon moi, les mesures de protection qui existent déjà dans la loi s'appliqueraient probablement de façon satisfaisante à tout ce que reçoit le CANAFE, car il y a également des dispositions protégeant les renseignements fournis par des tiers à titre confidentiel à une institution en particulier. Tout cela existe déjà dans la loi.

**Le sénateur Oliver :** Vous voulez simplement que cela soit énoncé expressément?

**Mme Legault :** Il doit y avoir une protection additionnelle pour tout ce que le CANAFE peut justifier de plus. Par exemple, pour la SRC, on a ajouté une disposition afin de protéger les sources journalistiques, ce qui n'était pas prévu auparavant dans la loi. Lorsque la LFR est entrée en vigueur, en 2006, on a ajouté une disposition spéciale pour protéger les renseignements qui appartiennent à la SRC.

Le CANAFE a-t-il besoin qu'on ajoute des dispositions? Je n'en suis pas convaincue, mais après un examen approfondi, une fois qu'on aura reçu toutes les réponses au document de consultation du ministère des Finances et que tous les autres renseignements qui peuvent être fournis au CANAFE auront été analysés, je pense que nous devrions examiner la loi pour vérifier s'il y a quoi que ce soit, en plus de ce qui se trouve déjà dans la loi, qui devrait recevoir une protection additionnelle au-delà des renseignements du CANAFE.

**Le sénateur Oliver :** Pour la faire, diriez-vous que nous devrions inclure chacune des exceptions générales que vous venez d'énumérer?

**Mme Legault :** Elles le sont déjà.

**Le sénateur Oliver :** Donc, nous n'aurions pas besoin de les reformuler.

**Mme Legault :** Non. Elles existent déjà.

**Senator Oliver:** You are recommending that those exemptions be specified and incorporated directly in the Access to Information Act to maintain the integrity of the legislative framework?

**Ms. Legault:** If there is anything that FINTRAC can convince us is not already covered by the Access to Information Act, which is what they are saying. They are taking the position that they need added protection. This is what has been done by section 55 in the way it has been incorporated by way of section 24.

By the way, it becomes very complicated when you do it that way. When I say it is better to add amendments to protect additional information from disclosure in the Access to Information Act itself, let me walk you through it. I was thinking about this as well before appearing.

Say I want to make an access to information request to FINTRAC — which is covered under the Access to Information Act — about information that they received from 2010 to the present from a specific bank. As far as I understand, this would be covered by section 55, under subparagraph 55(a), which is covered by section 24 of the Access to Information Act, which says that I shall not disclose this information forever.

Apparently in 2001 or 2002, subparagraph 55(1)(a.1) was added to the proceeds of crime legislation, which refers you to 7.1 of the act. You will see how convoluted it becomes. Section 7.1 protects information under section 83.1 of the Criminal Code, under section 8 of the regulations implementing the United Nations resolution on the suppression of terrorism, and they have an obligation to make a report to FINTRAC under this provision.

This is not covered by section 24 of the Access to Information Act. It was not added in 2001 or 2002 when (a.1) was added, so that information being supplied under that mechanism would be subject to the general provisions of the Access to Information Act.

Under (e), if FINTRAC takes that information and creates a report analyzing this information, that would be protected under section 24 and they should not be disclosing that information forever.

It gets even more complicated because FINTRAC has the ability to send some of this information, say, to CSIS or to the RCMP. CSIS and the RCMP are covered by the general provisions of the Access to Information Act, so they would have to treat that information under the general provisions of the Access to Information Act, even though FINTRAC itself cannot disclose this information under section 24.

For the requester, what you have to do is make a request to FINTRAC, make a request to CSIS and make a request to the RCMP, which would be covered under a different regime. That is why the way it was set up by the mechanism of section 24 makes it

**Le sénateur Oliver :** Vous recommandez que ces exceptions soient précisées et incorporées directement dans la Loi sur l'accès à l'information pour maintenir l'intégrité du cadre législatif?

**Mme Legault :** Si le CANAFE peut nous convaincre que quelque chose n'est pas déjà visé par la Loi sur l'accès à l'information, et c'est ce qu'il dit. Selon lui, il faut davantage de protection. C'est la conséquence de l'article 55 qui est appliqué en vertu de l'article 24.

Soit dit en passant, cela devient très compliqué lorsqu'on le fait de cette façon. Je dirais qu'il est préférable d'ajouter des modifications directement dans la Loi sur l'accès à l'information pour empêcher que d'autres renseignements soient divulgués. Permettez-moi de vous expliquer. Je pensais aussi à cela avant de comparaître.

Supposons que je veuille déposer une demande d'accès à l'information au CANAFE — qui est prévue dans la Loi sur l'accès à l'information — au sujet de renseignements reçus d'une banque à partir de 2010 jusqu'à aujourd'hui. D'après ce que je comprends, cela serait prévu par l'article 55, à l'alinéa a), qui est visé par l'article 24 de la Loi sur l'accès à l'information, qui prévoit que l'on ne doit pas divulguer ces renseignements pour toujours.

Il semble qu'en 2001 ou 2002, on ait ajouté à la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité le sous-alinéa 55(1)a.1), qui renvoie à l'article 7.1 de la loi. Vous allez voir à quel point cela devient alambiqué. L'article 7.1 protège les renseignements en vertu de l'article 83.1 du Code criminel, en vertu de l'article 8 du Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme, et on a l'obligation de faire une déclaration au CANAFE selon cette disposition.

Ce n'est pas prévu à l'article 24 de la Loi sur l'accès à l'information. Cela n'a pas été ajouté en 2001 ou 2002, lorsqu'on a ajouté le sous-alinéa a.1); par conséquent, les renseignements fournis en vertu de ce mécanisme seraient assujettis aux dispositions générales de la Loi sur l'accès à l'information.

Sous l'alinéa e), si le CANAFE prend ces renseignements et prépare un rapport pour les analyser, ces renseignements seront protégés en vertu de l'article 24 et ils ne devront jamais être divulgués.

Cela devient encore plus complexe, car le CANAFE peut envoyer certains de ces renseignements au SCRS ou à la GRC, par exemple. Ces deux organismes sont visés par les dispositions générales de la Loi sur l'accès à l'information; ils devront donc traiter ces renseignements conformément aux dispositions générales de cette loi, même si le CANAFE lui-même ne peut divulguer ces renseignements en vertu de l'article 24.

Le demandeur doit présenter une demande au CANAFE, au SCRS et à la GRC, qui serait assujettie à un régime différent. C'est pourquoi ce qui a été établi par le mécanisme de l'article 24 rend très difficile pour le demandeur de comprendre ce qui est

very difficult for the requester to actually understand what this person is allowed in terms of disclosure. This information in most circumstances would be very well protected under the general provisions of the Access to Information Act.

**Senator Oliver:** It basically seems that if a member of the Canadian public were interested in getting some information, the way it is worded now in the convoluted way you have just gone through it, it would be virtually impossible for them to get any of this information ever.

**Ms. Legault:** Most of the information they would get or that CSIS would be holding in those types of investigations is legitimately protected. I am an advocate for transparency, but I am also an advocate for the right balance, and there is some information that deserves to be protected, obviously. This kind of information generally falls under that category of information.

Under national security, for instance, after a certain passage of time, some of this information is no longer sensitive.

**Senator Oliver:** Even cabinet minutes.

**Ms. Legault:** Of course, and some of this information becomes public.

Section 55 of the proceeds of crime legislation, by virtue of section 24 of the Access to Information Act, will never be disclosed, and that is becoming problematic.

Then it gets tricky. Say your requester just wants to know how many voluntary disclosures were made in 2010, which is just a number. That becomes tricky if I get a complaint because they are not asking for confidential information but for a number of disclosures.

**Senator Ringuette:** The question begging to be asked is did FINTRAC or the Department of Justice consult with you before releasing their white paper with regard to your responsibility in this legislation?

**Ms. Legault:** My office consulted with officials from the Department of Finance previously, but I did not have that opportunity, nor have I sought it, to be honest. The paper came out on December 21, and in all honesty, this was not something that was on my radar screen until we were basically asked to appear before this committee. Therefore, I have not recently met with officials from the Department of Finance or FINTRAC, but I do have complaints. I have looked at the complaints and I have looked at FINTRAC's use of that section. To their credit, it has been used sparingly over 10 years. I could seriously find only three instances wherein they invoked section 24, and one of them was actually removed after an investigation.

Since 2008, I have had only four complaints in relation to FINTRAC's release of records under the act, and two of those are still active.

permis sur le plan de la divulgation. Dans la plupart des cas, ces renseignements seraient très bien protégés en vertu des dispositions générales de la Loi sur l'accès à l'information.

**Le sénateur Oliver :** En fait, il semble que si un Canadien voulait obtenir des renseignements, compte tenu de la formulation actuelle très alambiquée dont vous venez de parler, il serait presque impossible de les obtenir un jour.

**Mme Legault :** La plupart des renseignements qu'il obtiendrait ou que le SCRS détiendrait dans ce type d'enquêtes sont légitimement protégés. Je prône la transparence, mais aussi le juste équilibre, et il va de soi que certains renseignements méritent d'être protégés. Ce type de renseignements entre généralement dans cette catégorie.

Sur le plan de la sécurité nationale, par exemple, après un certain temps, certains renseignements ne sont plus sensibles.

**Le sénateur Oliver :** Même les procès-verbaux des réunions du Cabinet.

**Mme Legault :** Bien sûr, et certains de ces renseignements sont rendus publics.

Ce qui est visé par l'article 55 de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité, aux termes de l'article 24 de la Loi sur l'accès à l'information, ne sera jamais divulgué, et cela devient problématique.

Et la situation se corse encore. Disons que votre demandeur veut seulement savoir combien de divulgations volontaires ont été faites en 2010; ce n'est qu'un chiffre. La situation se corse si je reçois une plainte, car on ne demande pas les renseignements confidentiels, mais le nombre de divulgations.

**Le sénateur Ringuette :** La question qu'il faut se poser est la suivante : Le CANAFE ou le ministère de la Justice vous a-t-il consulté avant de publier son livre blanc se rapportant à votre responsabilité dans le cadre de cette loi?

**Mme Legault :** Le commissariat a consulté les fonctionnaires du ministère des Finances auparavant, mais je n'en ai pas eu l'occasion et, pour être honnête, je ne l'ai pas demandé non plus. Le document a été publié le 21 décembre; en toute franchise, ce n'était pas l'une de mes priorités jusqu'à ce qu'on nous demande de comparaître devant votre comité. Par conséquent, je n'ai pas rencontré récemment les représentants du ministère des Finances ni du CANAFE, mais j'ai reçu des plaintes. Je les ai examinées et je me suis penchée sur l'utilisation que fait le CANAFE de cet article. Il faut dire, à sa décharge, qu'il l'a utilisé avec parcimonie sur une période de 10 ans. Je ne peux trouver que trois occasions où il a eu recours à l'article 24, et dans l'une des trois, il s'est ravisé après la tenue d'une enquête.

Depuis 2008, je n'ai reçu que quatre plaintes liées à la divulgation de documents par le CANAFE en vertu de la loi, et deux d'entre elles sont encore actives.

**Senator Ringuette:** Your office has received complaints with regard to FINTRAC and their release or non-release of information. If we look to the last review of this bill, the privacy issue was a very important one for this committee, so I am disappointed that the Department of Finance in the production of this white paper had not consulted you with regard to what changes should have been made. That is quite an issue with regard to your mandate.

In the white paper, they are suggesting removing the \$10,000 benchmark with regard to financial transactions to no benchmark at all. Now we go from any type of suspicious transaction or information to all information and all financial transactions. Notwithstanding the volume of transactions to be reported, this would also increase possible complaints through your office. How do you feel about this?

**Ms. Legault:** With regard to the fact I was not consulted on the paper, if I recall correctly, the interim report from this committee in 2006 actually did not make any recommendations in relation to my office but rather to the Office of the Privacy Commissioner, Ms. Stoddart. They may have consulted her office in relation to privacy protection and the addition of the transactions that need to be reported.

However, really, it is not for me to comment on whether these transactions are appropriate in terms of reporting. That is not within my mandate or my expertise.

**Senator Ringuette:** On page 2 of your statement, you referred to a “black hole.” Could you elaborate?

**Ms. Legault:** Mr. Reid and Mr. Leadbeater referred to a “black hole.” I actually do not speak in those terms, and that is why I put them there.

To be honest with you and to this committee, when I was preparing for this appearance, there were really two issues. One was whether the protections that are in the act in terms of disclosure are appropriate in the proceeds of crime legislation, and the second one is really the mechanism by which they are protected.

The use of section 24 of the Access to Information Act to protect information from disclosure forever in this particular instance I think is completely inappropriate. I think it is ineffective and complex. I think it is now becoming a little bit of a smorgasbord. It is really a question of what information people are entitled to and how they are supposed to figure out what they are entitled to.

In terms of application of the act, it is becoming more and more complicated, particularly if some of the recommendations in the Department of Finance’s paper are incorporated into the legislation, which would add the number of requirements for disclosure, so how will they be covered under this scheme?

**Le sénateur Ringuette :** Votre bureau a reçu des plaintes concernant le CANAFE et la divulgation ou la non-divulgation de renseignements. Lors du dernier examen de ce projet de loi, la question relative à la protection des renseignements personnels était très importante pour le comité; je suis donc déçue que le ministère des Finances, lorsqu’il a préparé ce livre blanc, ne vous ait pas consultée à propos des modifications qui auraient été nécessaires. C’est très important relativement à votre mandat.

Dans le livre blanc, on propose de supprimer complètement le point de référence de 10 000 \$ relativement aux transactions financières. Nous passons maintenant des opérations ou informations douteuses à toutes les opérations et les informations financières. En plus du volume des transactions devant être déclarées, cela ferait également augmenter le nombre de plaintes déposées à votre bureau. Que pensez-vous de cela?

**Mme Legault :** En ce qui concerne le fait que je n’ai pas été consultée à propos du livre blanc, si je me rappelle bien, dans son rapport provisoire de 2006, le comité n’a pas formulé de recommandation à l’intention de mon bureau, mais plutôt à l’intention de la commissaire à la protection de la vie privée, Mme Stoddart. On a peut-être consulté son bureau relativement à la protection des renseignements personnels et aux transactions additionnelles qui doivent être déclarées.

Toutefois, ce n’est vraiment pas à moi de dire si ces transactions sont déclarées de façon appropriée. Cela ne fait pas partie de mon mandat ni de mes compétences.

**Le sénateur Ringuette :** À la page 2 de votre déclaration, vous parlez d’un « trou noir ». Pourriez-vous nous donner des précisions à ce sujet?

**Mme Legault :** MM. Reid et Leadbeater ont parlé d’un « trou noir ». Je ne parle pas en ces termes, et c’est pourquoi je les ai inclus.

En toute honnêteté, lorsque je me préparais pour ma comparution, j’ai été confrontée à deux enjeux. L’un était de savoir si les protections en matière de divulgation qui figurent dans la loi sont adéquates dans la loi sur le recyclage des produits de la criminalité, et l’autre concernait le mécanisme de protection.

L’utilisation de l’article 24 de la Loi sur l’accès à l’information pour empêcher pour toujours les renseignements d’être divulgués, dans ce cas particulier, est tout à fait inappropriée, selon moi. Je crois que c’est inefficace et complexe. Cela devient un peu chaotique. La question est en fait de savoir quels renseignements les gens ont le droit de recevoir et comment ils sont censés savoir ce à quoi ils ont droit.

Sur le plan de l’application de la loi, cela devient de plus en plus complexe, surtout si certaines recommandations du document du ministère des Finances sont incorporées dans la loi, ce qui augmenterait le nombre d’exigences de divulgation. Comment cela fonctionnerait-il en vertu de ce régime?

In terms of the information that is not to be disclosed here, there is a catch-all in section 55 that says any other information other than publicly available information obtained in the enforcement of the administration of this part is actually subject to the general provisions of the act.

When I reviewed the testimony of my predecessors, they were saying that audits of the enforcement activities of FINTRAC would not be covered and that this would not provide sufficient accountability of FINTRAC. If I were to get a complaint, my reading of this is that audits would be covered under (f) of that section. Therefore, they would be subject to the general provision of the act, they would not be excluded forever, and there would be sufficient accountability provided there.

I would not necessarily say it is a “black hole” because I actually think there is information here that would not be excluded forever and that would provide some measure of accountability and review of the information, subject to the other exemptions under the act.

I am hearing myself speak, and I can see it is complicated because I am talking about two pieces of information and two regimes of disclosure and non-disclosure that are interconnected, and that is why it is a little complex to explain, but that is the reality we are dealing with.

**Senator Stewart Olsen:** You raise some interesting issues, interesting in the fact that this committee has struggled with both of these things, actually trying to make sure that people’s privacy is protected as well as wanting more information. It is not just you; everyone is struggling.

My read of the department, and perhaps this is what you are suggesting, is that perhaps they are really trying to protect information that comes to FINTRAC because a lot of information may be nothing to worry about. It may actually have a question mark but turn out to be nothing, and for that to come out in public can be harmful to people. I think this committee recognizes that.

I am wondering if perhaps your main point is the confusion. Perhaps you are not so much damning anyone but saying mostly because of the evolving nature of the legislation and today’s world, there is confusion that would perhaps be better cleared up. Is that a correct read of what you have said?

**Ms. Legault:** Yes, I think that is a very fair statement. Essentially, I agree, there is information that needs to be protected. For a regime like that to actually work, you need to ensure the confidentiality of the information you receive. The parties that are providing that information need to have the assurance of confidentiality.

Quant aux renseignements qui ne doivent pas être divulgués, on donne un sens très large à l’article 55 en indiquant que les renseignements obtenus dans le cadre de l’application et l’administration de la présente partie, à l’exception de ceux qui sont accessibles au public, sont assujettis aux dispositions générales de la loi.

Dans leurs témoignages, mes prédécesseurs ont dit que les vérifications relatives aux activités d’application du CANAFE ne seraient pas visées et qu’il n’y aurait pas suffisamment d’obligation de rendre des comptes. Si je recevais une plainte, d’après ce que je comprends, les vérifications seraient visées par l’alinéa f) de cet article. Par conséquent, elles seraient assujetties à la disposition générale de la loi, ne seraient pas exclues pour toujours, et on imposerait suffisamment d’obligation de rendre des comptes.

Je ne dirais pas nécessairement qu’il s’agit d’un « trou noir », car je pense qu’il y a des renseignements ici qui ne seraient pas exclus pour toujours; cela apporterait une certaine reddition de comptes et permettrait l’examen des renseignements assujettis aux autres exemptions en vertu de la loi.

Je suis tout à fait consciente que c’est compliqué, car je parle de deux documents et de deux régimes de divulgation et de non-divulgation qui sont liés entre eux, et c’est pourquoi c’est un peu difficile à expliquer, mais c’est la réalité à laquelle nous sommes confrontés.

**Le sénateur Stewart Olsen :** Vous soulevez des questions intéressantes, en ce sens que le comité se débat avec ces deux éléments, en tentant de veiller à ce que les renseignements personnels des gens soient protégés, mais en voulant aussi davantage de renseignements. Tout le monde se démène; ce n’est pas seulement vous.

Je pense que le ministère, et c’est peut-être ce que vous avancez, tente en fait de protéger les renseignements qui sont fournis au CANAFE, car beaucoup de renseignements peuvent être inoffensifs. Il se peut qu’ils soulèvent des questions, mais qu’ils soient finalement inoffensifs, et le fait que cela soit rendu public pourrait nuire à certaines personnes. Je crois que le comité en est conscient.

Je me demande si ce que vous voulez surtout souligner, c’est qu’il y a de la confusion. Vous ne montrez peut-être personne du doigt, mais vous dites qu’en raison principalement de la nature évolutive de la loi et du monde d’aujourd’hui, il existe une certaine confusion qu’il serait peut-être préférable de dissiper. Est-ce une bonne interprétation de vos propos?

**Mme Legault :** Oui, je pense que c’est tout à fait juste. J’admets qu’il y a des renseignements qui doivent être protégés. Pour qu’un régime comme celui-là fonctionne, on doit s’assurer de la confidentialité des renseignements que l’on reçoit. Les parties qui fournissent ces renseignements doivent avoir l’assurance qu’ils resteront confidentiels.

The regime that is making this happen here, in my view, is complex, ineffective and perhaps too restrictive, and that needs to be looked at.

Legislators can do very interesting things. You could also decide, for instance, that there is some information that you wish FINTRAC to have a statutory obligation to disclose on a yearly basis. If one wants to ensure there is sufficient accountability for an institution like that, it is fairly easy to put a positive disclosure obligation in the statute that says, "FINTRAC shall disclose every year the following information about its operations." That is a very easy way to ensure there are sufficient accountability mechanisms.

That is why I do not draft legislation, because when one looks at the public policy environment, there are sometimes options that are easy, get to the point and are sometimes effective in achieving a public policy goal.

**Senator Stewart Olsen:** We are also tasked in this committee to perhaps provide information or amendments. Would that be what you would recommend we would look at? It is quite a simple explanation of what might sort out a lot of confusion. I thank you for that.

**Senator Harb:** The Department of Finance has asked Capra International to do a little report for them. Are you aware of that report?

**Ms. Legault:** No.

**Senator Harb:** This report was dated December 7, 2010. I am sure the clerk will make a copy available to you. They made a number of statements and they have a number of concerns, some of which are not far off from what you have brought to our attention today. In particular, I will read recommendation number two for your information: Finance should lead an interdepartmental working group with representatives from originating partners to determine future steps for continuing to improve the regime compliance with international commitments and to examine the following key issues. It goes on to list the issues, some of which are relevant to what you have brought to our attention. I very much encourage you to take them to task with this because this has opened the door for you to go and say, "Your own advisers have told you to discuss with me."

Speaking of the release of information, there are obviously very important things here. There is the information that is of public interest that you outlined yourself that the public needs to know, and there is the other information that are personal or entity issues. On the public disclosures, I do not think any member of the committee will disagree with you that FINTRAC should, to a large extent, release some of the information, but when it comes to other issues that affect individuals or entities, you have a very strong ally in the Privacy Commissioner. With regard to some of that information, if an individual has applied to FINTRAC because they wanted to know, it is their right to know at some point in time. Both you and the Privacy Commissioner

Le régime qui permet cela est, selon moi, complexe, inefficace et peut-être trop restrictif; il faudrait se pencher là-dessus.

Les législateurs peuvent faire des choses très intéressantes. Vous pourriez aussi décider, par exemple, que le CANAFE aura l'obligation imposée par la loi de divulguer certains renseignements tous les ans. Si on veut veiller à ce qu'il y ait une obligation suffisante de rendre des comptes pour une telle institution, on peut très facilement inclure une obligation de divulgation positive dans la loi, qui dirait : « Le CANAFE doit divulguer chaque année les renseignements suivants relativement à ses opérations. » C'est un moyen très simple de s'assurer qu'il y a des mécanismes de reddition de comptes suffisants.

C'est la raison pour laquelle je ne rédige pas de lois, car lorsqu'on examine les questions d'intérêt public, on constate qu'il y a parfois des solutions simples, précises et efficaces pour atteindre un objectif de politique publique.

**Le sénateur Stewart Olsen :** Le comité est également chargé de fournir des informations ou de proposer des amendements. Serait-ce ce que vous recommanderiez que nous examinions? C'est une explication simple de ce qui pourrait contribuer à dissiper la confusion. Je vous remercie.

**Le sénateur Harb :** Le ministère des Finances a demandé à Capra International de préparer un petit rapport. Êtes-vous au courant du contenu de ce rapport?

**Mme Legault :** Non.

**Le sénateur Harb :** Il est daté du 7 décembre 2010. Je suis sûr que le greffier vous en fournira une copie. On fait de nombreuses déclarations et on exprime de nombreuses préoccupations, dont certaines ne sont pas très éloignées de celles que vous avez portées à notre attention aujourd'hui. Je vais vous lire la deuxième recommandation à titre d'information : « Finances Canada devrait chapeauter un groupe de travail interministériel auquel participeraient les partenaires du régime pour déterminer les étapes futures devant permettre au régime de continuer de mieux se conformer à ses engagements internationaux et à examiner les enjeux clés suivants. » On énumère ensuite les enjeux, dont certains correspondent à ce dont vous nous avez parlé. Je vous encourage fortement à les prendre à partie à ce sujet, car cela peut vous permettre de leur dire : « Vos propres conseillers vous ont dit d'en discuter avec moi. »

En ce qui concerne la divulgation de renseignements, il y a manifestement des enjeux très importants ici. Il y a les renseignements d'intérêt public qui doivent être connus de la population, comme vous l'avez vous-même souligné, et il y a les autres renseignements qui concernent des questions personnelles ou des questions propres à des entités. Pour ce qui est des divulgations publiques, je doute que les membres du comité soient en désaccord lorsque vous dites que le CANAFE devrait, dans une large mesure, divulguer certains renseignements, mais en ce qui a trait aux autres questions touchant des particuliers ou des entités, vous disposez d'une puissante alliée, soit la commissaire à la protection de la vie privée. Au sujet de ces renseignements, si

come head-to-head or you are side-by-side. Have you spoken with the Privacy Commissioner to find out if there is some cooperation here?

**Ms. Legault:** We actually have a very good relationship with the Office of the Privacy Commissioner. I have not had any specific issue in relation to the disclosure obligations of FINTRAC, but normally we are fairly aligned, sometimes on the boundaries between what personal information should be protected and what personal information should be disclosed in the public interest. It has happened in the past that my office was in favour of more disclosure than the Office of the Privacy Commissioner, not surprisingly so, but in the personal information protection, in both of our legislation, there is a public interest override. It has happened in some circumstances that my office would consider that the public interest override should apply.

Generally speaking, we are very much in line. As you know, the personal information protection is actually mirrored in both of our legislation. My legislation refers back to the Privacy Act. They are very closely intertwined.

**Senator Harb:** This is a massive struggle, especially with national security and anti-terrorism, and lump it with section 38 of the Canada Evidence Act. It is not only the Privacy Commissioner, but everyone is in the dark and, perhaps, from what you are saying, it could be forever; right?

**Ms. Legault:** That is part of the argument. The argument is this: Do we need to protect this information forever or are there circumstances where we should have a disclosure after a certain amount of time? Are there circumstances where the public interest in disclosure actually outweighs the secrecy provisions? Should we have the possibility of making an assessment of whether or not the disclosure will lead to prejudice or harm? The Access to Information Act generally and the fundamental principles in terms of disclosure would generally advocate in favour of exemptions that are discretionary, that are subject to a test of injury, that are limited in time, and that are subject to a public interest override. It cannot always happen like that. As I said, in cases like human sources, we want to effect a really high level of protection to that information for obvious reasons.

That is a general scheme. With the information in FINTRAC that is obtained by the centre, in some circumstances and not others, we are giving it a blanket protection. This is the black hole that my predecessor was referring to. We are giving them a blanket protection for all of this information whatever, without any public interest override. In my view, that is not necessarily appropriate for all of this information that is being referred to

une personne a fait une demande au CANAFE parce qu'elle voulait savoir quelque chose, elle a le droit d'être informée à un moment donné. Soit vous et la commissaire à la protection de la vie privée vous affrontez, soit vous collaborez. Avez-vous parlé de collaboration avec la commissaire à la protection de la vie privée?

**Mme Legault :** Nous avons une très bonne relation avec le Commissariat à la protection de la vie privée. Je n'ai pas eu de question particulière concernant les obligations de divulgation du CANAFE, mais habituellement, nous sommes sur la même longueur d'onde, parfois en ce qui concerne les renseignements personnels qui doivent être protégés et ceux qui doivent être divulgués dans l'intérêt public. Il est déjà arrivé que mon bureau veuille divulguer davantage de renseignements que ne le voulait le Commissariat à la protection de la vie privée, ce qui ne saurait vous étonner, mais au chapitre de la protection des renseignements personnels, dans nos deux lois, il existe une notion de primauté de l'intérêt public. Dans certaines circonstances, mon bureau a estimé que la primauté de l'intérêt public devait s'appliquer.

En général, nous avons pratiquement la même vision. Comme vous le savez, la protection des renseignements personnels se retrouve dans nos deux lois. La mienne renvoie à la Loi sur la protection des renseignements personnels. Elles sont très étroitement liées.

**Le sénateur Harb :** C'est une tâche colossale, surtout lorsqu'on parle de sécurité nationale et de lutte au terrorisme, de regrouper cela avec l'article 38 de la Loi sur la preuve au Canada. Ce n'est pas seulement la commissaire à la protection de la vie privée, mais c'est tout le monde qui est dans le noir, et d'après ce que vous dites, ce pourrait être pour toujours, n'est-ce pas?

**Mme Legault :** Cela fait partie de l'argument, qui est le suivant : Avons-nous besoin de protéger ces renseignements pour toujours ou y a-t-il des circonstances où nous devrions les divulguer après un certain temps? Dans certaines situations, les motifs d'intérêt public en faveur de la divulgation l'emportent-ils sur les dispositions sur la confidentialité? Devrions-nous avoir la possibilité de déterminer si la divulgation causera un préjudice? La Loi sur l'accès à l'information en général et les principes fondamentaux en matière de divulgation préconisent habituellement les exceptions qui sont discrétionnaires, qui sont assujetties à un critère de préjudice, qui sont limitées dans le temps et qui sont susceptibles de dérogation au motif de la primauté de l'intérêt public. Cela ne peut pas toujours se produire ainsi. Comme je l'ai dit, en ce qui concerne les sources humaines, par exemple, nous voulons affecter un niveau très élevé de protection à ces renseignements, pour des raisons évidentes.

C'est ce qu'on vise de façon générale. Les renseignements obtenus par le CANAFE reçoivent une protection générale dans certaines circonstances, mais pas dans d'autres. C'est le trou noir auquel mon prédécesseur faisait référence. Nous offrons une protection générale pour tous ces renseignements, sans notion de primauté de l'intérêt public. À mon avis, cela ne devrait pas nécessairement s'appliquer à tous les renseignements dont nous

here. As we move to add some of this information that is given to FINTRAC, I am not sure how it will fit into this. We are already seeing some discrepancies here in the treatment of it.

What is odd about this is that it is only FINTRAC that has this obligation. Once it goes out to the other enforcement agencies, we are having this different regime, which is the access act — even more strange.

**Senator Harb:** I understand that the Privacy Commissioner will appear so we may ask the Privacy Commissioner the same question. What you just mentioned here is interesting. It is not only that sometimes you are finding yourself right in front or on the shores of the black hole, but secrecy sometimes comes as a result of face value. If one of the partners makes a statement that “I want to give the information because,” they do not have to give you a lot of explanation. They can enact just the Anti-terrorism Act, national security act and you are out; right?

**Ms. Legault:** That is where the review of this committee is very useful and the review of parliamentarians, when they look at these pieces of legislation. I said earlier, it really is incumbent on the entities, when they are claiming that these exemptions to the public's right to know are necessary, the legislators have to be convinced of the necessity of these blanket exemptions and these blanket protections.

**Senator Harb:** In the Canadian Charter of Rights and Freedoms, it comes into question at some point.

[Translation]

**Senator Massicotte:** Thank you for being here with us, Ms. Legault. In terms of information, your concern is to make the organization accountable and to make sure that information is not abused. But does the fear vis-à-vis information come from the public or from private individuals? Does this right apply to both? Is it really public information?

**Ms. Legault:** The information given to FINTRAC is obtained from private individuals as well as from organizations, whether private, not-for-profit, or international.

So, as I understand it, the people at FINTRAC are the experts on what goes on there. There are all kinds of information coming from different sources, from reports produced by FINTRAC and then sent to various investigative bodies. There is a flood of information that can be found and the information that one can ask FINTRAC for can come from all sorts of organizations. It can come from private individuals, such as academics who want to study the effectiveness of anti-crime and anti-terrorism mechanisms. Information that FINTRAC is asked for can come from all kinds of sources. It can also come from the general public wanting to make sure that FINTRAC is well administered and well managed and that the confidential information they have is properly kept.

parlons ici. Avec l'ajout de certains renseignements fournis au CANAFE, je ne sais pas trop comment cela va se dérouler. Nous voyons déjà des écarts dans le traitement.

Ce qui est étrange, c'est que seul le CANAFE a cette obligation. Pour les autres organismes d'application de la loi, il y a un régime différent, soit la Loi sur l'accès à l'information — ce qui est encore plus étrange.

**Le sénateur Harb :** Je crois que la commissaire à la protection de la vie privée va venir témoigner, alors nous lui poserons peut-être la même question. Ce que vous venez de dire est intéressant. Non seulement vous vous trouvez parfois directement devant ou au bord du trou noir, mais la confidentialité découle parfois de la valeur de l'information. Si l'un des partenaires dit : « Je veux donner les renseignements, car... », il n'a pas besoin de vous fournir beaucoup d'explications. Il peut tout simplement invoquer la Loi antiterroriste, la loi sur la sécurité nationale, et vous ne pouvez rien faire, n'est-ce pas?

**Mme Legault :** Voilà pourquoi il est très utile que le comité et les parlementaires examinent ces mesures législatives. Comme je l'ai dit tout à l'heure, il incombe vraiment aux entités, lorsqu'elles affirment que ces exceptions au droit du public d'être informé sont nécessaires, de convaincre les législateurs de la nécessité de ces exceptions et de ces protections générales.

**Le sénateur Harb :** C'est remis en question dans la Charte canadienne des droits et libertés.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Merci, madame Legault, d'être parmi nous. Votre souci, au point de vue de l'information, est de rendre l'organisme responsable et s'assurer qu'il n'y ait pas d'abus d'information. Mais la crainte de l'information vient-elle du public ou du privé? Est-ce que ce droit s'applique aux deux? Est-ce vraiment de l'information publique?

**Mme Legault :** L'information donnée à FINTRAC est obtenue des particuliers autant que des organisations, des organisations privées, des organisations à but non lucratif et des organisations internationales.

Donc, si je comprends bien, ce qui se passe à FINTRAC, ce sont eux les experts. Il y a un tollé de type d'informations qui provient de différentes sources obtenues, des rapports qui sont produits par FINTRAC et qui sont ensuite envoyés à différentes agences d'enquête. C'est le flot d'informations qu'on retrouve et l'information qu'on peut demander à FINTRAC peut venir de toutes sortes d'organisation. Cela peut venir de particuliers, des académiciens, qui veulent faire des études sur l'efficacité des mécanismes pour contrer le terrorisme et la criminalité. Cela peut venir de toutes sortes de sources, les demandes d'information à FINTRAC. Cela peut être aussi généralement du public pour s'assurer de la bonne administration et de la bonne gestion de FINTRAC et de la bonne préservation de l'information confidentielle qu'ils ont.

For example, one of the concerns that the committee raised in 2006 was about the disclosure of information to other countries, for example, or other bodies and whether those countries or bodies have ways to protect the personal information they get. How can we know if, for example, an individual's information sent to another country is subject to the privacy constraints that we would consider appropriate in Canada?

What agreement does FINTRAC have with other countries? What specific protections have they obtained for the information they send? Could that information be disclosed? It is tough to know.

**Senator Massicotte:** Do you think that the disclosure criteria should be different for the parties mentioned in the report and for all the others, as such?

**Ms. Legault:** The act makes a distinction in that it refers to section 12 of the Privacy Act, which allows people to obtain information about themselves. You will have to ask Ms. Stoddart, as she is really the expert. If you look at the Privacy Act, section 12 provides for exceptions. So people have a right to their own information, with the exception of things like national security and on-going investigations. So the disclosure of information can be refused, even though it is personal information, if there are on-going investigations and if national security is involved. But, under section 55 of the act, the situation is different.

**Senator Massicotte:** It is still interesting. Our initial worry was to make sure that information remains confidential, because we are concerned about the consequences of a leak of information from a sensitive file. Your point of view relates more to the public. It is still interesting. But, when you look at the exceptions, can we conclude that information is disclosed only rarely? You are telling us that it may be a bit much and that there may be a bit too much power in the hands of the State, as there is in some.

**Ms. Legault:** You know, I always say that the Access to Information Act and the public's right to public sector information is all a question of balance. When bills are passed, the important thing is to get the best possible balance, if you will. How do we protect the information that must be protected at the same time as we make sure that we make available to the public the information that must be made available? I am suggesting that with section 55, by virtue of section 24 of the Access to Information Act, the protection is permanent, and neither discretionary nor concerned with the public interest. We have not got the best possible balance. The pendulum has swung too much towards the protection of information and away from the public's right to information. My suggestion to you in your review is to consider if in fact a balance has been attained. I submit that the existing provisions of the Access to Information Act are

Par exemple, une des préoccupations que le comité avait soulevé en 2006 était la divulgation de l'information, par exemple, à d'autres pays et à d'autres entités et à revoir si ces pays ou ces entités avaient des protections pour les renseignements personnels qu'ils obtenaient. Comment peut-on savoir si l'information d'un particulier, par exemple, qui est envoyée dans d'autres pays est sujette à des balises qu'on considère appropriée au Canada en matière de protection des renseignements personnels?

Quelles sont ces ententes que FINTRAC a avec ces autres pays? Quelles sont les protections qu'ils ont obtenu justement pour les renseignements qu'on envoie? Est-ce que cette information serait sujette à divulgation? Difficile à voir.

**Le sénateur Massicotte :** Pensez-vous que les critères de divulgation de l'information devraient être différents pour les parties mentionnées dans le rapport et toutes les autres audiences comme telles?

**Mme Legault :** Il y a une distinction dans la loi car la loi fait référence à l'article 12 de la Loi sur la protection des renseignements personnels, qui permet à quelqu'un d'obtenir ses propres renseignements. Vous demanderez à Mme Stoddart, c'est vraiment l'experte. Si on regarde la Loi sur la protection des renseignements personnels, l'article 12 nous amène à des exceptions à cet article. Alors l'individu a le droit d'obtenir ses informations personnelles, sujet par exemple, à des questions de sécurité nationale ou des enquêtes qui sont en cours, des choses comme cela. Alors là il pourrait y avoir un refus de divulgation, même s'il s'agit des renseignements de la personne à cause qu'il y a des enquêtes en cours et que ce sont des questions de sécurité nationale. Mais le régime est différent selon l'article 55 de la loi.

**Le sénateur Massicotte :** C'est quand même intéressant, notre souci au départ, c'est de s'assurer que l'information demeure confidentielle, car les conséquences d'une fuite sur un dossier sensible nous concernent. Votre point de vue est plus concentré sur le public. C'est quand même un point de vue intéressant. Mais la conclusion qu'on peut en tirer, lorsque vous regardez les exceptions, est-ce que cela va arriver rarement qu'il y ait divulgation de l'information? Vous dites que c'est peut-être exagéré et que cela permettra peut-être, comme dans certains États, une exagération des pouvoirs des États.

**Mme Legault :** Vous savez, la Loi sur l'accès à l'information et le droit du public à l'information du secteur public, je dis toujours que c'est une question d'équilibre. L'important est de s'assurer, quand on adopte des projets de loi, on atteint l'équilibre optimal, si on veut. Comment protéger l'information qui doit être protégée, tout en s'assurant que l'information qui doit être divulguée au public le soit? Je suggère qu'avec l'article 55, par le biais de l'article 24 dans la Loi sur l'accès à l'information, cela donne une protection pour toujours, sans discrétion, ni égard à l'intérêt public. À mon avis, ce n'est pas le bon équilibre. On n'a pas atteint le bon équilibre. On a opté trop en faveur de la protection des renseignements par rapport au droit du public à l'information. Ce que je vous suggère, à travers votre révision, c'est de regarder si, effectivement, on a atteint cet équilibre. Je vous suggère que les dispositions existantes dans la Loi sur l'accès

probably already sufficient for a balanced protection. If FINTRAC manages to persuade you that a bit more information must have additional protection, that extra bit of information can be specifically added to the Access to Information Act. It can be done through the new disclosures suggested in the consultation document. At the moment, there has been no discussion yet about what kind of protection that information must have.

Is that going to be in paragraph 55(2)(a) of the act? Has (1)(a) been put back, but not to section 25? Personally, I do not understand what is going on here. If we add sub-paragraphs here, how will they be covered? It is all up in the air.

**Senator Hervieux-Payette:** Welcome, Ms. Legault. It was not very clear what you meant when you referred to paragraphs 55(1)(a), (d) and (e). For the benefit of my colleagues, section 55 says that: subject to subsection (3), sections 52, 55, 56 and 56.2, subsection 58(1) and sections 65 and 65.1 of this Act and to subsection 12(1) of the Privacy Act, the centre shall not disclose the following: (a) information set out in a report made under section 7.

I checked what that meant and I realize that it usually refers to currency and monetary instrument seizures. All the exemptions have to do with that. In other words, it is the list of things that could be in question.

Whether permanent or not, whether action has been taken — The example I am thinking of is a jeweller who imported emeralds from Colombia and rubies from India, adding up to more than \$10,000, and who provides an explanation. Is that the type of information that you would like to see disclosed or withheld for an indeterminate period of time?

**Ms. Legault:** You did the same thing as me when I looked at that provision. But there is also (e), which encompasses all the FINTRAC reports using the information obtained under 55(1), from (a) to (d). Paragraph (e) is much broader in terms of the reports prepared by FINTRAC from all the information they have collected. Let me tell you that the Access to Information Act already provides for exemptions for information obtained from third parties, exemptions for information on investigations, exemptions dealing with national security and terrorist activity, and exemptions for all the information provided in a confidential manner by other national and international organizations. So the system is already in place.

This is essentially making the system more complicated, and it only applies to FINTRAC. But when the information goes somewhere else, then the act applies. This is all very complex and, every time we add more information, a decision has to be made as to whether it is covered under section 24.

à l'information sont probablement déjà satisfaisantes pour avoir le bon équilibre de cette protection. Si FINTRAC arrive à vous convaincre qu'il y a encore un bout d'information qui doit avoir une protection supplémentaire, à ce moment-ci, ce bout supplémentaire peut être intégré spécifiquement dans la Loi sur l'accès à l'information. Cet exercice pourra se faire dans le cadre des nouvelles divulgations qui sont suggérées dans le document de consultation. Parce qu'en ce moment, cela n'a pas été discuté encore à savoir quelles sont les protections qu'on doit donner à ces informations.

Est-ce que cela va être dans l'alinéa 55.(2)a de la loi? Est-ce que (1)a a été rajouté, mais il n'a pas été ajouté à l'article 25. Moi-même je ne comprends pas ce qui se passe ici et si on rajoute des sous-alinéas ici, comment seront-ils couverts? C'est à voir.

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Bienvenue madame, quand vous vous référez aux alinéas 55.(1)a d) et e), c'était un peu obscur ce que cela voulait dire. Au bénéfice de mes collègues, l'article 55 dit que sous réserve des paragraphes 3, les articles 52, 55, 56 et des paragraphes 56.(2) et 58.(1) et des articles 65 et du paragraphe 65.1, la présente loi du paragraphe 12.1 de la Loi sur la protection des renseignements personnels, il est interdit au centre de communiquer des renseignements, a) dans une déclaration à l'article 7.

J'ai vérifié ce que cela voulait dire et je m'aperçois qu'on parle la plupart du temps des espèces ou des effets saisis, dans toutes les exceptions, c'est relié à cela. Autrement dit, la liste des choses qui pourrait être en cause.

Que ce soit permanent ou pas, qu'on ait dit qu'on soit intervenu, par exemple, je parle d'un joaillier qui a importé des émeraudes de Colombie et des rubis de l'Inde et que tout cela vaut beaucoup plus que le montant de 10 000 \$ et qui s'explique. C'est cette information que vous voulez voir divulguée ou retenue pour une période indéterminée?

**Mme Legault :** Vous avez fait le même exercice que moi lorsque j'ai regardé cette disposition. Mais il y a aussi le e) qui englobe tous les rapports faits par FINTRAC relativement à toutes les informations obtenues en vertu de 55(1) de e) à d). Le e) est beaucoup plus large au niveau des rapports que FINTRAC fait sur toutes ces informations qu'ils ont obtenues. Je vous dis que la Loi sur l'accès à l'information a déjà des exemptions sur les informations obtenues par des tiers, déjà des exemptions sur les informations relativement à des enquêtes, déjà des exemptions relativement à la sécurité nationale et le terrorisme, a déjà des exemptions sur toutes les informations obtenues en confiance d'autres organisations nationales et internationales. Alors le régime existe déjà.

Cela ici vient essentiellement compliquer le régime qu'on a, et c'est seulement pour FINTRAC. Alors quand l'information s'en va ailleurs, c'est le régime de la loi qui s'applique. C'est extrêmement complexe et chaque fois qu'on ajoute d'autres informations qui entrent ici, il va falloir décider si c'est couvert par l'article 24.

**Senator Hervieux-Payette:** Does this not all come down to the public interest? The public interest is to disclose the information, be it diamond imports or transactions over \$10,000, and so on. So where is the public interest? Who from the public, other than criminals, is interested in knowing this information? I would like to know why. Basically, if you are saying that there is too much information, we are going too far. We are doing the same thing over again. You are saying that we do not need those sections. I would really like to believe you, because when we start to look into it and we have to refer to 22 pieces of legislation to understand what you want to do, it would have been simpler if you had gone into more detail so that we could understand your reservations about section 55. I have examined the act at great length, I have looked at the sections that refer to the act and now I will need to have the other act governing FINTRAC in front of me. We are not encyclopedias and we are here to represent the public interest, certainly not to serve the interests of criminals.

Mr. Chair, if you agree, it might be a good idea to expand on that a bit further in writing so that we get the real content of how it all works, not just the list of sections. Perhaps my colleagues have all understood, but when I go to the sections you mentioned, and despite my colleagues' brilliant questions, I still do not know why we have to remove section 55.

I think you might be able to tell us how removing section 55 would benefit the public interest and why another section, either in your act or another one, would serve the public interest.

I know it is not a simple exercise, because I know some legislative drafters, but sometimes I wonder whether their job is to complicate our lives or to help us.

**Ms. Legault:** I will be pleased to provide you with comments in writing. It basically comes down to protection. That is what FINTRAC is trying to do. They are trying to protect their sources and their investigative process. That is often the case. For example, investigations on proceeds of crime or terrorism, financial terrorism are often national and international in scope. So it is in their interest to protect the integrity of those investigations when they are in progress. People who think they are subject to some of those investigations—they are not necessarily criminals — might want details on the information collected about them.

Researchers might be interested; criminologists might be interested in doing research on the impact of proceeds of crime on society. There might be people interested in doing research on the number of suspicious financial transactions in Canada compared to other countries. Some media might be interested in finding out whether terrorist activities in the financial systems take

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Le fondement de tout cela n'est-il pas l'intérêt public? L'intérêt public de révéler, que ce soit des importations de diamants ou des transactions de plus de 10 000 \$, et cetera, alors où est l'intérêt public? Qui a intérêt dans le public, à part des criminels, à savoir cette information? Je veux savoir pourquoi. Dans le fond, si vous dites qu'il y en a trop, on va trop loin, on se répète, vous dites que l'on n'a pas besoin de ces articles. Je veux bien vous croire, car quand on se met à regarder dans le détail et qu'il faut se référer à 22 lois pour comprendre ce qu'on veut faire, cela aurait été plus simple si vous aviez élaboré là-dessus pour que nous puissions comprendre vos réserves sur l'article 55. J'ai beaucoup regardé la loi, allez voir les articles qui s'y réfèrent et après, il faudra que j'aie à côté de moi l'autre loi qui régit FINTRAC. On n'est pas des encyclopédies et on est là pour représenter l'intérêt du public, certainement pas pour servir les intérêts des criminels.

Si vous êtes d'accord, monsieur le président, ce serait bien que vous élaboriez un peu plus là-dessus par écrit, pour qu'on ait le contenu, pas seulement des articles et une façon de connaître comment tout cela se déroule. Peut-être que mes collègues ont tous compris, mais lorsque je me réfère aux articles que vous avez mentionnés, et malgré les questions brillantes de mes collègues, je ne sais toujours pas pourquoi il faut enlever l'article 55.

J'ai l'impression que vous pourriez peut-être nous expliquer comment, dans l'intérêt public, on doit enlever l'article 55 et pourquoi tel autre article, dans votre loi ou dans une autre loi, servirait déjà les intérêts du public.

Je sais que ce n'est pas un exercice facile, car je connais les légistes, mais des fois je me demande s'ils sont là pour nous compliquer la vie ou nous aider.

**Mme Legault :** Cela va me faire plaisir de vous donner des commentaires par écrit là-dessus. Essentiellement, c'est la protection. Ce que FINTRAC essaie de faire, c'est la protection de leurs sources et de leur processus d'enquête. C'est souvent cela. Quand il y a des enquêtes, par exemple, en matière de produits de la criminalité ou de terrorisme, de terrorisme financier, c'est souvent des enquêtes qui sont nationales et internationales. Ils ont donc un intérêt à protéger l'intégrité de ces enquêtes, justement au moment où elles sont en cours. Il se peut que des gens qui croient qu'ils sont sujets à certaine de ces enquêtes — ce n'est pas nécessairement des criminels — veuillent avoir de l'information sur celle qui est colligée à leur sujet.

Il peut y avoir des chercheurs qui sont intéressés, des criminalistes qui sont intéressés à faire des recherches sur l'incidence des produits de la criminalité dans la société. Cela peut être des gens qui sont intéressés à faire des recherches sur le nombre de transactions financières douteuses qui existent au Canada, comparativement à d'autres pays. Cela peut être des médias qui

place during a certain period of time in Canada. There might be a whole host of reasons for people to want information. People can also ask for information about the way FINTRAC is managed.

**Senator Hervieux-Payette:** I think that giving information to researchers is one thing. But giving information to the person who was under investigation, I am not sure about that. We very well know that, under Canadian law, to consider something a criminal offence, it has to be proven beyond a reasonable doubt. Sometimes, the reasonable doubt is still there. So it is useful for the organization to keep the evidence.

Researchers are something else. Our medical file can be available to researchers doing research on cancer. It is not the same type of information or the same type of access to information.

From what I understand about your organization, I can send you a note and you give me the information or, under your act, you can help me look for the information that I was not able to obtain through your organization. In my books, I would not say that the information is equal for those who request it. Could we restrict that? That is what we have to consider. Could that information stay in the databases of the organization managing it? That is not something that starts on January 1 and ends on December 31. It is an ongoing process.

To my knowledge, criminal organizations rarely lose their letter patents because they do not have any. It is simple. They are organizations that can change their name and nature over time.

So there are investigations, declarations and documents that have to be submitted at one point to be later compared with those of people in similar situations. I do not see the public interest in making that information available under your act.

In terms of research, I have more sympathy for criminal lawyers and such. I would not have a problem with people doing research in international politics. But I think there has to be a limit just so that things can move forward.

**Ms. Legault:** One of the fundamental principles of access to information is that the identity and the reason of the requester remain undisclosed to make sure there is no discrimination based on who is making the request and the reason for the request. There is a certain degree of anonymity preserved under the Access to Information Act in terms of the reasons and the identities of those making the requests.

**Senator Hervieux-Payette:** In general, individuals or corporations can request it from the organization. But if the organization refuses their request, they go to you. You can have all the confidentiality you want, but the organization probably already knows if those documents were refused. You have a certain degree of confidentiality but I would not call it absolute confidentiality. I

sont intéressés à savoir s'il y a, effectivement, des activités terroristes qui sont en cours à travers les systèmes financiers durant une certaine période de temps au Canada. Cela peut être un ensemble de raisons pour lesquelles les gens veulent avoir des informations. Il y a l'autre lot d'informations relativement à la gestion de FINTRAC que les gens peuvent demander.

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Je pense tout simplement que donner l'information à des chercheurs, c'est une chose. Donner l'information à la personne qui a été sous enquête, on ne sait pas. On sait fort bien qu'en droit, chez nous, pour créer une offense criminelle, il faut aller au-delà du doute raisonnable. Des fois, le doute raisonnable est encore là. Résultat, c'est que pour préserver des éléments de preuve, c'est quand même utile à l'agence.

En ce qui concerne les chercheurs, c'est autre chose. Notre dossier médical peut être disponible pour les chercheurs qui font une recherche sur le cancer. Ce n'est pas le même type d'information ni le même type d'accès à l'information.

De la façon que je vois votre organisme, je vous envoie une note et vous me donnez l'information ou en vertu de votre loi, vous pouvez m'aider à chercher l'information que je n'ai pas pu avoir de l'organisme. Dans mes livres à moi, je ne mets pas l'information sur un pied d'égalité pour les demandeurs. Pourrions-nous restreindre cela? C'est ce qu'il faut regarder. Est-ce que cela pourrait demeurer dans les banques de données de l'organisme qui fait la gestion? Parce que ce n'est pas quelque chose qui commence le 1<sup>er</sup> janvier et se termine le 31 décembre. C'est un processus continu.

Les organisations criminelles, à ce que je sache, perdent rarement leur lettre patente puisqu'elles n'en ont pas. C'est facile, ce sont des organismes qui peuvent changer de nom et de nature avec le temps.

De ce côté, les enquêtes, les déclarations et les documents qui doivent être remis, surtout à un moment donné pour les comparer avec d'autres ultérieurement de personnes semblables, je ne vois pas l'intérêt public de rendre cela disponible via votre loi.

Concernant les recherches, j'ai plus de sympathie pour les criminalistes et autres. Les gens qui font des recherches en politique internationale, je n'aurais pas de problème, mais je pense que cela doit être limité seulement pour faire avancer la cause.

**Mme Legault :** Un des principes fondamentaux en matière d'accès à l'information, c'est que l'identité et le motif du demandeur demeurent une information non divulguée pour s'assurer qu'il n'y ait pas de discrimination effectuée selon la personne qui demande, de la raison pour laquelle on demande. Il y a un anonymat préservé dans la Loi sur l'accès à l'information au niveau des motifs et de l'identité des demandeurs.

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Ce que je vois, en général, c'est que l'individu ou la corporation pourrait le demander à l'organisme. L'organisme refuse, donc on va chez vous. On peut avoir la plus grande confidentialité du monde, il est probable que l'organisme sache déjà si on leur a refusé les documents. Il y a une confidentialité chez vous, mais je n'appelle pas cela une

am sure some people go to see you first, but, from experience, people go to the organization in question to get the documents. When people do not cooperate, we come and see you to plead our case against the organization in question. Is that the general trend?

**Ms. Legault:** I do not help requesters make access requests. We get involved only if there are complaints.

**Senator Hervieux-Payette:** Afterwards.

**Ms. Legault:** As you said so well, the requester makes a request to FINTRAC, and, if they are not satisfied with the answer and the exemptions requested, they will then file a complaint with us.

As I said earlier, FINTRAC had 100 access-to-information requests over the past ten years since its inception. So the organization is not often contacted. Over the past three years, I had four complaints. That gives you an idea of the numbers for when you go over the legislation.

**Senator Hervieux-Payette:** I do not think criminal organizations will go to see you very often. That is just a personal comment.

[English]

**Senator Ringuette:** When FINTRAC was in front of us, they advised us that they had a memorandum of understanding with 127 countries. Within your Access to Information Act, in regard to third party information, would the information that FINTRAC received from those 127 countries and provided to those countries be accessible?

**Ms. Legault:** In our legislation under section 13, there is a mandatory exemption for information that is obtained in confidence from other organizations in other countries.

**Senator Ringuette:** Define "in confidence."

**Ms. Legault:** That is a good question. I have not seen these MOUs. I do not know which countries are involved and what information they are talking about sharing, but normally the basis of the agreement is that the information will be kept confidential. At that point, there is an understanding that this information will be preserved. Our section 13 would be looked at in this context. It says that the head of the government institution shall refuse to disclose any record requested under this act that contains information that was obtained in confidence from the government of a foreign state or an institution thereof. We would have to look at whether or not this MOU was with an institution of a foreign state. We would have to look at whether or not part of the agreement is that this information is obtained in confidence. When we do our investigations in these cases, we actually look at the circumstances under which this information is provided, to see if effectively all of the information that is provided is information that is provided in confidence.

confidentialité totale. Il y a certainement des gens qui vont vous voir en premier, mais selon mon expérience, on va voir l'organisme en question pour avoir les documents. Quand les gens ne collaborent pas, on va vous voir pour plaider notre cause face à l'organisme en question. Est-ce la tendance générale?

**Mme Legault :** Je n'aide pas le demandeur à faire des demandes d'accès, nous sommes interpellés seulement s'il y a plainte.

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Après.

**Mme Legault :** Comme vous le dites si bien, le demandeur fait une demande à CANAFE, et s'ils ne sont pas satisfaits de leur réponse et des exemptions demandées, à ce moment-là, il y a une plainte chez nous.

Comme je le disais tantôt, CANAFE, depuis les 10 dernières années où ils ont été créés, il y a eu 100 demandes d'accès à l'information en dix ans. Alors ce n'est pas une institution qui est interpellée souvent. Dans les trois dernières années, j'ai eu quatre plaintes. Cela vous donne un ordre de grandeur lorsque vous réviserez votre législation.

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Les organisations criminelles, quant à moi, n'iront pas vous voir très souvent. C'est un commentaire personnel.

[Traduction]

**Le sénateur Ringuette :** Lors de leur comparution au comité, les représentants du CANAFE nous ont signalé qu'ils avaient conclu des protocoles d'entente avec 127 pays. Est-ce que la Loi sur l'accès de l'information, en ce qui concerne les renseignements de tiers, permet l'accès à l'information échangée entre le CANAFE et ces 127 pays?

**Mme Legault :** L'article 13 de la loi stipule qu'il est tenu de refuser la communication d'informations obtenues à titre confidentiel d'autres organismes d'États étrangers.

**Le sénateur Ringuette :** Pouvez-vous expliquer ce que signifie « à titre confidentiel »?

**Mme Legault :** C'est une bonne question. Je n'ai pas lu ces protocoles d'entente. J'ignore de quels pays et de quelle information échangée il s'agit, mais, en règle générale, ce type d'entente prévoit en principe que l'information soit tenue confidentielle et, pour le moment, il est entendu qu'elle le soit. Il faut, à cet égard, se référer à l'article 13 qui dit que le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements obtenus à titre confidentiel des gouvernements des États étrangers ou de leurs organismes. Il faudrait déterminer si le protocole d'entente a été passé avec un organisme d'un État étranger et si, dans le cadre de l'entente, les informations ont été obtenues à titre confidentiel. Quand nous enquêtons ce genre de cas, nous essayons d'établir les circonstances entourant la communication des renseignements afin de vérifier s'ils ont effectivement tous été obtenus à titre confidentiel.

There is a severance provision in our act that allows us to look at all of the information and perhaps make some severances for disclosure where we would say that this information is actually not necessarily obtained in confidence. We would go through that exercise. We do a line-by-line review to make sure that this is something we would consider under the circumstances of that particular case to be obtained in confidence. It is a little bit complex.

What I would not know about this particular example that you mentioned is whether or not it would fit into any of section 55.

**Senator Ringuette:** When FINTRAC was here, they said that most of their documents were destroyed after a period of 16 years. Would that be in accordance with your act or would that not be in accordance?

**Ms. Legault:** The retention and disposition authority that FINTRAC would be operating under would probably be something that they would negotiate with the Library and Archives under the Library and Archives of Canada Act. However, if an access to information request is made to an institution, at that point in time the institution is supposed to preserve that information that is the subject of the access to information request until all proceedings under the access act are completed.

Say there was a case and there were court proceedings and so on and it extended beyond 16 years; they would have to preserve that.

**The Chair:** Madam Legault, you indicated to us that you have not been consulted by Department of Finance, nor had you seen the ten-year evaluation that Capra has prepared, which the clerk will forward to you. After you receive that, would it be possible for you to summarize all of your recommendations that you might have that you would like to bring to the attention of the committee and forward that back to the clerk, and we will see that that is circulated?

**Ms. Legault:** That would be my pleasure.

**The Chair:** That would be wonderful. On behalf of all members of our committee, we greatly appreciate your appearance this morning.

**Ms. Legault:** Thank you very much.

**The Chair:** Honourable senators, for the second portion of our hearings, we will hear from the Public Prosecution Service of Canada. The PPSC was created in December of 2006 as part of the government's first piece of legislation, the Federal Accountability Act, which came into effect after the committee's last review of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act. PPSC has assumed the role played within the Department of Justice Canada by the former Federal Prosecution Service, including the prosecution of offences involving terrorism, money laundering and proceeds of crime.

La loi contient une disposition qui nous permet d'examiner tous les renseignements et de peut-être en autoriser la divulgation dans les cas où les renseignements n'ont pas été nécessairement obtenus à titre confidentiel. C'est un exercice que nous effectuons. Nous procédons à un examen ligne par ligne pour nous assurer, qu'en l'occurrence, les renseignements ont été obtenus à titre confidentiel. Le processus est un peu complexe.

Mais, je ne saurais dire si l'exemple que vous avez cité tombe sous le coup d'une des dispositions de l'article 55.

**Le sénateur Ringuette :** Les représentants du CANAFE on dit, lors de leur comparution, que la plupart des documents étaient détruits au bout de 16 ans. Cela est-il ou non conforme à la loi?

**Mme Legault :** Le CANAFE devra probablement négocier avec Bibliothèque et Archives du Canada dans le cadre de la Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada pour obtenir l'autorisation relative à la conservation et la disposition des documents. Toutefois, si une demande d'accès à l'information est présentée à un organisme, cet organisme est supposé conserver les renseignements qui font l'objet de la demande d'accès à l'information jusqu'à l'achèvement de toutes les procédures prévues dans la Loi sur l'accès à l'information.

Si, par exemple, une affaire exige des procédures judiciaires, et cetera., et que le processus dure plus de 16 ans; les documents devront être conservés.

**Le président :** Madame Legault, vous nous avez dit ne pas avoir été consultée par le ministère des Finances et que vous n'avez pas non plus vu l'évaluation sur 10 ans faite par Capra et que le greffier vous a envoyée. Dès que vous la recevrez, pouvez-vous résumer toutes les recommandations que vous pourriez avoir et que vous voudriez porter à l'attention du comité et les communiquer au greffier? Nous veillerons à ce qu'elles soient distribuées aux membres du comité.

**Mme Legault :** Avec plaisir.

**Le président :** Excellent. Au nom de tous les membres du comité, je vous remercie infiniment d'avoir comparu ce matin.

**Mme Legault :** Merci beaucoup.

**Le président :** Mesdames et messieurs les sénateurs, pour la deuxième partie de la séance, nous accueillons le Service des poursuites pénales du Canada. Le SPPC a été créé en décembre 2006 dans le cadre de la Loi fédérale sur la responsabilité qui est la première mesure législative du gouvernement et qui est entrée en vigueur après le dernier examen par le comité de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Le SPPC assume les fonctions de l'ancien Service fédéral des poursuites du ministère de la Justice du Canada, y compris les poursuites en matière de terrorisme, de blanchiment d'argent et de produits de la criminalité.

Representing the Public Prosecution Service of Canada, we are pleased to welcome George Dolhai, Acting Deputy Director of Public Prosecutions and Senior General Counsel; and Simon William, Senior Counsel.

Mr. Dolhai, the floor is yours.

**George Dolhai, Acting Deputy Director of Public Prosecutions and Senior General Counsel, Public Prosecution Service of Canada:** Thank you. As you indicated, I am the Acting Deputy Director of Public Prosecutions in relation to drugs, national security and northern prosecutions.

[*Translation*]

Joining me today is Mr. Simon William who is the national coordinator for proceeds of crime and money laundering issues at the Public Prosecution Service of Canada.

[*English*]

It is a pleasure to appear before you, and I hope that we will be able to answer all your questions to your satisfaction.

The mandate of the PPSC is set out in the Director of Public Prosecutions Act. As you indicated, Mr. Chair, it is part of the Federal Accountability Act. The mandate is to initiate and conduct federal prosecutions; to issue guidelines to federal prosecutors; and to provide advice to law enforcement agencies or investigative bodies on general matters relating to the prosecutions and particular investigations that may lead to prosecutions ultimately.

The full list of the duties and functions of the director of public prosecutions are found at section 3(3) of the act as well as its responsibilities with respect to the Canada Elections Act.

The PPSC is a prosecution service, not an investigative body. It prosecutes charges violating federal law, but only those in which the investigating agency or the police have decided that there are reasonable and probable grounds to justify the laying of a charge. In total, there are over 250 federal statutes that contain offences that fall under the PPSC's jurisdiction.

The independence of law enforcement agencies from the prosecution function is a well established, long-standing principle of Canadian criminal justice.

Prosecutors play a key role in the Canadian criminal justice system, whether federally or provincially. Courts in the public have high expectations of them. Their role is quasi judicial in nature, and it imposes the obligation of objectivity, independence and a dispassionate analysis of the available evidence.

Prosecutors must be above all suspicion of favoritism and must exercise the considerable discretion they have in good faith and without any considerations of the political implications of their decisions.

Représentant le Service des poursuites pénales du Canada, nous avons le plaisir d'accueillir George Dolhai, directeur adjoint des poursuites pénales par intérim et avocat-conseil général et aussi Simon Williams qui est conseiller principal.

Monsieur Dolhai, la parole est à vous.

**George Dolhai, directeur adjoint des poursuites pénales par intérim et avocat-conseil général, Service des poursuites pénales du Canada :** Merci. Comme vous l'avez indiqué, je suis le directeur adjoint des poursuites pénales par intérim en matière de drogues, de sécurité nationale et dans les territoires du Nord.

[*Français*]

Je suis accompagné de M. Simon William, qui est le coordonnateur national sur les questions des produits de la criminalité et du blanchiment d'argent au sein du Service des poursuites pénales du Canada.

[*Traduction*]

C'est un plaisir de comparaître devant vous et j'espère que nos réponses à vos questions vous satisferont.

La Loi sur le directeur des poursuites pénales énonce le mandat du SPPC. Comme vous l'avez indiqué, monsieur le président, la loi entre dans le cadre de la Loi fédérale sur la responsabilité. Le mandat vise à engager et mener les poursuites fédérales, donner des lignes directrices aux poursuivants fédéraux et conseiller les organismes chargés de l'application de la loi et les organismes d'enquête, de façon générale, à l'égard des poursuites ou à l'égard d'enquêtes pouvant mener à des poursuites.

La liste complète des attributions du directeur des poursuites pénales ainsi que ses responsabilités concernant la Loi électorale du Canada sont énoncées au paragraphe 3(3) de la loi.

Le SPPC est un service de poursuite et non un organisme d'enquête. Le SPPC intente les poursuites relatives aux infractions aux termes de lois fédérales, mais seulement à la suite d'une enquête menée par un organisme d'application de la loi qui a conclu qu'il existe des motifs raisonnables et probables justifiant des poursuites. En tout, plus de 250 lois fédérales prévoient des infractions pour lesquelles le SPPC a la compétence nécessaire pour mener une poursuite.

L'indépendance des organismes chargés de l'application de la loi, face à la fonction de poursuite, est un principe bien établi dans le système canadien de justice pénale.

Les poursuivants jouent un rôle clé dans l'appareil de justice pénale canadien au niveau fédéral et provincial. Les cours et le public ont des attentes élevées à leur égard. Le rôle des poursuivants, de nature quasi judiciaire, oblige les procureurs à faire preuve d'objectivité, d'indépendance et de réserve dans l'analyse des preuves existantes.

Les poursuivants doivent être au-dessus de tout soupçon de favoritisme et exercer le pouvoir discrétionnaire considérable qui leur est conféré de bonne foi et sans égard aux répercussions politiques de leurs décisions.

A prosecutor's role is not to win a conviction at all costs; rather, it is to put before the court all available admissible evidence. A success for us is when there is a decision on the merits on the evidence, whether that is a finding of guilt or an acquittal.

In all the provinces and territories, except Quebec and New Brunswick, the PPSC is responsible for prosecuting under the Controlled Drugs and Substances Act. In Quebec and New Brunswick, we prosecute CDSA offences if they are laid by the RCMP. If they are laid by the local police force or by the Sûreté in Quebec, then the provincial attorney general prosecutes. In the North we are responsible for prosecuting all Criminal Code offences.

As you indicated, we have responsibility even within the Criminal Code in the south for prosecuting offences such as terrorism offences and organized crime offences. In the case of the organized crime offences, those we have jurisdiction to prosecute if the underlying activity in the offence is one that falls within our jurisdiction, and that is usually drugs.

[Translation]

In the context of the system currently under review by your committee, the Public Prosecution Service is responsible for cases prosecuted under the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act. It is also responsible for prosecuting money laundering and possession of proceeds of crime offences when an underlying offence is federal in scope, as well as terrorist financing offences.

The PPSC also gives legal advice during investigations and obtains certain orders under the Criminal Code or under the act that this committee is currently reviewing. The PPSC also provides advice to the FATF in their work when dealing with prosecutions. As a partner, the PPSC obviously participates in most of the committees set up under this system.

We will be pleased to answer any questions you may have. Thank you for your attention.

[English]

**The Chair:** Thank you for your opening statement. Mr. Dolhai, I would like to start by asking you this: Does the Public Prosecution Service of Canada have access to all the information that is needed for the prosecution of money laundering and terrorist financing cases?

**Mr. Dolhai:** The Public Prosecution Service of Canada has access to the evidence presented to it by the police or other investigative bodies. We do not gather the evidence, nor do we

Leur rôle n'est pas d'obtenir une déclaration de culpabilité à tout prix, mais de présenter au tribunal tous les éléments de preuve existants et admissibles. Une décision fondée sur la preuve et qui permet au tribunal d'établir la culpabilité ou l'innocence d'un accusé constitue pour nous une réussite.

Dans tous les territoires et toutes les provinces, à l'exception du Québec et du Nouveau-Brunswick, le SPPC se charge des poursuites en matière de drogues prévues à la Loi réglementant certaines drogues et autres substances. Au Québec et au Nouveau-Brunswick, le SPPC ne se charge que des poursuites en matière de drogues résultant d'enquêtes menées par la GRC. Si les poursuites sont intentées par la police locale ou la Sûreté du Québec, alors le procureur général d'une province institue une poursuite. Le SPPC est responsable des poursuites pour toute infraction au Code criminel dans le nord du pays.

Comme vous l'avez indiqué, dans le sud du pays, le SPPC a compétence pour instituer des poursuites relativement à un certain nombre d'infractions prévues au Code criminel, y compris les infractions liées au terrorisme et aux organisations criminelles. Le SPPC peut se charger des poursuites pour des infractions liées au crime organisé quand l'activité sous-jacente liée à l'infraction relève de sa compétence, ce qui est habituellement le cas pour les drogues.

[Français]

Dans le contexte du régime qui est sous étude devant le comité, le Service des poursuites pénales est responsable des poursuites en vertu de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Il est également responsable de la poursuite des infractions de blanchiment d'argent et de possession de produits de la criminalité lorsque l'infraction sous-jacente est de juridiction fédérale, et également des infractions de financement du terrorisme.

Le SPPC donne également des conseils juridiques en cours d'enquête et obtient certaines ordonnances prévues dans le Code criminel ou par la loi que ce comité est en train d'examiner. Le SPPC donne également des avis dans le cadre des travaux du GAFI lorsque les questions en cause touchent aux poursuites. Évidemment, en tant que partenaire, le SPPC participe également à la plupart des comités mis en place dans le cadre de ce régime.

Nous serons très heureux de répondre à vos questions. Je vous remercie de votre attention.

[Traduction]

**Le président :** Merci de votre déclaration liminaire. Monsieur Dolhai, j'aimerais commencer en vous posant la question suivante : est-ce que le Service des poursuites pénales du Canada a accès à toute l'information nécessaire pour tenter des poursuites dans les cas de blanchiment d'argent et de financement des activités terroristes?

**M. Dolhai :** Le Service des poursuites pénales du Canada a accès à la preuve qui lui est fournie par les corps policiers et les autres organismes d'enquête. Nous ne recueillons pas de preuves,

determine whether or not a particular line of investigation is appropriate. Those are decisions for the police. Our function is on the delivery of a brief with the evidence in a pre-trial jurisdiction such as British Columbia, to assess whether there is sufficient evidence to lay the charge; or, in a jurisdiction like Ontario, after the charge is laid to determine whether it meets our threshold for prosecution. Our threshold for prosecution has two aspects. One is the assessment of the evidence to determine if there is a reasonable prospect of conviction, and, if there is, does the public interest require a prosecution?

In that sense, Mr. Chair, I am not able to comment upon access to all that is needed to prosecute because that is something that the police deliver to us. However, I can indicate that we do not proceed with prosecution, whether it is pre-charge or post-charge, if it does not meet that threshold that there is sufficient evidence that there is a reasonable prospect of prosecution.

**Senator Ringuette:** From your comments that you participate in the committees of this regime, I gather you were consulted, then, prior to the issuance of the white paper. Is that correct?

**Mr. Dolhai:** Yes.

**Senator Ringuette:** In the last five years, how many prosecutions with regard to this piece of legislation have you entered into?

**Mr. Dolhai:** I think the number is approximately 55 or 56. Most of those prosecutions have related to compliance issues.

**Senator Ringuette:** With regard to compliance by the individual that, as per law, needs to provide reports to FINTRAC. Is that correct?

**Mr. Dolhai:** That is correct.

**Senator Ringuette:** When you say most are with regard to compliance, how many of the 55 would be non-compliance related; that is, deal specifically with the issue at hand, which is money laundering and terrorist financing?

[Translation]

**Simon William, Senior Counsel, Public Prosecution Service of Canada:** I do not have the details about the offences that have been prosecuted. The offences might have to do with a reporting entity that has not completed a report or it could be someone who did not declare their \$10,000 or more at the port of entry. What we know is that there are about 55 prosecutions under this legislation, but I do not have the details about what types of offences they are exactly.

et nous ne déterminons pas non plus si un type particulier d'enquête est approprié ou non. Ces décisions relèvent de la police. Notre fonction est de remettre un mémoire contenant la preuve avant le procès dans une administration comme la Colombie-Britannique, pour évaluer si la preuve est suffisante pour déposer une accusation, ou dans une administration comme l'Ontario, après que l'accusation est déposée, pour déterminer si elle répond à notre seuil de poursuite. Notre seuil de poursuite est déterminé par deux éléments. Le premier, c'est l'évaluation de la preuve pour déterminer s'il y a une possibilité raisonnable d'obtenir une condamnation et, si tel est le cas, est-ce que l'intérêt public exige qu'il y ait poursuite?

Dans ce sens, monsieur le président, je ne suis pas en mesure de faire des observations sur la question de savoir si nous avons accès à tout ce qui est nécessaire pour poursuivre, parce que c'est là quelque chose qui nous est fourni par la police. Cependant, je peux vous dire que nous n'allons pas de l'avant avec la poursuite, que ce soit avant ou après l'inculpation, si la preuve n'est pas suffisante pour qu'il y ait une possibilité raisonnable d'obtenir une condamnation.

**Le sénateur Ringuette :** À partir de vos observations sur le fait que vous participez aux comités faisant partie de ce régime, je peux déduire que vous avez été consultés avant la publication du livre blanc, est-ce exact?

**M. Dolhai :** Oui.

**Le sénateur Ringuette :** Au cours des cinq dernières années, combien de poursuites avez-vous intentées en lien avec cette loi?

**M. Dolhai :** Je pense que le chiffre est de 55 ou de 56. La plupart de ces poursuites ont été liées à des questions de conformité.

**Le sénateur Ringuette :** De conformité de la part des personnes qui, en vertu de la loi, sont tenues de faire des rapports au CANAFE, est-ce exact?

**M. Dolhai :** C'est exact.

**Le sénateur Ringuette :** Lorsque vous dites que la plupart sont liées à la conformité, combien de ces 55 poursuites n'étaient pas liées à la conformité, c'est-à-dire, qui portaient précisément sur la question étudiée, à savoir le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes?

[Français]

**Simon William, conseiller principal, Service des poursuites pénales du Canada :** Je n'ai pas le détail des infractions pour lesquelles on a entamé une poursuite. Cela peut être des infractions relativement à une entité déclarante qui n'a pas rempli de rapport, cela peut être quelqu'un qui n'a pas déclaré, au port d'entrée, son 10 000 dollars et plus. L'information qu'on a, c'est qu'il y a environ 55 poursuites en vertu de cette législation, mais je n'ai pas le détail à savoir de quelles infractions il s'agit précisément.

[English]

**Senator Ringuette:** I think that you have to go back and provide this committee the details. Representatives from the Canada Border Services Agency were here and we are saying that with regard to threshold of \$10,000 entering Canada, I think it was in the vicinity of \$7,000. You are saying that your office has prosecuted 55 cases, and you say most of them deal with compliance.

How much money — and this is another issue — is your office dedicating on a yearly basis toward prosecuting people who do not declare \$10,000 that they bring into Canada?

[Translation]

**Mr. William:** Under the money laundering and terrorist financing system, we receive approximately \$2.3 million. But, as Mr. Dolhai said earlier, we are not the ones laying the charges; that is up to the entity doing the investigation. When we get the case, we make sure that the threshold is met to proceed with the prosecution, but we do not lay the charges.

I do not have the information you are referring to, Senator. You are talking about the Canada Border Services Agency. I do not know what specifically they were referring to, but in our case, if the charges are not laid, we cannot proceed with the prosecution.

[English]

**Senator Ringuette:** On February 8, representatives of the RCMP were before the committee and I asked these two specific questions: In the last five years, how many inspections and prosecutions with regard to money laundering and terrorist financing? Out of their 1,000 files, they had no answer, just like you have no answer now.

**Mr. Dolhai:** In referring to how many prosecutions under this act, it does not include the prosecutions in which there is a forfeiture of proceeds of crime in the ordinary course of prosecuting a drug case, for example. Pursuant to the CDSA and the Criminal Code, if someone is charged and convicted with respect to a drug offence, for example, like importing or possession of the proceeds of crime, which can be at the border or in the country after the money has come in or is generated here; after that prosecution is concluded, if the person is convicted of that offence and the prosecutor can demonstrate that, on a balance of probabilities, the money or the property is tied to the drug offence or to possession, then it will be forfeited.

The offences in the act are part of a larger regime that include the powers under the Criminal Code and the CDSA to restrain or seize proceeds of crime or property intended for use by a terrorist

[Traduction]

**Le sénateur Ringuette :** Je pense que vous allez devoir fournir les détails au comité. Les représentants de l'Agence des services frontaliers du Canada, qui ont comparu devant nous, nous ont dit qu'en ce qui concerne le seuil de 10 000 \$ à l'arrivée au Canada, je pense que c'était au voisinage de 7 000 \$. Vous dites que votre bureau a intenté 55 poursuites et vous dites que la plupart d'entre elles étaient liées à la conformité.

Combien d'argent — et c'est une autre question — votre bureau consacre-t-il annuellement pour poursuivre les gens qui ne déclarent pas les 10 000 \$ qu'ils transportent au Canada?

[Français]

**M. William :** En vertu du régime de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes, nous recevons environ 2,3 millions de dollars. Par contre, comme M. Dolhai le précisait tantôt, ce n'est pas nous qui déposons les accusations, c'est l'entité qui enquête. Lorsqu'on reçoit le dossier, on s'assure que le seuil est rencontré pour aller de l'avant avec la poursuite, mais nous ne déposons pas l'accusation.

Je n'ai pas l'information dont vous faites référence, madame la sénatrice. Vous parlez de l'Agence des services frontaliers du Canada. Je ne sais pas à quoi exactement ils se référaient, mais pour nous, si les accusations ne sont pas déposées, on ne peut pas procéder à la poursuite.

[Traduction]

**Le sénateur Ringuette :** Le 8 février, des représentants de la GRC ont comparu devant le comité et je leur ai posé deux questions précises : au cours des cinq dernières années, combien y a-t-il eu d'enquêtes et de poursuites concernant le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes? Sur leurs 1 000 dossiers, ils n'avaient pas de réponse, de la même manière que vous n'avez pas de réponse aujourd'hui.

**M. Dolhai :** Lorsqu'on parle du nombre de poursuites intentées en vertu de cette loi, cela ne comprend pas les poursuites dans lesquelles il y a confiscation des produits de la criminalité dans le cours normal des poursuites, dans les affaires de drogue, par exemple. Conformément à la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et au Code criminel, si quelqu'un fait l'objet d'une accusation et d'une condamnation pour une infraction liée aux drogues, par exemple, comme l'importation ou la possession de produits de la criminalité — cela peut-être à la frontière ou au pays —, lorsque l'argent est entré au pays ou qu'il a été généré au pays —, lorsque cette poursuite est terminée, si la personne est reconnue coupable d'une infraction et que le procureur peut démontrer, selon la prépondérance des probabilités, que l'argent ou la propriété est liée à l'infraction relative aux drogues ou à la procession, alors, il y aura confiscation de l'argent ou de la propriété.

Les infractions prévues dans la loi font partie d'un régime plus vaste qui inclut le pouvoir, en vertu du Code criminel et de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, de saisir les

entity and then to proceed to have them forfeited if there is a conviction or even in instances where there is not a tie between the property and the offence prosecuted, but the prosecutor can prove beyond a reasonable doubt that it was the proceeds of crime, in relation to another offence, for example, it will still be forfeited.

For us, the realm that we deal with in terms of proceeds of crime and terrorist financing includes the PCMLTFA but also includes those other powers. In relation to an investigation, for example, at the end of the day, we are looking towards whether our threshold is met but also looking towards the issue of whether the property can be forfeited, either under these provisions or other provisions.

**Senator Ringuette:** I realize what you are saying, Mr. Dolhai. With that said, this committee is mandated to do the five-year review of the legislation. Therefore, is the legislation still adequate? Are taxpayers getting value for money? To date, I assume we are looking at, with regard to the regime, administering this legislation, probably in the vicinity of \$80 million, or more, a year. That is a lot of money.

Is this legislation worthwhile? Is it providing information leading to prosecutions and charges with regard to money laundering? If the RCMP and your office cannot give us information as basic as how many prosecutions, dealing directly with money laundering, are as a result of information you received from FINTRAC or RCMP investigations and charges, we are left to believe that maybe this is not doing the job it should be.

**Mr. Dolhai:** I understand the question. From our perspective, as prosecutors, what we focus on is the lawful gathering of evidence by providing advice to police on how they can do it. The information they can obtain from FINTRAC, having met the threshold required, is part of that. We then ultimately determine whether there is sufficient evidence for the prosecution to proceed, based on a reasonable prospect of conviction.

Our focus is not whether the information that contributed to the ultimate gathering of evidence came from FINTRAC or not, but rather on the bottom line in terms of what is in the brief.

**Senator Ringuette:** Then I guess the specific information I ask that you provide to the clerk of this committee is with regard to in, the last five years, the number of prosecutions that are a direct result of this piece of legislation, how many convictions occurred from these prosecutions and how much money in financial penalties was provided through convictions.

produits de la criminalité ou la propriété destinée à être utilisée par un terroriste, et ensuite, de procéder à leur confiscation s'il y a condamnation ou même, dans les cas où il n'y a pas de lien entre la propriété et l'infraction faisant l'objet de la poursuite, mais que le procureur peut prouver au-delà de tout doute raisonnable qu'il s'agissait du produit de la criminalité, en lien avec une autre infraction, par exemple, il y aura tout de même confiscation.

Pour nous, notre univers en termes de produit de la criminalité et du financement des activités terroristes comprend la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, mais il comprend également ces autres pouvoirs. Dans le cadre d'une enquête, par exemple, nous cherchons à déterminer si, en fin de compte, notre seuil est atteint, mais également, nous cherchons à déterminer si la propriété peut être saisie, en vertu de ces dispositions ou d'autres dispositions.

**Le sénateur Ringuette :** Je comprends ce que vous dites, monsieur Dolhai. Cela dit, ce comité est chargé d'effectuer l'examen quinquennal de cette loi. Par conséquent, est-ce que la loi est encore appropriée? Est-ce que les contribuables en ont pour leur argent? Jusqu'à présent, je suppose que l'administration de cette loi, de ce régime, s'élève aux environs de 80 millions de dollars, ou plus, par année.

Est-ce que cette loi en vaut la peine? Est-ce qu'elle donne des renseignements menant à des poursuites ou à des inculpations concernant le blanchiment d'argent? Si la GRC et votre bureau ne peuvent nous donner de l'information aussi fondamentale que le nombre de poursuites portant directement sur le blanchiment d'argent, qui résulte de l'information que vous avez reçue du CANAFE ou des enquêtes et des inculpations de la GRC, nous restons avec l'impression que peut-être cette loi ne fait pas le travail qu'elle devrait faire.

**M. Dolhai :** Je comprends la question. De notre point de vue, en tant que procureurs, nous nous concentrons sur l'obtention légale d'éléments de preuve en donnant des conseils à la police sur la façon de le faire. L'information que les policiers peuvent obtenir du CANAFE, respectant le seuil fixé, fait partie de cela. Nous déterminons ensuite si la preuve est suffisante pour aller de l'avant avec la poursuite, s'il y a une possibilité raisonnable de condamnation.

Ce qui nous intéresse, ce n'est pas si l'information qui a contribué à l'obtention de la preuve provient du CANAFE ou non, mais plutôt le résultat final, à savoir ce que l'on retrouve dans la mémoire.

**Le sénateur Ringuette :** Alors, je suppose que l'information précise que je vous demande de fournir au greffier du comité porte sur le nombre de poursuites intentées qui sont le résultat direct de cette loi, le nombre de condamnations obtenues à la suite de ces poursuites et la somme d'argent récupéré en pénalités pécuniaires à la suite de ces condamnations, et ce, pour les cinq dernières années.

Maybe, most importantly, are you able to provide to this committee any lessons learned from experiences in the last five years that we should be looking at and considering in this review?

**Mr. Dolhai:** With respect to the information you have requested, we can provide information as to how many prosecutions occurred pursuant to this legislation. We can also provide information with respect to how many prosecutions implicated forfeiture and prosecution for organized crime or other types of activity where there are proceeds of crime involved.

We are not able to tie the issue of how many prosecutions not under this act may have been assisted by information provided by, for example, FINTRAC because we do not track that information. The police may be able to do so, but it is not something we track.

We can certainly provide information about the prosecutions under this act and then also provide information about the overall prosecution of proceeds of crime and terrorist financing.

**Senator Ringuette:** As well as the financial penalties involved, if any.

**Mr. Dolhai:** Yes. To the extent we have that information, we will certainly provide it.

**Senator Ringuette:** There was a part of my question he did not answer with regard to lessons learned from his organization.

**Mr. Dolhai:** I would have to say that I do not think there were any particular lessons learned in relation to this legislation. Certainly we are constantly learning and improving, hopefully, upon what we are doing. Certainly in the area of organized crime and terrorist activity and financing, we have set up structures that help to ensure that lessons learned from prior prosecutions, especially significant ones which often involved significant proceeds of crime, for example, as to how best prosecute them. We have, for example, a national committee, major case advisory committee, that provides advice to prosecutors in relation to those sorts of cases.

**The Chair:** Did you have something further, Mr. William, which you want to comment on?

**Mr. William:** No.

**Senator Tkachuk:** To clarify a few items here, you mentioned the compliance issues, that of 55 prosecutions most of them were compliance issues. When you say "compliance issues," what do you mean exactly? Is that banks or financial institutions not reporting or is it individuals caught at the border with \$20,000? How does that work? What do you mean by "compliance issues"?

**Mr. William:** It is exactly what you just described.

Et, peut-être plus important encore, êtes-vous en mesure de fournir au comité des leçons apprises à partir de l'expérience acquise au cours des cinq dernières années, leçons que nous devrions examiner dans le cadre de cette étude?

**M. Dolhai :** En ce qui concerne l'information que vous avez demandée, nous pouvons fournir de l'information sur le nombre de poursuites qui ont été intentées en vertu de cette loi. Nous pouvons également fournir de l'information sur le nombre de poursuites qui ont fait intervenir la confiscation et la poursuite concernant le crime organisé et d'autres types d'activités où l'on retrouve des produits de la criminalité.

Nous ne sommes pas en mesure de lier cette information au nombre de poursuites, non liées à cette loi, qui peuvent avoir été facilitées par l'information obtenue, par exemple, au CANAFE, parce que nous ne faisons pas le suivi de cette information. Les policiers sont peut-être en mesure de le faire, mais ce n'est pas quelque chose dont nous faisons le suivi.

Nous pouvons certainement fournir de l'information au sujet des poursuites intentées en vertu de cette loi et ensuite, fournir de l'information au sujet des poursuites globales liées aux produits de la criminalité et au financement des activités terroristes.

**Le sénateur Ringuette :** Ainsi que sur les pénalités pécuniaires en cause, s'il y en a.

**M. Dolhai :** Oui, si nous avons cette information, nous allons certainement vous la communiquer.

**Le sénateur Ringuette :** Il y a une partie de ma question à laquelle il n'a pas répondu, à savoir les leçons apprises par son organisme.

**M. Dolhai :** Je dois dire que je ne crois pas qu'il y ait de leçons apprises particulières en lien avec cette loi. Il est certain que nous apprenons constamment de ce que nous faisons et que nous nous améliorons constamment, espérons-le. Il est certain que dans le domaine du crime organisé et du financement des activités terroristes, nous avons mis sur pied des structures qui aident à s'assurer que les leçons apprises des poursuites antérieures, surtout les plus importantes qui font souvent intervenir des produits de la criminalité substantiels, par exemple, sur la meilleure façon de piloter ces dossiers. Par exemple, nous avons un comité national, le Comité consultatif des causes importantes, qui donne des conseils aux procureurs concernant ce genre d'affaires.

**Le président :** Aviez-vous autre chose à ajouter, monsieur William?

**M. William :** Non.

**Le sénateur Tkachuk :** Pour préciser certaines choses ici, vous avez dit que la plupart des 55 procès étaient des questions de conformité. Lorsque vous dites « questions de conformité », que voulez-vous dire exactement? Est-ce que cela veut dire que les banques ou les institutions financières ne font pas de rapports ou qu'une personne a été prise à la frontière avec 20 000 \$ en sa possession? Comment cela fonctionne-t-il? Que voulez-vous dire par « questions de conformité »?

**M. William :** C'est exactement ce que vous venez de dire.

**Senator Tkachuk:** Is it mostly someone not reporting or mostly someone at the border with more money than they are supposed to have and they have not declared the truth when asked about how much money they were transporting?

[Translation]

**Mr. William:** The first part of the act is on compliance; it refers to all the entities that must report suspicious transactions to FINTRAC, transactions over \$10,000.

I think Part 1 of the act is all about compliance. Part 2 has to do with reporting at ports of entry. Most of the offences, the 55 offences or so I mentioned earlier, fall under those two parts of the act.

As I said earlier, the question is whether it is at the ports of entry that the reports have not been made or have been poorly made or whether it is the financial institutions or the reporting entities listed under the act that have done a poor job with the reports and that are required to keep records. I would not be able to tell you exactly which is which right now. We have to see if it is possible to get more detailed information.

[English]

**Mr. Dolhai:** With respect to the border non-compliance, if you will, and the seizures that can occur if someone is transporting more than \$10,000, there is not a prosecution required to have that money forfeit. It is declared forfeit, and my understanding is that most of the proceedings that would arise would do so in a civil context before the federal court if a person is trying to obtain the return of the money. It does not require a prosecution, per se.

**Senator Tkachuk:** Of those 55 how many were compliance issues? 50? 45?

[Translation]

**Mr. William:** I do not have the details. Is it Part 1 or Part 2? Like I said, Part 2 is about compliance.

[English]

I am not sure if the offences were under Part 1 of the act or Part 2, which is cross-border declarations. I cannot tell you that right now, because I do not have the information. I just have the raw number, which is about 55 charges under the act.

**Senator Tkachuk:** How many were successful?

**Mr. William:** Unfortunately, I do not have that information.

**Senator Tkachuk:** You must know that.

**Mr. William:** I can look at the numbers.

**Mr. Dolhai:** We can certainly look that up.

**Senator Tkachuk:** Half?

**Le sénateur Tkachuk :** Est-ce surtout quelqu'un qui ne fait pas de rapports ou est-ce surtout quelqu'un qui se fait prendre à la frontière avec trop d'argent et qui n'a pas dit la vérité sur la somme qu'il transportait?

[Français]

**M. William :** La première partie de la loi porte sur la conformité, ce sont toutes les entités qui doivent déclarer au CANAFE les transactions douteuses, les transactions de 10 000 dollars et plus.

Dans cette partie, la partie I, je crois de la loi, c'est toute la partie conformité. La partie II concerne les déclarations aux ports d'entrée. Les infractions, comme je disais tantôt, à peu près 55, portent sur ces deux parties de la loi de façon majoritaire.

Comme je disais tantôt, est-ce que c'est pour les ports d'entrée ou les déclarations qui n'ont pas été faites ou qui ont été mal faites aux ports d'entrée ou est-ce que ce sont les institutions financières ou la liste des entités déclarantes de la loi qui ont mal fait leur déclaration et qui ont l'obligation de garder des documents? Exactement lesquels, je ne pourrais pas vous dire aujourd'hui. Il faudra voir si c'est possible d'obtenir cette information plus détaillée.

[Traduction]

**M. Dolhai :** En ce qui concerne la non-conformité à la frontière, si vous voulez, et la confiscation qui peut survenir si quelqu'un transporte plus de 10 000 \$, sachez qu'il n'est pas nécessaire d'intenter une poursuite pour confisquer cet argent. L'argent est déclaré confisqué et je crois comprendre que la plupart des actions en justice qui surviennent se font dans un contexte civil devant la Cour fédérale si une personne essayait d'obtenir la restitution de cet argent. En soi, une poursuite n'est pas nécessaire.

**Le sénateur Tkachuk :** De ces 55 poursuites, combien étaient liées à des questions de conformité? 50? 45?

[Français]

**M. William :** Je n'ai pas l'information quant aux détails. Est-ce que c'est la partie I ou la partie II? Comme je disais, la partie II concerne la conformité.

[Traduction]

Je ne suis pas certain si les infractions relevaient de la partie I de la loi ou de la partie 2, portant sur la déclaration à la frontière. Je ne peux pas vous le dire maintenant, parce que je n'ai pas cette information. Je n'ai que le chiffre brut, qui est d'environ 55 inculpations en vertu de cette loi.

**Le sénateur Tkachuk :** Combien ont réussi?

**M. William :** Malheureusement, je n'ai pas cette information.

**Le sénateur Tkachuk :** Vous devez savoir cela.

**M. William :** Je peux regarder les chiffres.

**M. Dolhai :** Nous pouvons certainement regarder cela.

**Le sénateur Tkachuk :** La moitié?

**Mr. Dolhai:** If “successful” means concluded on its merits.

**Senator Tkachuk:** “Successful,” to me, would mean there is enough evidence to prosecute someone. Were you successful in convincing a judge that you were right?

**Mr. Dolhai:** For us, that is not the definition of success. Our definition of success is that it is decided by a judge or judge and jury based on the evidence that we have put forward. It is a long-standing principle that the prosecutor is not supposed to seek a conviction at any cost. We are supposed to vigorously prosecute, absolutely, but ultimately a conviction is not what “success” is.

**Senator Tkachuk:** My view of success is you get a conviction. How many convictions did you get? It does not matter about all the other stuff.

**Mr. Dolhai:** We can obtain that information for you.

**Senator Tkachuk:** To go back to FINTRAC, I get confused by all these bodies: provincial, federal and police. What does FINTRAC feed? It alerts the police or someone to something. Let us say there is a big alert going on and they have compiled some evidence that there is something bad going on here, either people are laundering money or there is a terrorist organization involved and they alert someone. They alert the police, I would think, or the RCMP. Take me through that. What happens when it lands on the desk of, I do not know, the RCMP. Is that where it would go? Or does it go to provincial police in some cases? Where does it go?

[Translation]

**Mr. William:** FINTRAC makes a disclosure under the act when they have reasonable grounds to suspect money laundering or terrorist financing.

When this threshold is reached, FINTRAC will make a disclosure to entities it believes the disclosure should be made to. Entities might include the RCMP, the Sûreté du Québec and the Ontario police, and that is where they will make a disclosure.

I must point out that, when you look at the act, FINTRAC disclosures are made with a very low threshold. It is a matter of suspicion. We have to understand that suspicion is not even sufficient ground to get search warrants. Search warrants are only obtained when you have reasonable grounds to believe.

I am not criticizing FINTRAC at all; the act provides for this standard of disclosure. When the disclosure is made to the RCMP or another entity, they look at what they get from FINTRAC and take whatever action they deem appropriate. Will they then evaluate the reports? The police will decide whether to continue the investigation.

**M. Dolhai :** Si par « réussi », on veut dire tranché en fonction de son bien-fondé.

**Le sénateur Tkachuk :** « Réussi » signifie pour moi qu’il y a suffisamment de preuves pour poursuivre quelqu’un. Avez-vous réussi à convaincre un juge que vous aviez raison?

**M. Dolhai :** Pour nous, ce n’est pas la définition de réussite. Notre définition de réussite, c’est que la question est tranchée par un juge ou par un juge et jury en se fondant sur la preuve que nous avons présentée. C’est un principe établi de longue date que le procureur n’est pas censé chercher à obtenir une condamnation à tout prix. Nous sommes censés poursuivre vigoureusement, certes, mais en fin de compte, une condamnation n’est pas synonyme de réussite.

**Le sénateur Tkachuk :** Mon interprétation de la réussite, c’est que vous obtenez une condamnation. Combien de condamnations avez-vous obtenues? Cela n’a rien à voir avec tout le reste.

**M. Dolhai :** Nous pouvons tenir cette information pour vous.

**Le sénateur Tkachuk :** Pour en revenir au CANAFE, il y a une confusion dans mon esprit au sujet de tous ces organismes : fédéraux, provinciaux et la police. Le CANAFE alimente qui? Il alerte la police ou quelqu’un à propos de quelque chose. Supposons qu’il y a une grosse alerte et qu’ils ont recueilli des preuves qu’il se passe quelque chose de très sérieux, ou bien que des gens s’adonnent au blanchiment d’argent ou bien qu’il y a une organisation terroriste en cause et le CANAFE alerte quelqu’un. Il alerte la police, j’imagine, ou la GRC. Décrivez-moi cela. Que ce passe-t-il quand cela arrive sur le bureau de la GRC, par exemple. Est-ce là que le dossier aboutirait? Ou est-ce qu’il aboutit à la police provinciale dans certains cas? Où va-t-il?

[Français]

**M. William :** Le CANAFE fait des divulgations en vertu de la loi lorsqu’ils ont des motifs raisonnables de soupçonner qu’il y a blanchiment d’argent ou du financement terroriste.

Lorsque ce seuil est atteint, à ce moment-là, le CANAFE fera une divulgation aux entités à qui il pense que la divulgation devrait être faite. Ce peut être la GRC, la Sûreté du Québec, la police de l’Ontario, ils vont faire une divulgation.

Je dois insister, lorsqu’on regarde la législation, les divulgations du CANAFE sont faites avec un seuil très bas. Il s’agit de soupçons. On s’entend qu’à l’étape des soupçons, ce n’est même pas suffisant pour aller chercher des mandats de perquisition. Les mandats de perquisition, c’est avec le motif raisonnable de croire.

Je ne critique pas du tout le CANAFE, c’est la loi qui prévoit ce standard pour qu’ils puissent faire la divulgation. Lorsque la divulgation est faite à la GRC ou autre, ils regardent ce qu’ils reçoivent du CANAFE et prennent les mesures qu’ils considèrent appropriées. Vont-ils alors évaluer les rapports? C’est le corps de police qui décidera s’il poursuit l’enquête.

The other important thing about FINTRAC reports is that they are not evidence. FINTRAC reports are not evidence. FINTRAC reports are information.

[English]

**Senator Tkachuk:** I understand that. Now it goes to the police and they do an investigation. It may take six months or five years, whatever it may be, but it launches something. They decide there is enough to launch something. They proceed with that, gather the evidence, now what? They finish and say I think we have enough evidence to go to someone. Who do they go to? Are you the only person they go to? Do they go to provincial prosecutors? Where do they go?

**Mr. Dolhai:** They can go to a provincial prosecutor if the investigation relates to charges that would normally be prosecuted by the provincial prosecutor.

In the 10 provinces, if it is a Criminal Code offence, leaving aside organized crime and terrorism, organized crime where there are drugs involved, for example, they would go to the province. In the North, they would come to us, because in the North we do both what is done in the South by the provinces and our southern mandate. If it is in relation to something we do, then they come to us, and that would typically be drugs.

**Senator Tkachuk:** These 55, are those one year, two years, three years, how many years are we going back, how many of these? Is it five years?

[Translation]

**Mr. William:** The last five years, more or less.

[English]

I will have to confirm and get back to you on that.

**Senator Tkachuk:** I think I am done. I may have a follow-up question; something may stir me up.

**The Chair:** Mr. Dolhai, just before I entertain a supplementary, I want to clarify something that you said to Senator Tkachuk. In your capacity as the Deputy Director of Public Prosecutions, would I be correct that before you proceed with a prosecution you must convince someone that you want to move ahead on this case? Is that a fair statement? I do not know who the person is. There must be a group, a tribunal; is that right?

**Mr. Dolhai:** It depends on the nature of the prosecution.

**The Chair:** Can you decide on your own, single-handedly, without consultation, that you will move ahead with a prosecution?

L'autre chose qu'il est important de savoir au plan des rapports du CANAFE, c'est que ce n'est pas de la preuve. Le rapport du CANAFE n'est pas de la preuve. Le rapport du CANAFE est du renseignement.

[Traduction]

**Le sénateur Tkachuk :** Je comprends cela. Alors, le dossier se rend à la police et cette dernière fait enquête. Cela peut prendre six mois ou cinq ans, peu importe, mais quelque chose est entrepris. Ces gens décident qu'il y a suffisamment d'information pour lancer quelque chose. Ils vont de l'avant avec cela, recueillent des éléments de preuve et ensuite, qu'arrive-t-il? Ils terminent et disent qu'ils pensent avoir suffisamment de preuves pour aller voir quelqu'un. À qui s'adressent-ils? Êtes-vous la seule personne à qui ils s'adressent? S'adressent-ils à des procureurs provinciaux? À qui s'adressent-ils?

**M. Dolhai :** Ils peuvent s'adresser à un procureur provincial si l'enquête porte sur des accusations qui sont normalement du ressort d'un procureur provincial.

Dans les 10 provinces, s'il s'agit d'une infraction au Code criminel, à part les questions de crime organisé et de terrorisme, le crime organisé faisant intervenir des drogues, par exemple, ils s'adresseraient à la province. Dans le Nord, ils s'adresseraient à nous, parce que, dans le Nord, nous faisons les deux activités, ce qui est fait dans le Sud par les provinces et notre mandat dans le Sud. Si cela porte sur quelque chose qui relève de nous, ils s'adresseront à nous et cela concernerait typiquement des drogues.

**Le sénateur Tkachuk :** Ces 55 poursuites, est-ce que c'est pour un an, deux ans, trois ans? Est-ce pour cinq ans?

[Français]

**M. William :** Les cinq dernières années, approximativement.

[Traduction]

Je devrai confirmer et vous faire parvenir la réponse.

**Le sénateur Tkachuk :** Je pense avoir terminé. Je pourrais avoir des questions de suivi; quelque chose pourrait m'inspirer.

**Le président :** Monsieur Dolhai, juste avant que j'autorise une question complémentaire, j'aimerais préciser une chose que vous avez dite au sénateur Tkachuk. À titre de directeur adjoint des poursuites criminelles, est-il exact qu'avant d'aller de l'avant avec une poursuite, vous devez convaincre quelqu'un que vous voulez aller de l'avant dans ce cas? Est-ce exact? J'ignore qui est cette personne. Il doit y avoir un groupe, un tribunal, est-ce exact?

**M. Dolhai :** Cela dépend de la nature de la poursuite.

**Le président :** Pouvez-vous décider de votre propre chef, sans consultation, que vous allez tenter une poursuite?

**Mr. Dolhai:** Typically I am not the decision-maker. Typically it is the prosecutor in the field or the prosecutor consulting with the chief federal prosecutor for the region. However, I would like to add, senator, that in our desk book we have an appendix that sets out who can authorize a prosecution for what.

**The Chair:** I assume that is correct. Would there not have to be, in your view, sufficient merit that there are grounds for a conviction before you would proceed? Certainly you are not doing it as a show trial.

**Mr. Dolhai:** Absolutely, senator. We have to be convinced, and it is a process that goes on throughout the prosecution, it is not just a one-time decision. We have to be convinced that the evidence is sufficient for a reasonable prospect of conviction.

**The Chair:** Does it not logically follow that there must be a basis that there was a particular success rate in terms of what you decided you were going to move forward with? You are not in a position to give us that answer in the prosecutions that you have allowed to proceed?

**Mr. Dolhai:** Again, senator, I do not want to get tied up on the language of “success,” but rather, if you are speaking about what happened to the cases, was there a conviction, was there an acquittal, or was there a stay?

**The Chair:** That sounds like a pretty good evaluation of whether there was success or not. You cannot give us that answer?

**Mr. Dolhai:** We would have to consult our records.

**The Chair:** We look forward to it.

[Translation]

**Senator Massicotte:** In terms of the purpose of the act and the language that you use, money laundering in this case, or terrorist activity, FINTRAC has issued a report this week for 2012. It has been two months. It is interesting because it is a summary of all the information and the consequences that ensue. We can see that 36 per cent of all cases with consequences, as a result of information being disclosed, involve fraud. If we analyze this information, 30 per cent is fraud and most of this 30 per cent is investment fraud.

For the latter situation, the document gives the most frequent example. It is about a father and son, very wealthy and very well-known in the community, selling real estate that does not exist, non-existent buildings. To save their skin, they eventually leave the country. Money is transferred and FINTRAC sees the transfers in foreign bank accounts.

But FINTRAC’s information is definitely incidental. The people made no attempt to hide the transactions. They left the country before they got caught. FINTRAC saw the transactions after the fact. The transactions could have been done by cheque,

**M. Dolhai :** Typiquement, je ne suis pas le décideur. Typiquement, c’est le procureur sur le terrain ou le procureur qui consulte le procureur fédéral en chef pour la région. Cependant, j’aimerais ajouter, sénateur, que dans notre manuel, nous avons une annexe qui précise qui peut autoriser une poursuite et pour quoi.

**Le président :** Je suppose que c’est correct. Ne faudrait-il pas qu’il y ait, à votre avis, une justification suffisante que l’on puisse obtenir une condamnation avant que vous alliez de l’avant? Vous ne faites certainement pas cela comme un simulacre de procès.

**M. Dolhai :** Absolument, sénateur. Nous devons être convaincus, et c’est un processus qui se déroule tout au long de la poursuite, ce n’est pas une décision unique. Nous devons être convaincus que la preuve est suffisante pour obtenir une possibilité raisonnable de condamnation.

**Le président :** N’est-il donc pas logique qu’il doit y avoir un fondement relatif à un taux de succès particulier en termes de ce que vous décidez d’intenter comme procès? Vous n’êtes pas en mesure de nous donner cette réponse pour les poursuites que vous avez autorisées?

**M. Dolhai :** Encore une fois, sénateur, je ne veux pas être empêtré dans le sens du mot « succès », mais plutôt, voulez-vous parler de l’issue des procès, en termes de condamnation, d’acquiescement ou d’abandon de la poursuite?

**Le président :** Cela ressemble à une assez bonne évaluation du succès ou non de la poursuite. Pouvez-vous nous donner cette réponse?

**M. Dolhai :** Nous devons consulter nos dossiers.

**Le président :** Nous l’attendons avec impatience.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Quand on regarde l’objectif de la loi et selon votre langage, blanchiment d’argent dans ce cas, activité terroriste, CANAFE a publié un rapport, cette semaine, en date de 2012. Cela fait deux mois. Il est intéressant, car il fait un résumé de toute l’information et les conséquences qui en suivent. On peut remarquer que 36 p. 100 de tous les dossiers qui ont une conséquence, suite à une information, concernent des fraudes. Si on fait une analyse, 30 p. 100 c’est des fraudes et de ce 30 p. 100, la plus grande majorité des fraudes en sont d’investissement.

Le manuel donne l’exemple plus fréquent, dans ce cas-ci, il s’agit d’une famille, un père et un fils, très prospères, très connues de la communauté, qui vendent de l’immobilier qui n’existe pas, on vend des immeubles qui n’existent pas. Pour se rattraper, éventuellement, ils quittent le pays. Suite à des transferts de fonds, des virements, le CANAFE a vu les transferts dans les comptes bancaires de l’extérieur.

Toutefois l’information du CANAFE était très secondaire. Ces gens n’ont pas essayé de cacher la transaction. Ils ont quitté le pays avant de se faire attraper. Après les faits, le CANAFE a vu les transactions. Mais la transaction aurait pu être connue s’ils

but FINTRAC would not have found out. The information was available, maybe not as fast as if it had been done electronically, by way of a paper cheque drawn on a Canadian bank.

If that is the most frequent transaction, 36 per cent, that is 36 per cent of the fraudulent transactions, perhaps it is good for Canada, but it is far from being the main goal FINTRAC was initially set up for. We were looking at money laundering, organized crime, drugs, terrorists, but it turns out that the biggest consequence is in investment fraud.

The only significant factor is that the transfers come from a foreign country and they could equally well have been captured by cheques. That may be good for Canada. But is it really the goal? Is it as a result of FINTRAC? Is it as a result of this bill? It is not at all what we were thinking at the outset. Do you have any comments on that?

**Mr. William:** I have not had a chance to read the report.

**Senator Massicotte:** It will be available in April 2012.

**Mr. William:** The only thing I can say is that FINTRAC discloses money laundering and terrorist financing as well. When you talk about fraud, you are probably talking about the offence behind the money laundering. But the act provides that FINTRAC can disclose information only if the threshold for money laundering or terrorist financing is reached.

That is probably the 36 per cent that you mention, and, again, you are probably talking about the offence behind the disclosure of the money laundering that went on.

**Senator Massicotte:** That is not the example they give. You might well have thought that such was the case, but this was about members of a well-to-do family that was mixed up in phoney real estate. They were not laundering money; they were selling things that did not exist. They promised very high returns, and it took some time for people to finally react and demand their money back. Meanwhile, they had fled the country. The only thing FINTRAC did was see a transfer of funds from one Canadian bank to another in the Caribbean.

The motivation was not to launder money. The money was there in bank accounts. It is funny; sometimes we get unexpected consequences. If this is the biggest case, as they say it is, I wonder if we are missing the real goal.

[English]

**Senator Hervieux-Payette:** I have a supplementary to help get an answer.

Yesterday, we discussed which crimes and whether it was just dealing with drugs and all sorts of criminal activities. He is talking about, as far as I am concerned, a dishonest family who sold some stock that was worth nothing and cashed the money and ran away. Are we dealing with every type of crime? My colleague thinks that this crime was not supposed to be tackled with this

avaient fait un chèque, mais le CANAFE ne l'aurait pas su. L'information était disponible, néanmoins, pas aussi vite que via l'électronique, mais via un chèque en papier parce que l'argent vient au départ d'une banque canadienne.

Si c'est la transaction la plus fréquente, 36 p. 100, c'est 36 p. 100 des transactions de fraude, peut-être que c'est bien pour le Canada, mais c'est loin d'être l'objectif principal du CANAFE au départ. On voyait blanchiment d'argent, les organisations criminelles, la drogue, les terroristes, mais on remarque que la conséquence la plus importante, ce sont des fraudes d'investissement.

La seule pertinence, ce sont des virements d'un pays étranger qui auraient pu aussi bien être attrapé par un chèque. Cela peut être bien pour le Canada. Mais est-ce vraiment le but? Sont-ce les conséquences du CANAFE? Ce sont les conséquences de ce projet de loi? Ce n'est pas du tout ce que l'on pensait au départ. Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet?

**M. William :** Je n'ai pas eu la chance de lire le rapport.

**Le sénateur Massicotte :** Il sera disponible en avril 2012.

**M. William :** La seule chose que je puisse dire est que le CANAFE fait des divulgations, entre autres, de blanchiment d'argent et de financement de terrorisme. Quand on parle de la fraude, probablement parle-t-on de l'infraction sous-jacente au blanchiment. Mais selon la loi, il est prévu que le CANAFE puisse uniquement divulguer des renseignements que si le seuil pour le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme est atteint.

C'est probablement le 36 p. 100 dont vous parlez, et, encore là, on parle probablement de l'infraction sous-jacente à la divulgation du blanchiment qu'ils ont fait.

**Le sénateur Massicotte :** Ce n'est pas l'exemple qu'ils donnent. On aurait pensé qu'il s'agissait de cela, mais il s'agit des membres d'une famille prospère qui ont trempé dans l'immobilier. Ils n'ont pas blanchi de l'argent, ils ont vendu des choses qui n'existaient pas. Ils ont promis des retours très élevés, mais cela a pris du temps avant que les gens ne réagissent au retard et réclament leur argent. Entre-temps, ils ont quitté le pays. La seule intervention du CANAFE a été de voir le virement de fonds d'une banque canadienne à une autre dans les Caraïbes.

La motivation n'était pas le blanchiment d'argent. L'argent était là, dans les comptes bancaires. C'est bizarre, de temps en temps il survient des conséquences qui n'étaient pas prévues. Si c'est le cas le plus important, et on dit que oui, on se demande si on rate totalement le but visé.

[Traduction]

**Le sénateur Hervieux-Payette :** J'ai une autre question.

Hier, nous avons discuté de crimes et de la question de savoir si l'on avait simplement affaire aux drogues et à toutes sortes d'activités criminelles. Autant que je sache, il parle d'une famille malhonnête qui a vendu des actions qui ne valaient rien, a empoché l'argent et a disparu. Traitons-nous de tous les types de criminalité? Mon collègue pense que ce type de crimes n'était pas censé être

bill. I was under the impression after yesterday's meeting that it was any kind of crime, including fraud, because in this case it is fraud. I forgive him because he is an accountant, not a lawyer. Any kind of crime, when it deals with values over \$10,000, is reported. If they were obtained illegally, these people are supposed to be charged, and you or your prosecutors will go after them and that is it. As far as I am concerned, all the crimes, from what I understood yesterday, were involved. I do not know if I am explaining what you want to explain.

**Senator Massicotte:** You say 36 per cent of all matters reported that are suspicious relate to investment fraud, and they give that example. If this is the usefulness of FINTRAC, then I say it is not very useful, because it is one electronic transfer, and you could you have obtained the information by way of a cheque and we would not have spent all this money on this organization. The cheque would be obtained two hours later as opposed to half a second later. It was determined after the fact, when you tried to find the source of these persons, that it did not prevent the crime. I am glad FINTRAC helped a little bit, but very insignificantly relative to reducing crime in Canada relative to the cost. That is my point.

**Senator Stewart Olsen:** I would like to come back to the cases that you recommend to go with prosecution. Based on your definition, I am actually more interested in after the law enforcement agencies have done their due diligence and bring the evidence to you. How many cases have you actually decided not to prosecute? If you do not have that information, I would like to see that, because I am not very happy with your definition of success. I would like to see how many cases are actually brought. I do not think law enforcement agencies bring you cases that they do not consider are ready to be prosecuted. I am interested in knowing exactly how many are brought to you and how many you decide you will not move forward with. I would like to see exactly the efficacy of what we are talking about here and what FINTRAC would uncover and what you actually move forward with. If you could provide that, I would be very happy.

**Mr. Dolhai:** I am sorry. I do not think that we actually keep those statistics for any offence, in terms of a brief being brought and us determining there is insufficient evidence.

**The Chair:** You would not know how many cases are brought to your attention and you decide to proceed with this number and you do not proceed with that number?

**Mr. Dolhai:** We know how many we decide to proceed with, but with respect to how many are brought that we do not proceed with, I do not know that we have those statistics, frankly.

**The Chair:** Could you check to see?

**Mr. Dolhai:** Absolutely.

couvert par ce projet de loi. Après la réunion d'hier, j'avais l'impression que l'on parlait de toutes les sortes de crimes, y compris la fraude, puisqu'il s'agit en l'occurrence de fraude. Je le lui pardonne, car c'est un comptable et non un avocat. Tout crime, quel qu'il soit, qui porte sur des valeurs supérieures à 10 000 \$, est déclaré. Si ces sommes ont été obtenues illégalement, ces gens sont censés être inculpés, et vous et vos procureurs les poursuivrez, point final. D'après ce que j'ai compris hier, tous les crimes sont touchés. Je ne sais pas si je vous donne l'explication souhaitée.

**Le sénateur Massicotte :** Vous dites que 36 p. 100 de toutes les affaires suspectes qui sont rapportées ont trait aux fraudes liées à l'investissement, et ils donnent cet exemple. S'il y faut voir l'utilité de la CANAFE, je dirais qu'elle n'est pas très utile, car il s'agit d'un transfert électronique et vous pourriez avoir obtenu l'information par chèque et nous n'aurions pas dépensé tout cet argent pour cette organisation. Le chèque aurait été obtenu deux heures plus tard au lieu d'une demi-seconde plus tard. On a déterminé après le fait, lorsque vous avez essayé de trouver la source de ces personnes, que cela n'a pas empêché le crime. Je suis heureux de l'aide que le CANAFE a apportée, mais c'est une aide bien insignifiante dans la réduction de la criminalité au Canada, par rapport à son coût. C'est ce que je voulais faire valoir.

**Le sénateur Stewart Olsen :** J'aimerais revenir aux cas pour lesquels vous avez recommandé des poursuites. À partir de votre définition, je m'intéresserais plutôt à ce qui se passe après que les organismes d'application de la loi ont fait leur travail et vous ont apporté la preuve. Combien d'affaires avez-vous en fait décidé de ne pas poursuivre? Si vous n'avez pas cette information sous la main, j'aimerais quand même en prendre connaissance, car je ne suis pas très satisfait de votre définition de la réussite. J'aimerais savoir combien d'affaires sont portées à votre attention. Je ne crois pas que les organismes d'application de la loi portent à votre attention des affaires s'ils jugent qu'elles ne peuvent pas faire l'objet de poursuites. J'aimerais savoir exactement combien d'affaires sont portées à votre attention et combien d'affaires auxquelles vous ne donnerez pas suite. J'aimerais bien savoir exactement l'efficacité de ce dont nous parlons, ce que le CANAFE ferait découvrir et ce à quoi vous donnez suite. Si vous pouviez me donner ces renseignements, j'en serais très heureux.

**M. Dolhai :** Je suis désolé, mais nous ne gardons pas ce genre de statistiques pour quelque infraction que ce soit, je veux dire du nombre de dossiers qui nous sont fournis et du nombre de ceux pour lesquels nous déterminons que la preuve est insuffisante.

**Le président :** Vous ne savez pas le nombre de cas portés à votre attention, ni le nombre de cas auxquels vous donnez suite ni le nombre de ceux auxquels vous ne donnez pas suite?

**M. Dolhai :** Nous savons le nombre de cas auxquels nous décidons de donner suite, mais celui des cas auxquels nous ne donnons pas suite, franchement, je n'ai pas ces statistiques.

**Le président :** Pourriez-vous le vérifier?

**M. Dolhai :** Certainement.

**Senator Moore:** What is the budget for your prosecution service per year? Do not tell me you do not know.

**Mr. Dolhai:** Yes, I do know, and it is \$160 million.

**Senator Moore:** How many staff?

**Mr. Dolhai:** We have almost a thousand staff. That includes lawyers, paralegals and clerks.

**Senator Moore:** How many lawyers?

**Mr. Dolhai:** Approximately 450. I say approximately because, at various points, people are on leave, maternity leave, education leave or have decided to prosecute something else.

**Senator Moore:** Do you have offices in every province and territory?

**Mr. Dolhai:** We have offices in every province save Prince Edward Island.

**Senator Moore:** Where are those cases handled out of?

**Mr. Dolhai:** They are handled out of Halifax or by our agent on Prince Edward Island, because, senator, in addition to the number of staff prosecutors that I indicated, we also have agents, and usually the agents are employed in centres where we do not have a regional office.

**Senator Moore:** Do the agents handle many cases, or are most of them handled by your staff?

**Mr. Dolhai:** No, the agents handle a substantial number of cases.

**Senator Moore:** What percentage do you think they handle?

**Mr. Dolhai:** Roughly, I believe, 50 per cent, actually.

**Senator Moore:** Does that \$160 million budget include the fees you pay to your agents?

**Mr. Dolhai:** Yes.

**Senator Moore:** Senator Tkachuk, Senator Stewart Olsen and others have asked you some questions that I thought were reasonable. Today, this committee's agenda is a review of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act. Were you aware that that is what we were talking about here today before you came here?

**Mr. Dolhai:** Yes, senator.

**Senator Moore:** How did you prepare for this hearing? Would you not think that the people around this table would ask you about prosecutions, how many dollars are involved and the convictions obtained? Would you not think that would be a reasonable thing for us to ask you?

**Mr. Dolhai:** Senator, certainly in terms of how many dollars involved and, as I indicated, we will provide the information.

**Le sénateur Moore :** Quel est le budget annuel de votre service des poursuites? Ne me dites pas que vous ne le connaissez pas.

**M. Dolhai :** Oui je le connais, c'est 160 millions de dollars.

**Le sénateur Moore :** Combien d'employés?

**M. Dolhai :** Nous en avons près de mille, dont des avocats, des techniciens juridiques et des commis.

**Le sénateur Moore :** Combien d'avocats?

**M. Dolhai :** Environ 450. Je dis « environ », parce qu'à tout moment, il y a des gens en congé, en congé de maternité, en congé d'études ou des gens qui décident de faire des poursuites ailleurs.

**Le sénateur Moore :** Avez-vous des bureaux dans tous les territoires et provinces?

**M. Dolhai :** Oui, sauf à l'Île-du-Prince-Édouard.

**Le sénateur Moore :** Où sont traitées les affaires de cette province?

**M. Dolhai :** Elles sont traitées à Halifax ou par notre agent à l'Île-du-Prince-Édouard car, monsieur le sénateur, outre le nombre de procureurs que j'ai indiqué, nous avons aussi des agents qui travaillent habituellement dans les centres où nous n'avons pas de bureau régional.

**Le sénateur Moore :** Est-ce que les agents traitent beaucoup de cas ou la majorité d'entre eux sont traités par votre personnel?

**M. Dolhai :** Non, les agents en traitent un nombre substantiel.

**Le sénateur Moore :** Quel pourcentage, à votre avis?

**M. Dolhai :** Grosso modo, 50 p. 100, je crois.

**Le sénateur Moore :** Est-ce que le budget de 160 millions de dollars comprend les droits que vous versez à vos agents?

**M. Dolhai :** Oui.

**Le sénateur Moore :** Les sénateurs Tkachuk, Stewart Olsen et d'autres vous ont posé des questions que je trouve raisonnables. L'ordre du jour du comité porte aujourd'hui sur l'examen sur la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Saviez-vous, avant d'arriver, que nous allions parler de ce sujet?

**M. Dolhai :** Oui, sénateur.

**Le sénateur Moore :** Comment vous êtes-vous préparé à témoigner? Ne pensez-vous pas que nous allions vous poser des questions sur le nombre de poursuites, sur les budgets et sur le nombre d'inculpations? Ne pensez-vous pas que ce sont des questions raisonnables?

**M. Dolhai :** Sénateur, sur le budget, certainement et, comme je l'ai dit, nous vous fournirons l'information.

**Senator Moore:** Let me ask you this: In view of the fact that you are talking about prosecuting offences dealing with money laundering and terrorist financing, are you comfortable talking about this in a public forum?

**Mr. Dolhai:** Comfortable about talking in a public forum? There are obviously some things that are privileged that I would not be able to discuss.

**Senator Moore:** Would you be able to tell us more specifics if you met with us in camera, and would you be more comfortable in that?

**Mr. Dolhai:** No, I do not believe so, senator.

**Senator Moore:** I ask that because, quite frankly, I am beyond being disappointed that you do not have this information for the good people around this table and that you would not think we would be asking those kinds of questions.

I am finished, chair. Thank you.

**Senator Ringuette:** I went back to the report referred to by Senator Massicotte. That is a report from FINTRAC. They indicate that in the last five years, since 2007, they have contributed information in regard to money laundering, 1,741; in regard to terrorist financing, 257; in regard to a combination of both money laundering, 124; for a total of 2,122 disclosures. Out of those 2,122 disclosures that went from them to investigative bodies, RCMP or provincial or whatever, only 55 of them have been prosecuted by your office, and most of them deal with compliance, meaning reporting. Now, why do you say that the 55 that you have prosecuted are mostly in regard to compliance, and then you have FINTRAC agency saying that they have provided information in regard to money laundering and terrorist financing to a tune of 2,122? We are not even looking at 1 per cent prosecution. It is like 0.001. You told us that it dealt mostly with compliance, nothing dealing with money laundering or terrorist financing.

**Mr. Dolhai:** If I could respond, the prosecutions I referred to were pursuant to this act. There very well could have been prosecutions that were based at the beginning of the police investigation on disclosures from FINTRAC that resulted in charges relating to possession of proceeds of crime or money laundering or that related to the underlying offence, such as a drug trafficking offence or an importation offence, which in turn could have led, then, to the seizure and forfeiture of the property. I would suggest, senator, that it is not a direct comparison between the number of disclosures and the number of prosecutions under this act because, as I said, that information could be equally relevant to a money laundering or proceeds of crime investigation.

**Le sénateur Moore :** Permettez-moi de vous poser une autre question. Étant donné que nous parlons d'infractions ayant trait au recyclage des produits de la criminalité et au financement des activités terroristes, vous sentez-vous à l'aise d'en parler dans une tribune publique?

**M. Dolhai :** Si je me sens à l'aise d'en parler dans une tribune publique? Il y a évidemment des informations de nature confidentielle dont je ne pourrais pas parler.

**Le sénateur Moore :** Pourriez-vous nous en dire plus si la réunion se tenait à huis clos et vous sentiriez-vous plus à l'aise?

**M. Dolhai :** Non, je ne le crois pas, sénateur.

**Le sénateur Moore :** Je vous demande cela, je vous le dis bien franchement, parce que je suis déçu — et le mot est faible — que vous n'ayez pas pu fournir ces informations aux braves gens qui sont ici présents en pensant qu'on ne vous poserait pas ce genre de questions.

J'ai fini, monsieur le président, merci.

**Le sénateur Ringuette :** J'ai consulté le rapport mentionné par le sénateur Massicotte, qui est publié par le CANAFE. On y lit qu'au cours des cinq dernières années, depuis 2007, le Centre a fourni 1 741 informations concernant le recyclage des produits de la criminalité, 257 concernant le financement du terrorisme, 124 concernant une combinaison des deux, pour un total de 2 122 divulgations. De ces 2 122 divulgations qui ont été transmises aux organismes d'enquête, la GRC, organisme provincial ou autre, seuls 55 ont fait l'objet d'une poursuite par votre service et la plupart d'entre elles portent sur le respect de la loi, autrement dit l'établissement de rapports. Pourquoi dites-vous que les 55 qui ont fait l'objet de poursuites concernaient essentiellement le respect de la loi, alors que le CANAFE vous a fourni 2 122 informations concernant le recyclage des produits de la criminalité et le financement du terrorisme? Cela ne fait même pas 1 p. 100 de poursuites, ce serait plutôt 0,001. Vous nous avez dit que cela touchait essentiellement le respect de la loi, rien qui n'ait trait au recyclage des produits de la criminalité ou au financement du terrorisme.

**M. Dolhai :** Les poursuites dont j'ai parlé étaient faites en vertu de la présente loi. Il se peut très bien que des poursuites qui, au début de l'enquête policière, étaient fondées sur des divulgations du CANAFE ayant abouti à des accusations liées à la possession des produits de la criminalité ou au recyclage de ces produits, ou bien encore à l'infraction sous-jacente, trafic ou importation de drogue, qui auraient pu à leur tour mener à la saisie ou à la confiscation d'un bien foncier. Je vous dirais, monsieur le sénateur, qu'il ne s'agit pas de faire une comparaison directe entre le nombre de divulgations et celui des poursuites en vertu de la loi, parce que, comme je l'ai dit, cette information pourrait tout aussi bien porter sur une enquête relative au recyclage des produits de la criminalité ou à ces produits eux-mêmes.

**Senator Ringuette:** Then it begs my next request, which is that you table the number of prosecutions from your office responsibility nationally — because you have been in office under the Public Prosecution Service for the last five years?

**Mr. Dolhai:** That is correct.

**Senator Ringuette:** — dealing with criminal activity to which some of the information has been provided to you by FINTRAC within the file. If FINTRAC says that they have disclosed information to the tune of 2,122 times in the last five years, then we need to know what happened to that information. Was it valid? Was it in regard to the mandate that FINTRAC has or the compliance of the financial institution, et cetera? We need to know if this is doing the job or not, and for that, your office is vital in supplying the data.

**Mr. Dolhai:** Senator, first, I would like to say that we do not keep data on how many cases involve FINTRAC disclosures. We focus upon the charges that result and the assessment of the overall brief to meet our threshold. There can be situations as well that we would not be aware of where the police receive a disclosure but determine that it is not of assistance in an investigation or act on the disclosure but, at the end of the day, there is insufficient evidence gathered to proceed.

**Senator Ringuette:** I want you to do whatever you can to provide us this information. Chair, I wish that we would recall the RCMP before us.

[Translation]

**Mr. William:** It is also important to remember that FINTRAC's disclosures are provided to a number of police forces. We are not necessarily the ones who get them. Of the 2,122 that you mention, Madam Senator, did 2,000 go to the provinces? I do not know. And will a province prosecute rather than the federal government? That is a hard one.

I think that it is important to remember that disclosures are made to provincial police forces and to the RCMP, but the provinces also launch money laundering prosecutions. Perhaps it was the province that launched the prosecution, not us. It is important to remember that.

**Senator Ringuette:** I completely understand, Mr. William, and we will ask the RCMP to come back and testify before us.

But, after all, at the end of the day, we have to consider the amounts of money that the taxpayers are putting into this whole operation. You come here and you tell us that, in five years, you have brought 55 charges to court, and that, for the most part, those charges are against people who just forgot to report a transaction. I am really disappointed. The act does not seem to be living up to expectations, certainly not mine, anyway.

**Le sénateur Ringuette :** D'où la demande que je vais vous faire, à savoir de présenter le nombre de poursuites que votre service a faites au niveau national — étant donné que vous travaillez depuis cinq ans au Service des poursuites pénales, n'est-ce pas?

**M. Dolhai :** C'est exact.

**Le sénateur Ringuette :** Et vous traitez d'activités criminelles sur lesquelles le CANAFE vous a fourni de l'information. Si le CANAFE déclare vous avoir fourni 2 122 informations au cours des cinq dernières années, nous devons savoir ce qui est advenu de cette information. Était-elle valable? Concernait-elle le mandat du CANAFE ou le respect de la loi par l'institution financière, et cetera? Nous devons savoir s'il remplit sa fonction et, pour cela, il est essentiel que votre service nous fournisse ces données.

**M. Dolhai :** Sénateur, je vous dirai tout d'abord que nous ne gardons pas de données sur le nombre de cas associés aux divulgations du CANAFE. Nous nous attachons aux inculpations qui en découlent et à l'évaluation de l'ensemble du dossier pour voir si le seuil est atteint. Il peut y avoir aussi des cas où nous ne saurions pas l'origine de la divulgation reçue par la police, mais viendrions à la conclusion qu'elle n'est pas utile pour l'enquête. Il se peut aussi que nous donnions suite à une divulgation mais que, finalement, il n'y ait pas suffisamment de preuves recueillies pour poursuivre l'affaire.

**Le sénateur Ringuette :** Je veux que vous fassiez votre possible pour nous fournir cette information. Monsieur le président, j'aimerais faire témoigner à nouveau le représentant de la GRC.

[Français]

**M. William :** Il est également important de se rappeler que les divulgations du CANAFE sont faites à plusieurs corps de police. Ce n'est donc pas nécessairement nous qui les recevons. Sur les 2 122 auxquelles vous avez fait référence, madame la sénatrice, est-ce qu'il y en a 2 000 qui sont allées aux provinces? Je ne sais pas. Et est-ce que c'est la province qui va procéder à la poursuite et non le gouvernement fédéral? C'est difficile.

Je pense qu'il est important de se rappeler que ces divulgations sont faites aux corps policiers provinciaux et à la GRC, mais les provinces entament également des poursuites de blanchiment d'argent. C'est peut-être la province qui a engagé la poursuite, et pas nous. Il est important de se rappeler de cela.

**Le sénateur Ringuette :** Monsieur William, je comprends bien, et on va demander à la GRC de revenir témoigner.

Cependant, toutes choses étant égales par ailleurs, il faut tenir compte des montants d'argent que les payeurs de taxes investissent dans tout ce régime. Vous arrivez et vous nous dites que sur une période de cinq ans, vous avez porté 55 accusations devant la cour, et que ces 55 accusations sont, pour la plupart, des histoires de gens qui ont omis de rapporter une transaction. Je suis vraiment déçue. La loi ne semble pas rencontrer les attentes, en tout cas, certainement pas les miennes!

[English]

**Senator Moore:** Briefly, I want to know, of the famous 55 cases, are those cases prosecuted by your staff, or does that also include cases prosecuted by your agents? Is that the total in the last five years, your staff in-house plus agents?

**Mr. Dolhai:** It is both.

**The Chair:** Mr. Dolhai, you have committed to send quite a bit of information back to the clerk. We are very much looking forward to receiving that. On behalf of the committee, we thank you and Mr. William for appearing before us.

(The committee adjourned.)

[Traduction]

**Le sénateur Moore :** Brièvement, j'aimerais savoir lesquels, parmi ces fameux 55 cas, ont fait l'objet de poursuites par votre personnel ou bien s'agit-il aussi des cas ayant fait l'objet de poursuites de la part de vos agents? S'agit-il du total des cinq dernières années des cas ayant fait l'objet de poursuites de la part du personnel interne et de la part des agents?

**M. Dolhai :** Il s'agit des deux.

**Le président :** Monsieur Dolhai, vous vous êtes engagé à transmettre pas mal d'informations au greffier. Nous les attendons avec impatience. Au nom du comité, nous vous remercions, ainsi que M. William, de votre témoignage.

(La séance est levée.)

---



WITNESSES

**Wednesday, February 15, 2012**

*Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada:*

Nicolas Burbidge, Senior Director of the Anti-Money Laundering and Compliance Division;

Alain Prévost, General Counsel in the Legal Services Division.

**Thursday, February 16, 2012**

*Office of the Information Commissioner of Canada:*

Suzanne Legault, Commissioner.

*Public Prosecution Service of Canada:*

George Dolhai, Acting Deputy Director of Public Prosecutions and Senior General Counsel;

Simon William, Senior Counsel.

TÉMOINS

**Le mercredi 15 février 2012**

*Bureau du surintendant des institutions financières Canada :*

Nicolas Burbidge, directeur principal, Division de la conformité et de la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité;

Alain Prévost, avocat général, Division des services juridiques.

**Le jeudi 16 février 2012**

*Commissariat à l'information du Canada :*

Suzanne Legault, commissaire.

*Service des poursuites pénales du Canada :*

George Dolhai, directeur adjoint des poursuites pénales par intérim et avocat-conseil général;

Simon William, conseiller principal.