

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-first Parliament, 2011-12-13

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

BANKING, TRADE AND COMMERCE

Chair:

The Honourable IRVING GERSTEIN

Wednesday, February 27, 2013 (in camera)
Wednesday, March 6, 2013 (in camera)
Thursday, March 7, 2013 (in camera)

Issue No. 31

*Twenty-seventh, twenty-eighth and twenty-ninth (final
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

INCLUDING:

THE TENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Report entitled *Follow the Money: Is Canada Making
Progress in Combatting
Money Laundering and Terrorist Financing?
Not Really.*)

Première session de la
quarante et unième législature, 2011-2012-2013

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

BANQUES ET DU COMMERCE

Président :

L'honorable IRVING GERSTEIN

Le mercredi 27 février 2013 (à huis clos)
Le mercredi 6 mars 2013 (à huis clos)
Le jeudi 7 mars 2013 (à huis clos)

Fascicule n° 31

*Vingt-septième, vingt-huitième et vingt-neuvième (dernière)
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

Y COMPRIS :

LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Rapport intitulé *Suivre l'argent à la trace : le Canada
progressé-t-il dans la lutte
contre le blanchiment d'argent et le financement des activités
terroristes? Pas vraiment.*)

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:

Black	Maltais
* Cowan (or Tardif)	Massicotte
Greene	Moore
Harb	Nancy Ruth
* LeBreton, P.C. (or Carignan)	Oliver
	Ringuette
	Tkachuk

* Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 12-5, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Tkachuk replaced the Honourable Senator Comeau (*March 6, 2013*).

The Honourable Senator Comeau replaced the Honourable Senator Buth (*February 25, 2013*).

The Honourable Senator Black replaced the Honourable Senator Smith (*Saurel*) (*February 21, 2013*).

The Honourable Senator Nancy Ruth replaced the Honourable Senator Stewart Olsen (*February 21, 2013*).

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 :

Black	Maltais
* Cowan (ou Tardif)	Massicotte
Greene	Moore
Harb	Nancy Ruth
* LeBreton, C.P. (ou Carignan)	Oliver
	Ringuette
	Tkachuk

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 12-5 du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Tkachuk a remplacé l'honorable sénateur Comeau (*le 6 mars 2013*).

L'honorable sénateur Comeau a remplacé l'honorable sénatrice Buth (*le 25 février 2013*).

L'honorable sénateur Black a remplacé l'honorable sénateur Smith (*Saurel*) (*le 21 février 2013*).

L'honorable sénatrice Nancy Ruth a remplacé l'honorable sénatrice Stewart Olsen (*le 21 février 2013*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, February 27, 2013
(74)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met in camera this day at 4:20 p.m., in room 505, Victoria Building, the chair, the Honourable Irving Gerstein, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Black, Comeau, Gerstein, Greene, Harb, Maltais, Massicotte, Nancy Ruth and Oliver (9).

In attendance: Adriane Yong and Brett Stuckey, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

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.*)

Pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee considered a draft report.

It was agreed that senators' staff be allowed to stay in the room and that blackberries and cellular phones not be used.

At 5:40 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, March 6, 2013
(75)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met in camera this day at 4:20 p.m., in room 505, Victoria Building, the chair, the Honourable Irving Gerstein, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Black, Comeau, Gerstein, Greene, Hervieux-Payette, P.C., Maltais, Moore, Nancy Ruth, Ringuette and Tkachuk (10).

In attendance: Adriane Yong, Brett Stuckey and June Dewetering, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

The chair advised members that the third member of the Subcommittee on Agenda and Procedure would be the Honourable Senator Black.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 27 février 2013
(74)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à huis clos, à 16 h 20, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Irving Gerstein (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Black, Comeau, Gerstein, Greene, Harb, Maltais, Massicotte, Nancy Ruth et Oliver (9).

Également présents : Adriane Yong et Brett Stuckey, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

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.*)

Conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, le comité étudie un projet de rapport.

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à demeurer dans la pièce et d'interdire l'utilisation des appareils BlackBerry et des téléphones cellulaires.

À 17 h 40, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 6 mars 2013
(75)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à huis clos, à 16 h 20, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Irving Gerstein (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Black, Comeau, Gerstein, Greene, Hervieux-Payette, C.P., Maltais, Moore, Nancy Ruth, Ringuette et Tkachuk (10).

Également présents : Adriane Yong et Brett Stuckey, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Le président informe les membres du comité que le troisième membre du Sous-comité du programme et de la procédure sera l'honorable sénateur Black.

The Honourable Senator Ringuette moved that the committee adopt the following draft legislative budget application for the fiscal year ending March 31, 2014:

GENERAL EXPENSES	\$ 7,300
TOTAL	\$ 7,300

The question being put on the motion, it was adopted.

At 4:25 p.m., 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.*)

Pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee considered a draft report.

It was agreed that senators' staff be allowed to stay in the room and that blackberries and cellular phones not be used.

At 6:05 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, March 7, 2013
(76)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met in camera this day at 10:30 a.m., in room 505, Victoria Building, the chair, the Honourable Irving Gerstein, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Black, Gerstein, Greene, Harb, Maltais, Moore, Nancy Ruth, Oliver and Ringuette (9).

In attendance: Adriane Yong, Brett Stuckey and June Dewetering, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

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.*)

Pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee considered a draft report.

It was agreed that senators' staff be allowed to stay in the room and that blackberries and cellular phones not be used.

L'honorable sénatrice Ringuette propose que l'ébauche de budget législatif suivante, pour l'exercice se terminant le 31 mars 2014, soit adoptée :

DÉPENSES GÉNÉRALES	7 300 \$
TOTAL	7 300 \$

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 16 h 25, 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.*)

Conformément à l'article 12-16(1)(d) du Règlement, le comité étudie un projet de rapport.

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à demeurer dans la pièce et d'interdire l'utilisation des appareils BlackBerry et des téléphones cellulaires.

À 18 h 5, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 7 mars 2013
(76)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à huis clos, à 10 h 30, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Irving Gerstein (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Black, Gerstein, Greene, Harb, Maltais, Moore, Nancy Ruth, Oliver et Ringuette (9).

Également présents : Adriane Yong et Brett Stuckey, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

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.*)

Conformément à l'article 12-16(1)(d) du Règlement, le comité étudie un projet de rapport.

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à demeurer dans la pièce et d'interdire l'utilisation des appareils BlackBerry et des téléphones cellulaires.

It was moved that the draft report be adopted and that the chair and deputy chair be empowered to approve the final version of the report with any necessary editorial, grammatical and translation changes required.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 11:06 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Il est proposé que le projet de rapport soit adopté et que le président et la vice-présidente soient autorisés à approuver la version finale du rapport, une fois que les changements requis sur le plan de la rédaction, de la grammaire et de la traduction auront été apportés.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 6, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Barbara Reynolds

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, March 20, 2013

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to table its

TENTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, January 31, 2012 to undertake a 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, now tables its final report entitled: *Follow the Money: Is Canada Making Progress In Combatting Money Laundering and Terrorist Financing? Not Really.*

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 20 mars 2013

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de déposer son

DIXIÈME RAPPORT

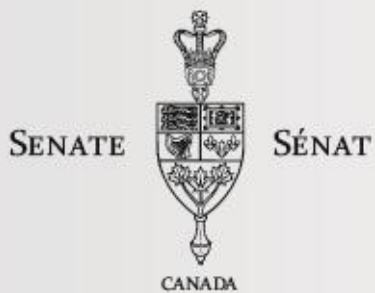
Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mardi 31 janvier 2012 à examiner la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (L.C. 2000, ch. 17), conformément à l'article 72 de cette loi, dépose maintenant son rapport final intitulé : *Suivre l'argent à la trace : le Canada progresse-t-il dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes? Pas vraiment.*

Respectueusement soumis,

Le président,

IRVING GERSTEIN

Chair



FOLLOW THE MONEY: IS CANADA MAKING PROGRESS IN COMBATTING MONEY LAUNDERING AND TERRORIST FINANCING? NOT REALLY

**Report of the
Standing Senate Committee on Banking,
Trade and Commerce**

The Honourable Irving R. Gerstein,
C.M., O. Ont, Chair
The Honourable Céline Hervieux-Payette,
P.C., Deputy Chair

March 2013

Ce rapport est aussi disponible en français

Available on the Parliamentary Internet:
www.parl.gc.ca
(Committee Business – Senate – Reports)

41st Parliament – 1st Session

TABLE OF CONTENTS

MEMBERS	i
FOREWORD	ii
ORDER OF REFERENCE	iii
EXECUTIVE SUMMARY	iv
SUMMARY OF RECOMMENDATIONS:	vi
The Desired Structure and Performance	vi
The Appropriate Balance Between the Sharing of Information and the Protection of Personal Information	vii
The Optimal Scope and Focus	viii
CHAPTER ONE – INTRODUCTION	1
CHAPTER TWO – THE HISTORY AND IMPACT OF ANTI-MONEY LAUNDERING AND ANTI-TERRORIST FINANCING LEGISLATION IN CANADA	3
CHAPTER THREE – THE DESIRED STRUCTURE AND PERFORMANCE	8
CHAPTER FOUR – THE APPROPRIATE BALANCE BETWEEN THE SHARING OF INFORMATION AND THE PROTECTION OF PERSONAL INFORMATION	13
CHAPTER FIVE – THE OPTIMAL SCOPE AND FOCUS	18
CHAPTER SIX – CONCLUSION	22
APPENDIX A – CANADA’S ANTI-MONEY LAUNDERING AND ANTI- TERRORIST FINANCING REGIME	A-1
APPENDIX B – SUMMARY OF THE EVIDENCE	A-2
Strengthening Customer Identification and Due Diligence	A-2
Closing the Gaps in Canada’s Anti-Money Laundering and Anti-Terrorist Financing Regime	A-5
Improving Compliance, Monitoring and Enforcement	A-9
Strengthening the Sharing of Information in Canada’s Anti-Money Laundering and Anti-Terrorist Financing Regime	A-12
Countermeasures	A-14
Other Proposals	A-15
Technical Amendments	A-16

Proposals in the Department of Finance’s November 2011 Consultation Paper in Relation to the <i>Proceeds of Crime (money laundering) and terrorist financing regulations</i>.....	A-16
Other Witness Views and Proposals	A-20
APPENDIX C – CAPRA INTERNATIONAL INC. RECOMMENDATIONS ...	A-35
APPENDIX D – WITNESSES.....	A-36
APPENDIX E – OTHER BRIEFS SUBMITTED TO THE COMMITTEE	A-42

MEMBERS

The Honourable Irving R. Gerstein, C.M., O.Ont, Chair,
The Honourable Céline Hervieux-Payette, P.C., Deputy Chair

and

The Honourable Douglas Black, Q.C.
The Honourable Stephen Greene
The Honourable Mac Harb
The Honourable Ghislain Maltais
The Honourable Paul J. Massicotte
The Honourable Wilfred P. Moore, Q.C.
The Honourable Nancy Ruth, C.M.
The Honourable Donald H. Oliver, Q.C.
The Honourable Pierrette Ringuette
The Honourable David Tkachuk

Ex-officio members of the Committee:

The Honourable Senators Marjory LeBreton, P.C., (or Claude Carignan) and James S. Cowan (or Claudette Tardif).

Other Senators who have participated from time to time in the study:

The Honourable Senators Salma Ataullahjan, Diane Bellemare, Bert Brown, JoAnne L. Buth, Larry W. Campbell, Gerald Comeau, Joseph A. Day, Consiglio Di Nino, Nicole Eaton, Leo Housakos, Michael L. MacDonald, Michael A. Meighen, Q.C., Percy Mockler, Dennis Glen Patterson, Nancy Greene Raine, Michel Rivard, Gerry St. Germain, P.C., Larry Smith, Carolyn Stewart Olsen and Terry Stratton.

Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament:

John Bulmer, Brett Stuckey and Adriane Yong, Analysts.

Clerks of the Committee:

Barbara Reynolds
Adam Thompson

Senate Committees Directorate:

Brigitte Martineau, Administrative Assistant
Lori Meldrum, Administrative Assistant

FOREWORD

On behalf of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce it is our pleasure to present the Committee's report on the five year Parliamentary review of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*. After more than a year of study, hearing from more than forty witnesses from various government departments, agencies, international partners, and stakeholders of Canada's anti-money laundering and anti-terrorism regime (the Regime), the Committee has put forward eighteen recommendations to the government on how the Regime may be improved.

Canadians have come to expect a strong analysis of the issues along with well researched and reasonable suggestions presented in a non-partisan manner from Senate Committees. The Banking, Trade and Commerce Committee has strived to do its best to maintain that high standard of excellence during this legislative review.

Committee members express their thanks for the support and hard work provided by the Committee Clerk and staff from the Senate Committees Directorate, the many witnesses who came before the Committee, as well as the staff of the Library of Parliament whose efforts brought about this report.

Respectfully,

Senator Irving R. Gerstein, C.M., O.Ont,
Chair

Senator Céline Hervieux-Payette, P.C.,
Deputy Chair

Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of January 31, 2012:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Carignan moved, seconded by the Honourable Senator Rivard:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to undertake a 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; and

That the committee submit its final report no later than May 31, 2012.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, December 11, 2012:

The Honourable Senator Gerstein moved, seconded by the Honourable Senator Wallin:

That, notwithstanding the order of the Senate adopted on Tuesday, January 31, 2012, Tuesday, May 15, 2012, Tuesday, June 19, 2012, and Tuesday, June 26, 2012, the date for the final report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce in relation to its review of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* (S.C. 2000, c.17) be extended from December 31, 2012 to March 31, 2013.

The question being put on the motion, it was adopted.

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

EXECUTIVE SUMMARY

According to the United Nations, money laundering is “any act or attempted act to disguise the source of money or assets derived from criminal activity.” The annual value of global money laundering is estimated to be between US\$800 billion and US\$2 trillion, while money laundering in Canada in 2011 was estimated to be between \$5 billion and \$15 billion.

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce (the Committee) began a five-year statutory review of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* in February 2012. In addition to written briefs from those unable to appear in person, the Committee heard from more than 40 witnesses, including representatives from federal, provincial and international departments and agencies, as well as the private sector.

The report summarizes the oral and written evidence received by the Committee during the review, and contains 18 recommendations designed to improve the effectiveness of Canada’s anti-money laundering and anti-terrorist financing regime (the Regime).

In undertaking the review, the Committee focused on three areas in the broad context of ensuring that the Regime provides “value for money” to the Canadian taxpayer.

- desired structure and performance;
- the appropriate balance between sharing of information and the protection of personal information; and
- optimal scope and focus.

Desired structure and performance

The Committee believes that Canada’s Regime will only be effective, and its performance optimized, if it has the correct structure. The right oversight is required, sources of funds must be identified, specialists must be employed and ongoing review is necessary to ensure that the “results” of everyone’s efforts are maximized in light of the time, monetary and other costs committed by governmental departments and agencies, and by reporting entities. To that end, the Committee makes five recommendations regarding supervision, performance review, funding and expertise.

Appropriate balance between the sharing of information and the protection of personal information

The Committee feels that the effectiveness of Canada’s Regime is enhanced – that is, the “results” are greater – when appropriate and timely information is shared among relevant parties, including the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada, law enforcement agencies, reporting entities, the employees of reporting entities and other individuals. The Committee’s eight recommendations in this area are designed to improve case disclosures and the sharing of information, bearing in mind the need to protect personal information, reduce the compliance burden on reporting entities, and

ensure the safety of those who assist in investigations and prosecutions of money laundering and terrorist financing.

Optimal scope and focus

The Committee's opinion is that changes are needed in response to global developments in money laundering and terrorist financing, advancements in technology and the need for public awareness about the Regime. From that perspective, the five recommendations made by the Committee focus on risk-based reporting and an adherence to global standards, and to create public awareness.

The Committee is of the view that implementation of the 18 recommendations would lead to a more effective anti-money laundering and anti-terrorist financing regime in Canada.

Please note that this summary of the recommendations should be read in the context of the reasoning presented in the body of the report. For an indication of the appropriate section of the report, please see the page number at the end of the recommendation.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS:

The Desired Structure and Performance

1. The federal government establish a supervisory body, led by the Department of Finance, with a dual mandate:
 - to develop and share strategies and priorities for combatting money laundering and terrorist financing in Canada; and
 - to ensure that Canada implements any recommendations by the Financial Action Task Force on Money Laundering that are appropriate to Canadian circumstances.

This supervisory body should be comprised of representatives of federal interdepartmental working groups and other relevant bodies involved in combatting money laundering and terrorist financing. (p. 9)

2. The federal government require the supervisory body recommended earlier to report to Parliament annually, through the Minister of Finance, the following aspects of Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime:
 - the number of investigations, prosecutions and convictions;
 - the amount seized in relation to investigations, prosecutions and convictions;
 - the extent to which case disclosures by the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada were used in these investigations, prosecutions and convictions; and
 - total expenditures by each federal department and agency in combatting money laundering and terrorist financing. (p. 10-11)
3. The federal government ensure that, every five years, an independent performance review of Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime, and its objectives, occurs. The review could be similar to the 10-year external review of the regime conducted in 2010, and could be undertaken by the Office of the Auditor General of Canada. The first independent performance review should occur no later than 2014. (p. 11)
4. The federal government consider the feasibility of establishing a fund, to be managed by the supervisory body recommended earlier, into which forfeited proceeds of money laundering and terrorist financing could be placed. These amounts could supplement resources allocated to investigating and prosecuting money laundering and terrorist financing activities. The government should ensure that implementation of this recommendation does not preclude victims from

collecting damages awarded to them by a court of law in a suit brought under the *Justice for Victims of Terrorism Act*. (p. 12)

5. The federal government ensure that the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada and the Royal Canadian Mounted Police employ specialists in financial crimes, and provide them with ongoing training to ensure that their skills evolve as technological advancements occur. (p. 12)

The Appropriate Balance Between the Sharing of Information and the Protection of Personal Information

6. The federal government require the Royal Canadian Mounted Police, the Canadian Security and Intelligence Service, the Canada Border Services Agency and the Canada Revenue Agency to provide quarterly feedback to the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada regarding the manner in which they use case disclosures and how those disclosures could be improved. (p.14)
7. The federal government permit the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada to provide case disclosures in relation to offences under the *Criminal Code* or other Canadian legislation. (p. 14)
8. The federal government develop a mechanism by which the Royal Canadian Mounted Police, the Canadian Security and Intelligence Service, the Canada Border Services Agency and the Canada Revenue Agency could directly access the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada's database. The Privacy Commissioner of Canada should be involved in developing guidelines for access. (p. 14)
9. The federal government and the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada, in consultation with entities required to report under the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* and its regulations, annually review ways in which:
 - the compliance burden on reporting entities could be minimized; and
 - the utility of reports submitted by reporting entities could be optimized. (p. 15)
10. The Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada provide entities required to report under the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* and its regulations with:
 - on a quarterly basis and specific to each entity, feedback on the usefulness of its reports;
 - on a quarterly basis and specific to each sector, information about trends in money laundering and terrorist financing activities; and
 - tools, resources and other ongoing support designed to enhance the training of employees of reporting entities in relation to the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* and its obligations. (pp. 15-16)

11. The Financial Transactions and Report Analysis Centre of Canada review its guidelines in relation to the period in which reports must be submitted to it by entities required to report under the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* and its regulations. The goal of the review should be to ensure that, to the greatest extent possible, reports are submitted in “real time”. (p. 16)
12. The federal government, notwithstanding the recently proposed changes to Canada’s *Witness Protection Program Act*, ensure that the safety of witnesses and other persons who assist in the investigation and prosecution of money laundering and/or terrorist financing activities is protected. (p. 16)
13. The federal government establish a mechanism by which employees of entities required to report under the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* and its regulations, and other individuals, could anonymously notify the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada about:
 - failures to comply with the requirements of the Act; and
 - individuals or entities possibly complicit in money laundering and/or terrorist financing. (p. 17)

The Optimal Scope and Focus

14. The federal government enhance Canada’s existing anti-money laundering and anti-terrorist financing regime by placing additional emphasis on:
 - the strategic collection of information; and
 - risk-based analysis and reporting. (p. 19)
15. The federal government review, on an ongoing basis, the entities required to report under the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* and its regulations to ensure the inclusion of sectors where cash payments exceeding the current \$10,000 threshold are made. (p. 19)
16. The federal government eliminate the current \$10,000 reporting threshold in relation to international electronic funds transfers. (p. 20)
17. The federal government review annually, and update as required, the definition of “monetary instruments” in the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* in order to ensure that it reflects new payment methods and technological changes. (p. 20)
18. The federal government, in consultation with the proposed Financial Literacy Leader, develop a public awareness program about Canada’s anti-money laundering and anti-terrorist financing regime, and about actions that individuals and businesses can take to combat money laundering and terrorist financing. (p. 21)

CHAPTER ONE – INTRODUCTION

According to the United Nations, money laundering is “any act or attempted act to disguise the source of money or assets derived from criminal activity.” Essentially, it is the process whereby “dirty money” — produced through criminal activity — is transformed into “clean money,” the criminal origin of which is difficult to trace. Money laundering is linked to various criminal activities, including terrorism, drug trafficking, corruption and organized crime.

The United Nations estimates that the amount of money laundered globally each year is between 2% and 5% of the world’s gross domestic product, or between US\$800 billion and US\$2 trillion. The Royal Canadian Mounted Police estimates that, in 2011, between \$5 billion and \$15 billion was laundered in Canada.

On January 31, 2012, pursuant to section 72 of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* (the Act), the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce (the Committee) received authorization from the Senate to undertake a review of Canada’s anti-money laundering and anti-terrorist financing regime (the Regime). This is the second five-year review. In 2006, the Committee released a report entitled *Stemming the Flow of Illicit Money: A Priority for Canada*, which contained 16 recommendations to the federal government, several of which were subsequently implemented through amendments to the Act.

The Committee’s current review follows two consultation papers initiated by the Department of Finance. In November 2011, the Department released *Proposed Amendments to the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Regulations on Ascertaining Identity*, of which proposed amendments to regulations were released in October 2012. In December 2011, the second report released was entitled *Strengthening Canada’s Anti-Money Laundering and Anti-Terrorist Financing Regime*.

Furthermore, in 2010 Capra International Inc. conducted a 10-year external evaluation of the Regime at the request of the Department of Finance. It made recommendations regarding the funding allocations for the government agencies that participate in the Regime, and the need to conduct a public opinion survey to determine the level of public awareness of money laundering and terrorist financing, as well as of the Regime. It also recommended the creation of an interdepartmental working group to improve compliance with international commitments and to examine issues such as the sharing of information, concerns raised by reporting entities, statistics on the Regime’s performance, and the roles and responsibilities of federal departments and agencies that participate in the Regime.

Section 72 of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act requires a parliamentary review of the administration and operation of the Act five years after the coming into force of that section, and every five years thereafter.

The Committee’s current review represents the second five-year parliamentary review of the Act.

When reviewing legislation, the purpose and context in which it was initially enacted and subsequently amended should be considered in determining whether it is having the intended effect.

Within the context that “value for money” should be an overarching goal of the Regime, the Committee’s focus is threefold:

- *the desired structure and performance;*
- *the appropriate balance between the sharing of information and the protection of personal information; and*
- *the optimal scope and focus.*

In the course of the study, the Committee received testimony from federal departments and agencies, the private sector and international entities about the various elements of the Regime, which is described in Appendix A. Appendix B notes the proposals contained in the Department of Finance’s consultation papers, and summarizes the comments made by witnesses on the Department’s proposals and on a number of other issues. Appendix C lists the recommendations contained in the report resulting from Capra International Inc.’s 10-year evaluation of the Regime. Appendix D is a list of witnesses and Appendix E is a list of other briefs submitted to the committee.

When reviewing legislation, the purpose and context in which it was initially enacted and subsequently amended should be considered in determining whether it is having the intended effect. The initial reasons for proceeds of crime legislation in Canada, some of the legislative changes over time, and the continued need for such legislation are discussed in Chapter Two.

Rather than commenting on each of the proposals in the Department of Finance’s consultation papers, the Committee believes that – within the context that “value for money” should be an overarching goal – greater value can be added by making recommendations about three broad foundational issues:

- the desired structure and performance;
- the appropriate balance between the sharing of information and the protection of personal information; and
- the optimal scope and focus.

These three issues are discussed in Chapters Three through Five.

The report’s conclusions are found in Chapter Six.

CHAPTER TWO – THE HISTORY AND IMPACT OF ANTI-MONEY LAUNDERING AND ANTI-TERRORIST FINANCING LEGISLATION IN CANADA

A. The History

Criminals launder money with the goal of making the funds gained from their illegal activities appear legitimate. Legislation, regulation and enforcement that make it more difficult to keep and use the profits of such activities should reduce the extent to which financial crimes occur. Mechanisms and entities focused on detecting, deterring, investigating and prosecuting money laundering and terrorist financing are key aspects of a nation's anti-money laundering and anti-terrorist financing strategy.

Approximately 25 years ago, a variety of international efforts were directed to combatting money laundering. These efforts included the 1988 *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, as well as the establishment of the Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) following the July 1989 meeting of the Group of Seven nations. Canada signed the *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* in December 1988, and has been a member of the FATF since its establishment.

Money laundering became a criminal offence under Canada's *Criminal Code* in 1989, and the Office of the Superintendent of Financial Institutions began to issue guidelines and best practices in respect of combatting money laundering in 1990. One year later, the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) established Integrated Proceeds of Crime units and the federal government introduced anti-money laundering legislation. Incremental changes have been made to that legislation in response to increases in organized crime, the emergence of terrorism on a global scale, comments by the FATF on Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime (the Regime), and changes in international standards in combatting money laundering.

Prior to 2000, Canada's Regime applied only to transactions conducted by financial institutions. Legislation enacted in 1991 required them to keep records of cash transactions of \$10,000 or more, to undertake client identification procedures, and to report suspicious transactions directly to law enforcement agencies on a voluntary basis.

Criminals launder money with the goal of making the funds gained from their illegal activities appear legitimate. Legislation, regulation and enforcement that make it more difficult to keep and use the profits of such activities should reduce the extent to which financial crimes occur.

Mechanisms and entities focused on detecting, deterring, investigating and prosecuting money laundering and terrorist financing are key aspects of a nation's anti-money laundering and anti-terrorist financing strategy.

The Proceeds of Crime (money laundering) Act was repealed and replaced in April 2000 as part of the National Initiative to Combat Money Laundering.

Following the terrorist attacks in the United States in September 2001, the Proceeds of Crime (Money Laundering) Act was amended as part of Canada's efforts to combat terrorism.

Amendments to the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act introduced in October 2006 reflected concerns raised during the Committee's first five-year parliamentary review of the legislation.

In response to recommendations by the FATF about the increasingly global nature of money laundering and organized crime, and the limitations of Canada's Regime, the *Proceeds of Crime (money laundering) Act* was repealed and replaced in April 2000 as part of the National Initiative to Combat Money Laundering. The scope of the new, yet similarly named legislation, was expanded with the result that other sectors that conduct financial transactions – such as accounting, gaming and the legal profession – became subject to the obligations of the Regime. Due to an ongoing court challenge examining whether the application of the Act to the legal profession would contravene solicitor-client privilege, the provisions of the Act that apply to this profession are currently inoperative. Reporting of suspicious transactions and large cash transactions was also required. Moreover, the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC) – Canada's financial intelligence unit – was created to gather and analyze reports from reporting entities, and to disseminate relevant information to law enforcement and other government agencies.

Following the terrorist attacks in the United States in September 2001, the *Proceeds of Crime (Money Laundering) Act* was amended as part of Canada's efforts to combat terrorism. The renamed *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* is designed to assist law enforcement and other government agencies in detecting and deterring terrorist financing by prohibiting reporting entities from dealing with property linked to known terrorists and terrorist groups, and by requiring reporting entities to report any such properties to FINTRAC. At that time, it was emphasized that any anti-terrorist financing measures had to be balanced with Canadians' right to privacy and other civil liberties.

Amendments to the Act introduced in October 2006 reflected concerns raised during the Committee's first five-year parliamentary review of the legislation. Some of the changes included the addition of money services businesses as well as dealers in precious metals and stones as reporting entities, and the introduction of a biennial review – by the Office of the Privacy Commissioner of Canada – of the protective measures taken by FINTRAC regarding the information it collects and retains.

The most recent amendments to the Act were announced in the 2010 federal budget. Part 1.1 of the Act allows the federal government to impose financial countermeasures against foreign jurisdictions that do not have an effective regime. Although not yet in force, these measures are consistent with the Committee's conclusions in the 2006 review that Canada must support efforts that encourage the adoption of

anti-money laundering and anti-terrorist financing standards by as many countries as possible.

B. The Impact

Recognizing that Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing legislation has had incremental changes over the past 11 years, the Committee believes that it is appropriate to examine the extent to which Canada's Regime is effective in detecting and deterring the laundering of money and the financing of terrorist activities, and contributes to the successful investigation and prosecution of those who are involved in these criminal activities. The Committee is interested in the responses to several questions:

- Have the scope and magnitude of money laundering and terrorist financing in Canada diminished over time?
- Are the time, money and other resources dedicated to addressing these activities having sufficient "results?" and
- What changes are needed to bring about better "results?"

Throughout the hearings, the Committee questioned witnesses about the scope and magnitude of money laundering and terrorist financing in Canada. While the Committee learned that FINTRAC has a solid reputation internationally, witnesses shared only limited and imprecise information about the extent to which the Regime meets its objective of detecting and deterring money laundering and terrorist financing. The Committee believes that there continues to be a clear need for legislation to combat money laundering and terrorist financing in Canada.

The Committee feels that there is a lack of clear and compelling evidence that Canada's Regime is leading to the detection and deterrence of money laundering and terrorist financing, as well as contributing to law enforcement investigations and a significant rate of successful prosecutions. It is possible that some witnesses were unable to share confidential information in a public meeting. It is also possible that information about the success or failure of the Regime is not being collected. In any event, the Committee feels that the current Regime is not working as effectively as it should, given the time, money and other resources that are being committed by reporting entities, a variety of federal departments and agencies, other partners and taxpayers others.

Given that multinational financial institutions have recently been implicated in money laundering and terrorist financing, the Committee is concerned about non-compliance with the Act by reporting entities. While the majority of non-compliance charges

Responses to several questions are needed:

- *Have the scope and magnitude of money laundering and terrorist financing in Canada diminished over time?*
- *Are the time, money and other resources dedicated to addressing these activities having sufficient "results"?* and
- *What changes are needed to bring about better "results"?*

The Committee feels that the current Regime is not working as effectively as it should, given the time, money and other resources that are being committed by reporting entities, a variety of federal departments and agencies, other partners and taxpayers.

The Committee believes that an approach involving incremental legislative and regulatory changes must end.

Ongoing efforts are needed to ensure that the resources committed to detecting, deterring, investigating and prosecuting money laundering and terrorist financing offences have the best “results” in the least costly, burdensome and intrusive manner.

laid in Canada are in relation to cross-border reporting offences, the Committee is aware of the July 2012 report by the United States (U.S.) Senate Permanent Subcommittee on Investigations of the U.S. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, entitled U.S. Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs, and Terrorist Financing: HSBC Case History, in relation to HSBC and money laundering using international wire transfers. The U.S. Senate Committee made several recommendations designed to strengthen anti-money laundering and anti-terrorist financing controls, particularly in relation to large, multinational financial institutions with affiliates in jurisdictions that are considered to be at high risk of being targeted by money launderers and those who finance terrorism. As financial institutions play a critical role in preventing illicit money from entering the financial system, the Committee feels that FINTRAC must be vigilant in ensuring that Canada’s reporting entities comply with their obligations under the Act.

The Committee believes that an approach involving incremental legislative and regulatory changes must end. Consequently, ongoing efforts are needed to ensure that the resources committed to detecting, deterring, investigating and prosecuting money laundering and terrorist financing offences have the best “results” in the least costly, burdensome and intrusive manner. While it is virtually impossible to eliminate the illegal activities that lead to the need to launder money, a continuation of the current incremental approach – which appears to involve changes to fill gaps by adding reporting entities and to meet evolving FATF recommendations that may or may not have relevance for Canada – is not the solution that Canada needs at this time.

Having conducted a comprehensive study, the Committee’s view is that the Act should be amended to address three issues:

- the existence of a structure for Canada’s Regime that leads to increased performance in relation to the detection, deterrence, investigation and prosecution of money laundering and terrorist financing;
- the existence of information-sharing arrangements that ensure that suitable information is being collected and shared with the right people at the appropriate time, bearing in mind the need to protect the personal information of Canadians; and
- the existence of a scope and focus for the Regime that is properly directed to ensuring that individuals and businesses report the required information to the appropriate entity in an expedient manner.

The time for incremental change to the Regime has ended. The time for examination of fundamental issues has arrived.

*The time for
incremental change to
the Regime has ended.
The time for
examination of
fundamental issues has
arrived.*

CHAPTER THREE – THE DESIRED STRUCTURE AND PERFORMANCE

A. The Desired Structure

Every entity that plays a role in Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime (the Regime) shares a common goal with four elements: detection, deterrence, investigation and prosecution. While there are statutory limitations in relation to their roles and responsibilities, the Committee is not convinced that the federal departments and agencies involved in Canada's Regime are working well together or are being held to account. The Committee believes that more cooperation and an alignment of priorities among these departments and agencies would lead to better performance.

The Committee is aware that the structure of a country's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime reflects that country's needs, and that the design of a particular country's regime may be both similar to and different from the design of other countries' regimes. For example, in some respects, Canada's Regime has a structure that is similar to that of the United States: the financial intelligence units – FINTRAC in Canada and the Financial Crimes Enforcement Network (FINCEN) in the United States – are under the authority of the Department of Finance and the Department of the Treasury respectively. As well, the Committee knows that other structures are possible. Meanwhile, the United Kingdom Financial Intelligence Unit (UKFIU) reports to the Home Office, which is responsible for security, counterterrorism, immigration and policing.

Having FINTRAC under the authority of the Department of Finance reinforces the beneficial links that exist between FINTRAC and Canadian financial institutions; it also ensures that developments in the financial system are quickly communicated to FINTRAC. That said, this structure could result in a degree of detachment between FINTRAC and law enforcement agencies. Any such detachment could give rise to a need to develop one or more mechanisms – such as access to FINTRAC's database by law enforcement agencies – designed to lead to better outcomes in terms of investigations and prosecutions.

One recommendation resulting from the 10-year evaluation of Canada's Regime was the formation of an interdepartmental working group to examine such issues as the sharing of information, the concerns of reporting entities, statistics on the Regime's performance, and the roles and responsibilities of the various departments and agencies that participate in the Regime. The Committee supports this recommendation, and believes that such a group could play a supervisory role in developing anti-money laundering and anti-terrorist financing strategies for the Regime, ensuring that priorities are aligned among the departments and

Every entity that plays a role in Canada's Regime shares a common goal with four elements: detection, deterrence, investigation and prosecution.

Having FINTRAC under the authority of the Department of Finance reinforces the beneficial links that exist between FINTRAC and Canadian financial institutions; it also ensures that developments in the financial system are quickly communicated to FINTRAC.

agencies, and assisting in the sharing of relevant information with appropriate recipients as quickly as possible. Furthermore, this group could focus on the fundamental goals of the Regime, rather than on the concerns of any particular stakeholder within the Regime.

For these reasons, the Committee recommends that:

1. the federal government establish a supervisory body, led by the Department of Finance, with a dual mandate:

- **to develop and share strategies and priorities for combatting money laundering and terrorist financing in Canada; and**
- **to ensure that Canada implements any recommendations by the Financial Action Task Force on Money Laundering that are appropriate to Canadian circumstances.**

This supervisory body should be comprised of representatives of federal interdepartmental working groups and other relevant bodies involved in combatting money laundering and terrorist financing.

B. Statistical Information About “Results” and Costs

An overarching goal for the Committee is “value for money,” one aspect of which is the quantifiable and non-quantifiable “results” of Canada’s Regime. From a quantitative perspective, the Committee is currently unable to assess the efficacy of the Regime in terms of investigations and prosecutions, as insufficient information was presented, and no information was received from law enforcement agencies, the Canadian Security Intelligence Service (CSIS), the Canada Border Services Agency (CBSA) and the Canada Revenue Agency (CRA) about the contribution made by FINTRAC case disclosures to federal prosecutions. From a non-quantitative perspective, it is virtually impossible to determine the extent to which Canada’s Regime has had a deterrent effect.

That said, the Committee is aware that FINTRAC made 777 case disclosures to law enforcement and other government agencies in the 2010-2011 fiscal year. Some of the disclosures occurred in response to a request from agencies that already had sufficient information to begin an investigation, while other disclosures were made to these agencies proactively by FINTRAC. The Committee did not receive information indicating the extent to which FINTRAC disclosures contributed to the success of investigations or provided any new avenues for investigation when disclosures were made in response to a request.

An overarching goal for the Committee is “value for money,” one aspect of which is the quantifiable and non-quantifiable “results” of Canada’s Regime.

FINTRAC made 777 case disclosures to law enforcement and other government agencies in the 2010-2011 fiscal year.

The Royal Canadian Mounted Police (RCMP) told the Committee that, in 2010, it received 93 proactive disclosures from FINTRAC, which resulted in 92 new criminal investigations. Of those 92 investigations, 69 were concluded without charges being laid, while the remaining 23 were ongoing as of February 14, 2012.

The Public Prosecution Service of Canada (PPSC) informed the Committee that, in the 2010-2011 fiscal year, 4 out of 46 people who were charged with money laundering under the *Criminal Code* were convicted, while 8 people pleaded guilty. An additional 6,733 charges were laid for possession of property obtained through criminal activity, with 61 people being convicted and 578 people pleading guilty. Regarding terrorist financing, the PPSC also stated that 6 people have been charged since the 2005-2006 fiscal year; 1 person has been convicted and 1 person has pleaded guilty.

FINTRAC produces an annual public report that may include data regarding the Regime's "results." However, these data are not presented consistently from year to year. Annual reporting of the same data would assist in the evaluation of "results."

Finally, the Committee was informed that a one-for-one link between case disclosures and successful prosecutions does not exist, and that there are dangers in using successful prosecutions to measure the performance of Canada's Regime.

A second aspect of the overarching goal of "value for money" is the costs incurred in order to obtain "results." Expenditures of taxpayer funds in all areas should occur with a view to providing as much value as possible for the amount that is spent. From that perspective, the "results" of Canada's Regime must be assessed in the context of the Regime's costs.

In the 2010-2011 fiscal year, \$64.3 million in direct funding was provided to the CBSA, the CRA, the Department of Finance, FINTRAC, the Department of Justice, the PPSC and the RCMP in support of the Regime. These departments and agencies may have also contributed additional resources from their general operating budgets in support of the Regime. As well, provincial and local law enforcement agencies contributed resources to anti-money laundering and anti-terrorist financing activities in Canada, although no amounts were presented to the Committee.

From this perspective, the Committee recommends that:

- 2. the federal government require the supervisory body recommended earlier to report to Parliament annually, through the Minister of Finance, the following aspects of Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime:**

A second aspect of the overarching goal of "value for money" is the costs incurred in order to obtain "results."

In the 2010-2011 fiscal year, \$64.3 million in direct funding was provided to the CBSA, the CRA, the Department of Finance, FINTRAC, the Department of Justice, the PPSC and the RCMP in support of the Regime.

- the number of investigations, prosecutions and convictions;
- the amount seized in relation to investigations, prosecutions and convictions;
- the extent to which case disclosures by the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada were used in these investigations, prosecutions and convictions; and
- total expenditures by each federal department and agency in combatting money laundering and terrorist financing.

C. Assessing Performance and Enhancing “Value for Money”

It is not possible, with existing information, to determine the extent to which Canada’s Regime is obtaining “results” that are adequate in light of the associated costs. Given the significant costs and efforts involved, the Regime should be more effective than it is. The lack of information on “results” and costs, which was also highlighted in the 10-year external evaluation of the Regime, is a significant deficiency that would be remedied to some extent through annual reporting by the proposed supervisory body. Regular, independent performance reviews of the Regime would ensure that “value for money” is being provided.

Therefore, the Committee recommends that:

- 3. the federal government ensure that, every five years, an independent performance review of Canada’s anti-money laundering and anti-terrorist financing regime, and its objectives, occurs. The review could be similar to the 10-year external review of the regime conducted in 2010, and could be undertaken by the Office of the Auditor General of Canada. The first independent performance review should occur no later than 2014.**

In the course of an examination of the regimes that exist in other countries, the Committee learned about approaches that are used when investigations and prosecutions occur. If adopted here, these approaches could improve the “results” of Canada’s Regime.

For example, some regimes distribute funds forfeited through money laundering and terrorist financing investigations to law enforcement agencies. The agencies use these funds to support training in financial crimes, as well as to finance other anti-money laundering and anti-terrorist financing activities. In Canada, forfeited funds are paid into the Consolidated Revenue Fund. Canada’s law enforcement agencies, like

It is not possible, with existing information, to determine the extent to which Canada’s Regime is obtaining “results” that are adequate in light of the associated costs.

The lack of information on “results” and costs is a significant deficiency.

their counterparts in some other countries, could benefit from additional funds.

Consequently, the Committee recommends that:

4. **the federal government consider the feasibility of establishing a fund, to be managed by the supervisory body recommended earlier, into which forfeited proceeds of money laundering and terrorist financing could be placed. These amounts could supplement resources allocated to investigating and prosecuting money laundering and terrorist financing activities. The government should ensure that implementation of this recommendation does not preclude victims from collecting damages awarded to them by a court of law in a suit brought under the *Justice for Victims of Terrorism Act*.**

The Committee learned that, in the United States, certain law enforcement investigators have expertise in financial crimes, which was developed through participation in anti-money laundering and anti-terrorist financing policing activities. This type of expertise – particularly when it is augmented by ongoing training to ensure that expertise evolves alongside technological advancements – would improve the Regime’s “results.”

Thus, the Committee recommends that:

5. **the federal government ensure that the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada and the Royal Canadian Mounted Police employ specialists in financial crimes, and provide them with ongoing training to ensure that their skills evolve as technological advancements occur.**

In Canada, forfeited funds are paid into the Consolidated Revenue Fund.

Expertise in financial crimes – particularly when it is augmented by ongoing training to ensure that expertise evolves alongside technological advancements – would improve the Regime’s “results.”

CHAPTER FOUR – THE APPROPRIATE BALANCE BETWEEN THE SHARING OF INFORMATION AND THE PROTECTION OF PERSONAL INFORMATION

A. FINTRAC’s Relationship with Law Enforcement, Intelligence, and Other Domestic and Foreign Departments and Agencies

The Committee was told that the privacy provisions of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* have been weakened since 2000 because of the expansion in FINTRAC’s ability to share information with law enforcement, intelligence and other federal departments and agencies, as well as with foreign financial intelligence units with which it has a memorandum of understanding. The Committee was also informed that FINTRAC’s ability to disclose and disseminate information is too restrictive, giving rise to requests that information be more accessible to reporting entities and to other governmental departments and agencies in order to increase the “results” of Canada’s Regime. Furthermore, the Committee was advised that some foreign financial intelligence units provide access to reporting databases and that reporting entities should be permitted to share information with each other under certain circumstances.

The Committee recognizes that a balance is needed: on one hand, law enforcement and other departments and agencies should be supported; on the other hand, individuals have the right to protection of their personal information. It can be difficult to find and maintain this balance, but appropriate resources and measures must exist to ensure the protection of personal information that Canadians have come to expect while still providing law enforcement and other departments and agencies with the information that will assist in the investigation of money laundering and terrorist financing.

An understanding of the manner in which case disclosures are used by those who receive them could lead to improvements in the quality and timeliness of the information provided by FINTRAC. From that perspective, those who receive and use case disclosures should provide FINTRAC with feedback about how case disclosures contribute to investigations and prosecutions, and whether improvements are needed so that the disclosures continue to be useful in investigations and prosecutions.

The Committee recognizes that a balance is needed: on one hand, law enforcement and other agencies should be supported; on the other hand, individuals have the right to protection of their personal information.

An understanding of the manner in which case disclosures are used by those who receive them could lead to improvements in the quality and timeliness of the information provided by FINTRAC.

As a result, the Committee recommends that:

- 6. the federal government require the Royal Canadian Mounted Police, the Canadian Security and Intelligence Service, the Canada Border Services Agency and the Canada Revenue Agency to provide quarterly feedback to the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada regarding the manner in which they use case disclosures and how those disclosures could be improved.**

According to the Act, FINTRAC's mandate is limited to disclosing financial information pertaining to money laundering and terrorist financing. Unless money laundering or terrorist financing is suspected, FINTRAC does not provide case disclosures to law enforcement and intelligence agencies for crimes such as tax evasion. The Committee believes that expanding FINTRAC's mandate to allow the disclosure of information on other crimes would enhance FINTRAC's role in contributing to the investigation and prosecution of criminal activities.

Therefore, the Committee recommends that:

- 7. the federal government permit the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada to provide case disclosures in relation to offences under the Criminal Code or other Canadian legislation.**

Another option to facilitate the sharing of, and increase the usefulness of, information involves providing selected federal departments and agencies with direct access to FINTRAC's database, as occurs in certain other countries. Given the priority placed on individual privacy in Canada, any such access should ensure the protection of personal information.

Consequently, the Committee recommends that:

- 8. the federal government develop a mechanism by which the Royal Canadian Mounted Police, the Canadian Security and Intelligence Service, the Canada Border Services Agency and the Canada Revenue Agency could directly access the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada's database. The Privacy Commissioner of Canada should be involved in developing guidelines for access.**

B. FINTRAC's Relationship with Reporting Entities

The proper balance must exist between providing useful and adequate information to FINTRAC on one hand, and ensuring that the compliance

FINTRAC's mandate is limited to disclosing financial information pertaining to money laundering and terrorist financing.

Another option to facilitate the sharing of, and increase the usefulness of, information involves providing selected federal departments and agencies with direct access to FINTRAC's database.

burden on reporting entities is not onerous in terms of time, money or other resources on the other hand. Although specific information about costs was not provided, the Committee is aware that reporting entities incur costs in complying with their client identification, customer due diligence, recordkeeping, reporting and other obligations under the Act. From that perspective, it is important that the reports submitted by them be as useful as possible, and be submitted as expeditiously as possible, in order to meet the goals of Canada's Regime.

In the 2010-2011 fiscal year, reporting entities submitted nearly 20 million reports to FINTRAC; many of these were likely submitted on an automated basis. Of those reports, 58,722 were suspicious transaction reports that require a greater investment of human resources. The Committee believes that "results" in relation to Canada's Regime must be considered in the context of the compliance costs incurred by reporting entities, with these costs minimized to the extent possible while ensuring that the Regime's objectives are met.

Consequently, the Committee recommends that:

9. the federal government and the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada, in consultation with entities required to report under the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act and its regulations, annually review ways in which:

- **the compliance burden on reporting entities could be minimized; and**
- **the utility of reports submitted by reporting entities could be optimized.**

Given the critical role that both FINTRAC and reporting entities play in the Regime and the shared goal of reducing money laundering and terrorist financing in Canada, FINTRAC should provide reporting entities with feedback and information that educates them about the importance of their contributions and that enhances their role. FINTRAC is well-placed to provide reporting entities with a range of support including sector specific feedback to enhance effectiveness and achieve better "results."

For these reasons, the Committee recommends that:

10. the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada provide entities required to report under the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act with:

- **on a quarterly basis and specific to each entity, feedback on the usefulness of its reports;**

The Committee believes that "results" in relation to Canada's Regime must be considered in the context of the compliance costs incurred by reporting entities, with these costs minimized to the extent possible while ensuring that the Regime's objectives are met.

FINTRAC is well-placed to provide reporting entities with a range of support including sector specific feedback to enhance effectiveness and achieve better "results."

In the Committee's view, reports should – to the extent possible – be submitted to FINTRAC in “real time” in order to enhance the “results” of Canada's Regime.

The relatively low number of money laundering and terrorist financing convictions in Canada could be due to difficulties in having witnesses testify in court.

- on a quarterly basis and specific to each sector, information about trends in money laundering and terrorist financing activities; and
- tools, resources and other ongoing support designed to enhance the training of employees of reporting entities in relation to the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act and its obligations.

In the Committee's view, reports should – to the extent possible – be submitted to FINTRAC in “real time” in order to enhance the “results” of Canada's Regime. For example, the Committee is aware that, in accordance with FINTRAC's Guidelines, reports in relation to electronic funds transfers are currently submitted in batch transfers within five working days of the transaction; similarly, other reports have deadlines for submission.

From that perspective, the Committee recommends that:

- 11. the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada review its guidelines in relation to the period in which reports must be submitted to it by entities required to report under the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act and its regulations. The goal of the review should be to ensure that, to the greatest extent possible, reports are submitted in “real time.”**

In the course of examining the regimes in other countries, the Committee learned that – in some countries – witnesses play an important role in combatting money laundering and terrorist financing. The relatively low number of money laundering and terrorist financing convictions in Canada could be due to difficulties in having witnesses testify in court. The Committee believes that protecting those who assist law enforcement agencies – whether anonymous sources or witnesses who agree to testify at trial – may lead to improved “results.”

For this reason, the Committee recommends that:

- 12. the federal government, notwithstanding the recently proposed changes to Canada's Witness Protection Program Act, ensure that the safety of witnesses and other persons who assist in the investigation and prosecution of money laundering and/or terrorist financing activities is protected.**

With multinational financial institutions such as HSBC failing to comply with anti-money laundering and anti-terrorist financing requirements in their respective jurisdictions, the Committee believes that increased

support for whistle blowers, could lead to improved “results.” The number of incidences of non-compliance by reporting entities could be improved in Canada if individuals were to notify FINTRAC about failures by reporting entities to comply with the Act, or about individuals and entities who may be complicit in money laundering and/or terrorist financing.

Thus, the Committee recommends that:

13. the federal government establish a mechanism by which employees of entities required to report under the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act and its regulations, and other individuals, could anonymously notify the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada about:

- failures to comply with the requirements of the Act; and
- individuals or entities possibly complicit in money laundering and/or terrorist financing.

The number of incidences of non-compliance by reporting entities could be improved in Canada if individuals were to notify FINTRAC about failures by reporting entities to comply with the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, or about individuals and entities who may be complicit in money laundering and/or terrorist financing.

CHAPTER FIVE – THE OPTIMAL SCOPE AND FOCUS

A. Risk-based and Threshold-based Reporting

Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime (the Regime) has both threshold-based and risk-based reporting requirements. For example, the current \$10,000 threshold for large cash transactions does not require an assessment of risk; such an approach for this type of transaction may limit the extent to which criminals try to introduce illicit cash into the financial system through reporting entities. Conversely, with the latter, suspicious transaction reports might help to identify a specific or series of transactions that could be linked to money laundering and terrorist financing.

To the extent that is feasible, all decisions about the design elements of Canada's Regime should be assessed through the lens of the associated risk. These design elements include:

- the sectors that should report;
- the activities that should be reported;
- the information that should be included in reports;
- the extent to which, and manner in which, records should be kept by reporting entities and FINTRAC;
- the frequency and method of client identification and monitoring by reporting entities that should occur;
- the clients in respect of whom identification and monitoring should occur; and
- the information that should be shared by FINTRAC with reporting entities about their reports, as well as with law enforcement and other government agencies in relation to investigations and prosecutions.

The Committee recognizes that an entirely risk-based approach would enable efforts to be focused on clients, transactions and payment methods that are considered to pose the greatest risk for money laundering and terrorist financing. However, an entirely risk-based approach – which is typified by the regime in the United Kingdom – is not appropriate for Canada: there is a need for both threshold-based and risk-based approaches.

To the extent that is feasible, all decisions about the design elements of Canada's Regime should be assessed through the lens of the associated risk.

An entirely risk-based approach is not appropriate for Canada: there is a need for both threshold-based and risk-based approaches.

Accordingly, the Committee recommends that:

14. the federal government enhance Canada's existing anti-money laundering and anti-terrorist financing regime by placing additional emphasis on:

- **the strategic collection of information; and**
- **risk-based analysis and reporting.**

B. Reporting Entities

Consideration should be given to the sectors designated as reporting entities for purposes of Canada's Regime. In determining whether a particular sector should be designated, the circumstances in which cash transactions having a large dollar amount can occur should be an important consideration. From that perspective, in addition to the sectors that are currently designated as reporting entities, consideration should be given to vendors of electronic products, vehicles, large equipment, boats and art, all which could involve large cash transactions. As a payment method, cash presents risks that may not arise with other payment options.

As a payment method, cash presents risks that may not arise with other payment options.

Consequently, the Committee recommends that:

15. the federal government review, on an ongoing basis, the entities required to report under the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act and its regulations to ensure the inclusion of sectors where cash payments exceeding the current \$10,000 threshold are made.

Both risk-based and threshold-based reports are appropriate, depending on the circumstances.

C. International Electronic Funds Transfers

As noted earlier, both risk-based and threshold-based reports are appropriate, depending on the circumstances. Regarding the latter, such reports may be particularly important in respect of international electronic funds transfers, as Canada could be one in a series of countries through which money laundering, terrorist financing and other financial crimes occur.

Some countries are considering removal of the \$10,000 threshold for international electronic funds transfers, the result of which would be the submission of reports in respect of all such transfers. As FINTRAC received approximately 12 million reports in relation to international electronic funds transfers from reporting entities in the 2010-2011 fiscal year, the Committee is concerned that FINTRAC may have insufficient resources to collect and analyze more reports. The removal of such a

threshold would also have implications for reporting entities, which would face increased compliance costs; higher compliance costs could be particularly problematic for some small and medium-sized enterprises. Nevertheless, the Committee believes that money laundering and terrorist financing are global issues, and that international electronic funds transfers are an activity where international standards are required.

The Committee believes that money laundering and terrorist financing are global issues, and that international electronic funds transfers are an activity where international standards are required.

Therefore, the Committee recommends that:

- 16. the federal government eliminate the current \$10,000 reporting threshold in relation to international electronic funds transfers.**

D. Consideration of Technological Changes

One benefit of a parliamentary review requirement is the opportunity it gives legislators to ensure that legislation is amended as economies, societies and technologies evolve. During the current review of the Act, the Committee noted how technology has changed since the 2006 review. Technological changes have implications for the manner in which reporting entities can fulfil their obligations and people can undertake financial transactions.

Prepaid payment cards have emerged as a method of moving “dirty money” across international borders without involving financial institutions.

The development of electronic methods to launder money must be addressed through timely amendments to the Act and its regulations. In particular, prepaid payment cards, which cannot be seized under the Act by law enforcement or border agents because such cards are not defined as “monetary instruments”, have emerged as a method of moving “dirty money” across international borders without involving financial institutions. Without the involvement of financial institutions, no report is required pursuant to the Act. FINTRAC’s ability to detect emerging methods of money laundering and terrorist financing, some of which are related to advancements in technology, is enhanced both through ongoing review of Canada’s Regime and the legislation that establishes it, and through continuous training of its employees.

Consequently, the Committee recommends that:

- 17. the federal government review annually, and update as required, the definition of “monetary instruments” in the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act in order to ensure that it reflects new payment methods and technological changes.**

E. Public Awareness

Residents of all countries – whether individuals or businesses – can play a role in combatting money laundering and terrorist financing, which are global issues. In order for residents to play a role, they must be informed about the activities that constitute money laundering and terrorist financing, and about specific actions they can take in the event that they suspect or are made aware of these activities. At present, many people are unaware of the nature and scope of money laundering and terrorist financing in Canada, and of Canada's Regime. Recently, the Committee completed an examination of Bill C-28, An Act to amend the Financial Consumer Agency of Canada Act, which would create the position of Financial Literacy Leader within the Financial Consumer Agency of Canada. In that context, the Committee believes that the proposed Financial Literacy Leader may have a role to play in educating Canadians about money laundering and terrorist financing.

As a result, the Committee recommends that:

- 18. the federal government, in consultation with the proposed Financial Literacy Leader, develop a public awareness program about Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime, and about actions that individuals and businesses can take to combat money laundering and terrorist financing.**

At present, many people are unaware of the nature and scope of money laundering and terrorist financing in Canada, and of Canada's Regime.

CHAPTER SIX – CONCLUSION

In undertaking the statutory review required by section 72 of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, the Committee heard testimony from federal, provincial and international departments and agencies, as well as the private sector, about the various elements of Canada’s anti-money laundering and anti-terrorist financing regime (the Regime). In determining whether the legislation is having the intended effect, the Committee considered the Act’s purpose and the context in which the legislation was initially enacted and subsequently amended.

There is a lack of clear and compelling evidence that Canada’s Regime is attaining “results” – whether measured by the detection and/or deterrence of money laundering and terrorist financing or by significant contributions to related investigations and prosecutions – that are commensurate with the time, monetary and other resources devoted to it.

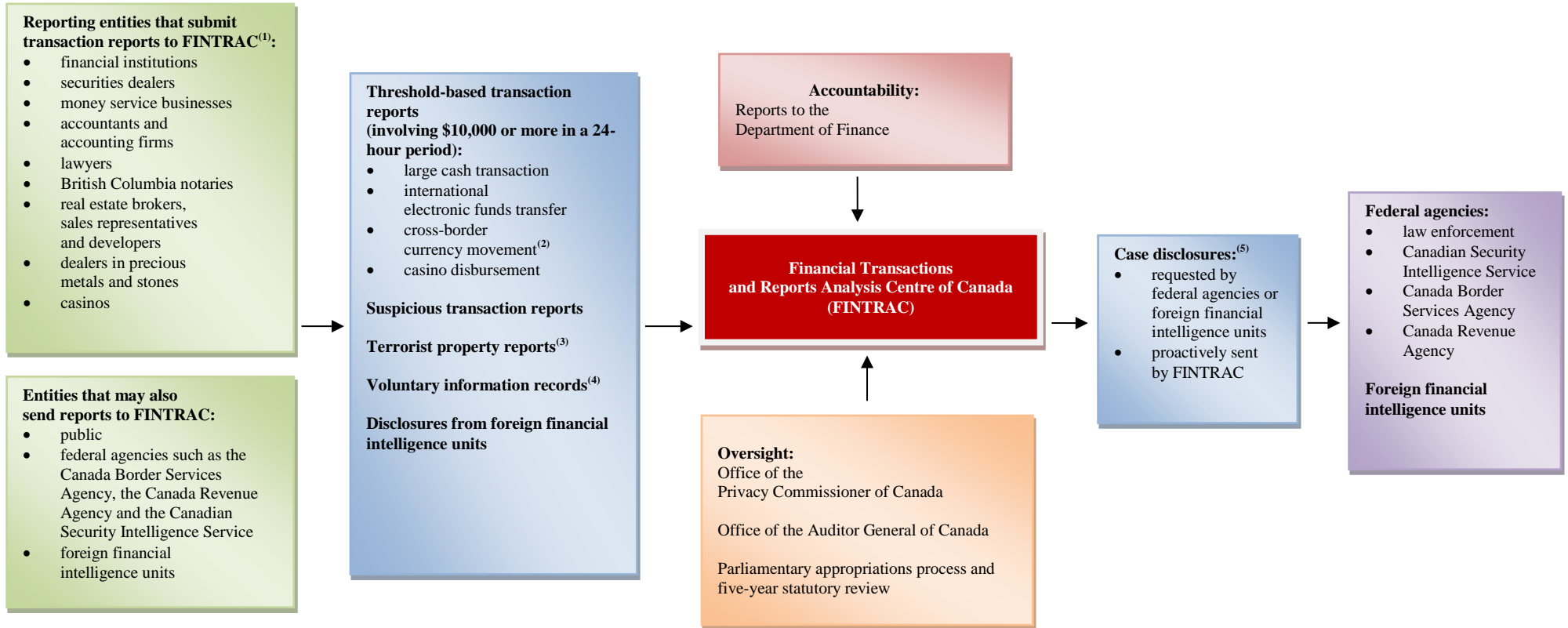
Having considered the testimony, the Committee concludes that there is a lack of clear and compelling evidence that Canada’s Regime is attaining “results” – whether measured by the detection and/or deterrence of money laundering and terrorist financing or by significant contributions to related investigations and prosecutions – that are commensurate with the time, monetary and other resources devoted to it. In some sense, the approach of incremental legislative and regulatory changes that appears to have been used in the past has not been entirely successful. While elements of Canada’s Regime that are working well must be retained, elements that are not having the desired “results” must be changed, and lessons that can be learned from the regimes in other countries must be embraced.

Believing that “value for money” should be an overarching goal, the Committee has made recommendations in three areas:

- the desired structure and performance Canada’s Regime;
- the appropriate balance between the sharing of information and the protection of personal information in that Regime; and
- the optimal scope and focus for the Regime.

The Committee is confident that implementation of these recommendations will lead to the fundamental changes that are needed to improve the efficacy of Canada’s anti-money laundering and anti-terrorist financing regime. The Committee looks forward to examining proposed legislative changes to the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* and to the next statutory review.

APPENDIX A – CANADA’S ANTI-MONEY LAUNDERING AND ANTI-TERRORIST FINANCING REGIME



Notes:

(1) Reporting entities are also required to implement a compliance regime, maintain records of transactions and identify clients.

(2) Only the Canada Border Services Agency submits cross-border currency movement reports to FINTRAC.

(3) Terrorist property reports are submitted when any person has property in his/her possession or control that he/she knows or believes is owned or controlled by or on behalf of a terrorist group or a listed person.

(4) Voluntary information records can be submitted by members of the public or federal agencies.

(5) FINTRAC may disclose information if it has reasonable grounds to suspect that the information to be disclosed would be relevant to an investigation or prosecution of a money laundering or terrorist activity financing offence, or relevant to threats to the security of Canada.

(6) Regarding lawyers, due to an ongoing court challenge examining whether the application of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* to lawyers would contravene solicitor-client privilege,

the provisions of the Act that apply to the legal profession are currently inoperative. Source: Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada, *FINTRAC's Business Process*, 2011, <http://www.fintrac.gc.ca/publications/brochure/2011-02/longdesc-eng.asp>; Financial Transactions and Reports Analysis

Centre of Canada, *Annual Report 2011*, 2011, <http://www.fintrac.gc.ca/publications/ar/2011/ar2011-eng.pdf>.

APPENDIX B – SUMMARY OF THE EVIDENCE

Strengthening Customer Identification and Due Diligence

A. The Act and Its Regulations, and the Department of Finance’s Proposals

1. Client Identification Records

Paragraph 54(1)(a) of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Regulations requires financial entities and casinos to ascertain the identity of at least three authorized signers of each business account. They are not, however, required to keep a record of their identities or to identify the measures taken to confirm the identity of the signers. Proposal 1.1 in the Department of Finance’s December 2011 consultation paper (the consultation paper) suggests that these reporting entities should be required to maintain records regarding the identities of the authorized signers.

2. Exemptions for Introduced Business

Pursuant to subsection 56(2) and paragraph 62(1)(b) of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act (the Act), if a financial institution introduces its client to another financial institution, the second – or recipient – financial institution is exempt from some of the customer identification and due diligence requirements that would normally apply in respect of a new client. Proposal 1.2 in the consultation paper suggests that these exemptions should be reviewed, and that the division of responsibility regarding recordkeeping, client identification and due diligence in relation to the client introduced by one financial institution to another financial institution should be clarified.

3. Non-face-to-face Identification Requirements

In 2007, in Schedule 7 to the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Regulations, the federal government introduced measures for accounts opened at financial institutions in situations where the client is not physically present or the identity of the client cannot be confirmed with a government-issued identification document. Bank statements from another financial institution have been used to confirm the identity of the account holder. Proposal 1.3 in the consultation paper suggests that clarity is needed about what procedures might be used to confirm the identity of the client in the instances discussed above.

4. Signing Authority

Proposal 1.4 in the consultation paper suggests that the requirement that reporting entities must maintain a record of their clients’ signatures should be reviewed.

5. Politically Exposed Foreign Persons

Through the definition of “politically exposed foreign person” in subsection 9.3(3) of the Act, a distinction is implicitly made between clients who are politically exposed foreign persons (PEFPs) and other clients. PEFPs include: heads of state; senior politicians;

senior government, judicial or military officials; senior executives of state-owned enterprises; and political party officials. Due to their prominence and influence, these foreign officials are deemed to be a greater risk in terms of involvement in money laundering and/or terrorist financing activities. Proposal 1.5 in the consultation paper suggests that the definition of “politically exposed foreign person” should be expanded to include close associates of these foreign officials.

6. Politically Exposed Foreign Persons and Insurance Companies

Proposal 1.6 in the consultation paper suggests that insurance companies should be required to determine if a new client is a PEFP, and to follow all relevant PEFP requirements in the event that he/she is found to be such a person.

7. Existing Clients and Politically Exposed Foreign Persons

Under paragraph 54.2(b) and subsection 57.1(2) of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Regulations, financial entities and securities dealers are not required to determine if their existing low-risk account holders are PEFPs. Proposal 1.7 in the consultation paper suggests that reporting entities should be required to determine if all existing account holders are PEFPs.

8. Exemption for Listed Corporations

Pursuant to paragraph 62(2)(m) of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Regulations, reporting entities are not required to keep records in respect of public bodies or corporations with net assets of at least \$75 million that are traded on a Canadian or other designated stock exchange, since – due to their public reporting requirements – these corporations are deemed to be a lower risk in terms of involvement in money laundering and/or terrorist financing activities. Proposal 1.8 in the consultation paper suggests that the threshold of \$75 million should be eliminated.

9. Existence of a Corporation

The frequency with which reporting entities must confirm the existence of a corporation is not identified in the Act. Proposal 1.9 in the consultation paper suggests that reporting entities should be required to confirm annually the existence of their corporate clients. According to the proposal, this confirmation would occur by means of documents issued by the competent authority governing the relevant legislation under which the corporate client is incorporated.

10. Third Party

Pursuant to section 8 of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Regulations, a third party “provides instructions” to reporting entities, although some have interpreted the phrase to mean that the third party “carries out instructions.” Proposal 1.10 in the consultation paper suggests that the term “third party” should be replaced by the term “instructing party.”

B. What the Witnesses Said and Proposed

1. Client Identification

The Ontario Lottery and Gaming Corporation, Amex Bank of Canada and MasterCard supported changes to the existing requirements in relation to non-face-to-face identification, which they believe are complicated and have become less relevant over time. As well, in their view, the Act and its regulations have not been amended to recognize changes in digital identification and authentication methods. Amex Bank of Canada and the Ontario Lottery and Gaming Corporation advocated a more timely administrative approval process, rather than a legislative process, by which new identification methods might be used for the purposes of the Act's identification requirements. They believed that, with this change, the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC) would have to be more open to accepting electronic copies of identification and other documents.

In order to verify the identity of clients more easily, Amex Bank of Canada proposed that specific government databases could be used by reporting entities to confirm the identity of their clients, as is the case in Australia, the United Kingdom and the United States. Amex Bank of Canada also identified a number of examples of electronic documents that could be used to verify the identity of clients.

To encourage the use of a risk-based approach for client identification purposes, MasterCard suggested that a principled standard be considered for non-face-to-face identification rather than prescribing certain data sources that could be used to verify identification.

The Canadian Gaming Association and the Ontario Lottery and Gaming Corporation highlighted that the current regulations for non-face-to-face client identification limit the growth of the Canadian online gaming sector due to the requirements under the Act to provide certain identification documents to the reporting entity, and suggested that these regulations encourage Canadian online gamblers to use offshore gaming companies rather than those offered by provincial gaming operators.

With regard to client identification documents, the Canadian Real Estate Association asked that consideration be given to accepting expired documents for purposes of client identification, particularly for reporting entities with elderly clients.

Western Union emphasized that it has stricter client due diligence requirements than those set out in the Act; it requires identification from its clients when sending \$1,000 or more or when receiving more than \$300 as well as personal interviews when clients are sending more than \$7,500. Western Union also has monitoring systems that analyze transactions occurring across all Western Union locations, with the result that Western Union submits a high number of suspicious transaction reports to FINTRAC.

2. Signing Authority

Amex Bank of Canada supported a review of the record of signing authority requirement, and advocated the adoption of digital identification methods and the elimination of written signature requirements.

3. Politically Exposed Foreign Persons

Mouvement Desjardins and the Investment Funds Institute of Canada asserted that the Department of Finance's proposals regarding client identification and recordkeeping requirements in relation to PEFPs would place an onerous compliance burden on insurance companies. The Investment Funds Institute of Canada stated that existing clients might be reluctant to provide additional personal information, while Mouvement Desjardins argued that expanding the PEFP requirements to existing clients would extend client identification and recordkeeping obligations to low-risk transactions and insurance products; in its view, only those transactions or insurance products that are high risk for money laundering or terrorist activities should be subject to client identification and recordkeeping obligations, and these transactions and products should be specified.

4. Exemption for Listed Corporations

The Investment Funds Institute of Canada and the Investment Industry Association of Canada supported the proposed recordkeeping exemption for listed corporations and the proposed removal of the \$75 million threshold for net assets.

The Investment Industry Association of Canada urged consideration of extending the proposed exemption for listed companies to foreign companies that are listed on a foreign stock exchange. Given that Proposal 1.8 in the consultation paper recognizes that listed companies have extensive reporting requirements under Canadian securities law and thus are at low risk for money laundering or terrorist financing, the Investment Industry Association of Canada believed that a similar exemption should be given to foreign companies that are subject to similar securities regulation regimes.

The Investment Funds Institute of Canada stressed that its members would be concerned if changes to the current exemption that allows investment dealers to use the "allocated compliance model" for client identification, a process that minimizes the duplicative collection of personal client identification, were to occur.

Closing the Gaps in Canada's Anti-Money Laundering and Anti-Terrorist Financing Regime

A. The Act and Its Regulations, and the Department of Finance's Proposals

1. International Electronic Funds Transfer Threshold

Paragraphs 12(1)(b) and (c) of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Regulations require reporting entities to disclose, to FINTRAC, electronic funds transfers of at least \$10,000 originating in or destined for foreign jurisdictions.

Proposal 2.1 in the consultation paper suggests that this \$10,000 threshold amount should be eliminated.

2. Prepaid Payment Cards

Some prepaid payment cards are issued by entities that are not required to report under the Act. Proposal 2.2 in the consultation paper suggests that customer identification and due diligence requirements should apply to entities that issue prepaid payment cards and other prepaid devices.

3. International Transactions and Prepaid Credit Cards

Proposal 2.3 in the consultation paper suggests that the Cross-Border Currency and Monetary Instruments Reporting Regulations should apply to cross-border transactions that occur on a prepaid payment card or other prepaid device.

4. Life Insurance Companies, Agents and Brokers

Subsection 19(1) of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Regulations requires reporting entities to disclose life insurance and annuity policies for which the client will be expected to make payments of at least \$10,000. Other life insurance activities deemed to be low risk for money laundering are not required to be reported. Proposal 2.4 in the consultation paper suggests that the reporting requirements that currently exist in relation to life insurance and annuity payments of a certain amount should be extended to other insurance activities offered by insurance companies, agents and brokers, including account openings and loan products. As well, according to the proposal, the \$10,000 threshold amount for reporting with respect to annuity and life insurance policies should be eliminated.

5. Reporting Obligations Below the Large Cash Transaction Threshold and Life Insurance

Section 17 of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Regulations requires life insurance companies, agents and brokers to disclose all transactions of at least \$10,000. Proposal 2.5 in the consultation paper suggests that, unless the origin of transactions is known and could be deemed to be low risk, these reporting entities should be required to disclose transactions with a value below that threshold amount.

6. Large Cash Transaction Obligations

According to section 13 of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Regulations, reporting entities are required to disclose cumulative large cash transactions of at least \$10,000 in a 24-hour period; however, if those funds are received by an agent or affiliate of the reporting entity, disclosure is not required. Proposal 2.6 in the consultation paper suggests that this exemption in relation to agents and affiliates should be eliminated.

7. Reporting Requirements and Dealers in Precious Metals and Stones

Section 39.1 of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Regulations requires reporting entities to disclose all precious metal and stone transactions that have a value of at least \$10,000 and that meet various other criteria. Proposal 2.7 in the consultation paper suggests that an exemption should be created for the sale of precious metals and stones for manufacturing purposes unrelated to money laundering and terrorist financing.

8. Reporting Obligations for the Accountant Sector

Proposal 2.8 in the consultation paper suggests that an exemption with respect to reporting should be created for activities undertaken by accountants and accounting firms when providing trustee-in-bankruptcy services.

9. 24-Hour Rule

Subsection 3(1) of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Regulations requires reporting entities to disclose multiple transactions that total at least \$10,000 in a 24-hour period. Proposal 2.9 in the consultation paper suggests that the language in the Regulations should be clarified so as not to exclude certain transactions that ought to be disclosed.

B. What the Witnesses Said and Proposed

1. International Electronic Funds Transfer Threshold

Capra International Inc. and KPMG Forensic supported elimination of the \$10,000 international electronic funds transfer (EFT) threshold, believing that the result would be more information being sent to FINTRAC for analysis. Capra International Inc. thought that elimination of the threshold would be particularly beneficial in trying to deter terrorist financing, as it typically involves smaller amounts of money when compared to money laundering or other types of criminal activity. However, KPMG Forensic, Credit Union Central of Canada, the Office of the Privacy Commissioner of Canada and the Canadian Bankers Association expressed doubts about FINTRAC's ability to process and analyze so many additional reports in an effective manner.

The rationale given in the consultation paper for eliminating the international EFT threshold was to target terrorist financing and to be consistent with other jurisdictions around the world; however, the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) stated that an increase in the number of reports being submitted to FINTRAC would not necessarily result in a proportional increase in the number of case disclosures being sent by FINTRAC to law enforcement and other government agencies. The Office of the Privacy Commissioner of Canada and the Canadian Bankers Association identified a need for further study to determine whether a threshold of \$10,000 or some other amount should be the appropriate threshold for international EFT and/or large cash transaction reports.

While KPMG Forensic thought that a change in the international EFT threshold would not be overly problematic for reporting entities that have an automated reporting procedure for EFTs, other reporting entities – such as Credit Union Central of Canada, Mouvement Desjardins, the Canadian Association of Independent Life Brokerage Agencies, the Canadian Life and Health Insurance Association Inc., the Investment Industry Association of Canada and Western Union – indicated that elimination of the international EFT threshold would impose a significant compliance burden on reporting entities given the additional reports that would have to be submitted to FINTRAC. The Investment Industry Association of Canada argued that using a risk-based approach and relying on suspicious transaction reporting to examine smaller financial transactions would be more valuable to FINTRAC in targeting terrorist financing than would lowering the international EFT threshold.

2. Prepaid Payment Cards

According to the Royal Canadian Mounted Police (RCMP), new technologies to carry and transfer money are being examined by law enforcement agencies for their use in money laundering; in particular, store value cards, such as retail gift cards, and prepaid credit cards are increasing in prevalence. The Department of Finance indicated that customer due diligence and client identification should occur in relation to individuals buying prepaid payment cards. KPMG Forensic suggested that further study is needed regarding the type of prepaid payment card that should be included under the Act; for example, open loop prepaid payment cards, which are accepted at numerous retail locations, may be at a higher risk of being used for money laundering when compared to closed loop cards, which are accepted only at a particular retailer.

MasterCard highlighted that non-reloadable and reloadable prepaid credit cards have different levels of risk of being used for money laundering and terrorist financing.¹ It noted that non-reloadable prepaid credit cards have lower value limits and are of lower risk than reloadable prepaid credit cards. Although MasterCard stated that the imposition of customer identification requirements on retailers and issuers of prepaid payment cards would create compliance burdens that would outweigh any anti-money laundering benefits, it suggested that the financial institutions that issue reloadable prepaid cards would be in the best position to perform any customer due diligence requirements. Similarly, Amex Bank of Canada requested that reporting entities not be required to undertake customer due diligence measures in respect of prepaid devices with a balance, or cumulative monthly transaction amount, of less than \$3,000.

The Office of the Privacy Commissioner of Canada argued that the increased collection of personal information by the retail sector would be a significant undertaking with a high compliance burden, and suggested that measures that would not require the collection of personal information should be considered. The Office of the Privacy Commissioner of Canada and KPMG Forensic indicated that establishing a limit for the amount of money

¹ Non-reloadable cards are purchased at retailers, do not have a cash back option and have a maximum load limit at the time of purchase. Reloadable prepaid credit cards can be reloaded with additional funds and cash can be withdrawn from these cards at an automated teller machine; these cards have a greater maximum load limit and are available from financial institutions that issue the cards.

that could be loaded onto prepaid payment cards without client identification requirements being imposed would be a viable alternative to collecting personal information.

3. Precious Metals and Stones

The Canadian Jewellers Association asked that Proposal 2.7 be more specific with regard to the term “manufacturing,” as the term has several different meanings that may not be consistent with the intention of the proposal.

4. Reporting Obligations for the Accounting Sector

The Canadian Institute of Chartered Accountants supported Proposal 2.8 and argued that the proposed exemption should be extended to activities undertaken by accountants when acting as a receiver, receiver-manager, interim receiver or monitor in an insolvency proceeding, since – in those circumstances – accountants are acting under the supervision of a court and not on behalf of a client. According to it, broadening the exemption would also provide consistency with interpretation notices provided by FINTRAC.

Improving Compliance, Monitoring and Enforcement

A. The Act and Its Regulations, and the Department of Finance’s Proposals

1. Registration of Money Services Businesses

Proposal 3.1 in the consultation paper suggests that the information that money services businesses are required to disclose when they register with FINTRAC should be reduced.

2. Eligibility Requirements for Money Services Business Registration

Subsection 3(1) of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Regulations stipulates that individuals convicted of violating current legislation specified in section 11.11 of the Act are prohibited from registering as a money services business. Proposal 3.2 in the consultation paper suggests that individuals should also be prohibited from registering as a money services business if they have been convicted of violating acts that were later repealed or replaced.

3. Non-compliance with Reporting Obligations

According to section 73.15 of the Act, FINTRAC can impose a penalty on reporting entities that have failed to disclose a suspicious transaction, large cash transaction, electronic funds transfer to or from a foreign jurisdiction, or terrorist property report. Non-compliance proceedings against reporting entities that have not complied with the Act terminate after the penalty has been paid. Proposal 3.3 in the consultation paper suggests that FINTRAC should be permitted to require a reporting entity to file the report that it neglected to submit, even after a penalty has been paid, or to impose additional penalties on the reporting entity in the event that it continues to fail to provide FINTRAC with the report.

4. Reasonable Measures

The Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Regulations require reporting entities to take reasonable measures to obtain various information when performing their due diligence role with respect to clients. They are not, however, required to record the reasonable measures that they have taken. Proposal 3.4 in the consultation paper suggests that reporting entities should be required to record the reasonable measures that they have taken in fulfilling their client identification and customer due diligence requirements.

5. Reporting

According to paragraph 73(1)(e.1) of the Act, modifications to the information on the reporting form used by reporting entities must be undertaken through the regulatory process and receive Governor in Council approval. Proposal 3.5 in the consultation paper suggests that the Minister of Finance should have the authority to modify the information on the reporting form.

6. Cross-Border Currency Reporting

Section 12 of the Act requires individuals and entities to report to the Canada Border Services Agency (CBSA) when they have imported or exported monetary instruments; this reporting must occur when the instruments have a value of at least \$10,000. Proposal 3.6 in the consultation paper suggests that the CBSA's powers should be broadened so that it would have the authority to question individuals and entities about their compliance with the Act and to compel truthful responses.

B. What the Witnesses Said and Proposed

1. Non-compliance with Reporting Obligations

According to FINTRAC, having sound recordkeeping and client identification requirements as well as ensuring that reporting entities comply with these requirements are means by which to create an environment that is inhospitable to money laundering and terrorist financing. It also stated that the monetary penalties for non-compliance with the Act are applied sparingly, with only 15 penalties being assessed since the end of 2008, when it became possible to apply monetary penalties. As well, FINTRAC indicated that it will work with reporting entities to improve their compliance with the Act's requirements. KMPG Forensic said that, generally, reporting entities have a desire to comply with their obligations under the Act in order both to meet regulatory requirements and to be socially responsible.

The Public Prosecution Service of Canada provided statistics on the number of charges laid for non-compliance with the Act. During the 2005-2006 to 2009-2010 fiscal years, 89 non-compliance charges were laid, with 3 convictions and 31 guilty pleas; 68 of the 89 charges pertained to cross-border reporting violations. In the 2010-2011 fiscal year, 34 charges were laid for non-compliance with the Act, and all were related to cross-border reporting; there were no convictions and 13 guilty pleas.

Capra International Inc. noted that there is a lack of understanding of reporting obligations and how to identify the level of risk for a transaction. KPMG Forensic, the Canadian Life and Health Insurance Association Inc., C.D. Barcados Co. Ltd. and the Canadian Jewellers Association suggested that FINTRAC should provide more guidance and feedback before sending findings letters to the reporting entities. KPMG Forensic indicated that, as a result of not understanding their reporting requirements and a fear of monetary penalties for non-compliance, reporting entities tend to over-report rather than pose questions to FINTRAC regarding reporting requirements. The Office of the Privacy Commissioner of Canada also observed, in its last audit of FINTRAC in 2009, that reporting entities were submitting reports for transactions that did not meet the threshold of “reasonable grounds to suspect” that the transaction was related to money laundering or terrorist financing; these submissions were occurring because reporting entities feared being fined for non-compliance and they lacked information about what constitutes a suspicious transaction.

In the view of the Canadian Association of Independent Life Brokerage Agencies and the Canadian Life and Health Insurance Association Inc., FINTRAC should provide information on money laundering and terrorist financing trends in relation to particular industries; in this regard, the Canadian Life and Health Insurance Association Inc. advocated the creation, by FINTRAC, of a “threat assessment by sector” document similar to those provided by other countries’ financial intelligence units. Similarly, C.D. Barcados Co. Ltd. and the Canadian Jewellers Association highlighted the need for information on money laundering trends in the precious metals and stones sector, and argued that FINTRAC should provide reporting entities with a sample compliance regime so that they could evaluate whether the measures that they have taken are sufficient to meet the compliance requirements of the Act.

The Canadian Real Estate Association suggested that, rather than imposing a fine on reporting entities that fail to provide FINTRAC with all of the information needed for a report, FINTRAC could require reporting entities to take reasonable measures to obtain the necessary information. Redwood Realty asserted that civil and criminal penalties for non-compliance with an administrative task could be seen to be excessive.

The Investment Industry Association of Canada asserted that, despite the challenges encountered by most reporting entities in trying to obtain feedback from FINTRAC, FINTRAC is open to hearing from the reporting entities and to learning more about the needs of the various industries. Capra International Inc. commented that FINTRAC is often constrained in its ability to provide feedback to reporting entities due to the Act’s restrictions regarding the sharing of information as well as privacy legislation.

Strengthening the Sharing of Information in Canada’s Anti-Money Laundering and Anti-Terrorist Financing Regime

A. The Act and Its Regulations, and the Department of Finance’s Proposals

1. Disclosure Information

According to subsection 55(7) of the Act, FINTRAC is able to disclose designated – rather than all – information to law enforcement and other government agencies. Proposal 4.1 in the consultation paper suggests that the designated information that FINTRAC is permitted to share with law enforcement and other government agencies should be expanded to include:

- the gender and occupation of the individual to whom the disclosure is related;
- the grounds for suspicion provided by international partners;
- the narrative from cross-border seizure reports;
- the actions that have been taken by reporting entities with respect to a suspicious transaction; and
- the “reasonable grounds to suspect” for which FINTRAC has decided to share this information.

2. Foreign Information Sharing

Section 58 of the Act permits FINTRAC to share designated information with law enforcement, government or foreign agencies that have powers and duties that are similar to those of FINTRAC. Proposal 4.2 in the consultation paper suggests that FINTRAC should be permitted to disclose the identity of the foreign entity or individual to foreign agencies when it would be relevant to do so.

3. Information Sharing and Registered Charities

The Canada Revenue Agency’s Charities Directorate, which administers the registration of charities, receives information from government entities, such as CSIS, the RCMP and FINTRAC. Proposal 4.3 in the consultation paper suggests that the CBSA should be permitted to share information with the Charities Directorate when it is related to cross-border seizures associated with charities.

4. Disclosure of Information on Charities

Proposal 4.4 in the consultation paper suggests that the conditions under which FINTRAC discloses information to the Canada Revenue Agency (CRA) should be reviewed.

5. Disclosures to the Canada Border Services Agency

Under paragraph 55(3)(e) of the Act, FINTRAC is required to disclose, to the CBSA, information that is relevant to cases related to the importation of prohibited, controlled or regulated goods. Proposal 4.5 in the consultation paper suggests that this disclosure requirement should be expanded to include the exportation of these goods.

6. Disclosures for National Security

Proposal 4.6 in the consultation paper suggests that FINTRAC should be required to disclose information to the CBSA when there are grounds to suspect that there may be a threat to national security.

7. Disclosures to Police

Subsection 36(2) of the Act requires FINTRAC to disclose pertinent information to the police when there are reasonable grounds to suspect that the information is relevant to a money laundering or terrorist financing offence. Proposal 4.7 in the consultation paper suggests that this disclosure requirement should be extended to cases where a person may be in imminent danger of physical injury or death.

B. What the Witnesses Said and Proposed

1. Disclosure Information

Capra International Inc. stated that, under section 55 of the Act, FINTRAC can only disclose designated information to law enforcement and other government agencies, while FINTRAC mentioned that there is a disclosure threshold that must be met before information is provided to law enforcement and other government agencies; the disclosure threshold includes an examination of voluntary information reports from law enforcement and other government agencies or the public, suspicious transaction reports, newspaper articles and other media to determine whether the disclosure of information is warranted. FINTRAC indicated that, with regard to foreign requests for information, it has the discretion to determine whether it will disclose information, even if a memorandum of understanding exists between the financial intelligence units of the two countries; in 2010, FINTRAC provided 150 disclosures to, and received 50 disclosures from, foreign financial intelligence units.

The Canadian Bankers Association argued that FINTRAC should be permitted to disclose information to reporting entities and that, under certain circumstances, reporting entities should be allowed to disclose information to each other. An example provided by the Canadian Bankers Association of the restrictions placed on FINTRAC with regard to the disclosure of information is that FINTRAC cannot ask a reporting entity for additional information after receiving a suspicious transaction report. It highlighted that, under the Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT) Act of 2001, the United States allows banks to share information under very rigid circumstances. While the Canadian Bankers Association acknowledged the need for the protection of personal information, it

advocated a balance between the protection of personal information on one hand and preventing criminals from using financial institutions and other reporting entities to launder funds or finance terrorism on the other hand.

In order to improve communication among the partners in Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime, Capra International Inc. argued that the Department of Finance should lead an interdepartmental working group with the partners to examine regime-related legislation and regulations with a view to removing any barriers that would decrease the efficiency of the regime.

2. Disclosure of Information on Charities

The Canadian Bar Association indicated that a more extensive review of the disclosure provisions in the Act as they pertain to charities should be conducted in order to address deficiencies in the collection and use of information against registered charities, and to ensure that the principles of procedural fairness and natural justice are observed.

Countermeasures

A. The Act and Its Regulations, and the Department of Finance's Proposals

1. Countermeasures

Proposal 5.1 in the consultation paper suggests that the Minister of Finance should require reporting entities to take countermeasures in relation to foreign states and foreign entities that are deemed to be high risk for facilitating money laundering or terrorist financing; the list of countermeasures would be an enhancement of the Act's existing requirements in relation to domestic transactions and domestic reporting requirements. For example, reporting entities would be required to identify clients, disclose the documents used to identify clients, take reasonable measures to identify the persons who control corporations and entities, ascertain the identity of clients of foreign financial institutions with whom the reporting entity has a relationship, and perform due diligence in relation to clients, among other requirements. Moreover, with respect to transactions, the reporting entity would be required to determine the purpose of specified transactions, monitor designated transactions, keep records of these transactions and report to FINTRAC, relevant transactions originating from or destined for foreign jurisdictions.

2. Foreign Entities

Proposal 5.2 in the consultation paper suggests that foreign entities should be classified in one of three categories:

- foreign entities that would be deemed to be reporting entities in Canada;
- entities incorporated, formed or operating in a foreign jurisdiction, including branches or subsidiaries of the entity; and
- entities not otherwise subject to the Act.

B. What the Witnesses Said and Proposed

1. Countermeasures

In the view of KPMG Forensic, FINTRAC should provide more guidance to reporting entities, including by providing ratings for countries to indicate the degree to which they present a risk of money laundering and/or terrorist financing. The Canadian Real Estate Association asserted that non-face-to-face identification methods should still be allowed under the proposed countermeasures, as relying on face-to-face identification measures would be impractical and would place a burden on reporting entities that would be too high. The Canadian Institute of Chartered Accountants said that the boundaries of the proposed countermeasures are unclear and urged further guidance on the proposed changes to the regulations. Lastly, Mouvement Desjardins supported the proposed changes in relation to countermeasures, as they would provide the federal government with the ability to implement countermeasures against foreign states and foreign entities quickly by providing information directly to reporting entities; however, the government would need to provide support to reporting entities to implement any of these measures.

Other Proposals

A. The Act and Its Regulations, and the Department of Finance's Proposals

1. Suspicious Activities

As indicated in subparagraph 3(a)(iii) of the Act, reporting entities are required to report suspicious transactions. Proposal 6.1 in the consultation paper suggests that reporting entities should be required to report activities that would give rise to suspicion of money laundering or terrorist financing.

2. Submitting Reports to FINTRAC

Subsection 12(5) of the Act requires the CBSA to submit, to FINTRAC, cross-border currency records in relation to monetary instruments having a value of at least \$10,000; at present, the CBSA provides both electronic and physical records in this regard. Proposal 6.2 in the consultation paper suggests that the Act should be clarified in order to ensure that both physical and electronic records are provided.

3. Threshold for Non-compliance Disclosures

Subsection 65(1) of the Act stipulates that FINTRAC may disclose information to the police when there “is evidence of a contravention” of Part 1 of the Act. Proposal 6.3 in the consultation paper suggests that FINTRAC should be able to disclose information when disclosure “would be relevant to a contravention” of Part 1 of the Act.

4. Client Credit Files

Paragraphs 14(i) and 30(a) of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Regulations require reporting entities to retain records of their client credit

files when they do so as part of their normal operations. Proposal 6.4 in the consultation paper suggests that reporting entities should be required to create and retain a client credit file when it enters into a credit arrangement.

B. What the Witnesses Said and Proposed

1. Suspicious Activities

The Canadian Institute of Chartered Accountants argued that the wording of Proposal 6.1 is unclear, as it could be interpreted to include certain accounting activities, such as assurance services, that are currently not covered by the Act. In its view, clarity is needed. The Office of the Privacy Commissioner of Canada stated that this proposal could encompass activities that take place before a financial transaction actually occurs, which would increase the level of over-reporting to FINTRAC by reporting entities.

Technical Amendments

A. The Act and Its Regulations, and the Department of Finance's Proposals

1. Immigration and Refugee Protection Act

Proposal 7.1 in the consultation paper suggests that subsection 36(1.1) and paragraph 55(3)(d) of the Act should refer to section 91 of the Immigration and Refugee Protection Act in order to permit FINTRAC to recognize offences under section 91 for information-sharing purposes.

2. Financing of Terrorist Activities

Proposal 7.2 in the consultation paper suggests that, in order to require FINTRAC to inform the public about its activities in relation to terrorist financing, a reference to the financing of terrorist activities should be added to the Act.

Proposals in the Department of Finance's November 2011 Consultation Paper in Relation to the *Proceeds of Crime (money laundering) and terrorist financing regulations*

A. Introduction of "Business Relationships"

1. Department of Finance Proposal

Proposal 1.1 in the Department of Finance's November 2011 consultation paper suggests that the term "business relationship" should be added to the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Regulations to define the ongoing relationship between a reporting entity and its clients. According to the proposal, the term would mean activities and transactions between a reporting entity and its clients, and reporting entities would be required to maintain a record of their business relationships. This proposal would support the notion that reporting entities must understand the ongoing

relationship that they have with a client, rather than conduct customer due diligence measures only when an account is opened or when a relationship commences.

2. What the Witnesses Said and Proposed

The Canadian Association of Independent Life Brokerage Agencies stated that business relationships of the type envisioned in Proposal 1.1 do not exist between its members and their clients. Moreover, according to it, its members may not have met the client or been privy to the discussions related to the transaction. Similarly, the Canadian Gaming Association argued that the concept of “business relationship,” as it is described in the proposal, is not relevant to the gaming sector.

KPMG Forensic argued that the concept of a “business relationship,” as described in Proposal 1.1, is unclear, and was concerned that the concept would be applied in unintended areas. It questioned whether the concept of a “business relationship” would apply to all transactions and clients, including low-risk clients and transactions. As an example, KPMG Forensic identified certain types of low-risk transactions, such as the exchange of mortgage-backed securities, that are exempted from the provisions of the anti-money laundering and anti-terrorist financing regime in the United States.

B. Customer Due Diligence in Respect of Suspicious Transactions that Are Otherwise Exempted from Customer Due Diligence Obligations

1. Department of Finance’s Proposal

Proposal 2.1 in the Department of Finance’s November 2011 consultation paper suggests that reporting entities should be required to determine the identity of clients who conduct transactions that give rise to suspicion of money laundering or terrorist financing; according to the proposal, there should be no exception to this requirement.

2. What the Witnesses Said and Propose

In the opinion of Western Union, adoption of Proposal 2.1 could lead to compliance duplication if both money services businesses and financial institutions are required to fulfil customer due diligence obligations.

C. Customer Due Diligence in Respect of Suspicious Attempted Transactions

1. Department of Finance’s Proposal

Proposal 2.2 in the Department of Finance’s November 2011 consultation paper suggests that reporting entities should be required to determine the identity of a person who attempts to conduct transactions that would give rise to suspicion of money laundering or terrorist financing.

2. What the Witnesses Said and Proposed

KPMG Forensic argued that the requirement to conduct customer due diligence for transactions and attempted transactions that would give rise to suspicion of money laundering or terrorist financing could contravene existing obligations in FINTRAC guidelines, which require reporting entities not to “tip off” clients about whom they intend to submit a suspicious transaction report.

D. Expand Customer Due Diligence Measures for Beneficial Ownership Information

1. Department of Finance’s Proposal

Proposal 3.1 in the Department of Finance’s November 2011 consultation paper suggests that reporting entities should be required to take reasonable measures to determine and record the beneficial ownership of their clients that are corporations, entities or trusts.

2. What the Witnesses Said and Proposed

KPMG Forensic noted that the determination of beneficial ownership is difficult and is not always possible. For example, according to it, public documentation may not exist to establish the beneficial ownership of foreign entities. It also felt that Proposal 3.1 is unnecessary, since the “reasonable measures” taken to determine the beneficial ownership of a corporation or other entity generally would involve the reporting entity asking the corporation or other entity to provide the identity of its beneficial owners.

E. Extend Ongoing Monitoring to All Risk Levels of Customers

1. Department of Finance’s Proposal

Proposal 3.2 in the Department of Finance’s November 2011 consultation paper suggests that reporting entities should be required to perform ongoing monitoring in relation to all clients, rather than only their high-risk clients.

2. What the Witnesses Said and Proposed

KPMG Forensic noted that enhanced customer due diligence measures and ongoing monitoring of clients should focus on the clients that pose the highest risk. It stated that, currently, reporting entities focus their monitoring efforts on the 5% to 10% of their clients who present the greatest risks; adoption of Proposal 3.2 would require reporting entities to focus on all of their clients.

Western Union suggested that adoption of Proposal 3.2 would negatively affect the risk-based approach of Canada’s anti-money laundering and anti-terrorist financing regime by imposing costly and burdensome ongoing monitoring obligations on reporting entities. The Canadian Jewellers Association also argued that this and other proposals would impose a high compliance burden on dealers in precious metals and stones; consequently,

in its view, this proposal, among others, should not apply to dealers in precious metals and stones.

F. Conduct Ongoing Monitoring in Respect of Business Relationships

1. Department of Finance's Proposal

Proposal 3.3 in the Department of Finance's November 2011 consultation paper suggests that reporting entities should be required to conduct ongoing monitoring of the entire business relationship that they have with their clients.

2. What the Witnesses Said and Proposed

The Canadian Real Estate Association and Redwood Realty argued that ongoing monitoring of clients should not apply to the real estate sector, where the relationship with the client is generally limited to a single transaction. Similarly, the Canadian Jewellers Association felt that Proposal 3.3 should not apply to dealers in precious metals and stones. Western Union was concerned about the costs, processes and infrastructure required to perform ongoing monitoring.

G. Purpose and Nature of a Business Relationship

1. Department of Finance's Proposal

Proposal 3.4 in the Department of Finance's November 2011 consultation paper suggests that reporting entities should be required to maintain a record of the purpose and nature of their business relationships with their clients.

2. What the Witnesses Said and Proposed

KPMG Forensic suggested that the purpose of Proposal 3.4 is unclear, and argued that the proposal could be unnecessary. Furthermore, it stated that the nature of the relationship between a reporting entity and its client is not always easy to determine. The Canadian Jewellers Association suggested that this proposal should not apply to dealers in precious metals and stones.

H. Clarify and Expand the Application of Enhanced Customer Due Diligence Measures

1. Department of Finance's Proposal

Proposal 3.5 in the Department of Finance's November 2011 consultation paper suggests that reporting entities should be required to undertake enhanced due diligence measures in relation to high-risk clients, including with regard to the identification of clients, the maintenance of up-to-date client identification information and ongoing client monitoring.

2. What the Witnesses Said and Proposed

The Canadian Jewellers Association commented on the introduction of the concept of enhanced customer due diligence and its associated recordkeeping requirements. It noted that, while it understands the Department of Finance's position, the adoption of Proposal 3.5 could impose a significant compliance burden on dealers in precious metals and stones, depending on the manner in which the proposal is drafted in FINTRAC guidelines. As such, it believed that dealers in precious metals and stones should be exempt from this proposed measure.

Other Witness Views and Proposals

A. The Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada's New Director

FINTRAC's new Director, who assumed office on 15 October 2012, said that demand for FINTRAC's products is high because of both threats to the safety and security of Canadians and FINTRAC's ability to trace monetary flows. He also noted that FINTRAC's contributions to Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime are often misconceived and must be considered in the context of the relative contributions of other federal departments and agencies that participate in the regime, and suggested that FINTRAC must constantly adapt and could potentially improve its reporting if the Act's reporting threshold in relation to international electronic funds transfers was reduced. He identified five key areas where action is required in order to strengthen Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime: deepen and strengthen FINTRAC's relationships with other federal departments and agencies that participate in the regime; better define risk factors to be monitored and establish risk profiles by sector; use the parliamentary review process to address some of the Act's limitations regarding the type of information that should be received and disclosed by FINTRAC; improve technological capabilities to facilitate electronic manipulation and sharing of information; and improve and constantly update the training of FINTRAC employees in order to ensure an ability to respond to new technologies as well as money laundering and terrorist financing techniques.

B. Funding for Canada's Anti-money Laundering and Anti-terrorist Financing Regime

Capra International Inc. recognized that the efficiency of Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime has increased since 2008, but stated that additional improvements are unlikely under current funding arrangements. In particular, it indicated that the regime-based funding directed to the RCMP is not sufficient for it to respond to FINTRAC's proactive disclosures. Moreover, Capra International Inc. noted that there is a discrepancy between funded and unfunded regime partners, and stated that funded partners have a stronger commitment to the regime; FINTRAC is the only fully funded partner. Lastly, it recognized that partially funded regime partners commit their own resources to anti-money laundering and anti-terrorist financing activities.

C. Statistics

Capra International Inc. identified the existence of difficulties in making links between and among reports received by FINTRAC, case disclosures made by FINTRAC to law enforcement agencies, actions taken by law enforcement agencies, charges laid and convictions won by the Public Prosecution Service of Canada.

The RCMP and CSIS indicated that the abilities and efficiency of FINTRAC have improved greatly over time, while the CRA noted that statistics in relation to Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime may not capture the criminal investigations that it has undertaken with the information received from FINTRAC.

Capra International Inc. indicated that data collection in relation to Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime occurs by each department or agency for its own purposes; consequently, these data are not harmonized. It argued that the federal government should create an interdepartmental working group to address this issue and to coordinate the collection of statistics among regime partners.

The Office of the Privacy Commissioner of Canada argued that better quantitative measures of the performance of Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime should be established. Moreover, it said that any amendments to the regime should be supported by data and evidence.

D. Risk-based Approach

American Express, KPMG Forensic, the Canadian Bankers Association, Mouvement Desjardins, Credit Union Central of Canada, MasterCard, Capra International Inc., the Canadian Life and Health Insurance Association Inc., the Canadian Jewellers Association and the Investment Industry Association of Canada either supported a risk-based approach or were concerned about the proposals in the Department of Finance's November and December 2011 consultation papers that would involve a departure from a risk-based approach. Furthermore, they recognized that reporting entities have limited resources and that their compliance efforts are best directed towards high-risk, rather than all, clients and transactions.

KPMG Forensic noted that the best practice globally in relation to an anti-money laundering and anti-terrorist financing regime is a risk-based approach, which is recommended by the Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) and is used in other countries, including the United States and the United Kingdom. It questioned the value of requiring reporting entities to allocate resources to the monitoring of relatively low-risk clients and transactions. Similarly, the Canadian Bankers Association stated that the purpose of using a risk-based approach is not to reduce reporting entity compliance costs, but rather to provide FINTRAC with better information. Further, it argued that reporting entities know their customers best and, as such, are able to determine which customers pose the greatest risks.

Capra International Inc. noted that a risk-based approach is used in government policy. It argued, for example, that since FINTRAC has performed a compliance examination on

only 0.3% of reporting entities to date, it must have used a risk-based approach in determining which reporting entities should be examined. The Canadian Life and Health Insurance Association Inc. supported a risk-based approach as a means of minimizing the compliance burden and of permitting reporting entities to allocate their resources more efficiently. Noting that insurance products are at a relatively low risk for money laundering, it suggested that reporting entities should be permitted to use simplified customer due diligence measures for relatively low-risk products, such as critical illness insurance and term insurance. Similarly, the Canadian Jewellers Association argued that dealers in precious metals and stones should receive a lower risk assessment than other sectors.

The Canadian Life and Health Insurance Association Inc. supported the recommendations in the FATF's October 2009 report, Risk-Based Approach: Guidance for the Life Insurance Sector, which identified different risks by type, including customer, product, service, transaction, delivery channel and country. In arguing for a risk-based approach, the Investment Industry Association of Canada indicated that each firm can establish its own risk-assessment regime based on the guidelines established by FINTRAC, which require reporting entities to assess risk in relation to product, transaction, client and jurisdiction. The Canadian Institute of Chartered Accountants suggested that the government should provide financial institutions with guidance about countries that pose a relatively higher risk of money laundering.

Lastly, the Investment Industry Association of Canada recognized that Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime already uses a risk-based approach, and suggested that the proposals in the Department of Finance's consultation papers deviate from that approach.

E. Compliance Burden

Credit Union Central of Canada spoke about the compliance burden imposed on reporting entities that are small businesses, such as credit unions. It noted that the current "one-size-fits-all" regulations mean that it is easier for large institutions to comply because of their size and ability to automate many of the requirements of Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime. Consequently, it suggested that the regime's regulatory requirements should be "filtered" through a "small business lens." Jewellers Vigilance Canada Inc. characterized the compliance burden imposed on small business dealers in precious metals and stones as "onerous."

The Canadian Jewellers Association, Jewellers Vigilance Canada Inc. and C.D. Barcados Co. Ltd. emphasized that the precious metals and stones sector consists primarily of small independent businesses that have not necessarily adopted technology, including email, which makes communication among dealers in precious metals and stones difficult. They suggested that the proposed requirements appear to target only low-risk transactions occurring with retail jewellers, rather than high-risk transactions that take place with transient dealers who purchase precious metals and stones from the public, for example. Jewellers Vigilance Canada Inc. argued that the existing compliance burden for small

independent jewellers is very high, as most jewellers do not deal with cash transactions exceeding \$10,000 yet are required to maintain a compliance regime.

C.D. Barcados Co. Ltd. mentioned that the Canadian standards for jewellers go beyond FATF recommendations, which have a \$15,000 cash transaction threshold, and argued that only those entities that would like to accept more than \$15,000 in cash should be subject to the reporting requirements of Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime; entities that agree not to accept \$15,000 or more in cash should not be subject to the regime. Similarly, the Canadian Jewellers Association suggested that dealers in precious metals and stones, and perhaps other reporting entities, should be exempt from the regime's reporting requirements if they agree not to receive cash exceeding a certain threshold amount. Moreover, it urged an increase in the large cash reporting threshold to \$15,000, as recommended in the February 2012 FATF report.

The Investment Funds Institute of Canada supported the Department of Finance's proposals to improve efficiency, minimize the compliance burden and avoid duplication while meeting anti-money laundering objectives.

According to the Canadian Real Estate Association and Redwood Realty, most realtors are entrepreneurs and small businesses, with the majority conducting fewer than 10 transactions per year; consequently, the compliance burden under the Act is high for most realtors.

F. Protection of Personal Information

The Office of the Privacy Commissioner of Canada, which – under the Act – biennially reviews the measures taken by FINTRAC to protect the information that it collects, suggested that FINTRAC receives information beyond its legislative mandate. FINTRAC stated that it takes the privacy requirements of Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime seriously, and undertakes efforts to ensure that reporting entities do not send information that it does not want or need. Furthermore, it noted that information that is not needed is either returned to the reporting entity or destroyed.

The RCMP stated that it has compiled a database of information collected from FINTRAC disclosures. Following a review by the Office of the Privacy Commissioner of Canada, the RCMP determined that it did not need this information, which has since been deleted.

The Office of the Privacy Commissioner of Canada commented on what it believes is the gradual weakening of the privacy provisions of the Act since 2000, and noted that FINTRAC's ability to share information with other government entities has been expanded to include the Communications Security Establishment, the RCMP, CSIS, the CRA, the CBSA, and Citizenship and Immigration Canada. However, it also stated that its review of FINTRAC did not identify any inappropriate case disclosures made to law enforcement or other government agencies.

As well, the Office of the Privacy Commissioner of Canada argued that, in the event that FINTRAC's mandate is broadened, FINTRAC should be subject to permanent oversight

with respect to its information-protection measures because of the implications of an expanded mandate for the privacy of Canadians.

From its perspective as a recipient of information from FINTRAC, the CRA stated that the privacy requirements of Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime are restrictive. It noted that the decision to include tax evasion as a predicate offence under the regime had not materially changed the quantity of information shared by FINTRAC; therefore, there should not be any concern with respect to the protection of personal information. Moreover, the CRA indicated that it could not freely retrieve FINTRAC's database because of restricted access to the information.

KPMG Forensic was more concerned about the sharing of personal information than it was about privacy, and argued that more – rather than less – information is better for investigators. According to it, the financial intelligence units in other countries seem to have a greater ability to share personal information. It argued that financial institutions should be permitted to share personal information among themselves, with appropriate safeguards to address legitimate privacy concerns arising from that sharing.

The Canadian Bankers Association also suggested that financial institutions should be permitted to share personal information among themselves. It argued that, without an ability to share such information, a financial institution could terminate its relationship with a client believed to be involved in money laundering or terrorist financing, only to have that client obtain those services from another financial institution.

The Canadian Life and Health Insurance Association Inc. noted that the balance between privacy requirements on one hand and the ability to share personal information with law enforcement and FINTRAC on the other hand is problematic. It recognized that the privacy legislation in each jurisdiction impedes the cross-border flow of personal information between financial institutions and financial intelligence units. The Canadian Association of Independent Life Brokerage Agencies suggested that insurance policy contracts should contain a clause that informs the client that FINTRAC will have access to the personal information contained in the contract or application once the contract begins. The Canadian Bar Association argued that strong controls regarding the sharing of personal information are needed in order to protect the privacy of Canadians that is guaranteed in legislation and by the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

With respect to data retention, FINTRAC indicated that it is required to retain personal information received from reporting entities for 10 years and must destroy that information after 15 years. The RCMP retains personal information related to proceeds of crime or money laundering investigations for eight years.

G. Access to Information

The Office of the Information Commissioner of Canada questioned both whether the personal information held by FINTRAC should be protected indefinitely and the circumstances under which the interests of the public outweigh the privacy provisions of Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime. It noted what it sees

as unnecessary access-to-information exemptions, both in the Act and in the Access to Information Act. In particular, it noted that exemptions exist in section 24 of the Access to Information Act and are listed in Schedule II of that Act for information submitted to and retained by FINTRAC under paragraphs 55(1)(a), (d) and (e) of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act.

According to the Office of the Information Commissioner of Canada, different partners in Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime are subject to different access-to-information requirements; some of the documentation held by FINTRAC is subject to the exemption in section 24 of the Access to Information Act, while other types of information held by FINTRAC, and information held by CSIS and the RCMP, are subject to the general access-to-information provisions of the Access to Information Act. It suggested that the section 24 exemption in the Access to Information Act in respect of paragraphs 55(1)(a), (d) and (e) of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act should be removed. According to it, those exemptions could be incorporated directly into the Access to Information Act in order to eliminate duplication and confusion.

From the perspective of the Office of the Information Commissioner of Canada, the balance between the public's right to know on one hand and the protection of personal information on the other hand has been lost, as information referred to in paragraphs 55(1)(a), (d) and (e) of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act is – in effect – permanently protected from public disclosure due to section 24 of the Access to Information Act. It argued that access to personal information should be denied in only specific and limited circumstances.

H. Reporting Entities and Other Sectors to Be Included in the Regime

1. Reporting Entities

a. Insurance Companies

The insurance sector has been recognized by the FATF as a sector that should be covered by anti-money laundering and anti-terrorist financing legislation. The Canadian Association of Independent Life Brokerage Agencies and the Canadian Life and Health Insurance Association Inc. do not disagree with the FATF, and asserted that the insurance sector is at low risk of money laundering or terrorist activity financing, as insurance companies do not accept cash and only certain investment policies offered by insurers could pose a risk of being used to launder money. The Canadian Life and Health Insurance Association Inc. indicated that neither the RCMP nor the Sûreté du Québec could identify any situations in Canada where insurance proceeds were used to launder money.

With regard to the current reporting requirements for the insurance sector, the Canadian Association of Independent Life Brokerage Agencies commented that managing general agents, who are intermediaries between insurance advisors and insurance companies, have the same reporting and client identification obligations as advisors, even though

they do not meet with clients. Regarding managing general agents, it argued that these obligations are difficult and that compliance with them is costly; consequently, in its view, any future expansion of these obligations would be a challenge for managing general agents.

b. Casinos

The Ontario Lottery and Gaming Corporation and the Canadian Gaming Association highlighted that casinos and gaming in Canada are regulated by the provinces/territories as well as by FINTRAC. The Ontario Lottery and Gaming Corporation noted that, although casinos in Canada may be operated by private companies, they are owned and regulated by provincial/territorial Crown agencies. Similarly to FINTRAC, provincial gaming legislation also regulates client identification and transactions in casinos; for example, in Ontario, casinos are required to track cash transactions that exceed \$2,500.

In the view of the Canadian Gaming Association, the federal government and FINTRAC should recognize that money laundering in casinos can occur only in the event of a payout and that casinos must report to FINTRAC whenever there are payouts of \$10,000 or more.

c. Lawyers and Law Firms

The Department of Finance indicated that lawyers are involved in a variety of financial transactions on behalf of their clients; as a result, there is a risk of money laundering in the legal profession. In particular, according to the Department, transactions that take place through lawyers' trust accounts as well as trust accounts opened by a lawyer for a specific client could hide the identity of clients and their associated financial transactions.

The Federation of Law Societies of Canada explained that provincial/territorial law societies have implemented rules to cover any perceived gaps in Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime, in particular with a "no cash" rule that prevents lawyers from accepting cash exceeding \$7,500 for financial transactions and other rules in relation to client identification. It indicated that the federal government has not found the client identification rules to be sufficient to combat money laundering in the legal profession, and requires lawyers to submit reports to FINTRAC for financial transactions.

The Federation of Law Societies of Canada and the Canadian Bar Association described how the Act has been applied to the legal profession since obligations for lawyers and law firms were enacted in 2001. They indicated that the 2001 provisions that required lawyers to submit suspicious transaction reports were repealed by the federal government in 2006 and that, since 2008, lawyers and law firms have been required to verify client identification as well as to keep records of when they receive or pay funds exceeding \$3,000 on behalf of another person or entity, or if the transaction occurs through a trust fund. They noted, however, that these provisions are currently inoperative due to ongoing litigation examining whether the Act's obligations contravene solicitor-client privilege,

and highlighted the September 2011 British Columbia Supreme Court decision that the Act infringes on the solicitor-client relationship; in the Court's view, the rules set out by provincial/territorial law societies are sufficient for client identification and verification purposes. Finally, they commented that, as the federal Crown has appealed this decision, a temporary injunction will continue to exempt lawyers and law firms from the application of the Act and its regulations.

In response to concerns that lawyers and law firms may be targets for money laundering, the Canadian Bar Association noted that lawyers are subject to stringent codes of conduct administered by the law societies and that they are subject to the Criminal Code in the same manner as all other Canadian citizens. It also commented that trust accounts are audited regularly by law societies and that client identification rules require lawyers to verify a client's identity for all non-face-to-face transactions, including international transactions through trust accounts. The Federation of Law Societies and the Canadian Bar Association shared their view that regulation of money laundering in the legal profession should be administered by the law societies rather than by FINTRAC.

2. Other Sectors to Be Included in the Regime

Amex Bank of Canada argued that businesses that accept cash and have less oversight pose a particular risk for money laundering. MasterCard identified cash and cross-border movements of cash as a means by which money is laundered. Similarly, the Canadian Institute of Chartered Accountants stated that "bulk cash" smuggling to foreign jurisdictions with fewer controls was a method of laundering money. KPMG Forensic noted that it is not unusual for the police to discover large amounts of cash during a raid. As well, the Canadian Institute of Chartered Accountants identified trade-based money laundering, which results from the sale or purchase of imports and exports at artificially inflated or deflated prices, as another approach taken by money launderers.

The Canadian Bankers Association stated that, in its view, all sectors that should be included in Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime are covered at this time. However, it also noted that it is possible to purchase a new car, such as a Maserati, with \$150,000 in cash.

The Canadian Jewellers Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants identified retailers that accept large amounts of cash, such as vendors of electronics, cars and boats, as businesses that are exempt from reporting obligations in Canada. The Canadian Jewellers Association, C.D. Barcados Co. Ltd. and Jewellers Vigilance Canada Inc. indicated that auction houses, which can accept cash as payment and are also excluded from Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime, should be covered. Jewellers Vigilance Canada Inc. commented that, similarly, art dealers are not covered. The Canadian Jewellers Association argued that all sectors and industries should be subject to reporting requirements.

C.D. Barcados Co. Ltd. noted that while dealers in precious metals and stones are covered by Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime, the "we buy your gold" businesses are difficult to monitor because they may only be open

temporarily and may not have a fixed address. The Canadian Jewellers Association requested that this type of business be covered by the regulations to the Act. The Canadian Real Estate Association and the Department of Finance identified private real estate sales as a potential area where large cash transactions could occur without any reporting obligations. The Department recognized, however, that a deposit at a financial institution following a private real estate transaction would likely result in a report to FINTRAC.

Imperial Tobacco asked that an in-depth study be conducted on contraband tobacco products and their links to organized crime, money laundering and terrorist financing. In particular, it requested that the government take measures to ensure the integrity of the Canada–United States border in relation to the smuggling of contraband tobacco, impose mandatory jail sentences for repeat offenders in relation to contraband tobacco, create an RCMP anti-contraband tobacco force, enforce the law equally for all tobacco manufacturers and retailers, not raise tobacco taxes, deploy a contraband tobacco public awareness campaign and create a joint Quebec-Ontario-federal government working group to coordinate efforts in the fight against illicit tobacco sales.

The Canadian Bank Machine Association indicated that it does not support the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights' recommendation, contained in its report *The State of Organized Crime*, that non-bank automated bank machine (ABM) operators be required to report to FINTRAC in respect of cash transactions of \$7,500 or more. The Canadian Bank Machine Association noted that, while non-bank ABM operators do not submit reports to FINTRAC, they do follow Interac's anti-money laundering regulations that set out criteria for potential purchasers of ABMs and that require owners of ABMs to deposit funds from ABMs into Canadian bank accounts. Furthermore, the Canadian Bank Machine Association emphasized that non-bank ABM operators do not have control over withdrawals from ABMs and thus do not play a role in preventing criminal activity that may be linked to cash withdrawals from ABMs.

The Canadian Automobile Dealers Association stated that large cash transactions relating to the purchase of new vehicles are rare and that more than 90% of such purchases are financed. It also indicated that 85% of its members report that cash transactions exceeding \$10,000 represent less than 2% of their total sales. According to the Canadian Automobile Dealers Association, when a dealer deposits more than \$10,000 in cash at a financial institution in relation to a single transaction, the dealer must provide information about the purchaser of the vehicle. Furthermore, it noted that – in order to meet requirements for licencing, warranty registration and vehicle insurance – dealers collect information about the driver of the vehicle, including his/her licence number, address, social insurance number and insurance company. It suggested that it would be difficult to launder large amounts of cash through automobile dealerships without detection, and speculated that home construction and renovations as well as unregulated used car brokers are more likely targets for money launderers. It observed that its members are greatly affected by vehicle theft by criminals involved in organized crime, with vehicle thefts valued at up to \$1 billion annually for the resale of parts and exportation. It also said that any new regulations in relation to combating money

laundering should be consistent with the goals of the federal Red Tape Reduction Commission and noted that its members are willing to work with the federal government regarding proposed reporting requirements.

The Ontario Motor Vehicle Industry Council (OMVIC) stated that automotive dealerships facilitate money laundering with relative ease and, therefore, are highly desired by organized crime. Although the OMVIC agreed that large cash transactions are rare in the automotive sector, it argued that automobiles often act as a high-value alternative to cash, and are exchanged in mass quantities between automobile dealers and across borders as a means of payment for contraband items, such as drugs. It also observed that, in some cases, the automobiles may not exist; the criminals may fabricate documents, such as false invoices bearing serial numbers and forged identification of individuals, as “proof” of a large automotive purchase or sale as a means to transfer funds. The OMVIC also indicated that a significant portion of its resources are spent in combatting money laundering in the automotive dealership sector.

Heffel Fine Art Auctioneers stated that it is extremely rare for a piece of art to be purchased with cash at an auction house; thus, it does not believe that auction houses are targets for money launderers. That said, it suggested that someone buying a piece of art from a private dealer with cash who then sells it through an auction house could be laundering money. It also noted that very few art dealers in the secondary market sell art that is valued at more than \$10,000 per piece; nevertheless, there are more opportunities for money laundering with art dealers than with auction houses. It also said that, as an alternative to cash, the transportation of pieces of art across borders to be resold could involve money laundering. It remarked that, in recent years, Heffel Fine Art Auctioneers’ auctions – which have had annual sales valued at between \$30 million and \$50 million – have involved less than \$10,000 in cash. It commented on the suggestion by dealers in precious metals and stones that auctions provide opportunities for money laundering due the anonymity of buyers and sellers, stating that while the identities of buyers and sellers are not made publicly available, auction houses both confirm the identity of sellers and ask for identification and banking information from buyers participating in live or online auctions. Finally, it indicated that most art in Canada is purchased by buyers directly, rather than through agents.

Boating Ontario stated that cash transactions for boat purchases represent less than 2% of total sales, that 65% to 75% of such purchases are financed, and that its members are required to provide financial institutions with information about the identity of purchasers when cash deposits exceeding \$10,000 for a single transaction are made. It also indicated that its members confirm the ownership of boats and trailers for the secondary market sales of boats. Moreover, Boating Ontario noted that sales of recreational boats have decreased since the onset of the global financial and economic crisis, and that the boating manufacturing sector is being negatively affected by the relative value of the Canadian dollar. That said, its members are willing to work with the federal government regarding potential reporting requirements related to Canada’s anti-money laundering and anti-terrorist financing regime.

I. Public Education

Capra International Inc. argued that the Department of Finance should conduct a survey to determine the level of public awareness about money laundering, terrorist financing and Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime. The Canadian Jewellers Association urged the creation of marketing materials to explain to clients the need for customer identification and other information requirements. It also requested that FINTRAC's money laundering typologies specifically address the laundering of money in the precious metals and stones sector, and that FINTRAC provide materials describing a sample compliance regime for small, medium and large dealers in precious metals and stones.

J. Amendments to the Act and Its Regulations

The Canadian Life and Health Insurance Association Inc. supported regular updates to the legislation that establishes Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime, especially since FATF recommendations were released in February 2012.

Recognizing that, in January 2012, FINTRAC began a compliance assessment in relation to dealers in precious metals and stones, the Canadian Jewellers Association felt that amendments to Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime that would affect these dealers should not be made until the assessment is complete.

In the view of the Canadian Bar Association, amendments to the Act and its regulations should be drafted with precision, as numerous reporting entities are not confident that they understand their obligations. It also felt that imprecise legislation can lead to an arbitrary interpretation of the law.

K. Deterrence

According to the Department of Finance, the existence of an anti-money laundering and anti-terrorist financing regime in Canada is a strong deterrent to such activities and increases confidence in Canada's financial system. Moreover, it indicated that the regime's compliance obligations require financial institutions to implement systems that combat fraud and manage risk.

The Canadian Bankers Association argued that the effectiveness of Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime should be measured by the degree of difficulty encountered in, and the costs associated with, laundering money, recognizing that criminals will find a way to launder money.

Capra International Inc. noted that while immediate outcomes can be measured, deterrence effects must be inferred. The Office of the Privacy Commissioner of Canada was critical of the government's view that Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime is working and is a deterrent to money laundering. It questioned whether more sophisticated methods, such as comparative and quantitative analysis, could be used to measure deterrence.

L. Terrorism and Terrorist Lists

The Office of the Privacy Commissioner of Canada stated that, since the beginning of Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime, one person has received a six-month sentence for participating in the financing of the Tamil Tigers.

Public Safety Canada indicated that Canada has three complementary terrorist listing regimes implemented under the United Nations Resolutions on the Suppression of Terrorism, the United Nations Al-Qaida and Taliban Regulations, and Canada's Criminal Code, in accordance with which Public Safety Canada has responsibility for the terrorist list pursuant to section 83.06 of the Code; there are currently 44 persons or entities on that list. The Department of Foreign Affairs and International Trade takes the lead role with respect to lists and regulations under the United Nations Act, while the Office of the Superintendent of Financial Institutions notifies financial institutions of the sanctions imposed on entities.

According to Public Safety Canada, when a person or entity is placed on a terrorist list, financial institutions are required to freeze the assets of that person or entity, and persons in Canada and Canadians abroad are prohibited from knowingly dealing with the assets of that person or entity. Furthermore, Public Safety Canada indicated that persons in Canada and Canadians abroad are required to notify CSIS or the RCMP of property in their possession that belongs to a terrorist group, and that reporting entities must submit terrorist property reports to FINTRAC.

With respect to anti-terrorist financing, the Canadian Life and Health Insurance Association Inc. argued that a single government entity should maintain a useful, up-to-date and cost-efficient consolidated list of terrorist groups.

M. Freezing of Assets and Property

According to Public Safety Canada, in Canada, there is currently about \$200,000 in frozen assets belonging to persons or entities on a terrorist list.

According to the Department of Foreign Affairs and International Trade, on 23 March 2011, the Governor in Council introduced regulations under the Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials Act to freeze the assets and property of politically exposed foreign persons at the request of the Government of Egypt and the Government of Tunisia. It indicated that, to date, 268 persons – 123 in respect of Tunisia and 145 in respect of Egypt – have been listed in the regulations and that, in total, the Government of Canada has frozen residential property valued at \$2.55 million and accounts containing \$122,000. As well, the Department indicated that the assets of persons from Libya have also been frozen based on decisions made by the United Nations Security Council pursuant to the United Nations Act; at one time, more than \$2 billion in assets belonging to persons and entities from Libya were frozen.

N. Disclosures, Criminal Investigations and Prosecutions

With respect to law enforcement agencies, KPMG Forensic noted that, according to Capra International Inc.'s 10-year review of Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime, about 80% of the case disclosures sent by FINTRAC to the RCMP were associated with ongoing cases, while proactive case disclosures made up 20% of all FINTRAC disclosures. It also indicated that the RCMP may not have the resources to investigate proactive case disclosures. KPMG Forensic recognized that there are many intangible benefits to the current regime, as FINTRAC disclosures can assist open investigations by providing additional information about suspects and their activities as well as by identifying as-yet-unknown associates. To address the problem of allegedly inadequate law enforcement resources, KPMG Forensic suggested that the federal government should provide additional resources to the RCMP's Integrated Proceeds of Crime units to enable the proactive disclosures received from FINTRAC to be addressed.

The RCMP stated that, in 2010, it had initiated investigations based on 93 proactive disclosures from FINTRAC. Of those 93 investigations, 69 have been concluded, 23 are still under investigation, and no investigation has resulted in charges being laid.

The Department of Finance warned against using prosecutions to measure the success of Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime. In particular, it stated that there is not a one-for-one link between FINTRAC disclosures to law enforcement agencies and successful prosecutions, and noted that information may also be associated with plea bargains and other beneficial results, including the deterrence of money laundering.

The Public Prosecution Service of Canada explained that it does not gather evidence, but it receives evidence that it uses to determine if the evidence is sufficient to lay charges.

As well, the Public Prosecution Service of Canada provided data on charges laid and their outcomes – including convictions and guilty pleas – associated with proceeds of crime, money laundering and terrorist financing. Over the 2005-2006 to 2009-2010 fiscal years, 425 money laundering charges were laid, with 11 convictions and 77 guilty pleas; as well, 32,149 charges of possession of property obtained through criminal activity were laid, with 385 convictions and 2,519 guilty pleas. Over that period, five terrorist financing charges were laid, with one conviction. In the 2010-2011 fiscal year, 46 money laundering charges were laid, with 4 convictions and 8 guilty pleas; 6,733 charges of possession of property obtained through criminal activity were laid, with 61 convictions and 578 guilty pleas. Finally, in that fiscal year, one terrorist financing charge was laid, with one guilty plea.

It recognized that it has no information about the role played by FINTRAC disclosures in criminal investigations or whether those investigations result in the laying of charges or other outcomes.

O. Charities

According to Public Safety Canada, it and its partner organizations work with the CRA to prevent abuse of the charity registration system. The CRA's Charities Directorate indicated that it reviews the list of registered charitable organizations to ensure that registered charities are not a source of terrorist financing.

According to the CRA, in 2006, amendments to the Act permitted FINTRAC to share information with the CRA regarding charities involved in terrorist financing. It also indicated that equivalent amendments were made to the Income Tax Act to permit the CRA to share information with FINTRAC and other government entities in relation to suspected terrorist financing.

P. Tax Evasion

According to the Department of Finance, with the July 2010 addition of tax evasion to the list of predicate offences under Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime, and subject to certain initial tests such as suspicion of money laundering, FINTRAC may disclose information to the CRA on suspected tax evasion. In discussing the 2010 changes, the Office of the Privacy Commissioner of Canada stated that it understood the rationale for these changes to the Act, since money laundering and tax evasion offences are often related.

According to the CRA, it received 147 proactive disclosures from FINTRAC in 2011; these disclosures resulted in 115 audits and \$27 million in reassessed federal taxes. Moreover, the CRA commented that, over the last five years, it has received 800 proactive disclosures from FINTRAC, which has resulted in 500 audits and about \$81 million in reassessed federal taxes. While these audits are civil assessments, the CRA noted that it also engages in criminal investigations for more serious matters; in any given year, it conducts approximately 150 criminal investigations. Moreover, the CRA said that, since the changes to Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime in July 2010, it has sent a voluntary information record to FINTRAC with each of those investigations. Finally, the CRA commented that, in 2011, charges were laid against 204 taxpayers for offences under the Criminal Code.

Q. International Comparison

According to the United Kingdom Financial Intelligence Unit (UKFIU), which is part of the Serious Organized Crime Agency and reports to the Home Office, it – like FINTRAC – is a member of the FATF and of the Egmont Group; as well, it must also meet the obligations set out in European Union Money Laundering Directives.

The UKFIU noted that its primary role is to manage suspicious activity reports (SARs) submitted by reporting entities; approximately 250,000 SARs were submitted to the UKFIU in 2011. It also indicated that it receives consent reports, which allow businesses to avail themselves of a defence against money laundering charges by seeking the consent of the UKFIU to undertake an activity that could be illegal and subject to criminal charges. Regarding the collection of information, the UKFIU highlighted its use

of a risk-based approach rather than an approach that involves threshold-based transactions.

Moreover, according to the UKFIU, SARS are stored on the ELMER database – which is accessible by law enforcement and authorized government agencies – for a period of six years, after which they are deleted. The UKFIU admitted that it is difficult to evaluate the success of the United Kingdom’s anti-money laundering and anti-terrorist financing regime, as statistics that pertain to prosecutions or the amount of money seized by law enforcement agencies are not correlated with information obtained from the ELMER database; however, any money that is seized is given to law enforcement agencies and, consequently, those involved in the regime have an incentive to act in a manner that leads to success in the fight against money laundering and terrorist financing.

Finally, the UKFIU indicated that reporting entities want more feedback with regard to SARs and advancements in the technology that support the United Kingdom’s anti-money laundering and anti-terrorist financing regime.

APPENDIX C – CAPRA INTERNATIONAL INC. RECOMMENDATIONS

The [Anti-Money Laundering and Anti-Terrorist Financing] Regime should be continued as a horizontal initiative with at least the same level of resourcing provided as currently exists. In addition, [the Department of] Finance, in consultation with the Regime partners, should conduct a review and provide recommendations regarding the funding allocations for the Regime partners that include a detailed assessment of the appropriateness and use by the partners of the current funding levels relative to their responsibilities for anti-money laundering and anti-terrorist financing (AML/ATF) activities.

[The Department of] Finance should lead an Interdepartmental Working Group with representation from Regime partners to determine future steps for continuing to improve the Regime's compliance with international commitments and to examine the following key issues:

- a. regime-related legislation and regulations (Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act (PCMLTFA) and related enabling legislation of Regime partners) that may be constraining information sharing with the aim of identifying possible solutions that may require either legislative/regulatory amendments or operational changes to remove barriers to effective and efficient Regime operations;
- b. concerns raised by reporting entities, as cited in this evaluation report, with a view to addressing their issues, as appropriate, regarding how requirements under the PCMLTFA are being complied with;
- c. the inconsistencies identified in the Regime performance data and statistics to facilitate the Regime's ability to accurately report on its achievement; and
- d. whether updates are required to the Regime's management and accountability framework and Logic Model, particularly in relation to the Regime roles and responsibilities of [the Office of the Superintendent of Financial Institutions], [the Department of] Justice (as it now exists after the creation of the Public Prosecution Service of Canada), and the Royal Canadian Mounted Police – Money Laundering unit, and in relation to the current expected outcomes that do not include reference to measures of the number of Money Laundering/Terrorist Financing charges laid and the number of convictions obtained.

[The Department of] Finance should consider conducting a public opinion survey to determine the level of public awareness of the Money Laundering/Terrorist Financing threat and of the AML/ATF actions of the Regime. This survey would provide a baseline of information to be used in future evaluations, and to assess the extent of public acceptance of the Regime.

APPENDIX D – WITNESSES

Organization	Name, Title	Date of Appearance	Committee Issue No.
Department of Finance	Allan Prochazka, Senior Analyst, Financial Sector Division	2012-02-02	9
Department of Finance	Diane Lafleur, General Director, Financial Sector Policy Branch	2012-02-02	9
Department of Finance	Annik Bordeleau, Senior Project Leader, Financial Crimes - Domestic, Financial Sector Division	2012-02-02	9
Department of Finance	Leah Anderson, Director, Financial Sector Division	2012-02-02	9
Canada Border Services Agency	Maria Romeo, Director, Emerging Border Programs Division, Border Programs Directorate, Programs Branch	2012-02-08	10
Canadian Security Intelligence Service	Allison Merrick, Director General DDEX (Discovery and Data Exploitation)	2012-02-08	10
Public Safety Canada	Michael MacDonald, Director General, National Security Operations Directorate	2012-02-08	10
Department of Public Safety	Yves Legeurrier, Director, Serious and Organized Crime Division	2012-02-08	10
Royal Canadian Mounted Police	Superintendent Jeff Adam, Proceeds of Crime Director	2012-02-08	10
Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada	Barry MacKillop, Deputy Director, Financial Analysis and Disclosure	2012-02-09	10
Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada	Chantal Jalbert, Assistant Director, Regional Operations and Compliance	2012-02-09	10
Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada	Paul Dubrulle, General Counsel	2012-02-09	10

Organization	Name, Title	Date of Appearance	Committee Issue No.
Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada	Darlene Boileau, Deputy Director, Strategic Policy and Public Affairs	2012-02-09	10
Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada	Alain Prévost, General Counsel in the Legal Services Division	2012-02-15	11
Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada	Nicolas Burbidge, Senior Director of the Anti-Money Laundering and Compliance Division	2012-02-15	11
Public Prosecution Service of Canada	Simon William, Senior Counsel	2012-02-16	11
Office of the Information Commissioner of Canada	Suzanne Legault, Commissioner	2012-02-16	11
Public Prosecution Service of Canada	George Dolhai, Acting Deputy Director of Public Prosecutions and Senior General Counsel	2012-02-16	11
Canada Revenue Agency	Claude St-Pierre, Director General, Enforcement and Disclosures Directorate, Compliance Programs Branch	2012-02-29	12
Canada Revenue Agency	Alison Rutherford, Acting Director, Review and Analysis Division, Charities Directorate, Legislative Policy and Regulatory Affairs Branch	2012-02-29	12
Canada Revenue Agency	Stephanie Henderson, Manager, Special Enforcement Program, Enforcement and Disclosures Directorate, Compliance Programs Branch	2012-02-29	12
Canada Revenue Agency	Cathy Hawara, Director General, Charities Directorate, Legislative Policy and Regulatory Affairs Branch	2012-02-29	12

Organization	Name, Title	Date of Appearance	Committee Issue No.
Foreign Affairs and International Trade Canada	Sabine Nolke, Director General, Non-Proliferation and Security Threat Reduction	2012-02-29	12
Foreign Affairs and International Trade Canada	Michael Walma, Director, International Crime and Terrorism Division	2012-02-29	12
Office of the Privacy Commissioner of Canada	Jennifer Stoddart, Privacy Commissioner	2012-03-01	12
Office of the Privacy Commissioner of Canada	Mike Fagan, Manager, Audit and Review	2012-03-01	12
Office of the Privacy Commissioner of Canada	Carman Baggaley, Senior International Research and Policy Analyst	2012-03-01	12
KPMG Forensic	Susana Johnson, Head, Anti-Money Laundering Services	2012-03-07	13
Canadian Bankers Association	Bill Randle, Assistant General Counsel	2012-03-08	13
Credit Union Central of Canada	Marc-André Pigeon, Director, Financial Services Sector	2012-03-08	13
Credit Union Central of Canada	Evelyne Olivier, Internal Audit and Administration Officer, Winnipeg Police Credit Union	2012-03-08	13
Canadian Bankers Association	Stephen Harvey, Vice President, Chief Anti-money Laundering Officer, CIBC	2012-03-08	13
Mouvement Desjardins	Karine Bolduc, Certified Management Accountant and Director, Compliance and Anti-Money Laundering	2012-03-08	13
Capra International Inc.	Waldo Rochow, Evaluator	2012-03-14	14
Capra International Inc.	Gunter Rochow, President	2012-03-14	14
Capra International Inc.	Rick Reynolds, Evaluator	2012-03-14	14
Capra International Inc.	Michel Laurendeau, Senior Evaluator	2012-03-14	14

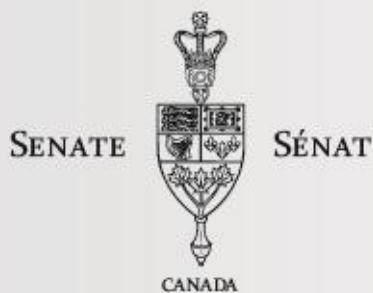
Organization	Name, Title	Date of Appearance	Committee Issue No.
Capra International Inc.	Ralph Kellett, Chief, Evaluation Practice	2012-03-14	14
Capra International Inc.	Eric Culley, Evaluator	2012-03-14	14
Canadian Life and Health Insurance Association Inc.	Frank Swedlove, President	2012-03-15	14
Ontario Lottery and Gaming Corporation	Derek Ramm, Director, Anti-Money Laundering Programs, Legal, Regulatory and Compliance	2012-03-15	14
Canadian Gaming Association	Paul Burns, Vice President	2012-03-15	14
Canadian Association of Independent Life Brokerage Agencies	Allan Bulloch, Chair, Legislative Committee	2012-03-15	14
Canadian Life and Health Insurance Association Inc.	Jean-Pierre Bernier, Special Advisor to the President, Risk Management	2012-03-15	14
Canadian Jewellers Association	David Ritter, President and CEO	2012-03-28	15
Jewellers Vigilance Canada Inc.	Phyllis Richard, Executive Director	2012-03-28	15
The Investment Funds Institute of Canada	Ralf Hensel, General Counsel, Corporate Secretary, Director, Policy - Manager Issues	2012-03-28	15
C.D. Barcados Co. Ltd.	Alexander Barcados, President	2012-03-28	15
Investment Industry Association of Canada	Amanda L. Archibald, Vice-President, Compliance and AROP, Raymond James Ltd.	2012-03-28	15
Investment Industry Association of Canada	Michelle Alexander, Director, Policy and Corporate Secretary	2012-03-28	15
Canadian Real Estate Association	Gary Simonsen, Chief Executive Officer	2012-03-29	15
Canadian Real Estate Association	David Salvatore, Director, External Relations	2012-03-29	15

Organization	Name, Title	Date of Appearance	Committee Issue No.
Western Union Financial Services (Canada), Inc.	Derek McMillan, Director, Compliance (International)	2012-03-29	15
MasterCard Canada Inc.	Richard McLaughlin, Senior Vice-President, Global Products and Solutions	2012-03-29	15
Canadian Institute of Chartered Accountants	Matthew McGuire, Chair, Anti-Money Laundering Committee	2012-03-29	15
Amex Bank of Canada	Wilf Gutzin, Vice-President and Senior Counsel	2012-03-29	15
Amex Bank of Canada	Scott Driscoll, Vice President, Chief Compliance Officer and Chief Anti-Money Laundering Officer	2012-03-29	15
Canada Regional Counsel, MasterCard Canada Inc.	Andrea Cotroneo, Vice-President	2012-03-29	15
Federation of Law Societies of Canada	Frederica Wilson, Senior Director, Regulatory and Public Affairs	2012-04-04	16
Canadian Bar Association	Ronald A. Skolrood, Member, CBA Proceeds of Crime Working Group	2012-04-04	16
Canadian Bar Association	Gaylene Schellenberg, Lawyer, Legislation and Law Reform	2012-04-04	16
Federation of Law Societies of Canada	John J.L. Hunter, Q.C., President	2012-04-04	16
Serious Organised Crime Agency	Alan Hislop, Head, United Kingdom Financial Intelligence Unit	2012-04-26	16
Imperial Tobacco Canada	Pénéla Guy, Director, Regulatory and Government Affairs	2012-05-02	17
Canadian Bank Machine Association	Chris Chandler, President	2012-10-17	24
Boating Ontario Association	Jeff Wilcox, Governor	2012-11-29	26

Organization	Name, Title	Date of Appearance	Committee Issue No.
Canadian Automobile Dealers Association	Richard C. Gauthier, President and Chief Executive Officer	2012-11-29	26
Heffel Fine Art Auctioneers	Andrew Gibbs, Ottawa Representative	2012-11-29	26
Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada	Gérald Cossette, Director	2012-12-06	28

APPENDIX E – OTHER BRIEFS SUBMITTED TO THE COMMITTEE

ORGANIZATION	NAME
Art Dealers Association	Elizabeth Edwards
Department of the Treasury Financial Crimes Enforcement Network, United States	Bess J. Michael
Ontario Motor Vehicle Industry Council	Carey Smith
Anti-Money Laundering and Counter Terrorism Financing	Denis Meunier



SUIVRE L'ARGENT À LA TRACE : LE CANADA PROGRESSE-T-IL DANS LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT D'ARGENT ET LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS TERRORISTES? PAS VRAIMENT

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

L'honorable Irving R. Gerstein,
C.M., O. Ont, président
L'honorable Céline Hervieux-Payette,
C.P., vice-présidente

Mars 2013

This report is also available in English

Disponible sur l'Internet parlementaire :
www.parl.gc.ca
(Travaux des Comités – Sénat - Rapports)
41^e législature – 1^{re} session

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES.....	i
AVANT-PROPOS.....	ii
ORDRE DE RENVOI.....	iii
RÉSUMÉ	iv
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS.....	vi
La structure et le rendement souhaités	vi
Le juste équilibre entre l'échange d'information et la protection des renseignements personnels.....	vii
L'ampleur et l'objectif optimums	viii
CHAPITRE UN – INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE DEUX – HISTORIQUE ET INCIDENCE DE LA LÉGISLATION CANADIENNE SUR LE RECYCLAGE DES PRODUITS DE LA CRIMINALITÉ ET LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS TERRORISTES	3
CHAPITRE TROIS – LA STRUCTURE ET LE RENDEMENT SOUHAITÉS.....	8
CHAPITRE QUATRE – LE JUSTE ÉQUILIBRE ENTRE L'ÉCHANGE D'INFORMATION ET LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS	14
CHAPITRE CINQ – L'AMPLEUR ET L'OBJECTIF OPTIMUMS	19
CHAPITRE SIX – CONCLUSION.....	23
ANNEXE A – RÉGIME CANADIEN DE LUTTE CONTRE LE RECYCLAGE DES PRODUITS DE LA CRIMINALITÉ ET LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS TERRORISTES	A-1
ANNEXE B – RÉSUMÉ DES TÉMOIGNAGES	A-2
Renforcer les mesures d'identification des clients et le devoir de vigilance à leur égard.....	A-2
Éliminer les lacunes du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes	A-6
Améliorer la conformité, la surveillance et l'application.....	A-9
Renforcement de l'échange de renseignements au sein du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes ..	A-12
Contre-mesures.....	A-14
Autres propositions	A-15
Modifications techniques	A-16

Propositions du document de consultation que le ministère des finances a publié en novembre 2011 au sujet du règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.....	A-17
Autres opinions et propositions des témoins	A-20
ANNEXE C – RECOMMANDATIONS DE CAPRA INTERNATIONAL INC.	A-36
ANNEXE D – LISTE DES TÉMOINS	A-37
ANNEXE E – AUTRES MÉMOIRES SOUMIS AU COMITÉ.....	A-43

MEMBRES

L'honorable Irving R. Gerstein, C.M., O. Ont., président
L'honorable Céline Hervieux-Payette, C.P., vice-présidente

et

L'honorable Douglas Black, C.R.
L'honorable Stephen Greene
L'honorable Mac Harb
L'honorable Ghislain Maltais
L'honorable Paul J. Massicotte
L'honorable Wilfred P. Moore, C.R.
L'honorable Nancy Ruth, C.M.
L'honorable Donald H. Oliver, C.R.
L'honorable Pierrette Ringuette
L'honorable David Tkachuk

Membres d'office du comité :

Les honorables sénateurs Marjory LeBreton, C.P., (ou Claude Carignan) et James Cowan (ou Claudette Tardif).

Autres sénateurs ayant participé à cette étude :

Les honorables sénateurs Salma Ataullahjan, Diane Bellemare, Bert Brown, JoAnne L. Buth, Larry W. Campbell, Gerald Comeau, Joseph A. Day, Consiglio Di Nino, Nicole Eaton, Leo Housakos, Michael L. MacDonald, Michael A. Meighen, C.R., Percy Mockler, Dennis Glen Patterson, Nancy Greene Raine, Michel Rivard, Gerry St.Germain, Larry Smith, Carolyn Olsen Stewart et Terry Stratton.

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

John Bulmer, Brett Stuckey et Adriane Yong , analystes.

Greffiers du comité :

Barbara Reynolds
Adam Thompson

Direction des comités du Sénat :

Brigitte Martineau, adjointe administrative
Lori Meldrum, adjointe administrative

AVANT-PROPOS

Au nom du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, nous avons le plaisir de présenter le rapport du comité sur l'examen parlementaire quinquennal de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Au terme d'une année d'étude, après avoir entendu une quarantaine de témoins représentant différents ministères, organismes, partenaires à l'échelle internationale et intervenants visés par le régime canadien de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, le comité a élaboré, à l'attention du gouvernement, 18 recommandations pour améliorer le régime.

Les Canadiens s'attendent maintenant à ce que les comités sénatoriaux présentent de solides analyses, ainsi que des suggestions bien documentées et raisonnables, de façon non partisane. Le Comité des banques et du commerce s'est efforcé d'être à la hauteur de cette norme d'excellence élevée tout au long de l'examen législatif.

Les membres du comité tiennent à remercier de leur soutien et de leur dévouement la greffière du comité et le personnel de la Direction des comités sénatoriaux, les nombreux témoins qui ont comparu devant le comité, de même que le personnel de la Bibliothèque du Parlement, dont les efforts ont permis de mener à bien le présent rapport.

Respectueusement,

Sénateur Irving R. Gerstein, C.M., O.Ont,
Président

Sénateur Céline Hervieux-Payette, C.P.,
Vice-présidente

Comité sénatorial permanent des banques et du commerce

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du 31 janvier 2012:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Carignan propose, appuyé par l'honorable sénateur Rivard,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à 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;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 mai 2012.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 11 décembre 2012 :

L'honorable sénateur Gerstein propose, appuyé par l'honorable sénateur Wallin,

Que, nonobstant les ordres du Sénat adoptés le mardi 31 janvier 2012, le mardi 15 mai 2012, le mardi 19 juin 2012 et le mardi 26 juin 2012, la date du rapport final du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce relativement à son examen de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (S.C. 2000, ch. 17) soit de nouveau reportée du 31 décembre 2012 au 31 mars 2013.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

RÉSUMÉ

Les Nations Unies définissent le blanchiment d'argent comme « tout acte ou toute tentative de perpétrer un acte dans le but de dissimuler l'origine de l'argent ou des biens dérivés d'une activité criminelle ». Selon les estimations, la valeur annuelle du blanchiment d'argent à l'échelle mondiale varie entre 800 milliards et 2 mille milliards de dollars américains; au Canada, on estime que la valeur du blanchiment d'argent, en 2001, variait entre 5 milliards et 15 milliards de dollars.

En février 2012, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (le comité) a procédé à un examen législatif quinquennal de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Outre les mémoires rédigés par ceux qui ne pouvaient comparaître devant le comité, une quarantaine de témoins représentant des ministères et organismes fédéraux, provinciaux et étrangers, ainsi que le secteur privé, se sont présentés devant le comité.

Le présent rapport résume les mémoires et les témoignages que le comité a reçus durant l'examen, et il contient 18 recommandations visant à améliorer l'efficacité du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (le régime).

Dans son examen, le comité s'est attardé à trois grands thèmes en vue de s'assurer que le régime permet d'« optimiser les ressources » pour le contribuable canadien :

- la structure et le rendement souhaités;
- le juste équilibre entre l'échange d'information et la protection des renseignements personnels;
- l'ampleur et l'objectif optimums.

La structure et le rendement souhaités

Le comité croit que le régime du Canada ne saura être efficace – et son rendement optimisé – que s'il repose sur une structure appropriée. Pour ce faire, il faut pouvoir s'appuyer sur une surveillance adéquate, établir les sources de financement, recourir aux services de spécialistes et assurer un examen constant du régime de sorte que les « résultats » des efforts de chacun soient maximisés aux vues du temps écoulé, des coûts financiers et des autres coûts engagés par les ministères et les organismes du gouvernement ainsi que par les entités déclarantes. À cette fin, le comité présente cinq recommandations concernant une supervision, un examen du rendement, un financement et une expertise convenables.

Le juste équilibre entre l'échange d'information et la protection des renseignements personnels

Le comité estime que le régime canadien est plus efficace – c'est-à-dire qu'il offre de meilleurs « résultats » – lorsque les parties en cause – le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), les organismes d'application de la loi ainsi que les entités déclarantes et leurs employés, notamment – communiquent une information pertinente et à jour. Les huit recommandations du comité à cet égard visent à améliorer les déclarations de cas et la transmission de l'information, sans toutefois passer outre la nécessité de protéger les renseignements personnels, de réduire le fardeau de la conformité des entités déclarantes et de veiller à la sécurité de

ceux qui participent aux enquêtes et aux poursuites liées au recyclage des produits de la criminalité et au financement d'activités terroristes.

L'ampleur et l'objectif optimums

Le comité est d'avis que des changements sont nécessaires pour répondre à l'évolution du blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes dans le monde, des avancées technologiques et du besoin de sensibilisation au régime. De ce point de vue, les cinq recommandations du comité mettent l'accent sur l'établissement de rapports fondés sur le risque, sur le respect des normes internationales et sur la sensibilisation de la population.

En conclusion, le comité est d'avis que l'application de ces 18 recommandations donnera lieu à un régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes plus efficace.

Veillez prendre note que les recommandations qui figurent dans le sommaire doivent être lues dans le contexte du raisonnement énoncé dans le corps du rapport. Pour savoir à quelle partie du rapport chacune se rapporte, il suffit de se reporter au numéro de page indiqué à la fin de la recommandation.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

La structure et le rendement souhaités

1. Que le gouvernement fédéral établisse un organisme de supervision, dirigé par le ministère des Finances et ayant le double mandat :
 - d'élaborer des stratégies et des objectifs prioritaires pour la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement d'activités terroristes au Canada;
 - de veiller à ce que le Canada applique les recommandations formulées par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux qui sont appropriées au contexte canadien.

Cet organisme devrait être formé de représentants des groupes de travail interministériels fédéraux et d'autres organismes participant à la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement d'activités terroristes (p. 9).

2. Que le gouvernement fédéral exige de l'organisme de supervision mentionné précédemment qu'il fasse rapport chaque année au Parlement, par l'intermédiaire du ministre des Finances, des aspects suivants du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes :
 - le nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations;
 - la valeur des biens saisis à la suite des enquêtes, des poursuites et des condamnations;
 - la mesure dans laquelle les déclarations présentées par le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada ont servi à ces enquêtes, poursuites et condamnations;
 - le total des dépenses engagées par chaque ministère et organisme fédéral dans la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement d'activités terroristes (p. 11).
3. Que le gouvernement fédéral s'assure qu'une vérification de gestion indépendante du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et de ses objectifs soit menée tous les cinq ans. Cet examen pourrait ressembler à l'examen externe décennal du régime effectué en 2010, et il pourrait être réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada. La première vérification de gestion indépendante devrait avoir lieu au plus tard en 2014 (p. 12).
4. Que le gouvernement fédéral détermine s'il est possible de créer un fonds, géré par l'organisme de supervision mentionné précédemment, dans lequel seraient versées les sommes confisquées à la suite d'enquêtes sur le recyclage de produits de la criminalité et le financement d'activités terroristes. Ces sommes pourraient compléter les ressources affectées aux organismes d'application de la loi pour les enquêtes et les poursuites concernant le recyclage des produits de la criminalité et le financement d'activités terroristes. Le gouvernement devrait s'assurer que l'application de cette recommandation n'empêche pas les victimes de toucher des dommages-intérêts accordés par un tribunal dans un procès intenté en vertu de la Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme (p. 12).

5. Que le gouvernement fédéral s'assure que le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada et la Gendarmerie royale du Canada emploient des spécialistes du crime financier et qu'ils leur offrent une formation continue de sorte que leurs compétences évoluent au même rythme que les avancées technologiques (p. 13).

Le juste équilibre entre l'échange d'information et la protection des renseignements personnels

6. Que le gouvernement fédéral demande à la Gendarmerie royale du Canada, au Service canadien du renseignement de sécurité, à l'Agence des services frontaliers du Canada et à l'Agence du revenu du Canada de présenter des rapports de rétroaction trimestriels au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada au sujet de la façon dont ils utilisent les cas communiqués et dont ces communications pourraient être améliorées (p. 15).
7. Que le gouvernement fédéral permette au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada de communiquer des cas liés à des crimes prévus par le Code criminel ou d'autres lois canadiennes (p. 15).
8. Que le gouvernement fédéral mette au point un mécanisme qui permettrait à la Gendarmerie royale du Canada, au Service canadien du renseignement de sécurité, à l'Agence des services frontaliers du Canada et à l'Agence du revenu du Canada d'accéder directement à la base de données du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada. Le commissaire à la protection de la vie privée devrait participer à l'élaboration de lignes directrices sur cet accès (p. 15).
9. Que, de concert avec les entités tenues de produire des déclarations en vertu de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, le gouvernement fédéral et le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada cherchent chaque année :
 - à réduire le plus possible le fardeau de conformité des entités déclarantes;
 - à optimiser l'utilisation des déclarations présentées par les entités déclarantes (p. 16).
10. Que le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada offre aux entités tenues de produire des déclarations en vertu de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes :
 - une rétroaction trimestrielle et personnalisée sur l'utilité de leurs rapports;
 - tous les trimestres et pour chaque secteur, des renseignements sur les tendances relatives aux activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme;
 - des outils, des ressources et d'autres formes de soutien régulier dans le but d'améliorer la formation des employés des entités déclarantes en ce qui concerne la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et les obligations connexes (p. 17).
11. Que le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada revoie ses lignes directrices concernant la période durant laquelle les entités doivent produire des déclarations aux termes de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des

activités terroristes. Cet examen devrait avoir pour but de garantir le plus possible que les déclarations sont produites en " temps réel " (p. 17).

12. Que le gouvernement fédéral, nonobstant les modifications récemment proposées au Programme de protection des témoins du Canada, assure la sécurité des témoins et des autres personnes qui participent aux enquêtes et aux poursuites relatives aux activités de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme (p. 18).
13. Que le gouvernement fédéral établisse un mécanisme permettant aux employés des entités tenues de présenter des déclarations aux termes de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et à d'autres personnes d'informer anonymement le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada :
 - des manquements à la Loi;
 - des actes de complicité d'individus ou d'entités dans le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme (p. 18).

L'ampleur et l'objectif optimums

14. Que le gouvernement fédéral améliore le régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes en mettant davantage l'accent sur :
 - la cueillette stratégique de renseignements;
 - l'analyse et le signalement fondés sur le risque (p. 19).
15. Que le gouvernement fédéral examine régulièrement quelles sont les entités tenues de produire des déclarations aux termes de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes pour s'assurer que les secteurs où s'effectuent des paiements en espèces supérieurs au seuil actuel de 10 000 \$ soient pris en compte (p. 20).
16. Que le gouvernement fédéral élimine le seuil de déclaration de 10 000 \$ applicable aux virements internationaux de fonds effectués par voie électronique (p. 21).
17. Que le gouvernement fédéral examine chaque année et révise au besoin la définition du terme « effet » dans la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes afin qu'elle tienne compte des nouveaux modes de paiement et des changements technologiques (p. 21).
18. Que le gouvernement fédéral élabore, avec l'avis du bureau proposé du chef du développement de la littératie financière, un programme public de sensibilisation sur le régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et sur les gestes que les particuliers et les entreprises peuvent poser pour lutter contre de telles activités (p. 22).

CHAPITRE UN – INTRODUCTION

Selon la définition des Nations Unies, le blanchiment d'argent correspond « à tout acte ou toute tentative de perpétrer un acte dans le but de dissimuler l'origine de l'argent ou des biens dérivés d'une activité criminelle ». Il s'agit essentiellement d'un processus par lequel « l'argent sale » – résultant d'une activité criminelle est transformé en « argent propre » dont l'origine criminelle est difficile à retracer. Le blanchiment d'argent est lié à diverses activités criminelles, dont le terrorisme, le trafic de drogues, la corruption et le crime organisé.

Selon les Nations Unies, le montant d'argent blanchi chaque année à l'échelle mondiale se situe entre 2 et 5 % du produit intérieur brut mondial, soit entre 800 milliards et 2 mille millions de dollars américains. La Gendarmerie royale du Canada évalue pour sa part qu'en 2011, entre 5 et 15 milliards de dollars ont été blanchis au Canada.

Le 31 janvier 2012, conformément à l'article 72 de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (la Loi), le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (le comité) a obtenu l'autorisation du Sénat d'entreprendre un examen du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (le régime). Il s'agit du deuxième examen quinquennal. En 2006, le comité a publié son rapport, intitulé Comment endiguer l'hémorragie de l'argent illicite : Une priorité pour le Canada, qui contenait 16 recommandations à l'attention du gouvernement fédéral, dont plusieurs ont été mises en œuvre par le biais de modifications à la Loi.

L'examen actuel du comité fait suite à deux documents de consultation publiés par le ministère des Finances. En novembre 2011 le Ministère a publié Modifications proposées au Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (les modifications proposées dans ce document ont été rendues publiques en octobre 2012). En décembre 2011, le Ministère a publié un deuxième rapport, intitulé Renforcer le régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

De plus, en 2010, Capra International Inc. a mené une évaluation externe décennale du régime, à la demande du ministère des Finances. L'entreprise a formulé des recommandations au sujet de l'affectation des fonds prévus pour les organismes gouvernementaux participant au régime et de la nécessité d'effectuer un sondage d'opinion pour déterminer à quel point le public est renseigné sur le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes, ainsi que sur le régime. L'entreprise a aussi recommandé la création d'un groupe de travail interministériel pour

L'article 72 de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (la Loi) exige la tenue d'un examen parlementaire de l'application de la Loi tous les cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur de cet article.

Le comité a donc entrepris le deuxième examen parlementaire quinquennal de la Loi.

Dans l'examen de toute loi, il est important de prendre en compte son objectif ainsi que le contexte dans lequel celle-ci a été promulguée et ultérieurement modifiée afin de vérifier si elle produit les résultats escomptés.

Tenant pour acquis que l'objectif primordial étant l'optimisation des ressources, le comité s'est concentré sur trois aspects :

- *la structure et le rendement que devrait avoir le régime;*
- *le juste équilibre entre l'échange d'information et la protection des renseignements personnels;*
- *la portée et l'objectif optimaux du régime.*

favoriser le respect des engagements internationaux et pour examiner des questions telles que l'échange d'information, les préoccupations des entités déclarantes, les statistiques sur le rendement du régime, ainsi que les rôles et les responsabilités des ministères et organismes fédéraux participant au régime.

Au cours de l'étude, le comité a entendu les témoignages de représentants de ministères et d'organismes fédéraux, du secteur privé et d'organisations internationales, qui ont porté sur les différents aspects du régime, qui est décrit à l'annexe A. L'annexe B fait état des propositions formulées dans les documents de consultation du ministère des Finances et résume les commentaires des témoins sur les propositions du Ministère et sur d'autres sujets. Enfin, l'annexe C énumère les recommandations que contient le rapport et qui découlent de l'évaluation décennale du régime par Capra International Inc. Annexe D est une liste de témoins et Annexe E est une liste d'autres mémoires soumis au comité.

Dans l'examen de toute loi, il est important de prendre en compte son objectif ainsi que le contexte dans lequel celle-ci a été promulguée et ultérieurement modifiée afin de vérifier si elle produit les résultats escomptés. Le chapitre 2 porte sur les raisons à l'origine de la promulgation de mesures législatives contre le blanchiment d'argent au Canada, certaines modifications apportées à la loi au fil des ans et la nécessité de la maintenir.

Au lieu de commenter chacune des propositions énoncées dans les documents de consultation du ministère des Finances, et tenant pour acquis que l'objectif primordial étant l'optimisation des ressources, le comité a souhaité bonifier son étude en formulant des recommandations s'appuyant sur trois principes généraux de base:

- la structure et le rendement que devrait avoir le régime;
- le juste équilibre entre l'échange d'information et la protection des renseignements personnels;
- la portée et l'objectif optimaux.

Les chapitres trois à cinq traitent de ces trois questions.

Le chapitre six contient les conclusions du rapport.

CHAPITRE DEUX – HISTORIQUE ET INCIDENCE DE LA LÉGISLATION CANADIENNE SUR LE RECYCLAGE DES PRODUITS DE LA CRIMINALITÉ ET LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS TERRORISTES

A. Historique

Les criminels recyclent de l'argent afin de donner une apparence de légitimité aux revenus générés par leurs activités illégales. Les lois, les règlements et les mesures d'exécution qui ont pour but d'empêcher les criminels de conserver et d'utiliser les produits de telles activités devraient avoir pour effet de réduire la fréquence des crimes financiers. Les mécanismes et les entités chargés de détecter et de décourager les activités de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes, les enquêtes sur ces activités et les poursuites intentées contre leurs auteurs sont les composantes essentielles de toute stratégie de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

Il y a environ 25 ans, une panoplie de mesures internationales de lutte contre le blanchiment d'argent ont été mises en place, par exemple, l'adoption de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, en 1988, et la création du Groupe d'action financière (GAFI), dans la foulée de la réunion du Groupe des Sept de juillet 1989. Le Canada a signé la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes en décembre 1988 et il est membre du GAFI depuis sa création.

En 1989, le blanchiment d'argent est devenu un acte criminel en vertu du Code criminel du Canada et, en 1990, le Bureau du surintendant des institutions financières a commencé à diffuser des lignes directrices et des pratiques exemplaires pour lutter contre ce crime. Un an plus tard, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) a constitué des unités mixtes des produits de la criminalité et le gouvernement fédéral a déposé une loi contre le recyclage des produits de la criminalité. Celle-ci a par la suite été modifiée en réponse à la recrudescence des activités liées au crime organisé, à l'émergence du terrorisme à l'échelle mondiale, aux observations du GAFI sur le régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (le régime) ainsi qu'aux changements apportés aux normes internationales de lutte contre le blanchiment d'argent.

Avant 2000, le régime ne visait que les opérations effectuées par des institutions financières. Adopté en 1991, il exigeait des institutions financières qu'elles consignent toute transaction en espèces de 10 000 \$ et plus, mettent en place un mécanisme d'identification des clients et

Les criminels recyclent de l'argent afin de donner une apparence de légitimité aux revenus générés par leurs activités illégales. Les lois, les règlements et les mesures de d'exécution qui ont pour but d'empêcher les criminels de conserver et d'utiliser les produits de leurs activités illégales devraient avoir comme effet de réduire la fréquence des crimes financiers.

Les mécanismes et les entités chargés de détecter et de décourager les activités de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes, les enquêtes sur ces activités et les poursuites intentées contre leurs auteurs sont les composantes essentielles de toute stratégie de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

Le Canada a abrogé et remplacé la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité en avril 2000 dans le cadre de l'Initiative nationale contre le blanchiment d'argent.

Après les attentats terroristes de septembre 2001 qui ont frappé les États-Unis, le gouvernement a modifié la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité dans le cadre de sa lutte contre le terrorisme.

En octobre 2006, la Loi a été modifiée en réponse à certaines préoccupations exprimées au cours du premier examen parlementaire quinquennal de la Loi par le comité.

signalent proactivement toute opération financière douteuse directement aux organismes d'application de la loi.

En réponse aux recommandations du GAFI concernant la mondialisation du blanchiment d'argent et du crime organisé, ainsi que les limites de son régime, le Canada a abrogé et remplacé la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité en avril 2000 dans le cadre de l'Initiative nationale contre le blanchiment d'argent. La portée de la nouvelle loi, dont le titre était toutefois similaire, a été élargie afin d'assujettir au régime d'autres secteurs engagés dans des opérations financières, comme la comptabilité, les casinos et la profession juridique. Toutefois, en raison d'une contestation judiciaire en cours visant à déterminer si l'application de la Loi à la profession juridique irait à l'encontre du secret professionnel, les dispositions de la Loi s'appliquant à cette profession sont pour l'instant inopérantes. La déclaration de toute opération suspecte et de toute transaction de sommes importantes en espèces est aussi devenue obligatoire. De plus, le CANAFE – le service de renseignement financier du Canada – a été créé et chargé de recueillir et d'analyser les déclarations que lui adressent les entités déclarantes et de transmettre tout renseignement pertinent aux organismes d'application de la loi et à d'autres organismes gouvernementaux.

Après les attentats terroristes de septembre 2001 qui ont frappé les États-Unis, le gouvernement a modifié la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité dans le cadre de sa lutte contre le terrorisme. La nouvelle loi, baptisée Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, vise à aider les organismes d'application de la Loi et de renseignement à détecter et décourager le financement d'activités terroristes en interdisant aux entités déclarantes de transiger des biens appartenant à des terroristes connus et des groupes terroristes et en les obligeant à déclarer ces biens au CANAFE. À l'époque, l'accent était placé sur le maintien d'un équilibre entre les mesures antiterroristes et le respect du droit des Canadiens à la vie privée et à d'autres libertés civiles.

En octobre 2006, la Loi a été modifiée en réponse à certaines préoccupations exprimées au cours du premier examen parlementaire quinquennal de la Loi par le comité. Par exemple, les entreprises de services financiers et les négociants en métaux précieux et pierres précieuses ont été ajoutés à la liste des entités déclarantes et le Commissariat à la protection de la vie privée a reçu le mandat d'entreprendre un examen bisannuel des mesures mises en place par le CANAFE pour protéger les renseignements qu'il recueille et détient.

La plupart des modifications législatives récentes ont été annoncées dans le budget fédéral de 2010. La partie 1.1 de la Loi autorise le gouvernement fédéral à imposer des contre-mesures financières à l'endroit des pays étrangers qui ne se sont pas dotés d'un régime efficace. Bien qu'elles ne soient pas encore en vigueur, ces mesures vont dans le sens des conclusions de l'examen de 2006 selon lesquelles le Canada doit promouvoir l'adoption de normes de

lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes par le plus grand nombre de pays possible.

B. Incidence

Conscient des changements graduels apportés au régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes depuis 11 ans, le comité croit que le moment est venu d'examiner dans quelle mesure le régime est un outil efficace de détection et de dissuasion de ces activités et facilite les enquêtes et les poursuites contre les criminels. Le comité cherche des réponses à plusieurs questions :

- La portée et l'ampleur des activités de blanchiment d'argent et de financement des activités terroristes ont-elles diminué au Canada?
- Les ressources financières et autres consacrées à la lutte contre ces activités donnent elles des « résultats » satisfaisants?
- Quels changements faut-il apporter pour obtenir de meilleurs « résultats »?

Au cours de ses audiences, le comité a interrogé des témoins sur la portée et l'ampleur du blanchiment d'argent et du financement d'activités terroristes au Canada. Le comité a appris que le CANAFE jouit d'une solide réputation à l'échelle internationale, mais les renseignements vagues et limités qui lui ont été communiqués par les témoins ne lui permettent pas de déterminer dans quelle mesure le régime contribue à la détection et à la prévention. Il estime néanmoins que les mesures législatives de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes au Canada ont encore leur raison d'être.

Le comité estime qu'il y a une absence de preuves claires et probantes démontrant que le régime canadien contribue à la détection et à la prévention du blanchiment d'argent et du financement d'activités terroristes, aux enquêtes menées par les organismes d'application de la loi et au succès d'un nombre satisfaisant de poursuites contre les criminels. Il se peut que certains témoins n'aient pas été en mesure de communiquer au comité des renseignements confidentiels à l'occasion d'une réunion publique. Il se peut également qu'aucun renseignement sur le succès ou l'échec du régime ne soit recueilli. Quoi qu'il en soit, le comité croit que le régime actuel ne fonctionne pas aussi efficacement qu'il le devrait, compte tenu du temps et des ressources financières et autres qui y sont consacrés notamment par les entités déclarantes, divers ministères et organismes fédéraux, d'autres partenaires et les contribuables.

Plusieurs questions méritent des réponses :

- *La portée et l'ampleur des activités de blanchiment d'argent et de financement des activités terroristes ont-elles diminué au Canada?*
- *Les ressources financières et autres consacrées à la lutte contre ces activités donnent elles des résultats satisfaisants?*
- *Quels changements faut-il apporter pour obtenir de meilleurs résultats?*

Le comité croit que le régime actuel ne fonctionne pas aussi efficacement qu'il le devrait, compte tenu du temps et des ressources financières et autres qui y sont consacrés par les entités déclarantes, divers ministères et organismes fédéraux, d'autres partenaires et les contribuables.

Le comité croit qu'il faut cesser de s'en tenir à des modifications successives de la Loi et des règlements.

Des efforts constants sont nécessaires pour s'assurer que les ressources consacrées à la détection, à la dissuasion, aux enquêtes et aux poursuites relativement au blanchiment d'argent et au financement d'activités terroristes donnent les meilleurs « résultats » possible d'une manière moins coûteuse, moins astreignante et plus respectueuse de la vie privée.

Étant donné que des institutions financières multinationales ont récemment été impliquées dans des activités de recyclage des produits de la criminalité et de financement du terrorisme, le comité s'inquiète du fait que des entités déclarantes n'observent pas la Loi. Bien que la plupart des accusations de non-respect déposées au Canada aient trait à des infractions en matière de déclaration de biens à la frontière, le comité sait que le sous-comité permanent des enquêtes du comité de la sécurité nationale et des affaires gouvernementales du Sénat américain a publié en juillet 2012 un rapport intitulé U.S. Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs, and Terrorist Financing: HSBC Case History, qui concerne l'institution financière HSBC et une affaire de blanchiment d'argent effectué à l'aide de virements télégraphiques. Le comité sénatorial américain a présenté plusieurs recommandations visant à renforcer les mécanismes de contrôle du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, en particulier en ce qui concerne les grandes institutions financières multinationales ayant des filiales dans des régions jugées à risque élevé d'être ciblées par les blanchisseurs de fonds et les commanditaires d'activités terroristes. Comme les institutions financières ont un rôle important à jouer pour empêcher l'entrée de fonds illicites dans le système financier, le comité est d'avis que le CANAFE doit veiller à ce que les entités déclarantes du Canada s'acquittent des obligations que leur impose la Loi.

Le comité croit qu'il faut cesser de s'en tenir à des modifications successives de la Loi et des règlements. Par conséquent, des efforts constants sont nécessaires pour s'assurer que les ressources consacrées à la détection, à la dissuasion, aux enquêtes et aux poursuites relativement au blanchiment d'argent et au financement d'activités terroristes donnent les meilleurs « résultats » possible d'une manière moins coûteuse, moins astreignante et plus respectueuse de la vie privée. Bien qu'il soit à toutes fins utiles impossible d'éliminer les activités illégales à l'origine du blanchiment de capitaux, le maintien de l'approche graduelle n'est pas la solution dont le Canada a besoin à l'heure actuelle, puisqu'elle semble viser principalement à combler les lacunes législatives en ajoutant de nouvelles entités déclarantes et à répondre aux recommandations toujours renouvelées du GAFI qui ne sont pas toujours pertinentes au Canada.

Au terme d'une étude approfondie, le comité estime que la Loi doit être modifiée de façon à porter sur trois aspects :

- l'existence d'une structure pour le régime canadien qui accroît le rendement sur le plan de la détection, de la dissuasion, des enquêtes et des poursuites relativement au blanchiment d'argent et au financement d'activités terroristes;

- l'existence d'ententes d'échange d'information garantissant la collecte de l'information pertinente et de sa communication aux intéressés au moment approprié, compte tenu de la nécessité de protéger les renseignements personnels des Canadiens;
- l'existence d'un mécanisme d'une ampleur et d'une portée permettant de s'assurer que les personnes et les entreprises visées produisent promptement les données voulues à l'intention des entités intéressées.

L'heure est venue de mettre fin aux changements graduels et d'examiner plutôt les enjeux fondamentaux du régime.

*L'heure est venue de
mettre fin aux
changements graduels et
d'examiner plutôt les
enjeux fondamentaux du
régime.*

CHAPITRE TROIS – LA STRUCTURE ET LE RENDEMENT SOUHAITÉS

A. La structure souhaitée

Les entités qui participent au régime canadien visent un même objectif, composé de quatre éléments : la détection, la dissuasion, les enquêtes et les poursuites.

Les entités qui participent au régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalités et le financement des activités terroristes (le régime) visent un même objectif, composé de quatre éléments : la détection, la dissuasion, les enquêtes et les poursuites. Bien que leurs rôles et responsabilités soient encadrés par des dispositions législatives, le comité n'est pas convaincu que les ministères et organismes fédéraux qui participent au régime collaborent bien entre eux ou qu'ils soient tenus de rendre des comptes de leurs actes. Le comité croit qu'une meilleure collaboration et qu'une harmonisation des priorités parmi ces ministères et organismes amélioreraient le rendement du régime.

Le fait que le CANAFE relève du ministère des Finances renforce les liens avantageux qui existent entre le CANAFE et les institutions financières canadiennes; cette structure garantit également la communication rapide des nouveautés des systèmes financiers au CANAFE.

Le comité sait que la structure du régime de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes d'un pays témoigne des besoins de ce dernier, et que la conception d'un régime donné pourrait être à la fois similaire et différente de la conception du régime d'autres pays. Par exemple, à certains égards, la structure du régime canadien ressemble à celle du régime des États-Unis : les unités du renseignement financier – le CANAFE au Canada et le FINCEN (Financial Crimes Enforcement Network) aux États-Unis – relèvent respectivement du ministère des Finances et du Department of the Treasury. De plus, le comité sait que d'autres structures sont possibles. Quant à lui, l'UKFIU (United Kingdom Financial Intelligence Unit), au Royaume-Uni, relève du Home Office, le ministère responsable de la sécurité, du contre-terrorisme, de l'immigration et du maintien de l'ordre.

Le fait que le CANAFE relève du ministère des Finances renforce les liens avantageux qui existent entre le CANAFE et les institutions financières canadiennes; cette structure garantit également la communication rapide des nouveautés des systèmes financiers au CANAFE. Cela dit, cette structure pourrait entraîner une certaine distance entre le CANAFE et les organismes d'application de la loi. Une telle distance pourrait donner lieu à la nécessité de mettre au point un ou plusieurs mécanismes – comme l'accès à la base de données du CANAFE par les organismes d'application de la loi – visant à améliorer les résultats au chapitre des enquêtes et des poursuites.

L'une des recommandations découlant de l'évaluation décennale du régime canadien concernait la création d'un groupe de travail interministériel qui examinerait des questions comme l'échange d'information, les préoccupations visant les entités déclarantes, les statistiques sur le rendement du régime et les rôles et responsabilités des divers ministères et organismes qui prennent part au régime. Le comité appuie cette recommandation, et il croit qu'un tel groupe pourrait jouer un rôle de supervision quant à l'élaboration de stratégies de lutte contre le blanchiment d'argent et le

financement d'activités terroristes rattachées au régime, à l'harmonisation des priorités parmi les ministères et les organismes fédéraux et à la facilitation de l'échange de l'information pertinente avec les bénéficiaires concernés, dans les meilleurs délais. En outre, ce groupe pourrait se concentrer sur les objectifs fondamentaux du régime plutôt que sur les préoccupations des partenaires du régime.

Pour ces raisons, le comité recommande que :

1. le gouvernement fédéral établisse un organisme de supervision, dirigé par le ministère des Finances et ayant le double mandat :

- **d'élaborer des stratégies et des objectifs prioritaires pour la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement d'activités terroristes au Canada;**
- **de veiller à ce que le Canada applique les recommandations formulées par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux qui sont appropriées au contexte canadien.**

Cet organisme devrait être formé de représentants des groupes de travail interministériels fédéraux et d'autres organismes participant à la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement d'activités terroristes.

B. Renseignements statistiques au sujet des « résultats » et des coûts

Un objectif primordial pour le comité est l'optimisation des ressources, dont l'un des aspects concerne les « résultats », quantifiables et non quantifiables du régime. Pour ce qui est des résultats quantifiables, le comité est actuellement incapable d'évaluer l'efficacité du régime sur le plan des enquêtes et des poursuites, car une information insuffisante lui a été présentée et il n'a reçu aucune information des organismes d'application de la loi, du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), de l'Agence canadienne des services frontaliers (ACSF) et de l'Agence du revenu du Canada (ARC) qui lui aurait permis de déterminer dans quelle mesure les déclarations du CANAFE ont contribué au succès des enquêtes fédérales. Quant aux résultats non quantitatifs, il est à peu près impossible de savoir dans quelle mesure le régime canadien a eu un effet dissuasif.

Un objectif primordial pour le comité est l'optimisation des ressources, dont l'un des aspects concerne les « résultats », quantifiables et non quantifiables du régime.

Le CANAFE a signalé 777 cas aux organismes chargés d'appliquer la loi et à d'autres organismes fédéraux durant l'exercice 2010-2011.

Les coûts engagés pour obtenir des « résultats » constituent un deuxième aspect de l'objectif fondamental de l'optimisation des ressources.

En 2010-2011, 64,3 millions de dollars ont été versés directement à l'ASFC, à l'ARC, au ministère des Finances, le CANAFE, au ministère de la Justice, au SPPC et à la GRC – pour soutenir le régime.

Cela dit, le comité sait que le CANAFE a signalé 777 cas aux organismes chargés d'appliquer la loi et à d'autres organismes fédéraux durant l'exercice 2010-2011. Dans certains cas, le CANAFE les a signalés à la demande des organismes, qui détenaient déjà suffisamment de renseignements pour amorcer une enquête, tandis que dans d'autres cas, il les a signalés de sa propre initiative. Le comité n'a reçu aucune information au sujet de l'apport des signalements du CANAFE au succès des enquêtes ou aux pistes d'enquête lorsque les déclarations étaient présentées en réponse à une demande.

La Gendarmerie Royale du Canada (GRC) a dit au comité qu'elle avait reçu 93 déclarations proactives du CANAFE en 2010, ce qui a donné lieu à 92 nouvelles enquêtes criminelles; de ce nombre, 69 ont été menées à terme sans qu'aucune accusation ne soit portée, tandis que les 23 autres étaient toujours en cours le 14 février 2012.

Le Service des poursuites pénales du Canada (SPPC) a dit au comité qu'en 2010-2011, quatre des 46 personnes accusées de blanchiment d'argent en vertu du Code criminel ont été condamnées, tandis que huit ont plaidé coupable; 6 733 autres chefs d'accusation ont été déposés pour possession de biens obtenus dans le cadre d'activités criminelles; 61 personnes ont été condamnées et 578 autres ont plaidé coupable. En ce qui concerne le financement d'activités terroristes, le SPPC a également dit que six personnes ont été accusées depuis 2005-2006; une personne a été condamnée et une autre a plaidé coupable.

Le CANAFE produit un rapport public annuel qui peut contenir des données sur les « résultats » du régime. Toutefois, ces données ne sont pas présentées régulièrement chaque année. La production annuelle des mêmes données faciliterait l'évaluation des résultats.

Enfin, on a expliqué au comité qu'il n'existait aucun lien direct entre le signalement de cas et le succès des poursuites, et que se fier au nombre de poursuites fructueuses pour évaluer le succès du régime comportait certains risques.

Les coûts engagés pour obtenir des « résultats » constituent un deuxième aspect de l'objectif fondamental de l'optimisation des ressources. Toute utilisation des fonds des contribuables dans les divers secteurs doit avoir pour but d'obtenir la meilleure valeur possible pour la somme dépensée. Dans cette perspective, il faut évaluer les « résultats » du régime en fonction de ses coûts.

En 2010-2011, 64,3 millions de dollars ont été versés directement à l'ASFC, à l'ARC, au ministère des Finances, le CANAFE, au ministère de la Justice, au SPPC et à la GRC – pour soutenir le régime. Ces ministères et organismes ont peut-être engagé des ressources supplémentaires provenant de leur propre budget de fonctionnement général pour appuyer le régime,

sans parler des organismes provinciaux et locaux d'application de la loi qui ont, eux aussi, engagé leurs propres ressources pour soutenir les efforts dans ce domaine, bien qu'aucun montant n'ait été présenté au comité à cet égard.

Dans ce contexte, le comité recommande que :

2. le gouvernement fédéral exige de l'organisme de supervision mentionné précédemment qu'il fasse rapport chaque année au Parlement, par l'intermédiaire du ministre des Finances, des aspects suivants du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes :

- le nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations;
- la valeur des biens saisis à la suite des enquêtes, des poursuites et des condamnations;
- la mesure dans laquelle les déclarations présentées par le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada ont servi à ces enquêtes, poursuites et condamnations;
- le total des dépenses engagées par chaque ministère et organisme fédéral dans la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement d'activités terroristes.

C. Évaluation du rendement et meilleure optimisation des ressources

Les données actuelles ne permettent pas de déterminer dans quelle mesure le régime produit des « résultats » qui sont acceptables par rapport aux coûts engagés. Compte tenu des coûts et des efforts engagés, le régime devrait être plus efficace qu'il ne l'est en réalité. Le manque de données au sujet des « résultats » et des coûts, également signalé dans l'évaluation externe décennale du régime, constitue une lacune importante, que comblerait, dans une certaine mesure seulement, l'établissement d'un rapport annuel par l'organisme de supervision proposé. Des examens de rendement indépendants réguliers donneraient l'assurance que le régime permet d'optimiser les ressources.

Les données actuelles ne permettent pas de déterminer dans quelle mesure le régime produit des « résultats » qui sont acceptables par rapport aux coûts engagés.

Le manque de données au sujet des « résultats » et des coûts, également signalé dans l'évaluation externe décennale du régime, constitue une lacune importante

Au Canada, ces fonds sont versés dans le Trésor.

Par conséquent, le comité recommande que :

- 3. le gouvernement fédéral s'assure qu'une vérification de gestion indépendante du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et de ses objectifs soit menée tous les cinq ans. Cet examen pourrait ressembler à l'examen externe décennal du régime, et il pourrait être réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada. La première vérification de gestion indépendante devrait avoir lieu au plus tard en 2014.**

Lors d'un examen des régimes existant dans d'autres pays, le comité en a appris au sujet des façons de procéder utilisées lorsqu'il y a des enquêtes et des poursuites. Utilisées ici, ces façons de procéder pourraient améliorer les « résultats » du régime canadien.

Par exemple, certains régimes prévoient la répartition, entre les organismes d'application de la loi, des fonds confisqués à la suite d'enquêtes sur le recyclage de produits de la criminalité et le financement d'activités terroristes. Les organismes utilisent ces fonds pour organiser des activités de formation sur les crimes financiers et pour financer d'autres mesures concernant le recyclage des produits de la criminalité et le financement d'activités terroristes. Au Canada, ces fonds sont versés dans le Trésor. Les organismes d'application de la loi du Canada, comme leurs homologues à l'étranger, pourraient ainsi profiter de fonds supplémentaires.

Par conséquent, le comité recommande que :

- 4. le gouvernement fédéral détermine s'il est possible de créer un fonds, géré par l'organisme de supervision mentionné précédemment, dans lequel seraient versées les sommes confisquées à la suite d'enquêtes sur le recyclage de produits de la criminalité et le financement d'activités terroristes. Ces sommes pourraient compléter les ressources affectées aux organismes d'application de la loi pour les enquêtes et les poursuites concernant le recyclage des produits de la criminalité et le financement d'activités terroristes. Le gouvernement devrait s'assurer que l'application de cette recommandation n'empêche pas les victimes de toucher des dommages-intérêts accordés par un tribunal dans un procès intenté en vertu de la *Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme*.**

Le comité a appris que, aux États-Unis, certains enquêteurs chargés de l'application de la loi ont une expertise en matière de crimes financiers, qu'ils ont acquise en participant à des opérations policières liées à la lutte au recyclage des produits de la criminalité et au financement du terrorisme. Ce type d'expertise, particulièrement lorsqu'elle s'accompagne d'une formation continue afin que l'expertise suive les avancées technologiques, améliorerait les « résultats » du régime.

Par conséquent, le comité recommande que :

- 5. le gouvernement fédéral s'assure que le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada et la Gendarmerie royale du Canada emploient des spécialistes du crime financier et qu'ils leur offrent une formation continue de sorte que leurs compétences évoluent au même rythme que les avancées technologiques.**

Une expertise en matière de crimes financiers - particulièrement lorsqu'elle s'accompagne d'une formation continue afin que l'expertise suive les avancées technologiques - améliorerait les « résultats » du régime.

CHAPITRE QUATRE – LE JUSTE ÉQUILIBRE ENTRE L'ÉCHANGE D'INFORMATION ET LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

A. Relations du CANAFE avec les organismes de renseignement et d'application de la loi, ainsi que d'autres ministères et organismes au pays comme à l'étranger

Le comité n'ignore pas qu'un équilibre s'impose : d'une part, il faut appuyer les organismes d'application de la loi et autres ministères et organismes; d'autre part, les personnes ont le droit à la protection des renseignements personnels qui les concernent.

On a dit au comité que les dispositions de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes qui touchent la protection des renseignements personnels se sont affaiblies depuis 2000 parce que s'est accrue la capacité du CANAFE d'échanger de l'information avec les organismes de renseignement et d'application de la loi, avec les ministères et organismes fédéraux, ainsi qu'avec les unités étrangères du renseignement financier avec lesquelles il a conclu un protocole d'entente. Le comité a appris que la capacité du CANAFE de divulguer et de transmettre de l'information est trop restreinte, d'où les demandes de rendre l'information plus accessible aux entités déclarantes et à d'autres ministères et organismes gouvernementaux afin que le régime canadien donne davantage de « résultats ». Qui plus est, le comité a appris que certaines unités étrangères du renseignement financier donnent accès aux bases de données sur les déclarations et que les entités déclarantes devraient pouvoir échanger entre elles de l'information dans certaines circonstances.

Le comité n'ignore pas qu'un équilibre s'impose : d'une part, il faut appuyer les organismes d'application de la loi et autres ministères et organismes; d'autre part, les personnes ont le droit à la protection des renseignements personnels qui les concernent. Il peut être difficile d'établir et de maintenir cet équilibre, mais il faut prévoir les ressources et les mesures nécessaires pour garantir la protection des renseignements personnels à laquelle s'attendent les Canadiens, tout en offrant aux organismes d'application de la loi et autres ministères et organismes les renseignements qui aideront aux enquêtes sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement du terrorisme.

En comprenant comment les cas sont utilisés par ceux à qui ils sont communiqués, on pourrait améliorer la qualité et la rapidité de communication des renseignements du CANAFE.

En comprenant comment les cas sont utilisés par ceux à qui ils sont communiqués, on pourrait améliorer la qualité et la rapidité de communication des renseignements du CANAFE. De ce point de vue, ceux qui reçoivent et utilisent les cas communiqués devraient formuler au CANAFE leurs commentaires sur la façon la communication des cas a contribué aux enquêtes et aux poursuites et sur les améliorations à apporter pour que les communications de cas continuent d'être utiles aux enquêtes et aux poursuites.

Par conséquent, le comité recommande que :

- 6. le gouvernement fédéral demande à la Gendarmerie royale du Canada, au Service canadien du renseignement de sécurité, à l'Agence des services frontaliers du Canada et à l'Agence du revenu du Canada de présenter des rapports de rétroaction trimestriels au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada au sujet de la façon dont ils utilisent les cas communiqués et dont ces communications pourraient être améliorées.**

Selon la Loi le mandat du CANAFE se limite à communiquer des renseignements financiers sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. À moins que l'on soupçonne des activités de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme, le CANAFE ne communique pas aux organismes d'application de la loi et de renseignement, de cas relatifs à ces crimes tels que la fraude fiscale. Le comité est d'avis qu'en élargissant le mandat du CANAFE de manière à y inclure la divulgation de renseignements sur d'autres crimes, le CANAFE contribuerait davantage aux enquêtes et aux poursuites relatives aux activités criminelles.

Par conséquent, le comité recommande que :

- 7. le gouvernement fédéral permette au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada de communiquer des cas liés à des crimes prévus par le Code criminel ou d'autres lois canadiennes.**

Pour faciliter l'échange d'information et augmenter l'utilité de l'information, on pourrait aussi donner à des ministères et organismes fédéraux sélectionnés l'accès direct à la base de données du CANAFE, comme on le fait dans certains pays. Compte tenu de l'importance que revêt la protection de la vie privée au Canada, un tel accès devrait être accordé en prenant soin d'assurer la protection des renseignements personnels.

Par conséquent, le comité recommande que :

- 8. le gouvernement fédéral mette au point un mécanisme qui permettrait à la Gendarmerie royale du Canada, au Service canadien du renseignement de sécurité, à l'Agence des services frontaliers du Canada et à l'Agence du revenu du Canada d'accéder directement à la base de données du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada. Le commissaire à la protection de la vie privée devrait participer à l'élaboration de lignes directrices sur cet accès.**

Le mandat du CANAFE se limite à communiquer des renseignements financiers sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Pour faciliter l'échange d'information et augmenter l'utilité de l'information, on pourrait aussi donner à des ministères et organismes fédéraux sélectionnés l'accès direct à la base de données du CANAFE.

B. Relation du CANAFE avec les entités déclarantes

Il importe de veiller à ce que, d'une part, les renseignements communiqués soient utiles au CANAFE et, d'autre part, le fardeau de conformité ne soit pas trop onéreux en temps et en ressources financières et autres pour les entités déclarantes. Bien qu'on ne lui ait pas communiqué d'information au sujet des coûts, le comité sait que les entités déclarantes engagent des frais pour s'acquitter de leurs obligations, notamment pour produire des déclarations, en vertu de la Loi, dont celles relatives à l'identification des clients, aux mesures de vigilance à l'égard de la clientèle et à la tenue de documents, entre autres. Dans cette perspective, il est important que leurs déclarations soient le plus utiles possible et qu'elles soient présentées dans les plus brefs délais pour que le régime canadien puisse atteindre ses objectifs.

Au cours de l'exercice 2010-2011, les entités déclarantes ont présentés près de 20 millions de déclarations au CANAFE et beaucoup d'entre elles ont probablement été présentées automatiquement. De ce nombre 58 722 étaient des déclarations d'opérations douteuses, qui nécessitent un plus grand investissement en ressources humaines. Le comité croit que les « résultats » du régime doivent être envisagés en tenant compte de la réduction maximale des coûts de conformité engagés par les entités déclarantes, tout en assurant l'atteinte des objectifs du régime.

Par conséquent, le comité recommande que :

- 9. de concert avec les entités tenues de produire des déclarations en vertu de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, le gouvernement fédéral et le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada cherchent chaque année :**
 - à réduire le plus possible le fardeau de conformité des entités déclarantes;
 - à optimiser l'utilisation des déclarations présentées par les entités déclarantes.

Compte tenu du rôle essentiel que jouent le CANAFE et les entités déclarantes à l'égard de la réduction du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme au Canada, le CANAFE devrait offrir aux entités déclarantes une rétroaction et des renseignements qui les sensibilisent à l'importance de leur contribution et qui accroissent leur rôle. Le CANAFE est bien placé pour offrir aux organisations déclarantes une aide variée, dont une rétroaction propre à chaque secteur, pour accroître leur efficacité et atteindre de meilleurs « résultats ».

Le comité croit que les « résultats » du régime doivent être envisagés en tenant compte de la réduction maximale des coûts de conformité engagés par les entités déclarantes, tout en assurant l'atteinte des objectifs du régime.

Le CANAFE est bien placé pour offrir aux organisations déclarantes une aide variée, dont une rétroaction propre à chaque secteur, pour accroître leur efficacité et atteindre de meilleurs « résultats ».

Pour ces raisons, le comité recommande que :

10. le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada offre aux entités tenues de produire des déclarations en vertu de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes :

- **une rétroaction trimestrielle et personnalisée sur l'utilité de leurs rapports;**
- **tous les trimestres et pour chaque secteur, des renseignements sur les tendances relatives aux activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme;**
- **des outils, des ressources et d'autres formes de soutien régulier dans le but d'améliorer la formation des employés des entités déclarantes en ce qui concerne la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et les obligations connexes.**

De l'avis du comité, les déclarations devraient, dans la mesure du possible, être présentées au CANAFE en « temps réel » afin que le régime canadien donne de meilleurs « résultats ». Le comité sait que, conformément aux lignes directrices du CANAFE, les déclarations qui portent sur des virements de fonds effectués par voie électronique sont présentées au moyen de transferts par lots dans les cinq jours ouvrables suivant la transaction; d'autres déclarations sont également assorties de délais de présentation.

Dans cette perspective, le comité recommande que :

11. le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada revoit ses lignes directrices concernant la période durant laquelle les entités doivent produire des déclarations aux termes de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Cet examen devrait avoir pour but de garantir le plus possible que les déclarations sont produites en « temps réel ».

Au cours de l'examen des régimes en vigueur dans d'autres pays, le comité a appris que, dans certains pays, les témoins jouent un rôle important dans la lutte au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme. Le nombre relativement faible de condamnations pour blanchiment d'argent et financement du terrorisme au Canada pourrait être lié aux difficultés à obtenir la participation des témoins devant les tribunaux. Le comité est d'avis que la protection de ceux qui aident les organismes d'exécution de la loi, qu'il s'agisse de sources anonymes ou de témoins qui acceptent de déposer en cour, pourrait améliorer les « résultats ».

De l'avis du comité, les déclarations devraient, dans la mesure du possible, être présentées au CANAFE en « temps réel » afin que le régime canadien donne de meilleurs « résultats ».

Le nombre relativement faible de condamnations pour blanchiment d'argent et financement du terrorisme au Canada pourrait être lié aux difficultés à obtenir la participation des témoins devant les tribunaux.

Par conséquent, le comité recommande que :

- 12. le gouvernement fédéral, nonobstant les modifications récemment proposées au Programme de protection des témoins du Canada, assure la sécurité des témoins et des autres personnes qui participent aux enquêtes et aux poursuites relatives aux activités de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme.**

Compte tenu du fait que des institutions financières multinationales telles que HSBC ne respectent les exigences de leurs pays respectifs en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, le comité estime que le soutien accru des dénonciateurs pourrait donner lieu à de meilleurs « résultats ». Le nombre de cas d'inobservation des entités déclarantes pourraient être réduit au Canada si les particuliers informaient le CANAFE des manquements des entités déclarantes à l'égard de la Loi ou s'ils lui donnaient des renseignements sur les personnes ou les entités qui participent à des activités de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme.

Par conséquent, le comité recommande que :

- 13. le gouvernement fédéral établisse un mécanisme permettant aux employés des entités tenues de présenter des déclarations aux termes de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et à d'autres personnes d'informer anonymement le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada :**

- **des manquements à la Loi;**
- **des actes de complicité d'individus ou d'entités dans le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme.**

Le nombre de cas d'inobservation des entités déclarantes pourraient être réduit au Canada si les particuliers informaient le CANAFE des manquements des entités déclarantes à l'égard de la Loi ou s'ils lui donnaient des renseignements sur les personnes ou les entités qui participent à des activités de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme.

CHAPITRE CINQ – L’AMPLEUR ET L’OBJECTIF OPTIMUMS

A. Mettre l’accent sur les risques, sur les seuils, ou sur les deux

Le régime canadien comporte des exigences de déclaration fondées sur des seuils et sur des risques. Par exemple, le seuil actuel de 10 000 \$ pour les grosses transactions au comptant ne nécessite pas une évaluation des risques; une telle approche peut limiter l’ampleur des activités des criminels qui tentent d’introduire des fonds illicites dans le système financier par le biais des entités déclarantes. À l’inverse, dans le deuxième cas, les déclarations portant sur des transactions douteuses pourraient aider à repérer certaines transactions ou une série de transactions qui pourraient être liées à du blanchiment d’argent ou au financement d’activités terroristes.

Dans la mesure du possible, vu les objectifs du régime, toutes les décisions concernant les composantes du régime devraient être prises en fonction des risques qui leur sont associés. Les composantes comprennent :

- les secteurs qui devraient faire des déclarations;
- les activités à déclarer;
- les renseignements à inclure dans les déclarations; les dossiers que les entités déclarantes et le CANAFE devraient être tenus de déclarer, et la procédure à suivre;
- la fréquence et la méthode d’identification et de surveillance des clients par les entités déclarantes;
- les clients visés par les mesures d’identification et de surveillance;
- l’information que doit partager le CANAFE avec les entités déclarantes au sujet de leurs déclarations, ainsi qu’avec les organismes d’application de la loi et d’autres organismes dans le cadre d’enquêtes et de poursuites.

Le comité reconnaît qu’une approche entièrement fondée sur le risque permettrait de concentrer les efforts sur les clients, les opérations et les modes de paiement qui présentent le plus de risques en matière de blanchiment d’argent et de financement d’activités terroristes. Toutefois, une approche entièrement fondée sur le risque, qu’illustre parfaitement le régime du Royaume-Uni, ne convient pas au Canada; une approche mixte, fondée sur des seuils et sur les risques, est nécessaire.

Par conséquent, le comité recommande que :

14. le gouvernement fédéral améliore le régime de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes du Canada en mettant d’avantage l’accent sur :

- **la cueillette stratégique de renseignements;**
- **l’analyse et le signalement fondés sur le risque.**

Dans la mesure du possible, vu les objectifs du régime, toutes les décisions concernant les composantes du régime devraient être prises en fonction des risques qui leur sont associés.

Toutefois, une approche entièrement fondée sur le risque, ne convient pas au Canada; une approche mixte, fondée sur des seuils et sur les risques, est nécessaire.

Le paiement en espèces comporte des risques qui n'existent peut-être pas sous d'autres formes de paiement.

B. Entités déclarantes

Il faut accorder une attention particulière aux secteurs désignés comme entités déclarantes aux fins du régime canadien. Pour déterminer si un secteur particulier devrait être désigné en tant qu'entité déclarante, il est important de tenir compte des circonstances entourant les transactions comportant d'importantes sommes d'argent. Ainsi, outre les secteurs qui sont actuellement désignés comme entités déclarantes, devraient également être assujettis au régime les vendeurs de produits électroniques, de véhicules, d'équipement lourd, de bateaux et d'œuvres d'art, parce qu'ils représentent des secteurs où d'importantes transactions en espèces peuvent être effectuées. Le paiement en espèces comporte des risques qui n'existent peut-être pas sous d'autres formes de paiement.

Par conséquent, le comité recommande que :

- 15. le gouvernement fédéral examine régulièrement quelles sont les entités tenues de produire des déclarations aux termes de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes pour s'assurer que les secteurs où s'effectuent des paiements en espèces supérieurs au seuil actuel de 10 000 \$ soient pris en compte.**

Les déclarations fondées sur les risques et celles fondées sur des seuils sont pertinentes, selon les circonstances. Les déclarations fondées sur des seuils peuvent être particulièrement.

C. Virements internationaux de fonds effectués par voie électronique

Comme il l'a souligné plus haut, les déclarations fondées sur les risques et celles fondées sur des seuils sont pertinentes, selon les circonstances. Les déclarations fondées sur des seuils peuvent être particulièrement importantes en ce qui concerne les virements internationaux de fonds par voie électronique; le Canada pourrait être au nombre d'une série de pays par le biais desquels s'effectuent le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes.

Certains pays envisagent de supprimer le seuil de 10 000 \$ applicable aux virements internationaux de fonds effectués par voie électronique; tous les virements de ce genre feraient ainsi l'objet de déclarations. En 2010-2011, le CANAFE a reçu de la part d'entités déclarantes environ 12 millions de déclarations de virements internationaux de fonds par voie électronique; le comité craint donc que le CANAFE n'ait pas suffisamment de ressources pour recueillir et analyser davantage de déclarations. La suppression de ce seuil aurait aussi des conséquences pour les entités déclarantes, dont les coûts de conformité augmenteraient; une augmentation de ces coûts pourrait être particulièrement problématique pour certaines petites et moyennes entreprises. Le Comité croit néanmoins que le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes sont des enjeux mondiaux et que les virements de fonds internationaux par voie électronique constituent une activité devant être encadrée par des normes internationales.

Par conséquent, le comité recommande que :

16. le gouvernement fédéral élimine le seuil de déclaration de 10 000 \$ applicable aux virements internationaux de fonds effectués par voie électronique.

D. Prise en compte des changements technologiques

L'un des avantages de l'examen parlementaire est de permettre aux législateurs de modifier les lois en fonction de l'évolution des économies, des sociétés et des technologies. Durant le présent examen de la Loi, le comité a constaté à quel point la technologie avait évolué depuis le dernier examen de 2006. Les changements technologiques ont une incidence sur la manière dont les entités déclarantes s'acquittent de leurs obligations et la manière dont les gens effectuent leurs opérations financières.

Il faut tenir compte des méthodes électroniques de blanchiment d'argent en modifiant périodiquement la Loi et les règlements connexes. En particulier, les cartes prépayées que les agents chargés de l'exécution de la loi et les agents des services frontaliers ne peuvent saisir aux termes de la Loi, parce que ces cartes ne sont pas définies comme des « effets » constituent maintenant un moyen de faire passer l'« argent sale » d'un pays à l'autre sans devoir passer par les institutions financières. Sans la participation des institutions financières, aucune déclaration n'est requise en vertu de la Loi. Un examen permanent du régime canadien et de la Loi qui l'établit, ainsi qu'une formation continue offerte aux employés, contribuerait à renforcer la capacité du CANAFE de détecter les nouvelles méthodes de blanchiment de capitaux et de financement des activités terroristes, dont certaines font appel à des technologies de pointe.

Par conséquent, le comité recommande que :

17. le gouvernement fédéral examine chaque année et révisé au besoin la définition du terme « effet » dans la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes afin qu'elle tienne compte des nouveaux modes de paiement et des changements technologiques.

Le Comité croit que le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes sont des enjeux mondiaux et que les virements de fonds internationaux par voie électronique constituent une activité devant être encadrée par des normes internationales.

Les cartes prépayées constituent maintenant un moyen de faire passer l'« argent sale » d'un pays à l'autre sans devoir passer par les institutions financières sans la participation des institutions financières.

À l'heure actuelle, beaucoup ne sont pas au courant de la nature et de la portée des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme au Canada, ni du régime du Canada en la matière.

E. Sensibilisation du public

Les résidents de tous les pays, les particuliers comme les entreprises, peuvent jouer un rôle dans la lutte au blanchiment d'argent et au financement des activités terroristes, qui constituent des enjeux internationaux. Pour pouvoir jouer ce rôle, ceux-ci doivent être informés des activités qui constituent du blanchiment d'argent et du financement d'activités terroristes, ainsi que des mesures précises qu'ils peuvent prendre s'ils constatent ou suspectent de telles activités. À l'heure actuelle, beaucoup ne sont pas au courant de la nature et de la portée des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme au Canada, ni du régime du Canada en la matière. Récemment, le comité a terminé une étude du projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi sur l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, qui déboucherait sur la création du poste de chef du développement de la littératie financière au sein de l'Agence de la consommation en matière financière. Dans ce contexte, le comité croit que le titulaire de ce nouveau poste pourrait renseigner les Canadiens sur le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes.

Par conséquent, le comité recommande que :

- 18. le gouvernement fédéral élabore, avec l'avis du bureau proposé du chef du développement de la littératie financière, un programme public de sensibilisation sur le régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et sur les gestes que les particuliers et les entreprises peuvent poser pour lutter contre de telles activités.**

CHAPITRE SIX – CONCLUSION

Pour réaliser l'examen législatif de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, qu'exige l'article 72, le comité a reçu des de la part de représentants de ministères et organismes fédéraux, provinciaux et internationaux, ainsi que du secteur privé, des témoignages sur les divers aspects du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Pour déterminer si la Loi avait l'effet escompté, le comité en a examiné l'objet, de même que le contexte dans lequel elle a été adoptée, puis modifiée.

Après avoir pris en considération les témoignages, le comité conclut que rien ne démontre clairement à l'évidence que le régime canadien donne des « résultats » (que ce soit sur le plan de la détection et/ou de la dissuasion ou encore des enquêtes et des poursuites connexes) qui soient proportionnels au temps, aux fonds et aux autres ressources qui y sont consacrés. En un sens, il semble que les modifications législatives et réglementaires qu'on a apportées au fil des ans n'ont pas vraiment porté fruit et qu'il faille donc renoncer à cette approche. Un examen fédéral exhaustif du régime canadien et des régimes adoptés dans d'autres pays s'impose. Certes, il faut conserver les éléments du régime canadien qui fonctionnent bien, modifier ceux qui n'ont pas l'effet voulu et s'inspirer des régimes utilisés dans d'autres pays.

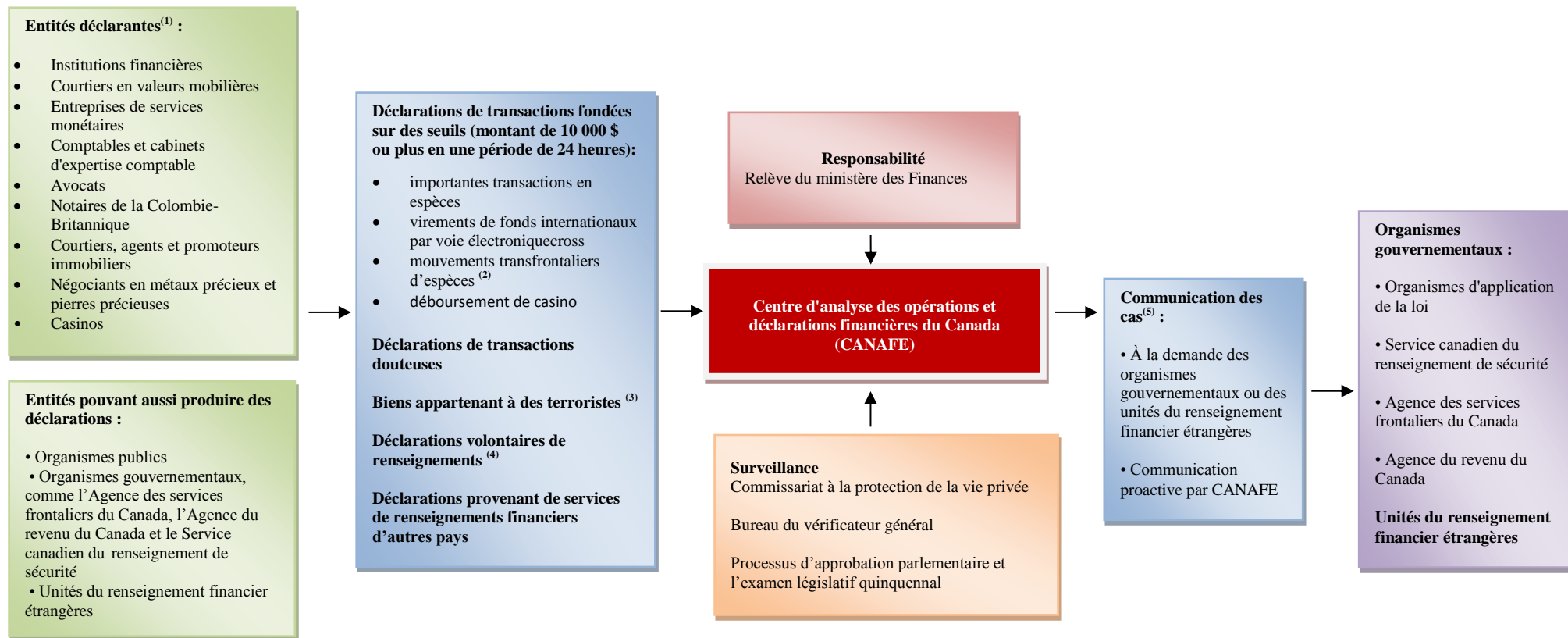
Croyant que l'optimisation des ressources devrait constituer un objectif global, le comité a formulé des recommandations en ce qui concerne :

- la structure et le rendement souhaités du régime;
- le juste équilibre entre l'échange d'information et la protection des renseignements personnels dans le cadre du régime;
- la portée et l'objectif optimums du régime.

Le comité est convaincu que ces recommandations représentent les changements fondamentaux qui sont nécessaires pour rehausser l'efficacité du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Le comité espère bien examiner les modifications proposées à la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et effectuer un autre examen législatif.

Le comité est d'avis que rien ne démontre clairement à l'évidence que le régime canadien donne des résultats (que ce soit sur le plan de la détection et/ou de la dissuasion ou encore des enquêtes et des poursuites connexes) qui soient proportionnels au temps, aux fonds et aux autres ressources qui y sont consacrés.

ANNEXE A – RÉGIME CANADIEN DE LUTTE CONTRE LE RECYCLAGE DES PRODUITS DE LA CRIMINALITÉ ET LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS TERRORISTES



Notes :

(1) Les entités déclarantes doivent aussi mettre en place un régime d'observation, tenir des dossiers de transactions et identifier les clients.

(2) Seule l'Agence des services frontaliers du Canada transmet des déclarations de mouvements transfrontaliers des espèces à CANAFE.

(3) On procède aux déclarations de biens appartenant à un groupe terroriste lorsqu'on soupçonne qu'une personne a en sa possession ou à sa disposition des biens dont on sait qu'ils appartiennent à un terroriste ou à un groupe terroriste ou sont à sa disposition, ou lorsqu'ils appartiennent à une personne inscrite ou sont contrôlés par elle en son nom.

(4) Les dossiers de communication volontaire de renseignements peuvent être transmis par le public ou d'autres organismes gouvernementaux.

(5) CANAFE peut divulguer des renseignements s'il conclut qu'il a des motifs raisonnables de soupçonner que les renseignements qu'il détient seraient utiles aux fins d'enquête ou de poursuite relativement à une infraction de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes, ou à toute menace à la sécurité du Canada.

(6) Au sujet des avocats, en raison d'une contestation judiciaire en cours visant à déterminer si l'application de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* à la profession juridique irait à l'encontre du secret professionnel, les dispositions de la *Loi* s'appliquant à cette profession sont pour l'instant inopérantes.

Source : Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, Processus opérationnel de CANAFE, 2011 <http://www.canafe.gc.ca/publications/brochure/2011-02/longdesc-fra.asp>;

Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, Rapport annuel 2011, 2011, <http://www.canafe.gc.ca/publications/ar/2011/ar2011-fra.pdf>

ANNEXE B – RÉSUMÉ DES TÉMOIGNAGES

Renforcer les mesures d'identification des clients et le devoir de vigilance à leur égard

A. La Loi et ses règlements, et les propositions du ministère des Finances

1. Dossiers-clients

L'alinéa 54(1)a) du Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes exige que les entités financières et les casinos vérifient l'identité d'au moins trois signataires autorisés pour un compte d'affaires. Rien ne les oblige toutefois à tenir un dossier sur l'identité des signataires ni à consigner les mesures prises pour confirmer leur identité. Dans la proposition 1.1 du document de consultation du ministère des Finances paru en décembre 2011 (le document de consultation), il est suggéré que ces entités déclarantes aient l'obligation de tenir des documents sur l'identité des signataires autorisés.

2. Exemptions pour les « apporteurs d'affaires »

Conformément au paragraphe 56(2) et à l'alinéa 62(1)b) de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (la Loi), si une institution financière met un client en contact avec une autre institution financière, cette seconde institution financière est exemptée de certaines exigences concernant l'identification des clients et du devoir de vigilance qui s'appliqueraient normalement dans le cas de nouveaux clients. Dans la proposition 1.2 du document de consultation, il est suggéré de revoir ces exemptions et de clarifier la répartition des responsabilités relatives à la tenue de documents, à l'identification des clients et au devoir de vigilance lorsque des institutions financières mettent en contact des clients avec d'autres institutions financières.

3. Exigences en matière d'identification dans les situations où le client n'est pas présent

En 2007, à l'annexe 7 du Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, le gouvernement fédéral a adopté des mesures applicables aux comptes ouverts dans des institutions financières dans les situations où le client n'est pas présent ou qu'on ne peut en confirmer l'identité au moyen d'un document d'identification délivré par le gouvernement. On utilise des attestations bancaires provenant d'autres institutions financières pour confirmer l'identité des titulaires de comptes. Dans la proposition 1.3 du document de consultation, il est suggéré de préciser la marche à suivre pour confirmer l'identité des clients en pareils cas.

4. Pouvoir de signature

Dans la proposition 1.4 du document de consultation, il est suggéré d'étudier l'exigence visant les entités déclarantes de conserver un dossier de la signature de leurs clients.

5. Étrangers politiquement vulnérables

Dans la définition de l'expression « étranger politiquement vulnérable » donnée au paragraphe 9.3(3) de la Loi, une distinction est implicitement faite entre les clients qui sont des étrangers politiquement

vulnérables et les autres clients. Les premiers sont des politiciens des hautes sphères, des hauts fonctionnaires, des fonctionnaires judiciaires ou militaires, des cadres supérieurs des sociétés d'État et des représentants importants de partis politiques. En raison de leur position éminente et d'influence, on considère que ces représentants étrangers présentent un risque plus important en ce qui a trait aux activités de recyclage des produits de la criminalité et de financement des activités terroristes. Dans la proposition 1.5 du document de consultation, il est suggéré d'étendre la définition d'« étranger politiquement vulnérable » aux associés proches de ces représentants étrangers.

6. Étrangers politiquement vulnérables et sociétés d'assurance-vie

Dans la proposition 1.6 du document de consultation, il est suggéré d'exiger des sociétés d'assurance-vie qu'elles déterminent si les nouveaux clients sont des étrangers politiquement vulnérables et, le cas échéant, qu'elles s'acquittent des exigences applicables.

7. Clients existants et étrangers politiquement vulnérables

En vertu de l'alinéa 54.2b) et du paragraphe 57.1(2) du Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, les entités financières et les courtiers en valeurs mobilières ne sont pas tenus de déterminer si les titulaires de comptes actuels présentant peu de risque sont des étrangers politiquement vulnérables. Dans la proposition 1.7 du document de consultation, il est suggéré d'exiger des entités déclarantes qu'elles déterminent si les titulaires de comptes actuels, sans exception, sont des étrangers politiquement vulnérables.

8. Exemption pour les sociétés inscrites en bourse

Aux termes de l'alinéa 62(2)m) du Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, les entités déclarantes ne sont pas obligées de tenir des documents lorsqu'elles effectuent des opérations avec des organismes publics ou des personnes morales disposant d'un actif net de 75 millions de dollars ou plus et dont les actions sont cotées dans une bourse de valeurs au Canada ou une bourse de valeurs désignée, car ces entités sont considérées comme présentant de faibles risques en ce qui a trait au recyclage des produits de la criminalité et au financement des activités terroristes. Dans la proposition 1.8 du document de consultation, il est suggéré d'éliminer le seuil de 75 millions de dollars

9. Existence d'une personne morale

Aux termes de la Loi, la fréquence à laquelle les entités déclarantes doivent confirmer l'existence d'une personne morale n'est pas indiquée. Dans la proposition 1.9 du document de consultation, il est suggéré que les entités déclarantes soient tenues de confirmer chaque année l'existence de personnes morales parmi leurs clients. Pour ce faire, elles utiliseraient des documents émis par l'autorité compétente responsable des dispositions législatives en vertu desquelles la personne morale est constituée.

10. Tiers

Conformément à l'article 8 du Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, un tiers « donne des instructions » aux entités déclarantes, mais d'aucuns interprètent cette expression comme signifiant « exécute les instructions ». Dans la proposition 1.10 du document de consultation, il est suggéré de remplacer le mot « tiers » par « tiers donnant les instructions ».

B. Déclarations et propositions des témoins

1. Identification des clients

La Société des loteries et des jeux de l'Ontario, la Banque American Express Canada et MasterCard ont appuyé les modifications aux exigences actuelles en ce qui a trait à l'identification dans des situations où le client n'est pas présent, exigences qu'elles trouvent compliquées et de moins en moins pertinentes au fil du temps. De plus, selon elles, la Loi et ses règlements n'ont pas été modifiés pour tenir compte des changements dans les méthodes d'authentification et d'identification numériques. À un processus législatif, la Banque American Express Canada et la Société des loteries et des jeux de l'Ontario préfèrent un processus administratif d'approbation plus rapide, dans le cadre duquel il serait possible d'utiliser de nouvelles méthodes d'identification pour se conformer aux exigences d'obligation de la Loi. Elles croient qu'avec ces changements, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) devrait manifester une plus grande ouverture à accepter des exemplaires électroniques d'identification et d'autres documents.

Pour faciliter la vérification de l'identité du client, la Banque American Express Canada a proposé que les entités déclarantes puissent se servir de certaines bases de données gouvernementales pour confirmer l'identité de leurs clients comme c'est le cas en Australie, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Elle a aussi donné des exemples de documents électroniques qui pourraient servir à vérifier l'identité des clients.

Pour inciter au recours à une approche fondée sur le risque dans le contexte de l'identification des clients, MasterCard a suggéré d'envisager une norme de principe dans les cas d'identification en l'absence du client plutôt que d'imposer certaines sources de données à utiliser aux fins de vérification d'identité.

La Canadian Gaming Association et la Société des loteries et des jeux de l'Ontario ont souligné que la réglementation actuelle en matière d'identification dans les situations où le client n'est pas présent freine la croissance du secteur canadien du jeu en ligne par suite des obligations en vertu de la Loi de fournir certains documents d'identification à l'entité déclarante. Selon elles, cette réglementation encourage les joueurs en ligne canadiens à se tourner vers des entreprises de jeux étrangères plutôt que vers celles qu'offrent les exploitants de jeux provinciaux.

En ce qui a trait aux documents d'identification des clients, l'Association canadienne de l'immeuble a demandé d'envisager d'accepter des documents périmés à des fins d'identification des clients, particulièrement dans le cas des entités déclarantes ayant des clients âgés.

La Western Union a fait remarquer que ses exigences en matière de mesures de vigilance sont plus strictes que celles qui sont énoncées dans la Loi; en effet, elle exige, d'une part, l'identification de

ses clients lors de l'envoi de 1 000 \$ ou plus, ou lors de la réception de plus de 300 \$, et, d'autre part, une entrevue personnelle lors de l'envoi de plus de 7 500 \$. Cette entreprise possède aussi des systèmes de surveillance qui analysent les transactions effectuées à toutes les succursales Western Union. Toutes ces mesures ont comme résultat que la Western Union présente au CANAFE un nombre élevé de déclarations de transactions douteuses.

2. Pouvoir de signature

La Banque American Express Canada appuie l'étude de l'exigence de dossier sur les pouvoirs de signature et préconise l'adoption de méthodes d'identification numérique ainsi que l'élimination des exigences de signature manuscrite.

3. Étrangers politiquement vulnérables

Le Mouvement Desjardins et l'Investment Funds Institute of Canada ont affirmé que les propositions du ministère des Finances en matière d'identification des clients et de tenue de documents en ce qui a trait aux étrangers politiquement vulnérables imposeraient un lourd fardeau de conformité aux compagnies d'assurance-vie. L'Investment Funds Institute of Canada a déclaré que les clients actuels pourraient avoir des réticences à fournir des renseignements personnels supplémentaires et le Mouvement Desjardins, quant à lui, a dit craindre que d'étendre les exigences à l'égard des étrangers politiquement vulnérables aux clients actuels n'élargisse les obligations d'identification et de tenue de documents aux transactions à faible risque et aux produits d'assurance. Selon lui, ces obligations ne devraient s'appliquer qu'aux transactions ou produits d'assurance présentant des risques élevés de blanchiment d'argent ou d'activités terroristes; de plus, ces transactions et ces produits devraient être précisés.

4. Exemption pour les sociétés inscrites en bourse

L'Investment Funds Institute of Canada et l'Association canadienne du commerce des valeurs mobilières ont appuyé la proposition d'exempter les sociétés inscrites en bourse et d'éliminer le seuil de 75 millions de dollars en actif net.

L'Association canadienne du commerce des valeurs mobilières a prié d'envisager d'étendre l'exemption proposée dans le cas des sociétés inscrites en bourse aux sociétés étrangères inscrites à une bourse étrangère. Puisque la proposition 1.8 du document de consultation reconnaît que les sociétés inscrites en bourse sont soumises à de considérables obligations de déclaration par le droit canadien des valeurs mobilières, et qu'elles présentent donc de faibles risques en ce qui a trait au recyclage des produits de la criminalité et au financement d'activités terroristes, l'Association canadienne du commerce des valeurs mobilières est d'avis qu'il faudrait accorder une exemption semblable aux entreprises étrangères soumises à de tels régimes de réglementation des valeurs mobilières.

L'Investment Funds Institute of Canada a souligné que ses membres s'inquièteraient si des changements devaient être apportés à l'exemption actuelle qui permet aux courtiers en valeurs mobilières d'utiliser le modèle de conformité établi pour identifier leurs clients, processus qui réduit la collecte en double d'identification des clients.

Éliminer les lacunes du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes

A. La Loi et ses règlements, et les propositions du ministère des Finances

1. Seuil établi pour les téléversements

Aux termes des alinéas 12(1)(b) et c) du Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, les entités déclarantes doivent signaler au CANAFE les téléversements de 10 000 \$ et plus qui émanent d'administrations étrangères ou qui y sont destinés. Dans la proposition 2.1 du document de consultation, il est suggéré de supprimer ce seuil de 10 000 \$.

2. Cartes prépayées

Certaines cartes prépayées sont émises par des entités qui ne sont pas tenues par la Loi de faire une déclaration. Dans la proposition 2.2 du document de consultation, il est suggéré que les exigences relatives à l'identification des clients et le devoir de vigilance s'appliquent aux entités qui émettent des cartes prépayées et d'autres produits prépayés.

3. Transactions internationales et cartes prépayées

Dans la proposition 2.3 du document de consultation, il est suggéré d'appliquer le Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets aux transactions transfrontalières effectuées au moyen de cartes et autres produits d'accès prépayés.

4. Sociétés d'assurance-vie et représentants d'assurance-vie

Le paragraphe 19(1) du Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes exige que les entités déclarantes signalent les polices d'assurance-vie et les rentes pour lesquelles le client devrait verser au moins 10 000 \$ à tempérament. Il n'est pas nécessaire de déclarer les autres activités liées à l'assurance-vie qui sont considérées comme présentant peu de risques en matière de recyclage des produits de la criminalité. Dans la proposition 2.4 du document de consultation, il est suggéré que les exigences actuelles en matière de déclaration des paiements d'assurance-vie et de rente d'un certain montant s'appliquent aux autres produits d'assurance-vie offerts par les sociétés et les représentants d'assurance-vie, notamment à l'ouverture de comptes et aux produits de prêt. En outre, selon la proposition, il faut supprimer le seuil de 10 000 \$ établi pour la déclaration des polices d'assurance-vie et des rentes.

5. Obligation de déclarer les opérations en deçà du seuil établi pour les opérations importantes en espèces et assurance-vie

Le paragraphe 17 du Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes exige que les sociétés et les représentants d'assurance-vie déclarent toutes les opérations d'une valeur de 10 000 \$ ou plus. Dans la proposition 2.5 du document de consultation, il est suggéré que, à moins que l'origine des fonds soit connue et réputée présenter un faible risque, les entités déclarantes soient tenues de signaler les opérations dont le montant est inférieur au seuil établi.

6. Obligation de déclarer les opérations importantes en espèces

Aux termes de l'article 13 du Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, les entités déclarantes sont tenues de signaler les opérations multiples importantes de 10 000 \$ ou plus dans un délai de 24 heures. Par contre, si les fonds sont reçus par un agent ou par une entité qui est membre du même groupe, l'exigence de déclaration ne s'applique plus. Dans la proposition 2.6 du document de consultation, il est suggéré de supprimer l'exemption qui s'applique aux agents et aux membres du même groupe.

7. Obligations en matière de déclaration des négociants en métaux précieux et pierres précieuses

L'article 39.1 du Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes exige que les entités déclarantes signalent les opérations liées aux métaux précieux et aux pierres précieuses qui ont une valeur de 10 000 \$ ou plus et qui répondent à divers autres critères. Dans la proposition 2.7 du document de consultation, il est suggéré de créer une exemption pour la vente de pierres et de métaux précieux qui sont utilisés dans des processus de fabrication non liés au blanchiment d'argent et au financement d'activités terroristes.

8. Obligations en matière de déclaration des comptables

Dans la proposition 2.8 du document de consultation, il est suggéré de créer une exemption pour les activités exercées par les comptables et par les cabinets comptables lorsqu'ils fournissent des services de syndic de faillite.

9. Règle des 24 heures

Le paragraphe 3(1) du Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes exige que les entités déclarantes signalent les nombreuses opérations d'une valeur de 10 000 \$ ou plus qui sont effectuées au cours d'une période de 24 heures. Dans la proposition 2.9, il est suggéré d'éclaircir le libellé de la disposition de manière à ne pas exclure certaines opérations qui doivent être déclarées.

B. Déclarations et propositions des témoins

1. Seuil établi pour les téléversements internationaux

Capra International Inc. et KPMG Forensic appuient l'élimination du seuil des téléversements internationaux de 10 000 \$, dans la conviction que le CANAFE recevrait ainsi un plus grand volume d'information à être analysée. Capra International Inc. disait que l'élimination du seuil contribuerait particulièrement à empêcher le financement des activités terroristes, car il s'agit généralement de plus petits montants d'argent, en comparaison avec le recyclage des produits de la criminalité ou d'autres types d'activités criminelles. Toutefois, KPMG Forensic, la Credit Union Central of Canada, le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et l'Association des banquiers canadiens ont exprimé des doutes quant à la capacité du CANAFE de traiter et d'analyser avec efficacité tant de déclarations supplémentaires.

Dans le document de consultation, on justifie l'élimination du seuil des téléversements par le désir de viser le financement d'activités terroristes et d'assurer la cohérence avec d'autres compétences dans le monde. Toutefois, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) a affirmé qu'une augmentation du nombre de déclarations présentées au CANAFE n'entraînerait pas nécessairement une augmentation proportionnelle du nombre de déclarations que le CANAFE enverrait aux autorités policières ou aux organismes de renseignement. Le Commissariat à la protection de la vie privée et l'Association des banquiers canadiens ont tous deux déclaré qu'il fallait étudier la question davantage pour déterminer quel seuil (de 10 000 \$ ou autre) serait approprié pour les téléversements et les opérations importantes en espèces.

KPMG Forensic croit qu'un nouveau seuil pour les téléversements ne poserait pas de si gros problèmes aux entités déclarantes dotées d'une procédure automatique de déclaration de téléversements – comme d'autres entités déclarantes, notamment la Credit Union Central of Canada. Quant à eux, le Mouvement Desjardins, les Canadian Association of Independent Life Brokerage Agencies, l'Association canadienne de compagnies d'assurances de personnes, l'Association canadienne du commerce des valeurs mobilières et la Western Union – ont indiqué que d'éliminer le seuil des téléversements imposerait un lourd fardeau de conformité aux entités déclarantes, car il y aurait d'autres déclarations à soumettre au CANAFE. L'Association canadienne du commerce des valeurs mobilières a affirmé que dans sa lutte au financement d'activités terroristes, le CANAFE profiterait davantage d'une approche fondée sur le risque et des déclarations de transactions douteuses pour l'examen de petites transactions financières que de l'abaissement du seuil des téléversements.

2. Cartes prépayées

Selon la Gendarmerie royale du Canada (GRC), les autorités policières examinent actuellement les nouvelles technologies de transport et de transfert d'argent en lien avec leur utilisation en contexte de recyclage des produits de la criminalité. On assiste à une augmentation de l'utilisation des cartes prépayées, comme les cartes cadeaux et les cartes de crédit prépayées. Le ministère des Finances a indiqué qu'il devrait y avoir devoir de vigilance et identification du client lors de l'achat de cartes prépayées. KPMG Forensic a proposé d'étudier davantage la question de savoir quel type de carte prépayée devrait être mentionné dans la Loi : par exemple, les cartes prépayées à utilisation libre, acceptées par de nombreux magasins de détail, peuvent représenter un risque plus élevé pour le blanchiment d'argent que celles qui sont à utilisation restreinte, qui, elles, sont acceptées seulement par un détaillant particulier.

MasterCard a fait remarquer que les cartes de crédit prépayées rechargeables ou non rechargeables présentent différents niveaux de risques de servir au recyclage des produits de la criminalité ou au financement des activités terroristes¹; en effet, les cartes de crédit prépayées non rechargeables anonymes, avec leur limite de crédit plus basse, représentent un risque plus faible que les cartes de crédit prépayées rechargeables. Elle a déclaré que l'imposition d'exigences en matière d'identification des clients créerait pour les détaillants et émetteurs de ce type de cartes un fardeau de conformité qui dépasserait les avantages sur le plan de la lutte au blanchiment d'argent.

¹ Les cartes non rechargeables se vendent chez les détaillants, n'offrent pas de possibilité de remise en argent et ont une limite maximale. Les cartes de crédit rechargeables peuvent recevoir des montants additionnels et il est possible de les utiliser pour faire des retraits en espèces à des guichets automatiques bancaires : elles ont donc une limite maximale plus élevée et se vendent dans les institutions financières émettrices.

Toutefois, selon elle, ce seraient les institutions financières émettrices de cartes prépayées rechargeables qui seraient les mieux placées pour les exécuter toute obligation en matière de devoir de vigilance. De même, la Banque American Express Canada a demandé que les entités déclarantes ne soient pas tenues de vérifier l'identité des clients en ce qui concerne les cartes prépayées affichant un solde ou des opérations mensuelles totales de moins de 3 000 \$.

Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a fait valoir que la collecte accrue de renseignements personnels par le secteur de la vente au détail entraînerait un lourd fardeau de conformité et a suggéré d'envisager des mesures qui n'exigeraient pas de recueillir des renseignements personnels. Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et KPMG Forensic ont mentionné comme solution de remplacement valable de fixer une limite au montant d'argent qu'il est possible de charger dans une carte prépayée sans exigence d'identification du client.

3. Pierres et métaux précieux

L'Association canadienne des bijoutiers a demandé d'apporter des précisions dans la proposition 2.7 en ce qui a trait à la « fabrication », car le terme revêt plusieurs significations différentes qui pourraient ne pas être cohérentes avec l'intention de la proposition.

4. Obligations en matière de déclaration des comptables

L'Institut canadien des comptables agréés a appuyé la proposition 2.8 et a déclaré que l'exemption proposée devrait être élargie pour s'appliquer aux activités exécutées par des comptables lorsqu'ils agissent à titre de séquestre, de séquestre-gérant, de séquestre intérimaire ou de contrôleur dans le cadre d'une procédure d'insolvabilité, car, dans ces circonstances, les comptables agissent sous la supervision d'une Cour et non au nom d'un client. Selon l'Institut, un tel élargissement de l'exemption assurerait la cohérence avec les bulletins d'interprétation du CANAFE.

Améliorer la conformité, la surveillance et l'application

A. La Loi et ses règlements, et les propositions du ministère des Finances

1. Inscription des entreprises de services monétaires

Dans la proposition 3.1 du document de consultation, il est suggéré de réduire les renseignements demandés aux entreprises de services monétaires qui s'inscrivent auprès du CANAFE.

2. Exigences relatives à l'inscription des entreprises de services monétaires

Aux termes du paragraphe 3(1) du Règlement sur l'inscription – recyclage des produits de la criminalité et financement des activités terroristes, les personnes reconnues coupables d'une infraction visée à l'article 11.11 de la Loi ne peuvent être inscrites comme entreprises de services monétaires. Dans la proposition 3.2 du document de consultation, il est suggéré que les personnes reconnues coupables d'infractions à certaines lois qui ont par la suite été abrogées ou remplacées ne puissent s'inscrire comme entreprises de services monétaires.

3. Non-conformité aux exigences de déclaration

En vertu de l'article 73.15 de la Loi, le CANAFE peut infliger une pénalité aux entités visées qui omettent de déclarer une opération douteuse, une opération importante en espèces, un télévirement international ou un bien appartenant à un groupe terroriste. Les procédures engagées contre des entités déclarantes pour non-conformité à la Loi prennent fin avec le paiement de la pénalité. Dans la proposition 3.3 du document de consultation, il est suggéré que le CANAFE soit autorisé à exiger des entités visées qu'elles produisent les déclarations qu'elles ont négligé de soumettre, même après le paiement d'une pénalité, ou qu'il puisse leur imposer des pénalités additionnelles si elles persistent à ne pas fournir les déclarations au CANAFE.

4. Mesures raisonnables

Le Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes exige des entités déclarantes qu'elles prennent des mesures raisonnables pour obtenir certains renseignements en exerçant leur devoir de vigilance à l'endroit des clients. Elles ne sont toutefois pas tenues de consigner les mesures raisonnables qu'elles prennent. Dans la proposition 3.4 du document de consultation, il est suggéré que les entités déclarantes soient tenues de consigner les mesures raisonnables qu'elles ont prises pour identifier les clients et s'acquitter de leur devoir de vigilance envers eux.

5. Déclaration

Aux termes de l'alinéa 73(1)e.1) de la Loi, les modifications visant les renseignements à inscrire dans les formulaires de déclaration que doivent remplir les entités doivent être apportées au moyen du processus de réglementation et recevoir l'approbation du gouverneur en conseil. Dans la proposition 3.5 du document de consultation, il est suggéré d'habiliter le ministre des Finances à modifier l'information à inscrire dans le formulaire de déclaration.

6. Déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces

L'article 12 de la Loi exige que les personnes et les entités déclarent à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) l'importation ou l'exportation d'espèces ou d'effets d'une valeur égale ou supérieure à 10 000 \$. Dans la proposition 3.6 du document de consultation, il est suggéré d'élargir les pouvoirs de l'ASFC pour que les agents puissent poser des questions aux personnes et aux entités au sujet du respect de la Loi et qu'ils puissent les obliger à fournir des réponses sincères.

B. Déclarations et propositions des témoins

1. Non-conformité aux exigences de déclaration

Selon le CANAFE, une bonne tenue de documents et des exigences d'identification des clients ainsi que la conformité à ces exigences par les entités déclarantes constituent autant de moyens de créer un milieu hostile au recyclage des produits de la criminalité et de financement des activités terroristes. Il a déclaré que les amendes pour non-conformité à la Loi sont peu courantes (seulement 15 amendes ont été imposées depuis la fin de 2008) depuis qu'il est devenu possible d'en imposer. En outre, le CANAFE a indiqué qu'il collaborera avec les entités déclarantes pour améliorer leur conformité à la Loi. KPMG Forensic a affirmé que les entités déclarantes acceptent généralement de répondre aux exigences de la Loi, dans le souci à la fois de respecter la réglementation et d'être socialement responsables.

Le Service des poursuites pénales du Canada a fourni des statistiques sur les chefs d'accusation déposés pour inobservation de la Loi. De 2005-2006 à 2009-2010, 89 accusations ont été portées, et ont donné lieu à 3 condamnations ainsi qu'à 31 plaidoyers de culpabilité. Soixante-huit accusations se rapportaient à des infractions liées à la déclaration de mouvements transfrontaliers. En 2010-2011, 34 accusations ont été déposées pour inobservation de la Loi et toutes se rapportaient à la déclaration de mouvements transfrontaliers; il n'y a eu aucune condamnation et 13 personnes ont plaidé coupables.

Capra International Inc. a souligné qu'il y a une mauvaise compréhension des obligations de déclaration et de la façon d'évaluer le niveau de risque d'une transaction. KPMG Forensic, l'Association canadienne de compagnies d'assurances de personnes, C.D. Barcados Co. Ltd. et l'Association canadienne des bijoutiers ont suggéré que le CANAFE donne plus de directives et de rétroaction avant d'envoyer des lettres de résultats aux entités déclarantes. KPMG Forensic a indiqué que, par suite d'une mauvaise compréhension des obligations de déclaration et de crainte d'amendes pour non-conformité, les entités déclarantes tendent à faire plus de déclarations plutôt que de s'informer auprès du CANAFE. Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a également observé lors de sa dernière vérification du CANAFE en 2009 que les entités déclarantes présentaient des déclarations sur des transactions qui ne donnaient lieu à aucun motif raisonnable de croire qu'elles pouvaient être reliées au recyclage des produits de la criminalité ou de financement d'activités terroristes, effectivement par crainte d'amendes pour non-conformité et par manque d'information sur ce qui constitue une transaction douteuse.

Selon la Canadian Association of Independent Life Brokerage Agencies et l'Association canadienne de compagnies d'assurances de personnes, le CANAFE devrait offrir de l'information sur les tendances en matière de recyclage des produits de la criminalité et de financement des activités terroristes en lien avec des industries particulières. Sur ce plan, l'Association canadienne de compagnies d'assurances de personnes a applaudi la création par le CANAFE d'un document d'«évaluation des menaces par secteur» semblable à ceux que publient les cellules de renseignements financiers d'autres pays. Dans le même ordre d'idées, C.D. Barcados Co. Ltd. et l'Association canadienne des bijoutiers ont fait valoir la nécessité d'information sur les tendances en matière de recyclage de produits de la criminalité dans le secteur des pierres et métaux précieux, et ont déclaré que le CANAFE devrait donner aux entités déclarantes un exemple de régime de

conformité qui permettrait à celles-ci d'évaluer si elles ont adopté des mesures suffisantes pour se conformer aux exigences de la Loi.

L'Association canadienne de l'immeuble a suggéré qu'au lieu d'imposer une amende aux entités déclarantes qui omettent de lui présenter tous les renseignements nécessaires, le CANAFE pourrait demander d'adopter des mesures raisonnables pour obtenir ces renseignements nécessaires. Redwood Realty a affirmé que des sanctions civiles et pénales pour manquement à une tâche administrative pourraient être considérées comme excessives.

L'Association canadienne du commerce des valeurs mobilières a affirmé que malgré les problèmes que connaissent la plupart des entités déclarantes dans leurs tentatives d'obtenir de la rétroaction de la part du CANAFE, celui-ci est ouvert à les écouter et à en apprendre davantage sur les besoins des divers secteurs. Capra International Inc. a expliqué que le CANAFE est souvent limité dans sa capacité à répondre aux entités déclarantes par suite des restrictions de la Loi sur le partage d'information et la loi sur les renseignements personnels.

Renforcement de l'échange de renseignements au sein du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes

A. La Loi et ses règlements, et les propositions du ministère des Finances

1. Communication de renseignements

En vertu du paragraphe 55(7) de la Loi, le CANAFE peut communiquer des renseignements désignés, par opposition à l'ensemble des renseignements, aux organismes d'application de la loi et aux organismes de renseignement, tels que le Service canadien de renseignement de sécurité. Dans la proposition 4.1 du document de consultation, il est suggéré d'élargir la liste des renseignements désignés afin que le CANAFE soit autorisé à communiquer aux organismes en question les renseignements suivants :

- le sexe et la profession d'une personne;
- les motifs de suspicion fournis par les partenaires internationaux;
- les renseignements fournis dans la partie descriptive des rapports de saisie transfrontalière;
- les mesures qui ont été prises par les entités déclarantes à l'égard des opérations douteuses;
- les « motifs raisonnables de soupçonner » qui ont incité le CANAFE à communiquer les renseignements.

2. Communication de renseignements à des organismes étrangers

En vertu de l'article 58 de la Loi, le CANAFE peut communiquer des renseignements désignés à des organismes d'application de la loi, à des gouvernements ou à des organismes étrangers qui ont des attributions semblables aux siens. Dans la proposition 4.2 du document de consultation, il est suggéré d'autoriser le CANAFE à révéler l'identité des personnes ou des entités étrangères dans les cas où il serait important de le faire.

3. Communication de renseignements et organismes de bienfaisance enregistrés

La Direction des organismes de bienfaisance de l'Agence du revenu du Canada, qui est responsable de l'enregistrement des organismes de bienfaisance, reçoit de l'information d'entités gouvernementales, telles que le Service canadien du renseignement de sécurité, la Gendarmerie royale du Canada et le CANAFE. Dans la proposition 4.3 du document de consultation, il est suggéré d'autoriser l'ASFC à communiquer de l'information concernant les saisies transfrontalières associées à des organismes de bienfaisance à la Direction des organismes de bienfaisance.

4. Communication de renseignements sur des organismes de bienfaisance

Dans la proposition 4.4 du document de consultation, il est suggéré d'examiner les conditions dans lesquelles le CANAFE peut communiquer des renseignements à l'Agence du revenu du Canada (ARC).

5. Communication de renseignements à l'ASFC

Conformément à l'alinéa 55(3)e) de la Loi, le CANAFE est tenu de communiquer à l'ASFC des renseignements sur les cas liés à l'importation de marchandises prohibées, contrôlées ou réglementées. Dans la proposition 4.5 du document de consultation, il est suggéré d'étendre cette exigence à l'exportation de telles marchandises.

6. Communication de renseignements aux fins de la sécurité nationale

Dans la proposition 4.6 du document de consultation, il est suggéré que le CANAFE soit tenu de communiquer des renseignements à l'ASFC lorsqu'il a des motifs de soupçonner qu'il existe une menace pour la sécurité nationale.

7. Communication de renseignements à la police

Aux termes du paragraphe 36(2) de la Loi, le CANAFE est tenu de communiquer à la police des renseignements pertinents lorsqu'il a des motifs raisonnables de soupçonner que les renseignements ont trait au recyclage des produits de la criminalité ou au financement d'activités terroristes. Dans la proposition 4.7 du document de consultation, il est suggéré d'étendre cette exigence aux cas où une personne peut poser un danger imminent de blessure ou de mort.

B. Déclarations et propositions des témoins

1. Communication de renseignements

Capra International Inc. a affirmé que, aux termes de l'article 55 de la Loi, le CANAFE ne peut divulguer que les renseignements désignés aux autorités policières et aux organismes de renseignement. Le CANAFE a, quant à lui, mentionné qu'il y a un seuil de déclaration à respecter avant de transmettre l'information aux autorités susmentionnées; ce seuil de déclaration comprend l'examen de déclarations volontaires de la part des autorités policières et des organismes de renseignement ou de la population, de déclarations de transactions douteuses, d'articles de journaux ou d'autres médias pour déterminer la garantie de la divulgation. Le CANAFE a indiqué que, en ce qui a trait aux demandes étrangères d'information, il est à sa discrétion de déterminer si elle va

divulguer l'information, même s'il existe un protocole d'entente entre les cellules de renseignement financier des deux pays; en 2010, le CANAFE a procédé à 150 communications de renseignements au profit d'unités étrangères du renseignement financier et en a reçu 50 de leur part.

L'Association des banquiers canadiens a affirmé que le CANAFE devrait pouvoir divulguer des renseignements aux entités déclarantes et que, dans certaines circonstances, ces dernières devraient pouvoir se communiquer de l'information les unes aux autres. À titre d'exemple de restrictions imposées au CANAFE relatives à la divulgation d'information, l'Association mentionne qu'il ne peut pas demander des renseignements supplémentaires à une entité déclarante à la suite d'une déclaration de transaction douteuse. L'Association fait valoir qu'en vertu de la *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT) Act of 2001* (Loi USA PATRIOT unifiant et renforçant l'Amérique en offrant les outils appropriés nécessaires à l'interception et à l'obstruction des actes terroristes, adoptée en 2001), les États-Unis permettent aux banques d'échanger de l'information dans des circonstances rigoureusement établies. Tout en reconnaissant la nécessité de protéger les renseignements personnels, l'Association souhaite un équilibre entre, d'une part, assurer la protection de la confidentialité et, d'autre part, empêcher les criminels d'utiliser les institutions financières et autres entités déclarantes pour recycler des produits de la criminalité ou financer des activités terroristes.

Dans le but d'améliorer les communications entre les partenaires du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, Capra International Inc. souhaite que le ministère des Finances dirige un groupe de travail interministériel avec les partenaires pour examiner les lois et règlements en lien avec le régime dans l'intention d'éliminer tout obstacle à l'efficacité du régime.

2. Communication de renseignements sur des organismes de bienfaisance

L'Association du Barreau canadien a indiqué qu'il faudrait effectuer une étude plus approfondie des dispositions relatives à la divulgation de la Loi ayant trait aux organismes de bienfaisance pour régler les lacunes dans la collecte et l'utilisation de renseignements contre des organismes de bienfaisance enregistrées et pour veiller au respect des principes d'équité procédurale et de justice naturelle.

Contre-mesures

A. La Loi et ses règlements, et les propositions du ministère des Finances

1. Contre-mesures

Dans la proposition 5.1 du document de consultation, il est suggéré que le ministre des Finances peut imposer aux entités déclarantes de prendre des contre-mesures à l'égard d'administrations ou d'entités étrangères considérées comme présentant un risque élevé en matière de recyclage de produits de la criminalité ou de financement d'activités terroristes; la liste des contre-mesures constituerait une amélioration aux exigences actuelles de la Loi relativement aux opérations intérieures et les exigences de déclaration intérieures. Par exemple, les entités déclarantes devraient, entre autres, identifier les clients, communiquer les documents utilisés pour identifier les clients, prendre des mesures raisonnables pour identifier les personnes qui contrôlent les sociétés et les

entités, attester l'identité des clients des institutions financières étrangères avec lesquelles elles ont une relation et s'acquitter du devoir de vigilance à l'égard des clients. En ce qui concerne les opérations, les entités déclarantes détermineraient les fins pour lesquelles les opérations sont effectuées, surveilleraient les opérations désignées, tiendraient des dossiers sur les opérations effectuées et signaleraient au CANAFE les opérations pertinentes qui émanent des administrations étrangères ou qui leur sont destinées.

2. Entités étrangères

Dans la proposition 5.2 du document de consultation, il est suggéré de classer les entités étrangères dans l'une des trois catégories suivantes :

- entités étrangères qui seraient réputées des entités déclarantes au Canada;
- entités constituées en personnes morales sous le régime de lois d'un pays autre que le Canada ou y exerçant leurs activités, y compris les filiales et les succursales;
- entités non assujetties autrement à la Loi.

B. Déclarations et propositions des témoins

1. Contre-mesures

Selon KPMG Forensic, le CANAFE devrait fournir davantage de directives aux entités déclarantes, notamment en accordant aux pays une note qui indiquerait le degré de risque de recyclage de produits de la criminalité ou de financement d'activités terroristes. L'Association canadienne du commerce des valeurs mobilières a affirmé qu'il faut continuer à permettre le recours aux méthodes d'identification en l'absence du client aux termes des contre-mesures proposées, car reposer sur des mesures d'identification en présence du client serait difficilement applicable et imposerait un trop lourd fardeau aux entités déclarantes. L'Institut canadien des comptables agréés a objecté que les frontières des contre-mesures proposées ne sont pas claires et a insisté sur l'importance d'avoir d'autres directives sur les changements proposés aux règlements. Enfin, le Mouvement Desjardins a appuyé les changements proposés ayant trait aux contre-mesures, car le gouvernement fédéral aurait ainsi la capacité de rapidement mettre en œuvre des contre-mesures contre des entités et des États étrangers en transmettant l'information directement aux entités déclarantes. Le gouvernement devrait toutefois soutenir celles-ci dans leur mise en œuvre de l'une quelconque de ces mesures.

Autres propositions

A. La Loi et ses règlements, et les propositions du ministère des Finances

1. Activités douteuses

Conformément au sous-alinéa 3a)(iii) de la Loi, les entités déclarantes doivent signaler les opérations douteuses. Dans la proposition 6.1 du document de consultation, il est suggéré d'exiger qu'elles déclarent les activités qui donnent lieu à des soupçons de recyclage des produits de la criminalité ou de financement d'activités terroristes.

2. Transmission de déclarations au CANAFE

Le paragraphe 12(5) de la Loi exige que l'ASFC fasse parvenir au CANAFE les déclarations sur les mouvements transfrontaliers d'espèces d'une valeur de 10 000 \$ ou plus; l'ASFC fournit actuellement des dossiers sur papier et par voie électronique. Dans la proposition 6.2 du document de consultation, il est suggéré de clarifier le libellé pour garantir la transmission des déclarations sur papier et par voie électronique.

3. Modification du seuil de déclaration de non-conformité

Aux termes du paragraphe 65(1) de la Loi, le CANAFE peut communiquer des renseignements à la police dans les cas où « il y a une preuve de la contravention » à la partie 1 de la Loi. Dans la proposition 6.3 du document de consultation, il est suggéré d'autoriser le CANAFE à communiquer des renseignements lorsque « les renseignements portent sur une infraction » à la partie 1 de la Loi.

4. Dossiers de crédit des clients

Les alinéas 14i) et 30a) du Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes exigent des entités déclarantes qu'elles tiennent des dossiers de crédit de leurs clients dans le cours normal de leurs activités. Dans la proposition 6.4 du document de consultation, il est suggéré que les entités déclarantes constituent et tiennent des dossiers de crédit de leurs clients quand elles concluent des ententes de crédit.

B. Déclarations et propositions des témoins

1. Activités douteuses

L'Institut canadien des comptables agréés affirme que le libellé de la proposition 6.1 manque de clarté, car il pourrait être interprété comme incluant certaines activités comptables, comme des services d'assurance, non couverts actuellement par la Loi. Selon lui, il faut apporter des précisions. Le Commissariat à la protection de la vie privée a déclaré que cette proposition pourrait regrouper des activités qui ont lieu avant même l'exécution réelle d'une transaction financière, ce qui augmenterait le niveau de surdéclaration au CANAFE par les entités déclarantes.

Modifications techniques

A. La Loi et ses règlements, et les propositions du ministère des Finances

1. Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés

Dans la proposition 7.1 du document de consultation, il est suggéré que le paragraphe 36(1.1) et l'alinéa 55(3)d) de la Loi renvoient à l'article 91 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés afin que le CANAFE soit autorisé à reconnaître les infractions visées à cet article aux fins de la communication de renseignements.

2. Financement d'activités terroristes

Dans la proposition 7.2 du document de consultation, il est suggéré d'insérer un renvoi dans la Loi pour que le CANAFE soit tenu d'informer le public sur ses activités de lutte contre le financement d'activités terroristes.

Propositions du document de consultation que le ministère des finances a publié en novembre 2011 au sujet du règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes

A. Introduction du concept de « relation d'affaires »

1. Proposition du ministère des Finances

La proposition 1.1 avancée dans le document de consultation que le ministère des Finances a publié en novembre 2011 porte sur l'ajout du concept de « relation d'affaires » dans le Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes pour décrire la relation continue entre une entité déclarante et ses clients. Aux termes de cette proposition, l'expression désignerait les activités et transactions entre une entité déclarante et son client, et les entités déclarantes seraient obligées de tenir un document sur leurs relations d'affaires. Cette proposition appuierait l'idée selon laquelle les entités déclarantes doivent comprendre la relation continue qu'elles entretiennent avec un client au lieu de prendre des mesures de vigilance à son égard seulement à l'ouverture d'un compte ou au début d'une relation.

2. Déclarations et propositions des témoins

La Canadian Association of Independent Life Brokerage Agencies a affirmé que les relations d'affaires comme celles qui sont envisagées dans la proposition 1.1 n'existent pas entre ses membres et leurs clients. Toujours selon elle, il peut arriver que ses membres n'aient pas rencontré le client ou ne soient pas au courant des discussions sur l'opération. De la même façon, la Canadian Gaming Association a soutenu que le concept de « relations d'affaires » décrit dans la proposition ne s'applique aucunement dans le secteur du jeu.

KPMG Forensic a fait valoir que le concept de « relation d'affaires » décrit dans la proposition 1.1 manque de clarté et exprimé la crainte qu'il ne soit appliqué dans des domaines non prévus. Le témoin s'est demandé si ce concept s'appliquerait à toutes les opérations et à tous les clients, y compris les opérations et les clients à faible risque. KPMG Forensic a donné en exemple certains types d'opérations à faible risque comme l'échange de titres adossés à des hypothèques, qui sont soustraites au régime américain de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

B. Mesures de vigilance à l'égard de la clientèle dans le cas des opérations douteuses qui, autrement, ne seraient pas assujetties aux obligations relatives à la prise de mesures de vigilance à l'égard de la clientèle

1. Proposition du ministère des Finances

La proposition 2.1 avancée dans le document de consultation que le ministère des Finances a publié en novembre 2011 dit que les entités déclarantes devraient être tenues d'établir l'identité des clients qui font des opérations qui donnent lieu à des soupçons de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme; aux termes de la proposition, cette exigence ne devrait souffrir aucune exception.

2. Déclarations et propositions des témoins

Selon la Western Union, si la proposition 2.1 était adoptée, il pourrait y avoir double emploi si aussi bien les entreprises de services monétaires que les institutions financières étaient assujetties aux obligations de vigilance à l'égard de la clientèle.

C. Mesures de vigilance à l'égard de la clientèle dans le cas des tentatives d'opérations douteuses

1. Proposition du ministère des Finances

La proposition 2.2 avancée dans le document de consultation que le ministère des Finances a publié en novembre 2011 prévoit que les entités déclarantes seront tenues d'établir l'identité d'une personne qui tente de faire des opérations qui donnent lieu à un soupçon de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme.

2. Déclarations et propositions des témoins

KPMG Forensic a soutenu que le fait d'exiger des mesures de vigilance à l'égard des clients pour des opérations ou des tentatives d'opérations qui font naître un soupçon de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme risque d'aller à l'encontre des obligations actuellement prévues dans les lignes directrices du CANAFE, selon lesquelles les entités déclarantes doivent éviter d'éveiller des soupçons chez les clients au sujet de qui elles entendent produire une déclaration d'opération douteuse.

D. Accroître les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle en ce qui a trait aux renseignements sur la propriété effective

1. Proposition du ministère des Finances

La proposition 3.1 avancée dans le document de consultation que le ministère des Finances a publié en novembre 2011 porte sur l'obligation, pour les entités déclarantes, de prendre des mesures raisonnables pour établir et consigner la propriété effective de ses clients qui sont des sociétés, des entités ou des fiducies.

2. Déclarations et propositions des témoins

KPMG Forensic a signalé qu'il est difficile et même parfois impossible de déterminer la propriété effective. Ainsi, selon ce témoin, il se peut qu'il n'existe aucune documentation publique permettant d'établir la propriété effective d'entités étrangères. Il estime également que cette proposition est inutile, étant donné que les « mesures raisonnables » qui sont prises pour établir la propriété

effective d'une société ou autre entité supposent généralement que l'entité déclarante lui demande de déclarer l'identité des propriétaires effectifs.

E. Étendre l'obligation d'exercer un contrôle continu à tous les clients sans égard au niveau de risque

1. Proposition du ministère des Finances

La proposition 3.2 dispose que les entités déclarantes devraient être tenues d'exercer un contrôle continu pour tous leurs clients et pas uniquement pour leurs clients à haut risque.

2. Déclarations et propositions des témoins

KPMG Forensic a fait remarquer que les mesures renforcées de vigilance à l'égard des clients et le contrôle continu devraient viser les clients qui présentent le plus grand risque. Le témoin a ajouté que, à l'heure actuelle, les entités déclarantes axent leurs efforts de contrôle sur les 5 à 10 % de leurs clients qui présentent les plus grands risques; si la proposition 3.2 était adoptée, ils devraient s'intéresser à l'ensemble de leurs clients.

La Western Union a fait valoir que l'adoption de la proposition 3.2 nuirait à l'approche axée sur le risque du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes en imposant aux entités déclarantes des obligations de contrôle continu coûteuses et lourdes. L'Association canadienne des bijoutiers a également soutenu que cette proposition et d'autres imposeraient aux négociants des métaux précieux et en pierres précieuses un lourd fardeau pour assurer la conformité; par conséquent, cette proposition, pas plus que certaines autres, ne devrait s'appliquer à ces négociants.

F. Exercer un contrôle continu à l'égard des relations d'affaires

1. Proposition du ministère des Finances

La proposition 3.3 avancée dans le document de consultation que le ministère des Finances a publié en novembre 2011 dit que les entités déclarantes devraient être tenues d'exercer un contrôle continu à l'égard de toute la relation d'affaires qu'elles entretiennent avec leurs clients.

2. Déclarations et propositions des témoins

L'Association canadienne de l'immeuble et Redwood Realty ont soutenu que ce contrôle continu des clients ne devrait pas s'appliquer au secteur de l'immobilier, où la relation avec le client se limite généralement à une seule transaction. De la même façon, l'Association canadienne des bijoutiers estime que la proposition 3.3 ne devrait pas s'appliquer aux négociants en métaux précieux et en pierres précieuses. La Western Union se préoccupe des coûts, des processus et de l'infrastructure nécessaires pour exercer le contrôle continu.

G. Objet et nature d'une relation d'affaires

1. Proposition du ministère des Finances

La proposition 3.4 avancée dans le document de consultation que le ministère des Finances a publié en novembre 2011 dit que les entités déclarantes devraient être obligées de tenir un document sur l'objet et la nature de leurs relations d'affaires avec leurs clients.

2. Déclarations et propositions des témoins

KPMG Forensic a jugé peu claire la raison d'être de la proposition 3.4 et soutenu que la proposition pourrait fort bien être inutile, ajoutant qu'il n'est pas toujours facile d'établir la nature de la relation entre une entité déclarante et son client. Pour sa part, l'Association canadienne des bijoutiers a dit estimer que cette proposition ne devrait pas s'appliquer aux négociants en pierres et métaux précieux.

H. Clarifier et élargir l'application des mesures de vigilance renforcée à l'égard de la clientèle

1. Proposition du ministère des Finances

La proposition 3.5 avancée dans le document de consultation que le ministère des Finances a publié en novembre 2011 prévoit que les entités déclarantes devraient être tenues de prendre des mesures renforcées de vigilance à l'égard des clients à haut risque, notamment en ce qui concerne la vérification de l'identité des clients, la mise à jour de l'information sur l'identité des clients et le contrôle continu des clients.

2. Déclarations et propositions des témoins

L'Association canadienne des bijoutiers a fait des observations sur l'introduction du concept de vigilance renforcée à l'égard des clients et les exigences connexes de tenue de documents. Elle a signalé que, même si elle comprend la position du ministère des Finances, l'adoption de la proposition 3.5 risque d'imposer un lourd fardeau aux négociants en métaux précieux et en pierres précieuses, selon la façon dont la proposition sera formulée dans les lignes directrices du CANAFE. Elle croit donc que ces négociants devraient être soustraits à la mesure proposée.

Autres opinions et propositions des témoins

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

Le nouveau directeur du CANAFE, qui est entré en fonction le 15 octobre 2012, a indiqué que la demande de produits du CANAFE est élevée en raison de facteurs qui menacent la sécurité des Canadiens et de la capacité du Centre de suivre les flux monétaires. Il a également signalé que les contributions du Centre au régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes sont souvent mal comprises et ne peuvent être examinées en marge des contributions relatives des ministères et organismes fédéraux participant au régime. Le CANAFE doit constamment s'adapter et pourrait améliorer ses déclarations si le seuil prévu dans la Loi qui s'applique aux virements internationaux de fonds par voie électronique était abaissé. Selon lui, cinq types de mesures s'imposent pour consolider le régime canadien : renforcer les relations entre le Centre et les ministères et organismes fédéraux participant au régime; mieux définir les facteurs de risque à suivre et établir des profils de risque par secteur; utiliser le processus d'examen

parlementaire pour remédier à certaines limites de la Loi concernant le type de renseignements que le CANAFE devrait recevoir et transmettre; améliorer les moyens technologiques afin de faciliter le traitement et l'échange d'information par voie électronique; améliorer et constamment réviser la formation offerte aux employés du CANAFE afin qu'ils soient au fait des nouvelles technologies ainsi que des techniques de blanchiment d'argent et de financement des activités terroristes.

B. Financement du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes

Capra International Inc. reconnaît que le régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes est devenu plus efficace depuis 2008 tout en affirmant que de nouvelles améliorations sont peu probables dans le cadre des dispositions actuelles sur le financement. Elle signale notamment que le financement accordé à la GRC pour le régime ne suffit pas pour que cet organisme réponde aux communications proactives du CANAFE. De plus, Capra International Inc. fait remarquer qu'il y a un décalage entre les partenaires financés et non financés du régime; le CANAFE est le seul partenaire qui soit financé. Enfin, il est reconnu que les partenaires au régime partiellement financés engagent leurs propres ressources dans les activités de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

C. Statistiques

Capra International Inc. a signalé des difficultés dans l'établissement de liens entre les rapports reçus du CANAFE, les communications faites par le CANAFE aux organismes d'exécution de la loi, les mesures prises par ces organismes, les accusations portées et les condamnations obtenues par le Service des poursuites pénales du Canada.

La GRC et le SCRS sont d'avis que les capacités et l'efficacité du CANAFE se sont beaucoup améliorées au fil du temps, alors que l'ARC a fait remarquer que les statistiques relatives au régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes risquent de ne pas tenir compte des enquêtes criminelles qu'elle a entreprises grâce aux renseignements reçus du CANAFE.

Capra International Inc. a fait observer que la collecte de données relatives au régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes se fait dans chacun des ministères ou organismes à leurs fins propres; ces données ne sont donc pas harmonisées. Selon ce témoin, le gouvernement fédéral devrait mettre sur pied un groupe de travail interministériel pour s'attaquer au problème et coordonner entre les partenaires du régime la collecte des données statistiques.

Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a fait valoir qu'il faudrait établir de meilleures mesures quantitatives du rendement du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, ajoutant que toute modification du régime devrait être appuyée par des données et des faits.

D. Approche axée sur le risque

American Express, KPMG Forensic, l'Association des banquiers canadiens, le Mouvement Desjardins, la Credit Union Central of Canada, MasterCard, Capra International Inc., l'Association

canadienne des compagnies d'assurances de personnes, l'Association canadienne des bijoutiers et l'Association canadienne du commerce des valeurs mobilières appuient l'approche axée sur le risque ou s'inquiètent des propositions formulées par le ministère des Finances dans ses documents de consultation de novembre et de décembre qui supposent qu'on s'écarte de l'approche axée sur le risque. Ils reconnaissent en outre que les entités déclarantes ont des ressources limitées et qu'il vaut mieux que leurs efforts visant à assurer la conformité soient axés non sur tous les clients et opérations, mais sur ceux et celles qui présentent un grand risque.

KPMG Forensic a fait remarquer que la pratique exemplaire, dans le monde entier, en ce qui concerne les régimes de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, est l'approche axée sur le risque. C'est ce que le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) recommande, et c'est ce qui se fait dans d'autres pays, y compris aux États-Unis et au Royaume-Uni. Le témoin s'interroge sur l'intérêt d'exiger des entités déclarantes qu'elles contrôlent des opérations et des clients qui présentent des risques relativement faibles. De la même façon, l'Association des banquiers canadiens a affirmé que, si on recourt à une approche axée sur le risque, ce n'est pas pour réduire les coûts de la conformité, mais plutôt pour fournir au CANAFE de meilleurs renseignements. Elle a aussi soutenu que les entités déclarantes sont celles qui connaissent le mieux leurs clients et qu'elles sont donc les mieux placées pour savoir lesquels présentent le plus de risques.

Capra International Inc. a affirmé qu'une approche axée sur le risque est employée dans la politique du gouvernement, soutenant que, puisque le CANAFE n'a fait d'examen de conformité que sur 0,3 % des entités déclarantes jusqu'à maintenant, il doit avoir eu recours à ce type d'approche pour décider des entités déclarantes à soumettre à un examen. L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes appuie une approche axée sur le risque comme moyen d'alléger le fardeau de la conformité et de permettre aux entités déclarantes d'utiliser plus efficacement leurs ressources. Signalant que les produits d'assurance présentent un risque relativement faible de blanchiment d'argent, elle a avancé que les entités déclarantes devraient être autorisées à utiliser des mesures simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle dans le cas des produits à faible risque, comme l'assurance pour maladies graves et l'assurance temporaire. De la même façon, l'Association canadienne des bijoutiers a fait valoir que les négociants en métaux précieux et en pierres précieuses devraient être considérés comme présentant un risque plus faible que d'autres secteurs.

L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes appuie les recommandations formulées dans le rapport que le GAFI a publié en octobre 2009, Risk-Based Approach : Guidance for the Life Insurance Sector, qui définit différents risques selon le type : client, produit, service, opération, mode de prestation et pays. Réclamant une approche axée sur le risque, l'Association canadienne du commerce des valeurs mobilières a dit que chaque entreprise peut établir son propre système d'évaluation du risque en s'appuyant sur les lignes directrices du CANAFE, qui exigent des entités déclarantes qu'elles évaluent le risque relativement au produit, à l'opération, au client et au pays. Selon l'Institut canadien des comptables agréés, le gouvernement devrait donner aux institutions financières des indications au sujet des pays qui présentent des risques relativement élevés de blanchiment d'argent.

Enfin, l'Association canadienne du commerce des valeurs mobilières reconnaît que le régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités

terroristes utilise déjà une approche axée sur le risque et estime que les propositions qui figurent dans les documents de consultation du ministère des Finances s'écartent de cette approche.

E. Fardeau de la conformité

La Credit Union Central of Canada a parlé du fardeau imposé en matière de conformité aux entités déclarantes qui sont des petites entreprises comme les caisses de crédit et précise que l'actuelle réglementation uniforme pour tous fait en sorte qu'il est beaucoup plus facile aux grandes institutions de se conformer, compte tenu de leur taille et de leur capacité d'automatiser la réponse à un grand nombre d'exigences du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Elle a donc proposé que les exigences réglementaires du régime soient revues dans l'optique de la petite entreprise. Jewellers Vigilance Canada Inc. a qualifié de lourd le fardeau imposé en matière de conformité aux petits négociants en métaux précieux et en pierres précieuses.

L'Association canadienne des bijoutiers, Jewellers Vigilance Canada Inc. et C.D. Barcados Co. Ltd. ont souligné que le secteur des métaux précieux et des pierres précieuses se compose principalement de petites entreprises indépendantes qui n'ont pas forcément adopté la technologie, notamment le courrier électronique, ce qui rend difficiles les communications entre les négociants. Selon ces témoins, les exigences proposées semblent cibler seulement les transactions à faible risque avec des bijoutiers détaillants plutôt que les transactions à haut risque qui se font avec des négociants provisoires qui achètent des métaux et des pierres au grand public, par exemple. Jewellers Vigilance Canada Inc. a affirmé qu'il en coûte très cher aux petits bijoutiers indépendants de se conformer aux exigences; la plupart d'entre eux ne font pas de transactions en liquide de plus de 10 000 \$ et ils doivent tout de même se plier à un régime de conformité.

C.D. Barcados Co. Ltd. a fait remarquer que les normes imposées aux bijoutiers au Canada vont au-delà des recommandations du GAFI, dont le seuil pour les transactions en liquide est fixé à 15 000 \$, et soutenu que seules les entités qui sont disposées à accepter des transactions en liquide supérieures à ce montant devraient être soumises aux obligations de déclaration du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes; celles qui consentent à refuser des montants de 15 000 \$ ou plus devraient être soustraites au régime. De la même façon, l'Association canadienne des bijoutiers a avancé que les négociants en métaux précieux et en pierres précieuses, et peut-être même d'autres entités déclarantes, devraient être exemptés du régime s'ils acceptent de ne pas recevoir de montants en liquide supérieurs à un certain seuil. De plus, elle a préconisé de porter à 15 000 \$ le seuil de déclaration des forts montants en liquide, comme le GAFI l'a recommandé dans son rapport de février 2012.

L'Investment Funds Institute of Canada appuie les propositions du ministère des Finances qui visent à améliorer l'efficacité, à alléger le fardeau de la conformité et à éviter le double emploi tout en atteignant les objectifs de lutte contre le blanchiment de capitaux.

Selon l'Association canadienne de l'immeuble et Redwood Realty, la plupart des courtiers sont des entrepreneurs et des petites entreprises, puisque la majorité font moins d'une dizaine d'opérations par année; en conséquence, les coûts de la conformité sont élevés pour la plupart d'entre eux.

F. Protection des renseignements personnels

Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, qui, aux termes de la Loi, examine aux deux ans les mesures que le CANAFE prend pour protéger les renseignements qu'il recueille, estime que l'organisme reçoit des renseignements qui vont au-delà de son mandat législatif. Le CANAFE a affirmé pour sa part prendre au sérieux les exigences en matière de respect des renseignements personnels du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et faire des efforts pour veiller à ce que les entités déclarantes ne transmettent pas des renseignements qu'il ne veut pas ou dont il n'a pas besoin. Il a ajouté que les renseignements non nécessaires sont soit renvoyés à l'entité déclarante, soit détruits.

La GRC déclare qu'elle a constitué une base de données à partir des renseignements recueillis dans les communications du CANAFE. Après un examen effectué par le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, la GRC a conclu qu'elle n'avait pas besoin de ces renseignements, qui ont été détruits depuis.

Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a fait des observations sur ce qu'elle considère comme un affaiblissement progressif, depuis 2000, des dispositions de la Loi qui protègent les renseignements personnels et elle a fait remarquer que la capacité pour le CANAFE de communiquer de l'information à d'autres entités du gouvernement a été étendue au CSTC, à la GRC, au SCRS, à l'ARC, à l'ASFC et à Citoyenneté et Immigration Canada. Il a ajouté cependant que son examen du CANAFE n'a fait ressortir aucune communication inacceptable de renseignements vers les organismes d'exécution de la loi et autres entités gouvernementales.

Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a dit que, si on élargissait le mandat du CANAFE, celui-ci devrait faire l'objet d'une surveillance permanente en ce qui concerne les mesures de protection à cause des conséquences d'un mandat élargi pour le respect des renseignements personnels des Canadiens.

Dans sa propre optique de destinataire de renseignements du CANAFE, l'ARC a affirmé que les exigences en matière de respect des renseignements personnels du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes sont restrictives. Elle a fait remarquer que la décision d'ajouter la fraude fiscale comme infraction sous-jacente dans le cadre du régime n'avait pas notablement modifié la quantité de renseignements communiqués par le CANAFE; en conséquence, il n'y a pas lieu de s'inquiéter de la protection des renseignements. L'ARC a ajouté qu'elle ne peut accéder librement à la base de données du CANAFE puisque l'accès aux renseignements est restreint.

KPMG Forensic s'inquiète davantage de la communication de renseignements que du respect de la vie privée et il a signalé que, pour les enquêteurs, il vaut mieux avoir le maximum de renseignements. Selon ce témoin, les services de renseignement financier d'autres pays semblent avoir plus de latitude pour communiquer des renseignements. Il a soutenu que les institutions financières devraient être autorisées à se communiquer des renseignements entre elles, sous réserve de garanties appropriées pour tenir compte des préoccupations légitimes découlant de cette communication.

L'Association des banquiers canadiens est également d'avis que les institutions financières devraient être autorisées à se communiquer des renseignements entre elles. Sans cette autorisation, dit-elle, une

institution financière pourrait mettre un terme à sa relation avec un client soupçonné de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, et ce client pourrait simplement obtenir les mêmes services auprès d'une autre institution financière.

L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes admet qu'il est difficile de concilier le respect des renseignements personnels et la communication de renseignements aux organismes d'exécution de la loi et au CANAFE. Elle reconnaît que la loi de chaque administration en matière de respect des renseignements personnels empêche la transmission transfrontalière entre les institutions financières et les services de renseignement financier. La Canadian Association of Independent Life Brokerage Agencies a proposé l'ajout, dans les polices d'assurance, d'une clause qui informe le client du fait que le CANAFE aura accès aux renseignements personnels contenus dans la police ou la demande une fois que la police sera en vigueur. L'Association du Barreau canadien estime que de solides contrôles sont nécessaires pour assurer aux Canadiens la protection de leurs renseignements qui est garantie par voie législative et par la Charte des droits et libertés.

En ce qui concerne la conservation des données, le CANAFE a fait remarquer qu'elle est tenue de conserver les renseignements des entités déclarantes pendant 10 ans et doit les détruire au bout de 15 ans. La GRC conserve pendant huit ans les renseignements relatifs aux enquêtes sur les produits de la criminalité ou le blanchiment de capitaux.

G. Accès à l'information

Le Commissariat à l'information du Canada se demande si les renseignements détenus par le CANAFE devraient être protégés indéfiniment et s'interroge sur les circonstances dans lesquelles les intérêts du public l'emportent sur les dispositions sur la protection des renseignements personnels du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Il a signalé des exceptions inutiles au droit d'accès à l'information tant dans la Loi que dans la Loi sur l'accès à l'information. Il a notamment fait état des exemptions prévues à l'article 24 de la Loi sur l'accès à l'information dont la liste figure à l'annexe II de la Loi au sujet des renseignements recueillis et détenus par le CANAFE aux termes des alinéas 55(1)a), d) et e) de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

Selon le Commissariat à l'information du Canada, différents partenaires du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes sont soumis à des exigences différentes en matière d'accès à l'information; certains des documents que détient le CANAFE sont visés par l'exemption prévue à l'article 24 de la Loi sur l'accès à l'information, alors que d'autres types d'informations du CANAFE et l'information détenue par le SCRS et la GRC tombent sous le coup des dispositions générales en matière d'accès à l'information de la Loi sur l'accès à l'information. Le Commissariat a proposé que les exemptions prévues à l'article 24 de la Loi sur l'accès à l'information relativement aux alinéas 55(1)a), d) et e) de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes soient supprimées. D'après lui, ces exemptions pourraient être directement intégrées dans la Loi sur l'accès à l'information pour éliminer le double emploi et la confusion.

Du point de vue du Commissariat à l'information du Canada, l'équilibre a été perdu entre le droit du public de savoir et la protection des renseignements, car les renseignements visés par les alinéas 55(1)a), d) et e) de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des

activités terroristes sont en fait protégés contre la divulgation de façon permanente à cause de l'article 24 de la Loi sur l'accès à l'information. Le Commissariat soutient qu'il ne faut refuser l'accès à l'information que dans des circonstances précises et limitées.

H. Entités déclarantes et autres secteurs qui doivent être assujettis au régime

1. Entités déclarantes

a. Sociétés d'assurance

Le GAFI a reconnu que le secteur de l'assurance devrait être visé par la législation relative au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme. Le Canadian Association of Independent Life Brokerage Agencies et l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes ne sont pas en désaccord avec le GAFI, mais elles ont affirmé que le secteur de l'assurance présente un faible risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, puisque les sociétés d'assurance n'acceptent pas d'argent liquide et que seulement certaines polices de placement proposées par les assureurs risquent de servir à blanchir des capitaux. L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes a fait remarquer que ni la GRC, ni la Sûreté du Québec n'ont pu indiquer des situations au Canada où le produit de l'assurance a servi au blanchiment de capitaux.

En ce qui concerne les exigences qui sont actuellement imposées au secteur de l'assurance en matière de déclaration, la Canadian Association of Independent Life Brokerage Agencies a fait observer que les agents généraux gestionnaires, qui sont des intermédiaires entre les conseillers en assurance et les sociétés d'assurance, ont les mêmes obligations en matière de déclaration et de vérification de l'identité que les conseillers, même s'ils ne rencontrent pas de clients. En ce qui concerne les agents généraux gestionnaires, elle est d'avis que ces obligations sont difficiles à satisfaire et qu'il coûte cher de s'y conformer; en conséquence, elle a fait valoir que tout alourdissement de ces obligations présenterait une difficulté pour ces agents.

b. Casinos

La Société des loteries et des jeux de l'Ontario et la Canadian Gaming Association ont souligné que, au Canada, les casinos et le jeu sont réglementés par les provinces et territoires et par le CANAFE. La Société des loteries et des jeux de l'Ontario a dit aussi que, même si des entreprises privées peuvent exploiter des casinos au Canada, ceux-ci appartiennent à des organismes d'État provinciaux et territoriaux et sont régis par eux. Tout comme le CANAFE, la législation provinciale sur le jeu réglemente la vérification de l'identité du client et les transactions dans les casinos; ainsi, en Ontario, les casinos sont tenus de suivre les transactions en argent liquide d'un montant supérieur à 2 500 \$.

Selon la Canadian Gaming Association, le gouvernement fédéral et le CANAFE devraient reconnaître qu'il ne peut y avoir blanchiment d'argent dans les casinos que dans le cas d'un paiement, et les casinos doivent déclarer au CANAFE les paiements de 10 000 \$ ou plus.

c. Conseillers juridiques et cabinets juridiques

Le ministère des Finances a rappelé que les avocats participent à des opérations financières diverses pour le compte de leurs clients; il y a donc un risque de blanchiment de capitaux dans la profession juridique. Plus particulièrement, selon le ministère, les opérations qui se font au moyen des comptes en fiducie des avocats et les comptes en fiducie ouverts par un avocat pour un client particulier pourraient cacher l'identité des clients et leurs opérations financières.

La Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada a expliqué que les Barreaux des provinces et territoires ont mis en place des règles pour combler les lacunes perçues dans le régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, notamment la règle sur l'argent liquide qui empêche les avocats d'accepter des montants en liquide de plus de 7 500 \$ pour des opérations financières et d'autres règles relatives à la vérification de l'identité des clients. Elle a ajouté que le gouvernement fédéral n'a pas jugé les règles sur la vérification de l'identité des clients suffisantes pour combattre le blanchiment de capitaux dans la profession juridique et qu'il oblige donc les avocats à faire des déclarations au CANAFE au sujet des opérations financières.

La Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada et l'Association du Barreau canadien ont expliqué comment la Loi s'applique à la profession juridique depuis 2001, année où on a légiféré pour imposer ces obligations aux conseillers et cabinets juridiques. Elles ont précisé que les dispositions de 2001 exigeant que les avocats produisent des déclarations sur les opérations douteuses ont été abrogées par le gouvernement fédéral en 2006 et que, depuis 2008, les conseillers et cabinets juridiques sont obligés de vérifier l'identité du client et de tenir des documents qui disent quand ils reçoivent ou versent des montants de plus de 3 000 \$ pour une autre personne ou entité ou si l'opération se fait au moyen d'un fonds en fiducie. Elles ont fait remarquer toutefois que ces dispositions ne s'appliquent pas en ce moment à cause d'un litige en cours qui porte sur la question de savoir si les obligations prévues par la Loi vont à l'encontre du secret professionnel. Elles ont rappelé l'arrêt rendu par la Cour suprême de la Colombie-Britannique en septembre 2011 selon lequel la Loi empiète sur le secret professionnel; de l'avis de la cour, les règles établies par les Barreaux provinciaux et territoriaux suffisent aux fins de la vérification de l'identité des clients. Enfin, elles ont fait observer que, puisque le ministère public fédéral a porté cette décision en appel, une injonction provisoire maintient l'exemption qui permet aux conseillers et cabinets juridiques de se soustraire à la Loi et à son règlement d'application.

Répondant aux préoccupations selon lesquelles les conseillers et cabinets juridiques peuvent être des cibles pour le blanchiment de capitaux, l'Association du Barreau canadien a dit que les avocats sont soumis à des codes d'éthiques rigoureux qui sont appliqués par les Barreaux et qu'ils sont soumis au Code criminel comme tous les autres Canadiens. Elle a ajouté que les comptes en fiducie sont régulièrement vérifiés par les Barreaux et que les règles sur la vérification de l'identité des clients exigent des avocats qu'ils vérifient l'identité des clients dans toutes les opérations où le client n'est pas présent, notamment lorsqu'il s'agit d'opérations internationales faites au moyen de comptes en fiducie. La Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada et l'Association du Barreau canadien estiment que la réglementation relative au blanchiment de capitaux dans la profession juridique devrait être appliquée par le Barreau plutôt que par le CANAFE.

2. Autres secteurs qui doivent être visés par le régime

La Banque American Express Canada a affirmé que les entreprises qui acceptent de l'argent liquide et qui sont soumises à une surveillance moindre présentent un risque particulier de blanchiment de capitaux. MasterCard dit que l'argent liquide et le transport transfrontalier de liquide sont des moyens de blanchir des capitaux. De la même façon, l'Institut canadien des comptables agréés a fait remarquer que le passage en contrebande de gros montants vers des pays où les contrôles sont moins importants est un moyen de blanchir des capitaux. KPMG Forensic a signalé qu'il n'est pas rare que la police découvre des montants importants en argent liquide au cours de descentes. L'Institut canadien des comptables agréés a attiré l'attention sur le blanchiment au moyen du commerce : l'achat ou la vente d'importations ou d'exportations à des prix artificiellement majorés ou réduits est un autre moyen de blanchir des capitaux.

L'Association des banquiers canadiens a dit que, à son avis tous les secteurs devraient maintenant être soumis au régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Il est possible d'acheter une nouvelle voiture, comme une Maserati, avec 150 000 \$ en argent liquide.

L'Association canadienne des bijoutiers et l'Institut canadien des comptables agréés ont signalé que les détaillants qui acceptent des montants importants en liquide, comme les vendeurs de produits électroniques, de voitures et de bateaux sont des entreprises qui échappent aux obligations de déclaration au Canada. L'Association canadienne des bijoutiers, C.D. Barcados Co. Ltd. et Jewellers Vigilance Canada Inc. ont fait remarquer que les maisons de vente aux enchères, qui peuvent accepter des paiements en liquide et ne sont pas soumises non plus au régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, devraient être visées. Jewellers Vigilance Canada Inc. a ajouté que, de la même façon, les marchands d'œuvres d'art ne sont pas visés par le régime. L'Association canadienne des bijoutiers est d'avis que tous les secteurs et industries devraient être assujettis aux obligations de déclaration.

C.D. Barcados Co. Ltd. a noté que, alors que les négociants en métaux précieux et en pierres précieuses sont visés par le régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, les entreprises qui achètent de l'or aux particuliers sont difficiles à surveiller parce qu'il arrive que leurs activités soient seulement temporaires et qu'elles n'aient pas d'adresse fixe. L'Association canadienne des bijoutiers a demandé que ces types d'entreprises aussi soient assujettis au Règlement de la Loi. L'Association canadienne de l'immeuble et le ministère des Finances ont signalé que les ventes privées de biens immobiliers peuvent être un secteur où il se fait des transactions importantes en liquide sans qu'il y ait des obligations de déclaration. Le ministère a admis cependant qu'un dépôt dans une institution financière après une transaction immobilière privée pourrait donner lieu à un rapport au CANAFE.

Imperial Tobacco a demandé que soit effectuée une étude approfondie de la contrebande des produits du tabac et de ses liens avec le crime organisé, le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. Elle a demandé en particulier que le gouvernement prenne les mesures voulues pour garantir l'intégrité de la frontière canado-américaine dans le contexte de la contrebande du tabac, qu'il prévoie des peines d'emprisonnement obligatoires pour les récidivistes de la contrebande du tabac, qu'il crée, au sein de la GRC, une unité de lutte contre la contrebande du tabac, qu'il veille à l'application uniforme de la loi à tous les fabricants et à tous les détaillants de produits du tabac,

qu'il n'augmente pas les taxes sur le tabac, qu'il lance une campagne de sensibilisation à la contrebande du tabac et qu'il institue un groupe de travail mixte Québec-Ontario-gouvernement fédéral chargé de coordonner la lutte contre les ventes de tabac illicites.

La Canadian Bank Machine Association a indiqué qu'elle n'appuyait pas la recommandation présentée par le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes dans son rapport intitulé L'état du crime organisé; selon cette recommandation, les entreprises qui exploitent des guichets automatiques privés seraient tenus de déclarer au CANAFE les transactions de 7 500 \$ ou plus en espèces. La Canadian Bank Machine Association a fait observer que même si les exploitants de guichets automatiques privés ne présentent pas de déclarations au CANAFE, ils suivent les dispositions réglementaires sur le blanchiment d'argent par Interac qui définissent les critères applicables aux acheteurs éventuels de guichets et qui exigent que les propriétaires de guichets automatiques déposent les fonds versés aux guichets dans des comptes de banque canadiens. De plus, les exploitants de guichets automatiques privés n'ont pas la haute main sur les retraits effectués aux guichets et ne peuvent donc pas contribuer à la lutte contre les crimes liés aux retraits d'argent aux guichets.

La Corporation des associations de détaillants d'automobiles a indiqué que les grosses transactions en numéraire pour l'achat de nouveaux véhicules sont rares et que plus de 90 % de ces achats font l'objet d'ententes de financement. Il a ajouté que 85 % des membres de la Corporation ont indiqué que les transactions en numéraire supérieures à 10 000 \$ représentent moins de 2 % des ventes. Selon la Corporation, le concessionnaire qui dépose plus de 10 000 \$ en liquide dans une institution financière relativement à une seule transaction doit fournir des renseignements sur l'acheteur du véhicule. De plus, pour satisfaire aux exigences en matière d'immatriculation, de garantie et d'assurance, les concessionnaires doivent recueillir des renseignements sur les conducteurs (p. ex. numéro d'immatriculation, adresse, numéro d'assurance sociale et nom de la compagnie d'assurance). Il serait donc difficile de blanchir d'importantes sommes par l'entremise des concessionnaires d'automobiles et de passer inaperçu. Selon la Corporation, le secteur de la construction et de la rénovation domiciliaires et celui des marchands de voitures d'occasion, un secteur non réglementé, constituent de meilleures cibles pour le blanchiment d'argent. Les membres de la Corporation sont grandement affectés par le vol organisé de véhicules; les véhicules volés, qui représentent un milliard de dollars chaque année, sont écoulés pour la revente de pièces et l'exportation. La Corporation estime que tout nouveau règlement lié à la lutte contre le blanchiment d'argent devrait appuyer les objectifs de la Commission de réduction des formalités administratives et elle a signalé que ses membres sont disposés à collaborer avec le gouvernement fédéral en ce qui a trait aux exigences proposées en matière de déclaration.

Le Conseil ontarien du commerce des véhicules automobiles (COCVA) a fait valoir que les concessions d'automobiles permettaient de blanchir de l'argent avec une relative facilité et que, par conséquent, elles étaient très recherchées par le crime organisé. Le COCVA convient que les grosses transactions en espèces sont rares dans le secteur de l'automobile, mais il soutient que les automobiles sont souvent un actif de grande valeur qui peut se substituer à l'argent liquide et qu'elles sont échangées en grande quantité entre concessionnaires et entre pays comme mode de paiement pour des articles de contrebande comme des drogues. Le Conseil a également fait remarquer que, dans certains cas, les automobiles n'existent même pas; les criminels peuvent créer des documents comme des fausses factures qui portent des numéros de série et de fausses identités comme « preuves » d'importantes transactions d'achat ou de vente qui servent en fait à transférer des

fonds. Le COCVA a ajouté qu'il consacrait une partie importante de ses ressources à la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur des concessions d'automobiles.

Heffel Fine Art Encanteurs a indiqué qu'il est extrêmement rare qu'une œuvre d'art soit achetée au comptant dans une maison de vente aux enchères; pour cette raison, on ne croit pas que ces établissements se prêtent au blanchiment d'argent. Cela étant dit, on a souligné qu'une personne qui achète au comptant une œuvre d'art d'un marchand dans le privé et qui la revend ensuite à une maison de vente aux enchères pourrait blanchir de l'argent. On a indiqué que très peu de marchands d'art dans le marché secondaire s'occupent d'œuvres de plus de 10 000 \$; cependant, les possibilités de blanchiment sont plus grandes que dans les ventes aux enchères. Outre les transactions au comptant, des œuvres d'art peuvent être transportées outre-frontière pour la revente et servir ainsi au blanchiment d'argent. Ces dernières années, les transactions au comptant de Heffel Fine Art Encanteurs, dont le chiffre d'affaires allait de 30 à 50 millions de dollars par an, n'ont jamais dépassé les 10 000 \$. À propos de l'observation faite par les représentants de l'industrie de la joaillerie concernant les maisons de vente aux enchères et de leur vulnérabilité au blanchiment d'argent à cause de l'anonymat des acheteurs et des vendeurs, on a indiqué que même si l'identité de ces derniers n'est pas révélée publiquement, les maisons de vente aux enchères confirment l'identité des vendeurs et demandent des renseignements sur l'identité et des renseignements bancaires aux acheteurs qui participent aux ventes aux enchères en ligne ou en personne. Enfin, on a fait savoir que la plupart des œuvres d'art au Canada sont vendues directement aux acheteurs et non par l'intermédiaire d'agents.

Le représentant de la Boating Ontario Association a indiqué que les transactions en numéraire pour l'acquisition de bateaux représentent moins de 2 % des ventes, que 65 à 75 % de ces achats font l'objet d'ententes de financement et que les membres de l'Association sont tenus de fournir aux institutions financières des renseignements sur l'identité des acheteurs lorsque les dépôts dépassent 10 000 \$ pour une seule et même transaction. Les membres de l'Association confirment qu'ils sont propriétaires des bateaux et des remorques pour la vente sur le marché secondaire. En outre, les ventes de bateaux de plaisance ont diminué depuis le début de la crise économique et financière mondiale, et la valeur relative du dollar canadien se répercute négativement sur le secteur de la fabrication. Cela étant dit, les membres sont prêts à collaborer avec le gouvernement fédéral en ce qui concerne les exigences possibles en matière de déclaration dans le cadre du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

I. Éducation publique

Capra International Inc. estime que le ministère des Finances devrait faire un sondage sur le niveau de sensibilisation de l'opinion aux problèmes du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme et au régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. L'Association canadienne des bijoutiers préconise instamment la création de documents de marketing pour expliquer aux clients la nécessité de la vérification de l'identité des clients et d'autres éléments d'information. Elle a demandé également que les typologies de blanchiment d'argent du CANAFE abordent spécifiquement le blanchiment d'argent dans le secteur des pierres et métaux précieux et que le CANAFE rédige un projet de régime de conformité à l'intention des négociants en pierres et métaux précieux (petites, moyennes et grandes entreprises).

J. Modifications de la Loi et de son règlement d'application

L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes est favorable à une actualisation régulière de la législation qui établit le régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, à plus forte raison depuis la publication des recommandations du GAFI en février 2012.

Reconnaissant que, en janvier 2012, le CANAFE a entamé une évaluation de la conformité relativement aux négociants en métaux précieux et en pierres précieuses, l'Association canadienne des bijoutiers est d'avis que les modifications du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes qui toucheraient ces négociants ne devraient être adoptées qu'une fois terminée cette évaluation.

Selon l'Association du Barreau canadien, les modifications de la Loi et de son règlement d'application devraient être rédigées avec précision, étant donné que beaucoup d'entités déclarantes ne sont pas sûres de bien comprendre leurs obligations. L'Association croit également que des dispositions imprécises peuvent donner lieu à une interprétation arbitraire de la loi.

K. Dissuasion

Selon le ministère des Finances, l'existence même d'un régime de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes au Canada est un moyen puissant qui permet de décourager ces activités et ce régime renforce la confiance à l'égard du système financier canadien. Le ministère a ajouté que les obligations de conformité au régime exigent que les institutions financières mettent en place des systèmes de lutte contre la fraude et de gestion du risque.

L'Association des banquiers canadiens a soutenu que l'efficacité du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes devrait être mesuré d'après le degré de difficulté du blanchiment de capitaux et les coûts liés à cette activité, car il faut reconnaître que les criminels trouveront toujours un moyen de blanchir de l'argent.

Capra International Inc. a fait remarquer que, même si on peut mesurer les résultats immédiats, il faut s'en remettre aux déductions pour évaluer les effets dissuasifs. Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a critiqué l'opinion du gouvernement, selon qui le régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes fonctionne et décourage le blanchiment de capitaux. Il se demande si des méthodes plus perfectionnées, comme une analyse comparative et quantitative, pourraient servir à mesurer l'effet dissuasif.

L. Terrorisme et listes de terroristes

Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a affirmé que, depuis la mise en place du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, une personne a été condamnée à une peine de six mois pour avoir participé au financement des Tigres tamouls.

Sécurité publique Canada a indiqué que le Canada a trois régimes complémentaires de listes de terroristes mis en place aux termes des Résolutions des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme, des Résolutions des Nations Unies sur Al-Qaïda et le Taliban et de l'article 83.06 du Code criminel du Canada, en vertu duquel Sécurité publique Canada a la responsabilité de la liste des terroristes; celle-ci contient actuellement les noms de 44 personnes ou entités. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international joue le rôle principal pour ce qui est des listes et des règlements qui relèvent de la Loi sur les Nations Unies, alors que le Bureau du surintendant des institutions financières notifie ces institutions des sanctions imposées aux entités.

D'après Sécurité publique Canada, lorsqu'une entité est inscrite sur la liste des terroristes, les institutions financières sont tenues de bloquer les avoirs de la personne ou de l'entité en cause et il est interdit aux personnes qui se trouvent au Canada et aux Canadiens à l'étranger de s'occuper en connaissance de cause des avoirs de cette personne ou entité. Sécurité publique Canada a ajouté que les personnes qui se trouvent au Canada et les Canadiens qui sont à l'étranger sont tenus de prévenir le SCRS ou la GRC s'ils ont en leur possession des biens qui appartiennent à un groupe terroriste et que les entités déclarantes doivent produire des déclarations au CANAFE sur les biens appartenant à des terroristes.

En ce qui concerne le financement de la lutte contre le terrorisme, l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes a soutenu qu'une seule entité gouvernementale devrait tenir une liste des groupes terroristes qui soit utile, à jour, unique et efficace par rapport aux coûts.

M. Blocage des avoirs et des biens

Selon Sécurité publique Canada, il y a actuellement au Canada des avoirs bloqués d'environ 200 000 \$ appartenant à des personnes ou entités inscrites sur une liste de terroristes.

D'après le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le 23 mars 2011, le gouverneur en conseil a pris un règlement en vertu de la Loi sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus afin de bloquer les avoirs et les biens d'étrangers politiquement vulnérables à la demande du gouvernement de l'Égypte et du gouvernement de la Tunisie. Il a ajouté que, à ce jour, 268 personnes – dont 123 dans le cas de la Tunisie et 145 dans celui de l'Égypte – ont été inscrites aux termes du règlement et que, au total, le gouvernement du Canada a bloqué une propriété résidentielle évaluée à 2,55 millions de dollars et des comptes contenant 122 000 \$. Le ministère a dit aussi que les avoirs de personnes venant de Libye ont également été bloqués en vertu de décisions du Conseil de sécurité de l'ONU, aux termes de la Loi sur les Nations Unies; à un moment donné, des avoirs de plus de 2 milliards de dollars appartenant à des personnes et entités de la Libye étaient bloqués.

N. Communications, enquêtes criminelles et poursuites

En ce qui concerne les organismes d'exécution de la loi, KPMG Forensic a fait savoir que, d'après l'examen décennal du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes fait par Capra International Inc., environ 80 des cas communiqués par le CANAFE à la GRC étaient liés à des affaires en cours, tandis que les communications proactives ont représenté 20 % des communications du CANAFE. Ce témoin a ajouté que la GRC n'a peut-être pas les ressources voulues pour faire enquête sur les cas communiqués de façon proactive. Il a reconnu que le régime actuel présente de nombreux avantages

intangibles, car les communications du CANAFE peuvent aider à ouvrir des enquêtes en fournissant des renseignements complémentaires sur les suspects et leurs activités et en repérant des complices encore inconnus. Pour résoudre le problème des ressources qui seraient insuffisantes pour faire respecter la loi, KPMG Forensic a proposé que le gouvernement fédéral fournisse des ressources supplémentaires à l'unité mixte des produits de la criminalité de la GRC pour lui permettre de donner suite aux communications proactives reçues du CANAFE.

La GRC a dit que, en 2010, elle a entrepris des enquêtes fondées sur 93 communications proactives du CANAFE. De ce nombre, 69 ont été achevées et 23 sont en cours, et aucune enquête n'a donné lieu à des inculpations.

Le ministère a lancé un avertissement : il ne faut pas utiliser le nombre de poursuites comme mesure du succès du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Il a précisé qu'il n'y a pas de lien direct entre les communications du CANAFE aux organismes d'exécution de la loi et des poursuites fructueuses, et il a ajouté que l'information peut aussi être associée à des négociations de plaidoyer et autres résultats bénéfiques, notamment la dissuasion au sujet du blanchiment de capitaux.

Le Service des poursuites pénales du Canada a expliqué qu'il ne recueille pas de preuves, mais qu'il en reçoit et décide si elles suffisent pour porter des accusations.

Le Service des poursuites pénales du Canada fournit des données sur les accusations portées et les résultats obtenus, notamment sur les condamnations et les plaidoyers de culpabilité, en ce qui concerne les produits de la criminalité, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. De 2005-2006 à 2009-2010, on relève 425 accusations de blanchiment d'argent, 11 condamnations et 77 plaidoyers de culpabilité. En outre, 32 149 accusations de possession de biens obtenus dans le cadre d'activités criminelles ont été déposées; il en a résulté 385 condamnations et 2 519 plaidoyers de culpabilité. Au cours de cette période, 5 accusations liées au financement d'activités terroristes ont été portées et ont donné lieu à une condamnation. En 2010-2011, il y a eu 46 accusations de blanchiment d'argent, 4 condamnations et 8 plaidoyers de culpabilité; 6 733 accusations de possession de biens obtenus dans le cadre d'activités criminelles ont été déposées et ont donné lieu à 61 condamnations ainsi qu'à 578 plaidoyers de culpabilité. Enfin, au cours de cet exercice, une accusation de financement d'activités terroristes a été portée et a donné lieu à un plaidoyer de culpabilité.

Il a admis n'avoir aucune information sur le rôle que les communications du CANAFE jouent dans les enquêtes criminelles et ne pas savoir si ces enquêtes aboutissent à des inculpations ou à d'autres résultats

O. Organismes de bienfaisance

Sécurité publique Canada a dit que, avec ses organisations partenaires, elle travaille avec l'ARC afin d'éviter qu'on n'abuse du régime d'enregistrement des organismes de bienfaisance. La Direction des organismes de bienfaisance de l'ARC a expliqué qu'elle examine la liste des organismes de bienfaisance enregistrés pour s'assurer qu'ils ne sont pas une source de financement du terrorisme.

Selon l'ARC, les modifications apportées à la Loi en 2006 ont permis au CANAFE de communiquer à l'ARC des renseignements sur les organismes de charité qui participent au financement d'activités

terroristes. L'Agence a ajouté que des modifications équivalentes ont été apportées à la Loi de l'impôt sur le revenu pour lui permettre de communiquer des renseignements au CANAFE et à d'autres entités gouvernementales relativement aux soupçons de financement du terrorisme.

P. Fraude fiscale

Selon le ministère des Finances, étant donné l'ajout, en juillet 2010, de la fraude fiscale à la liste des infractions sous-jacentes dans le cadre du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, et sous réserve de certains essais initiaux comme sur les soupçons de blanchiment d'argent, le CANAFE peut communiquer des renseignements à l'ARC au sujet des soupçons de fraude fiscale. À propos des modifications de 2010, le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a dit comprendre la raison d'être de ces modifications de la Loi, étant donné que les infractions de blanchiment d'argent et de fraude fiscale sont souvent liées.

L'ARC a déclaré avoir reçu 147 communications proactives du CANAFE en 2011; elles ont permis de faire 115 vérifications qui se sont traduites par de nouvelles cotisations du fisc fédéral de 27 millions de dollars. En outre, l'ARC a fait remarquer que, au cours des cinq dernières années, elle a reçu du CANAFE 800 communications proactives qui ont abouti à 500 vérifications et à de nouvelles cotisations fédérales de 81 millions de dollars. Ces vérifications se font au civil, mais l'ARC a ajouté qu'elle fait aussi des enquêtes criminelles sur des questions plus graves; au cours de toute année donnée, elle mène environ 150 enquêtes criminelles. L'ARC a dit encore que, depuis les modifications apportées en juillet 2010 au régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, elle a envoyé des déclarations volontaires de renseignements au CANAFE pour chacune de ces enquêtes. Enfin, l'ARC a fait valoir que, en 2010, des accusations ont été portées contre 204 contribuables pour des infractions au Code criminel.

Q. Comparaisons internationales

À l'instar du CANAFE, la Financial Intelligence Unit du Royaume-Uni (UKFIU) – laquelle appartient à la Serious Organized Crime Agency, qui relève du Home Office – est membre du GAFI et de l'Egmont Group; elle est assujettie aussi aux obligations énoncées dans les directives de l'Union européenne sur le blanchiment d'argent.

L'UKFIU a signalé que son rôle premier consiste à gérer les déclarations d'opérations suspectes (DOS) soumises par les entités déclarantes; environ 250 000 DOS ont été transmises à l'UKFIU en 2011. Elle reçoit par ailleurs les déclarations de consentement. Une déclaration de consentement permet à une entreprise de se défendre contre des accusations de blanchiment d'argent en demandant à l'UKFIU de l'autoriser à effectuer une activité qui pourrait être illégale et pourrait donner lieu à des accusations au pénal. En ce qui concerne la collecte d'informations, l'UKFIU a dit employer une démarche fondée sur le risque et non sur des seuils s'appliquant aux transactions.

En outre, les DOS sont stockées dans la base de données ELMER (à laquelle ont accès les organes de police et les entités gouvernementales autorisées) pendant une période de six ans, après quoi elles sont effacées. L'UKFIU a admis qu'il est difficile d'évaluer le succès du régime britannique de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes, car les chiffres concernant les poursuites judiciaires ou le montant des saisies effectuées par les services de police ne sont pas rapprochés des données contenues dans la base de données ELMER. Cependant, toute somme saisie

est remise aux autorités policières si bien que tous les intervenants dans ce régime ont tout avantage à agir d'une manière propre à contribuer à la réussite de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes.

Enfin, l'UKFIU a dit que les entités déclarantes souhaiteraient recevoir plus de rétroaction sur les DOS et sur les progrès technologiques à l'appui du régime britannique de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes.

ANNEXE C – RECOMMANDATIONS DE CAPRA INTERNATIONAL INC.

Le régime [de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes] devrait être maintenu à titre d'initiative horizontale en appliquant au moins le même niveau de ressources qu'à l'heure actuelle. En outre, en consultation avec les partenaires du régime, [le Ministère des] Finances Canada devrait effectuer un examen et formuler des recommandations au sujet de la répartition des fonds entre les partenaires du régime; ces recommandations comprendraient une évaluation détaillée du bien-fondé et de l'application des niveaux de financement actuels par les partenaires, compte tenu de leurs obligations au titre des activités de recyclage des produits de la criminalité et financement des activités terroristes (RPC-FAT).

Le ministère des Finances Canada devrait chapeauter un groupe de travail interministériel auquel participeraient les partenaires du régime pour déterminer les étapes futures qui permettront au régime de continuer de mieux se conformer à ses engagements internationaux et à examiner les enjeux clés suivants :

- a. les lois et règlements relatifs au régime (Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (LRPCFAT) et les lois habilitantes connexes des partenaires) qui peuvent limiter le partage des renseignements dans le but de déterminer les solutions susceptibles d'exiger la modification des lois/règlements ou des changements opérationnels en vue d'éliminer les obstacles qui entravent le fonctionnement efficace et efficient des activités du régime;
- b. les préoccupations soulevées par les entités déclarantes, comme l'indique le présent rapport, dans le but d'aborder ces préoccupations, le cas échéant, au sujet de la façon dont les exigences liées à la LRPCFAT sont respectées;
- c. les incohérences relevées dans les données et les statistiques sur le rendement du régime afin d'accroître sa capacité de faire rapport avec précision sur ses réalisations;
- d. question de savoir si le cadre de gestion et de responsabilisation du régime et le modèle logique doivent être mis à jour, plus particulièrement en ce qui touche les rôles et responsabilités du Bureau du surintendant des institutions financières Canada, du ministère de la Justice (dans sa forme actuelle à la suite de la création du Service des poursuites pénales du Canada), et de l'unité de la Gendarmerie royale du Canada et relativement aux résultats actuellement attendus qui ne comprennent pas un renvoi à la mesure du nombre d'accusations de RPC-FAT déposées et du nombre de condamnations imposées.

Le ministère des Finances Canada devrait envisager la possibilité d'effectuer un sondage d'opinion publique pour préciser le niveau de sensibilisation du public à la menace posée par le RPC-FAT et aux mesures de lutte contre le RPC-FAT dans le cadre du régime. Ce sondage fournirait une base d'information devant servir aux évaluations futures, et permettrait de déterminer le degré d'acceptation du régime dans le public.

ANNEXE D – LISTE DES TÉMOINS

ORGANISATION	NOM, TITRE	DATE DE COMPARUTION	NO. DE FASCICULE DU COMITÉ
Ministère des Finances Canada	Allan Prochazka, analyste principal, Division du secteur financier	2012-02-02	9
Ministère des Finances Canada	Diane Lafleur, directrice générale, Direction de la politique du secteur financier	2012-02-02	9
Ministère des Finances Canada	Annik Bordeleau, chef de projet principal, Crimes financiers - Domestique, Division du secteur financier	2012-02-02	9
Ministère des Finances Canada	Leah Anderson, directrice, Division du secteur financier	2012-02-02	9
Agence des services frontaliers du Canada	Maria Romeo, directrice, Division des programmes frontaliers améliorés, Direction des programmes frontaliers, Direction générale des programmes	2012-02-08	10
Service canadien du renseignement de sécurité	Allison Merrick, directrice générale DED (Découverte et exploitation des données)	2012-02-02	10
Sécurité publique Canada	Michael MacDonald, directeur général, Direction générale des opérations de la sécurité nationale,	2012-02-02	10
Ministère de la sécurité publique	Yves Legeurrier, directeur, Division des crimes graves et du crime organisé,	2012-02-02	10
Gendarmerie royale du Canada	Surintendant Jeff Adam, directeur du Programme des produits de la criminalité,	2012-02-02	10
Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada	Barry MacKillop, sous-directeur, Analyse financière et communications de cas	2012-02-09	10
Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada	Chantal Jalbert, directrice adjointe, Opérations régionales et conformité	2012-02-09	10

ORGANISATION	NOM, TITRE	DATE DE COMPARUTION	NO. DE FASCICULE DU COMITÉ
Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada	Paul Dubrule, avocat général	2012-02-09	10
Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada	Darlene Boileau, sous-directrice, Politiques stratégiques et affaires publiques	2012-02-09	10
Bureau du surintendant des institutions financières Canada	Alain Prévost, avocat général au sein de la Division des services juridiques	2012-02-15	11
Bureau du surintendant des institutions financières Canada	Nicolas Burbidge, directeur principal de la Division de la conformité et de la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité	2012-02-15	11
Service des poursuites pénales du Canada	Simon William, conseiller principal	2012-02-16	11
Commissariat à l'information du Canada	Suzanne Legault, commissaire	2012-02-16	11
Service des poursuites pénales du Canada	George Dolhai, directeur adjoint des poursuites pénales par intérim et avocat-conseil général	2012-02-16	11
Agence du revenu du Canada	Claude St-Pierre, directeur général, Direction de l'exécution et des divulgations, Direction générale des programmes d'observation	2012-02-29	12
Agence du revenu du Canada	Alison Rutherford, directrice intérimaire, Division de la revue et de l'analyse, Direction des organismes de bienfaisance, Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires	2012-02-29	12
Agence du revenu du Canada	Stephanie Henderson, gestionnaire, Programme spécial d'exécution, Direction de l'exécution et des divulgations, Direction	2012-02-29	12

ORGANISATION	NOM, TITRE	DATE DE COMPARUTION	NO. DE FASCICULE DU COMITÉ
	générale des programmes d'observation		
Agence du revenu du Canada	Cathy Hawara, directrice générale, Direction des organismes de bienfaisance, Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires	2012-02-29	12
Affaires étrangères et Commerce international Canada	Sabine Nolke, directrice générale, Non-prolifération et réduction de la menace à la sécurité,	2012-02-29	12
Affaires étrangères et Commerce international Canada	Michael Walma, directeur, Direction de la criminalité internationale et du terrorisme	2012-02-29	12
Commissariat à la protection de la vie privée du Canada	Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée	2012-03-01	12
Commissariat à la protection de la vie privée du Canada	Mike Fagan, gestionnaire, Vérification et revue	2012-03-01	12
Commissariat à la protection de la vie privée du Canada	Carman Baggaley, analyste principal des politiques et de la recherche internationales	2012-03-01	12
KPMG Forensic	Susana Johnson, chef de la lutte contre le blanchiment d'argent	2012-03-07	13
Association des banquiers canadiens	Bill Randle, chef adjoint du contentieux	2012-03-08	13
La centrale des caisses de crédit du Canada	Marc-André Pigeon, directeur, Secteur des services financiers	2012-03-08	13
La centrale des caisses de crédit du Canada	Evelyne Olivier, agente de vérification interne et d'administration, Coopérative de crédit de la police de Winnipeg	2012-03-08	13
Association des banquiers canadiens	Stephen Harvey, vice-président, chef de la lutte contre le blanchiment d'argent	2012-03-08	13
Mouvement Desjardins	Karine Bolduc, comptable en management accrédité et directrice de la Conformité et	2012-03-08	13

ORGANISATION	NOM, TITRE	DATE DE COMPARUTION	NO. DE FASCICULE DU COMITÉ
	de la Lutte au blanchiment d'argent		
Capra International Inc.	Waldo Rochow, évaluateur	2012-03-14	14
Capra International Inc.	Gunter Rochow, président	2012-03-14	14
Capra International Inc.	Rick Reynolds, évaluateur	2012-03-14	14
Capra International Inc.	Michel Laurendeau, évaluateur principal	2012-03-14	14
Capra International Inc.	Ralph Kellett, chef, Pratique d'évaluation	2012-03-14	14
Capra International Inc.	Eric Culley, évaluateur	2012-03-14	14
Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.	Frank Swedlove, président,	2012-03-15	14
Société des loteries et des jeux de l'Ontario	Derek Ramm, directeur, Programmes de lutte contre le blanchiment d'argent, Conformité aux lois et règlements	2012-03-15	14
Canadian Gaming Association	Paul Burns, vice-président	2012-03-15	14
Canadian Association of Independent Life Brokerage Agencies	Allan Bulloch, président, Comité législatif	2012-03-15	14
Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.	Jean-Pierre Bernier, conseiller spécial du président, Gestion des risques	2012-03-15	14
Canadian Jewellers Association	David Ritter, président et chef de la direction	2012-03-28	15
Jewellers Vigilance Canada Inc.	Phyllis Richard, directrice exécutive	2012-03-28	15
L'Institut des Fonds d'Investissement du Canada	Ralf Hensel, conseiller juridique principal, secrétaire général et directeur, Politiques et gestion	2012-03-28	15
C.D. Barcados Co. Ltd.	Alexander Barcados, président	2012-03-28	15

ORGANISATION	NOM, TITRE	DATE DE COMPARUTION	NO. DE FASCICULE DU COMITÉ
Association canadienne du commerce des valeurs mobilières	Amanda L. Archibald, vice-présidente de la conformité et RCO suppléante, Raymond James Ltée	2012-03-28	15
Association canadienne du commerce des valeurs mobilières	Michelle Alexander, directrice des politiques et secrétaire générale	2012-03-28	15
Association canadienne de l'immeuble	Gary Simonsen, chef de la direction	2012-03-29	15
Association canadienne de l'immeuble	David Salvatore, directeur des Relations externes	2012-03-29	15
Western Union Financial Services (Canada), Inc.	Derek McMillan, directeur, Conformité (niveau international)	2012-03-29	15
MasterCard Canada Inc.	Richard McLaughlin, premier vice-président, Solutions et produits mondiaux	2012-03-29	15
Institut canadien des comptables agréés	Matthew McGuire, président, Comité sur le blanchiment de fonds	2012-03-29	15
Banque Amex du Canada	Wilf Gutzin, vice-président et conseiller juridique principal	2012-03-29	15
Banque Amex du Canada	Scott Driscoll, vice-président, agent principal de la conformité et agent principal de la lutte contre le blanchiment d'argent	2012-03-29	15
MasterCard Canada Inc.	Andrea Cotroneo, vice-présidente, avocate, région du Canada	2012-03-29	15
Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada	Frederica Wilson, directrice principale des affaires de réglementation et affaires publiques	2012-04-04	16
Association du Barreau canadien	Ronald A. Skolrood, membre, Groupe de travail de l'ABC sur les produits de la criminalité	2012-04-04	16
Association du Barreau canadien	Gaylene Schellenberg, avocate, Législation et réforme du droit	2012-04-04	16

ORGANISATION	NOM, TITRE	DATE DE COMPARUTION	NO. DE FASCICULE DU COMITÉ
Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada	John J.L. Hunter, c.r., président	2012-04-04	16
Serious Organised Crime Agency	Alan Hislop, chef, Unité de renseignement financier du Royaume-Uni	2012-04-26	16
Imperial Tobacco Canada	Pénéla Guy, directrice, Affaires gouvernementales et réglementaires	2012-05-02	17
Canadian Bank Machine Association (CBMA)	Chris Chandler, président	2012-10-17	24
Corporation des associations de détaillants d'automobiles (CADA)	Richard C. Gauthier, président et chef de la direction	2012-11-29	26
Heffel Fine Art Encanteurs	Andrew Gibbs, représentant à Ottawa	2012-11-29	26
Boating Ontario Association	Jeff Wilcox, gouverneur	2012-11-29	26
Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada	Gérald Cossette, directeur	2012-12-06	28

ANNEXE E – AUTRES MÉMOIRES SOUMIS AU COMITÉ

ORGANISATION	NOM
Association des marchands d'art du Canada	Elizabeth Edwards
Department of the Treasury Financial Crimes Enforcement Network, États-Unis	Bess J. Michael
Conseil ontarien du commerce des véhicules automobiles	Carey Smith
Financement de la lutte contre le blanchiment d'argent et le terrorisme	Denis Meunier

