

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, December 9, 2025

The Standing Senate Committee on Banking, Commerce and the Economy met with videoconference this day at 2:32 PM [ET] to study the subject matter of those elements contained in Divisions 4, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 22, 23, 37, 39, 43 and 45 of Part 5 of Bill C-15, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on November 4, 2025.

Senator Clément Gignac (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

The Chair: Honourable senators, welcome. My name is Clément Gignac, I am a senator from Quebec and chair of the Standing Senate Committee on Banking, Commerce and the Economy. I want to welcome my colleagues and everyone watching us online at sencanada.ca.

Before proceeding, I would ask my fellow committee members to introduce themselves.

[*English*]

Senator Varone: Toni Varone, Ontario.

Senator Fridhandler: Daryl Fridhandler, Alberta.

Senator Yussuff: Hassan Yussuff, Ontario.

Senator McBean: Marnie McBean, Ontario.

Senator C. Deacon: Colin Deacon, Nova Scotia.

Senator Wallin: Pamela Wallin, Saskatchewan.

[*Translation*]

The Chair: We are continuing the prestudy of Bill C-15, currently at second reading in the House of Commons. We received an order of reference authorizing this committee to examine and report on the subject matter of those elements contained in Divisions 4, 9 to 17, 22, 23, 37, 39, 43 and 45 of Part 5 of Bill C-15, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on November 4, 2025.

I would like to welcome our first witness, who is joining us by video conference. Welcome to Ms. Winnie Sanjoto, Senior Vice-President, Corporate Finance Division, Ontario Securities Commission, who represents the Canadian Securities Administrators.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 9 décembre 2025

Le Comité sénatorial permanent des banques, du commerce et de l'économie se réunit aujourd'hui, à 14 h 32 (HE), avec vidéoconférence, pour étudier la teneur des éléments des sections 4, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 22, 23, 37, 39, 43 et 45 de la partie 5 du projet de loi C-15, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 4 novembre 2025.

Le sénateur Clément Gignac (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président : Honorables sénateurs, bienvenue. Je m'appelle Clément Gignac, je suis un sénateur du Québec et je suis président du Comité sénatorial permanent des banques, du commerce et de l'économie. Je tiens à souhaiter la bienvenue à mes collègues et à tous ceux qui nous regardent sur le site sencanada.ca.

Avant de continuer, je demanderais à mes collègues du comité de bien vouloir se présenter.

[*Traduction*]

Le sénateur Varone : Toni Varone, de l'Ontario.

Le sénateur Fridhandler : Daryl Fridhandler, de l'Alberta.

Le sénateur Yussuff : Hassan Yussuff, de l'Ontario.

La sénatrice McBean : Marnie McBean, de l'Ontario.

Le sénateur C. Deacon : Colin Deacon, de la Nouvelle-Écosse.

La sénatrice Wallin : Pamela Wallin, de la Saskatchewan.

[*Français*]

Le président : Nous continuons notre étude préalable du projet de loi C-15, qui en est à l'étape de la deuxième lecture à la Chambre des communes. Nous avons reçu un ordre de renvoi autorisant ce comité à examiner, pour en faire rapport, la teneur des éléments des sections 4, 9 à 17, 22, 23, 37, 39, 43 et 45 de la partie 5 du projet de loi C-15, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 4 novembre 2025.

J'aimerais souhaiter la bienvenue à notre premier témoin, qui se joint à nous par vidéoconférence. Je souhaite la bienvenue à Mme Winnie Sanjoto, vice-présidente directrice, Division des finances d'entreprise, Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, qui représente les Autorités canadiennes en valeurs mobilières.

Ms. Sanjoto, I understand you have opening statements to give.

[*English*]

Ms. Sanjoto, I welcome you.

Winnie Sanjoto, Senior Vice-President, Corporate Finance Division, Ontario Securities Commission, Canadian Securities Administrators: Good afternoon, Mr. Chair, deputy chair and honourable senators. My name is Winnie Sanjoto. I am Senior Vice-President of the Corporate Finance Division at the Ontario Securities Commission, which is a member organization of the Canadian Securities Administrators. Thank you for the opportunity to speak on Division 45 of Part 5 of Bill C-15, the draft Stablecoin Act and related amendments to the Retail Payments Activities Act.

The CSA is the umbrella organization of Canada's provincial and territorial securities regulators. The CSA's objective is to improve, coordinate and harmonize regulation of the Canadian capital markets. It has undertaken various initiatives to create space for digital assets as legitimate investments in the Canadian capital markets, including consideration of the regulatory framework for value-referenced crypto-assets, commonly known as stablecoins.

I have three main points.

First, we welcome the introduction of the draft legislation. As noted in the CSA's Business Plan, we support a hybrid regulatory framework for stablecoins.

Second, we recommend establishment of a formal committee with representatives from the relevant federal and provincial regulators to consider the development of regulations and guidance relating to stablecoins. This would mitigate the risk of duplicative or contradictory requirements and unnecessary regulatory burden for market participants. It would also support clarity to the market that will encourage development and innovation in Canadian stablecoins and related services.

Finally, we support consideration of amendments to the Bankruptcy and Insolvency Act to eliminate any ambiguity about the priority of a stablecoin holder's claim against the reserve and other assets of the issuer in the event the reserve assets are insufficient to cover the claims of all holders.

Madame Sanjoto, je crois comprendre que vous avez des remarques liminaires à faire.

[*Traduction*]

Madame Sanjoto, je vous souhaite la bienvenue.

Winnie Sanjoto, vice-présidente directrice, Division des finances d'entreprise, Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, Autorités canadiennes en valeurs mobilières : Bonjour, monsieur le président, monsieur le vice-président et honorables sénateurs. Je m'appelle Winnie Sanjoto. Je suis vice-présidente directrice de la Division des finances d'entreprise à la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, une organisation membre des Autorités canadiennes en valeurs mobilières, ou ACVM. Je vous remercie de me donner l'occasion de parler de la section 45 de la partie 5 du projet de loi C-15, qui propose la Loi sur les cryptomonnaies stables et des amendements connexes à la Loi sur les activités associées aux paiements de détail.

Les ACVM regroupent les organismes de réglementation provinciaux et territoriaux des valeurs mobilières du Canada. Elles ont pour objectif d'améliorer, de coordonner et d'harmoniser la réglementation des marchés des capitaux du pays. Les ACVM ont mené diverses initiatives afin de faire une place aux actifs numériques en tant qu'investissements légitimes dans les marchés de capitaux canadiens. Parmi ces initiatives, notons l'étude du cadre de réglementation pour les cryptoactifs arrimés à une valeur, mieux connus sous le nom de cryptomonnaies stables.

Je veux soulever trois points principaux.

Premièrement, nous nous réjouissons de la création d'une telle loi. Comme il est indiqué dans le plan d'entreprise des ACVM, nous sommes en faveur d'un cadre de réglementation hybride pour les cryptomonnaies stables.

Deuxièmement, nous recommandons la création d'un comité officiel composé de représentants des organismes de réglementation fédéraux et provinciaux pertinents qui se pencheraient sur l'élaboration de règlements et d'orientations sur les cryptomonnaies stables. On atténuerait ainsi le risque d'avoir des exigences qui se chevauchent ou se contredisent et d'imposer un fardeau réglementaire inutile aux joueurs dans le marché. Les choses seraient aussi plus claires pour le marché, ce qui encouragerait le développement et l'innovation dans les cryptomonnaies stables canadiennes et les services connexes.

Enfin, nous appuyons la prise en considération d'amendements à la Loi sur la faillite et l'insolvabilité afin d'éliminer toute ambiguïté sur la priorité de la créance d'un titulaire de cryptomonnaie stable à l'égard de la réserve et d'autres actifs de l'émetteur si les actifs de réserve ne suffisent pas à couvrir les créances de tous les titulaires.

Thank you, and I would be pleased to answer any questions.

The Chair: Thank you for your opening remarks. Colleagues, since we have about 30 minutes, I propose a first round of three minutes each.

Senator Fridhandler: Thank you for your opening remarks. You certainly highlighted a couple of areas that I have concerns about as well.

Could you explain the hybrid elements? The act anoints the Bank of Canada to at least manage the stablecoins per se. From a securities regulatory authority, where do you see your turf to be?

Ms. Sanjoto: Thank you for that question.

The CSA's role is to oversee activities related to securities and derivatives, and in that regard to protect investors and maintain market integrity. In Canada, at this time, fiat-backed stablecoins are primarily used to trade crypto-assets, or what people call crypto-currencies, and primarily on crypto-trading platforms, which are often colloquially known as crypto-exchanges. The CSA has taken the view for some time that crypto trading platforms are required to be registered because they are in the business of trading securities and should be subject to appropriate terms and conditions in conducting this business. The Canadian securities regulators were leaders in taking this approach, and I think many observers have commented that this was a major reason why Canadian investors were much less exposed to, for example, to the failure of FTX, which was a major crypto exchange in 2022, for example.

With regard to stablecoins in particular, the CSA takes the view that stablecoins that are pegged to a fiat currency and backed by reserve assets are generally securities and/or derivatives, and we've issued public communications to that effect. To support investor protection, the CSA has also set out expectations for crypto trading platforms that seek to offer these types of products to their customers as to the kinds of features these stablecoins should have, including disclosure, a monthly assurance report on the reserves and audited financial statements.

That is, to date, where the Canadian Securities Administrators have conducted oversight, let's put it that way, over stablecoins, but we fully recognize that the securities law framework is not going to fully address the risks associated with stablecoins. It's not intended to facilitate them being used for payments in the

Je vous remercie et je répondrai avec plaisir à vos questions.

Le président : Merci de votre déclaration préliminaire. Chers collègues, étant donné qu'il nous reste environ 30 minutes, je propose une première période de questions de trois minutes chacun.

Le sénateur Fridhandler : Merci de votre déclaration préliminaire. Vous avez bien fait ressortir quelques domaines qui me préoccupent également.

Pourriez-vous expliquer quels seraient les éléments d'un cadre hybride? La loi désigne la Banque du Canada pour gérer à tout le moins les cryptomonnaies stables comme telles. Du point de vue d'une autorité de réglementation des valeurs mobilières, quel sera votre secteur de compétence?

Mme Sanjoto : Je vous remercie de votre question.

Les ACVM ont le rôle de superviser les activités liées aux valeurs mobilières et à leurs produits dérivés et, à cet égard, de protéger les investisseurs et de maintenir l'intégrité du marché. À l'heure actuelle, au Canada, les cryptomonnaies stables adossées à une devise sont principalement utilisées afin d'échanger des cryptoactifs, ou ce que les gens appellent des cryptomonnaies, et surtout sur des plateformes d'échange de cryptomonnaies, communément appelées des marchés de cryptomonnaies. Les ACVM croient depuis un certain temps que les plateformes d'échange de cryptomonnaies doivent être enregistrées parce qu'elles négocient des valeurs mobilières et devraient donc être assujetties à des modalités adéquates pour mener ce genre d'activité. Les organismes de réglementation des valeurs mobilières canadiens ont été des chefs de file dans l'adoption d'une telle approche, et je pense que de nombreux observateurs ont mentionné qu'il s'agissait de l'une des principales raisons pour lesquelles les investisseurs canadiens ont été moins exposés, par exemple, à l'échec de FTX, un marché de cryptomonnaies important en 2022.

En ce qui concerne les cryptomonnaies stables en particulier, les ACVM sont d'avis que les cryptomonnaies stables qui sont adossées à une devise et soutenues par des réserves d'actifs suffisantes constituent généralement des titres ou des dérivés, et nous avons diffusé des communications publiques à ce sujet. Afin de soutenir la protection des investisseurs, les ACVM ont également établi des attentes pour les plateformes d'échange de cryptomonnaies qui cherchent à offrir ces types de produits à leurs consommateurs en ce qui concerne les genres de caractéristiques que ces cryptomonnaies stables devraient avoir, y compris la divulgation, un rapport d'assurance mensuel sur les réserves et des états financiers audités.

C'est ce qui s'est passé, à ce jour, dans les cas où les Autorités canadiennes en valeurs mobilières ont exercé une surveillance, pour ainsi dire, à l'égard des cryptomonnaies stables. Cependant, nous reconnaissons pleinement que le cadre législatif qui régit les valeurs mobilières n'atténuera pas complètement les risques

broader economy, which is why, from our perspective, the draft legislation is a positive step forward. We do support a hybrid approach that recognizes that stablecoins need a mix of regulators, working collaboratively, to develop a comprehensive framework that balances both consumer and investor protection as well as innovation.

Senator Fridhandler: I'm reluctant to support a hybrid regulatory regime. When I read through the act, at least, most of the responsibility falls with the Bank of Canada, and I think multiple regulators is just a recipe for disaster. What happened in the past is in the past, and this sets a new framework on which we should focus going forward.

You are quite right to address the creditor issues here. The act proposes to attempt to isolate the reserve currency that is backing the stablecoin, and the Bankruptcy Act might do something in the case of bankruptcy, but all insolvencies aren't bankruptcies. There is a major space here for provincial law as well. I see a gap, and I have concerns about insolvencies of issuers of stablecoin that need to be seriously looked at more than they are in the legislation. You highlighted it. Can you comment on that in the 30 seconds we have left for my portion?

Ms. Sanjoto: Your point on the importance of having the provincial insolvency frameworks present, from our perspective, highlights the importance of having provincial and federal regulators working together. Our submission specifically recommends that a committee is formed to work out or to identify some of the potential regulatory gaps in the legislation and how it interfaces with other regulatory regimes.

On the bankruptcy point, a well-structured stablecoin and the legislation does have certain structural features that should protect creditors and, more importantly, the holders of the stablecoins. That being said, we do think there is value in considering whether the federal insolvency legislation in particular can be tightened to really make it clear and unambiguous that the holders of the stablecoins have priority to access the assets.

The Chair: Thank you. Sorry, but I have to interrupt you.

Senator C. Deacon: It's nice to see you again, Ms. Sanjoto.

I'm focused on the same issue as Senator Fridhandler. We have tried a mix of regulators working collaboratively for 158 years in Canada, and it hasn't enabled us to succeed. The

associés aux cryptomonnaies stables. Il ne vise pas à faciliter leur utilisation pour effectuer des paiements dans l'économie en général, ce qui est la raison pour laquelle, selon nous, la loi proposée représente un pas positif en avant. Nous appuyons toutefois une approche hybride qui reconnaît qu'un ensemble d'organismes de réglementation doivent élaborer en collaboration un cadre exhaustif qui trouve le juste équilibre entre la protection des consommateurs et des investisseurs ainsi que l'innovation pour les cryptomonnaies.

Le sénateur Fridhandler : J'hésite à soutenir un régime de réglementation hybride. Lorsque je lis la loi, à tout le moins, la responsabilité relève en majeure partie de la Banque du Canada et, selon moi, on court à la catastrophe si l'on fait entrer en jeu de multiples organismes de réglementation. Le passé appartient au passé et cette loi établit un nouveau cadre sur lequel nous devrions mettre l'accent à l'avenir.

Vous avez tout à fait raison d'aborder les questions liées aux créanciers. La loi propose de tenter d'isoler la monnaie de réserve à laquelle la cryptomonnaie stable est adossée et la Loi sur la faillite pourrait être utile dans le cas d'une faillite, mais toutes les insolvabilités ne sont pas des faillites. Il y a aussi une très grande place pour les lois provinciales. Je vois une lacune et je m'inquiète de l'insolvabilité des émetteurs de cryptomonnaies stables, à laquelle il faut porter une très grande attention, plus que la loi ne le fait. Vous l'avez mentionné. Pouvez-vous vous exprimer à ce sujet pendant les 30 dernières secondes du temps qui m'est alloué?

Mme Sanjoto : Vos propos sur l'importance de la présence des cadres provinciaux en matière d'insolvabilité montrent à quel point il est important, selon nous, que les organismes de réglementation provinciaux et fédéraux collaborent. Dans notre mémoire, nous recommandons précisément la création d'un comité afin de cerner d'éventuelles lacunes dans la réglementation et de déterminer leur interaction avec d'autres régimes de réglementation.

En ce qui concerne la faillite, une cryptomonnaie stable et la loi ont sans contredit des caractéristiques spéciales qui devraient protéger les créanciers et, surtout, les détenteurs des cryptomonnaies stables. Cela étant dit, il est utile, selon nous, de chercher à savoir s'il est possible de resserrer le cadre fédéral en matière d'insolvabilité en particulier afin qu'il indique de façon claire et non ambiguë que les détenteurs de cryptomonnaies stables accèdent en priorité aux actifs.

Le président : Merci. Je suis désolé, mais je dois vous interrompre.

Le sénateur C. Deacon : Heureux de vous revoir, madame Sanjoto.

Je m'intéresse aux mêmes questions que le sénateur Fridhandler. Nous faisons l'essai de la collaboration entre un ensemble d'organismes de réglementation depuis 158 ans au

shift to U.S. dollar-backed stablecoins — they own 99.9% of the market, and that presents a risk to Canada in terms of funding debt in future and other elements — has me concerned that we need to have something more than a mix of regulators that we hope will work collaboratively because I believe we will have both payment rail and asset investors looking to this market. Do you have any suggestions about what the federal government could be doing to start to push for that national cooperation to be a bit more than the hope of working collaboratively that we've had?

Ms. Sanjoto: Your question does touch on a very important issue of monetary sovereignty, and that is not within the remit of the Canadian Securities Administrators so I will not comment specifically on that point.

I would emphasize that the record of the CSA to date demonstrates that it is possible for a group of different regulatory bodies, all securities regulators in this case, to work collaboratively and introduce a very robust, harmonized regulatory framework for key activities that engage investor protection and market conduct and integrity. I would suggest that it is too premature to conclude that a hybrid framework would not be successful. I do think there is tremendous appetite, certainly on the CSA's part, to participate in a collaborative effort and to treat it with a great deal of priority and urgency.

Senator C. Deacon: So there is the hope of some more interprovincial collaboration with the promise of dealing with internal trade barriers, on which we still hope to see more action, obviously, but would you recommend that the federal government do anything to make sure that, federally, there is as much encouragement as possible and efforts to enable that collaboration to be a bit more than a collaboration but something that's entrenched into the future? Is there anything that you would be suggesting or that is being discussed that you're able to speak about in this committee?

Ms. Sanjoto: Again, it's a bit premature for a conclusory statement as to what that solution would be. I think the CSA would say that there is a real opportunity here to work to actually identify a comprehensive regime that balances innovation, protects investors and consumers and aligns with international developments. That work can and should be done, and we are supporting the creation of a formal committee with appropriate representation from the provinces and the federal regulators and bodies to work precisely on that issue in an expedited way.

Canada, sans succès. La transition vers des cryptomonnaies stables adossées au dollar américain — les États-Unis détiennent 99,9 % du marché, ce qui pose un risque pour le Canada en ce qui concerne le financement de la dette à l'avenir, entre autres — me préoccupe, parce que nous devons avoir plus qu'un ensemble d'organismes de réglementation qui, nous l'espérons, travailleront de concert, car je crois que les investisseurs dans les systèmes de paiement et les actifs s'intéressent à ce marché. Pouvez-vous suggérer des mesures que le gouvernement fédéral pourrait commencer à prendre pour faire pression en faveur de cette coopération nationale qui pourrait être un peu plus que l'espoir d'une collaboration que nous avons eu?

Mme Sanjoto : Votre question aborde effectivement la question très importante de la souveraineté monétaire, qui ne relève toutefois pas de la compétence des Autorités canadiennes en valeurs mobilières et je ne m'exprimerai donc pas sur ce point en particulier.

J'insisterais sur le fait que le bilan des ACVM à ce jour démontre qu'il est possible qu'un groupe d'organismes de réglementation différents, des autorités en valeurs mobilières dans ce cas, travaillent de concert et présentent un cadre de réglementation très robuste et harmonisé pour les principales activités qui font entrer en jeu la protection des investisseurs ainsi que la conduite et l'intégrité du marché. À mon avis, il est peut-être trop tôt pour conclure qu'un cadre hybride ne fonctionnera pas. Je crois cependant qu'il y a une très grande volonté, sans aucun doute de la part des ACVM, à participer à un effort de collaboration et à le traiter de façon hautement prioritaire et avec un sentiment d'urgence.

Le sénateur C. Deacon : La promesse de la lutte aux obstacles au commerce interprovincial, pour laquelle nous espérons encore que les choses bougent plus, de toute évidence, fait donc naître l'espoir d'une collaboration interprovinciale accrue. Cependant, recommanderiez-vous au gouvernement fédéral de faire tout ce qu'il faut pour garantir qu'à l'échelle fédérale, il y a autant d'encouragements et autant d'efforts déployés que possible afin de permettre que cette collaboration soit un peu plus que cela et plus ancrée dans l'avenir? Y a-t-il quoi que ce soit que vous pourriez suggérer ou qui fait l'objet de discussion dont vous pourriez parler au comité?

Mme Sanjoto : Encore une fois, il est un peu trop tôt pour faire un énoncé de conclusion sur ce que serait la solution. Je crois que les ACVM diraient qu'il y a une véritable occasion de travailler afin de créer un régime complet qui trouve le juste équilibre avec l'innovation, protège les consommateurs et s'aligne sur les avancées à l'échelle internationale. Ce travail peut et doit être fait et nous sommes en faveur de la création d'un comité officiel où les provinces et les organismes de réglementation et organes fédéraux sont adéquatement représentés afin de travailler précisément sur cette question à vitesse grand V.

Senator Loffreda: Thank you for being here.

Maybe you can elaborate. Do you believe the amendments in Division 45 do improve market transparency and systemic risk monitoring? What additional regulatory modernization would you feel is still required in the near term? You did mention it, but the concern would be around regulators. Do they have enough authority to properly oversee the stablecoins, especially around reserve backing, redemption rights and market integrity risks? If not, maybe elaborate on what key safeguards are still missing. Or maybe it is still too early to identify those.

Ms. Sanjoto: Thank you for the question.

Certainly, the priority or the first step that I think should be taken and that the CSA believes should be taken is to start identifying, as part of a committee of regulators, potential gaps. The gap you've flagged is whether, in the Canadian context, perhaps more direct oversight is needed. I'm going to infer that you're suggesting some kind of direct prudential oversight. That's a really important question, and, again, it is probably a bit premature to make a definitive statement on that, but certainly it is something that can be discussed by a committee that's tasked to look at this.

Senator Loffreda: Yes. That's where I was going. I'm glad you agree on that. Have there been any discussions around that, based on your knowledge? Would it happen in the near term?

Ms. Sanjoto: I can't really speak to that specific point. As I said, the CSA's focus is really on the regulation and oversight of capital markets activities and securities and derivatives. That being said, we do talk regularly with our federal counterparts, including the Bank of Canada and OSFI. Certainly, that topic could be fleshed out further.

Senator Loffreda: Thank you.

Senator Yussuff: Thank you for joining us and providing your perspective.

The most important point, or maybe two, is that, obviously, we now have legislation and, hopefully in the near future we'll have regulations to deal with the stablecoin market in this country. Most of us on this committee would likely conclude that the biggest gap here is what the regulatory regime will provide so at least we can understand, across the country, what prospective investors can expect.

Le sénateur Loffreda : Merci d'être ici.

J'aimerais que vous alliez plus loin. Croyez-vous que les amendements à la section 45 renforcent bel et bien la transparence du marché et la surveillance des risques systémiques? Quelles sont les autres modernisations réglementaires qu'il faut encore apporter à court terme selon vous? Vous l'avez mentionné, mais la préoccupation viserait les autorités. Ont-elles suffisamment de pouvoir pour superviser adéquatement les cryptomonnaies stables, particulièrement en ce qui concerne l'adossement à une réserve, les droits de rachat et les risques liés à l'intégrité du marché? Si ce n'est pas le cas, pourriez-vous en dire plus sur les principales mesures de protection qui demeurent absentes? Peut-être est-il encore trop tôt pour les cerner.

Mme Sanjoto : Merci de la question.

Il ne fait aucun doute que la priorité, ou la première mesure qui devrait être prise, selon l'ACVM et moi, c'est de commencer à cerner d'éventuelles lacunes en comité formé d'organismes de réglementation. La lacune que vous avez relevée porte sur la question de savoir si une supervision plus directe pourrait être nécessaire dans le contexte canadien. J'en conclurai que vous suggérez une certaine surveillance prudentielle directe. C'est une question très importante et, encore une fois, il est probablement un peu trop tôt pour faire une affirmation définitive à ce sujet, mais il s'agit assurément d'un sujet de discussion pour un comité ayant la tâche de se pencher sur cette question.

Le sénateur Loffreda : Oui. C'est là où je voulais en venir. Je suis heureux de voir que vous êtes d'accord sur ce point. Y a-t-il eu des discussions à ce sujet, à votre connaissance? Auraient-elles lieu à long terme?

Mme Sanjoto : Je ne peux pas vraiment parler de ce point en particulier. Comme je l'ai mentionné, les ACVM se concentrent réellement sur la réglementation et la surveillance des activités des marchés de capitaux, ainsi que des titres et dérivés. Cela étant dit, nous échangeons régulièrement avec nos homologues fédéraux, y compris la Banque du Canada et le Bureau du surintendant des institutions financières, ou BSIF. Il s'agit de toute évidence d'un sujet qui pourrait être approfondi.

Le sénateur Loffreda : Merci.

Le sénateur Yussuff : Merci de vous joindre à nous et de nous faire part de votre point de vue.

Le ou les deux points les plus importants sont que, de toute évidence, nous avons maintenant une loi et à court terme, nous l'espérons, nous aurons un règlement pour gérer le marché des cryptomonnaies stables au pays. La plupart des membres du comité concluraient probablement que la plus grande lacune réside dans ce que le régime de réglementation fournira afin de nous permettre au moins de comprendre, d'un bout à l'autre du pays, ce à quoi les investisseurs possibles peuvent s'attendre.

In the context of what is missing here in regard to the regulatory regime, what would you suggest is the most important aspect for us to get this right and avoid duplication across jurisdictions?

If someone wants to invest in stablecoin, there would be a desire to have the same degree of protection, regardless of the jurisdiction or part of the country they might be living in or participating from.

Ms. Sanjoto: The CSA's purpose is to support harmonization and coordination across Canada with respect to regulation of capital markets. The CSA has focused, in regard to stablecoins, on setting expectations that when retail investors access these instruments through a registered crypto-trading platform, that they do get certain basic consistent information about the stablecoin product and that the stablecoin product adheres to certain investor protection structures. That's been set out in guidance that the CSA has issued.

There are many different aspects to protecting investors and consumers, and the securities regulators are one piece of the puzzle, but the draft legislation also includes other aspects that are valuable and does include some disclosure concepts that it's not money and some clarity around the limitations of what exactly a stablecoin is.

There are definitely opportunities for the CSA to work collaboratively with the regulators, our federal colleagues, as well as other provincial colleagues to really hone in on areas where we can further refine and build on the existing protections that exist within the work that we've done as securities regulators as well as the concepts in the draft legislation.

The Chair: Thank you.

Senator Wallin: There are securities regulators in each of the provinces and territories, but there is actually no national securities regulator; is that correct?

Ms. Sanjoto: That's correct.

Senator Wallin: We have obvious differences in terms of size and funding and ability to regulate, but it is their jurisdiction in those provinces and territories to oversee the activities, stablecoin investors or promoters or presenters. How would that work, in your mind, at this point?

En ce qui concerne les éléments manquants liés au régime de réglementation, quel est selon vous l'aspect le plus important dont nous devons tenir compte pour bien faire les choses et éviter le chevauchement entre secteurs de compétence?

Si une personne souhaite investir dans la cryptomonnaie stable, elle veut avoir le même niveau de protection, peu importe le secteur de compétence ou la région du pays où elle habite ou d'où elle participe.

Mme Sanjoto : Les ACVM ont l'objectif de soutenir l'harmonisation et la coordination de la réglementation des marchés de capitaux à l'échelle du Canada. En ce qui concerne les cryptomonnaies stables, les ACVM se sont concentrées sur l'établissement d'exigences selon lesquelles les investisseurs particuliers doivent obtenir des renseignements de base cohérents sur le produit de cryptomonnaie lorsqu'ils accèdent à une plateforme d'échange de cryptomonnaies enregistrée, et le produit de cryptomonnaie stable doit respecter certaines structures de protection des investisseurs. Ces exigences ont été énoncées dans des directives émises par les ACVM.

La protection des investisseurs et des consommateurs comporte de nombreux aspects et les organismes de réglementation des valeurs mobilières en représentent un. Cependant, la loi proposée comprend aussi d'autres aspects utiles ainsi que certains concepts de divulgation selon lesquels il ne s'agit pas d'argent. Elle précise aussi les limites de ce qu'est au juste une cryptomonnaie stable.

Il ne fait aucun doute que les ACVM ont l'occasion de collaborer avec les organismes de réglementation, leurs collègues fédéraux ainsi que d'autres collègues provinciaux afin de réellement approfondir les domaines qu'elles peuvent peaufiner et de faire fond sur les mesures de protection mises en place dans le cadre du travail que nous avons effectué en tant qu'organismes de réglementation des valeurs mobilières ainsi que sur les concepts présentés dans la loi proposée.

Le président : Merci.

La sénatrice Wallin : On trouve des organismes de réglementation des valeurs mobilières dans chaque province et chaque territoire, mais il n'y a en fait aucun organisme de réglementation des valeurs mobilières national, est-ce exact?

Mme Sanjoto : Oui.

La sénatrice Wallin : Nous avons de toute évidence des différences en ce qui concerne la taille, le financement et la capacité de réglementer, mais il appartient à ces organismes provinciaux et ces territoriaux de superviser les activités, ainsi que les investisseurs en cryptomonnaies stables, les promoteurs ou les émetteurs. Comment cela fonctionnerait-il, selon vous, en ce moment?

Ms. Sanjoto: The CSA is the body that brings together all the provincial and territorial securities regulators, and the CSA's mandate is to support harmonized, coordinated oversight of the capital markets.

Senator Wallin: But it's not a regulator. That's sort of the point I'm getting at. It's an association that represents all of the other regulators.

Ms. Sanjoto: You're absolutely right that individual provincial or territorial regulators would be the direct bodies that oversee activities, but I would emphasize that the CSA as a body has been very successful in coordinating efforts across Canada. One example I could point to is that the CSA participated in a coordinated enforcement action called Operation Avalanche earlier this year where CSA members partnered with law enforcement and crypto-platforms and blockchain analysts to identify and warn crypto-investors who were potentially at risk of losing their funds through fraud. This was an example of domestic interprovincial cooperation, federal cooperation and international cooperation. Notwithstanding that securities regulation is administered by individual securities bodies in specific provinces, the level of cooperation is very deep.

Senator Wallin: Everyone has already expressed their concern about the regulation around this and how it would work. What you're looking for is some kind of assurance, and we don't have a federal regulator. Do you think that would be the answer as opposed to the other 13? These people have autonomous rules and regulations for how they manage this in their particular regions. You can have all sorts of cooperation, but they are the authority provincially and territorially.

Ms. Sanjoto: That's correct. The CSA has a very strong process for developing harmonized legislation. Securities legislation, notwithstanding that it is a provincial matter, is substantially harmonized across Canada. The requirements themselves are consistent, and the enforcement, while the responsibility of individual provincial regulators, is highly coordinated.

A committee comprised of all the various regulators whose oversight touches on stablecoins will add a lot of value because it will be coordinated, and it will study how we can get to the point where there is no fragmentation, where there is clarity and where there is a consistent and comprehensive regime for both investor and consumer protection and supporting —

Mme Sanjoto : Les ACVM regroupent l'ensemble des organismes de réglementation des valeurs mobilières provinciaux et territoriaux et ont le mandat de soutenir une surveillance harmonisée et coordonnée des marchés de capitaux.

La sénatrice Wallin : Il ne s'agit toutefois pas d'un organisme de réglementation. C'est en quelque sorte là où je veux en venir. Il s'agit d'une association qui représente tous les autres organismes de réglementation.

Mme Sanjoto : Vous avez tout à fait raison de dire que chaque organisme de réglementation provincial ou territorial serait l'organe direct qui supervise ces activités. J'insiste toutefois sur le fait que les ACVM en tant qu'organisation ont obtenu un franc succès dans la coordination des efforts à l'échelle du Canada. Je pourrais vous dire, par exemple, que les ACVM ont participé à une mesure d'application de la loi coordonnée du nom d'Opération Avalanche plus tôt cette année, où certains de ses membres se sont alliés aux forces de l'ordre et aux plateformes d'échange de cryptomonnaies et aux analystes de la chaîne de blocs afin de cerner et d'avertir les investisseurs de cryptomonnaies qui étaient à risque de perdre leur argent en raison d'une fraude. Il s'agissait d'un exemple de coopération interprovinciale au pays, de coopération fédérale et de coopération internationale. Nonobstant le fait que la réglementation des valeurs mobilières est administrée par les organes responsables des valeurs mobilières dans des provinces données, le niveau de coopération est très élevé.

La sénatrice Wallin : Tout le monde a déjà fait part de son inquiétude quant à la réglementation de ce domaine et à la façon dont elle s'exécute. En fait, nous voulons obtenir un genre d'assurance, mais nous n'avons aucun organisme de réglementation fédéral. Croyez-vous que le fait d'en avoir un au lieu des 13 autres est la réponse? Ces gens gèrent ce domaine selon des règles et des règlements indépendants dans leurs propres régions. On peut avoir toutes sortes de coopération, mais ces organismes demeurent les autorités dans les provinces et les territoires.

Mme Sanjoto : C'est exact. Les ACVM élaborent des lois harmonisées en suivant un processus très solide. La législation des valeurs mobilières, nonobstant le fait qu'il s'agit d'un champ de compétence provinciale, est en grande partie harmonisée à l'échelle du Canada. Les exigences elles-mêmes sont cohérentes et l'application de la loi est très coordonnée, et ce, même si elle relève de chaque organisme de réglementation provincial.

Un comité formé de tous les différents organismes de réglementation qui exercent une surveillance sur les cryptomonnaies stables ajoutera beaucoup de valeur parce qu'il sera coordonné et qu'il cherchera à déterminer la façon d'en arriver à un état où il n'y a pas de fragmentation, où les choses sont claires et où un régime exhaustif et cohérent est en place afin de protéger les investisseurs et les consommateurs et de soutenir...

Senator Wallin: So there could be coordination but there might not be actual enforcement ability.

Ms. Sanjoto: The question of enforcement is fact specific, but certainly the Canadian Securities Administrator's members have the ability to take enforcement action, and they have done so in respect of bad conduct in the crypto-sector.

The Chair: Thank you.

Colleagues, we have only three minutes left, and two senators have questions in the second round, as well as myself. I would propose going for an additional five minutes, so eight minutes in total, if Ms. Sanjoto is available.

Ms. Sanjoto: Yes, I would be happy to. Thank you.

The Chair: In your opening remarks, you mentioned that this is a security, but is it the same situation in other countries? Some people mentioned that stablecoin, which is designed to peg to fiat currency, is in fact a currency. Is it really a security? Is this a debate? Do other countries agree with defining stablecoin as a security, not a currency?

Ms. Sanjoto: That is a great question. The question of whether a stablecoin is a security really depends on the specific legal framework in a country, and it also depends on the various regulatory regimes and institutions that address the kinds of entities that are involved in the issuance and trading of stablecoins.

The CSA has analyzed the application of securities law in Canada to fiat-backed stablecoins that are backed by a reserve of assets and has stated on numerous occasions for some time that these instruments are securities and/or derivatives. That is not necessarily the case in other countries, but again, that is a function of different countries having different laws and regulatory frameworks.

The Chair: Thank you. All these things are related to jurisdiction. Whether it is a security or a currency is a different debate in Canada depending on the definition, and other countries recognize it more as a currency.

Senator Varone: If history has taught us anything, it is that when governments make mistakes, they make big ones. When I

La sénatrice Wallin : Il pourrait donc y avoir une coordination, mais peut-être pas une véritable capacité en matière d'application de la loi.

Mme Sanjoto : La question de l'application de la loi est factuelle, mais il ne fait aucun doute que les membres des Autorités canadiennes en valeurs mobilières ont la capacité de prendre des mesures d'application de la loi, ce qu'ils ont d'ailleurs fait dans des cas d'inconduite dans le secteur des cryptomonnaies.

Le président : Merci.

Chers collègues, il ne nous reste que trois minutes, et deux sénateurs et moi-même avons des questions pour la deuxième période. Je propose de poursuivre pendant cinq minutes de plus, pour une période totale de huit minutes, si Mme Sanjoto est disponible.

Mme Sanjoto : Oui, je serais ravie de répondre à vos questions. Merci.

Le président : Dans votre déclaration préliminaire, vous avez mentionné qu'il s'agit d'une valeur mobilière. Est-ce la même chose dans d'autres pays? Certains ont indiqué qu'une cryptomonnaie stable, qui est conçue pour être liée à une monnaie de référence, est en fait une monnaie. S'agit-il vraiment d'une valeur mobilière? Y a-t-il un débat à ce sujet? D'autres pays sont-ils d'accord pour définir une cryptomonnaie stable comme une valeur mobilière et non comme une monnaie?

Mme Sanjoto : C'est une excellente question. La question de savoir si une cryptomonnaie stable est une valeur mobilière dépend réellement du cadre juridique précis d'un pays ainsi que des divers régimes et institutions réglementaires qui gèrent les types d'entités qui participent à l'émission et à la négociation de cryptomonnaies stables.

Les ACVM ont analysé l'application du droit des valeurs mobilières au Canada aux cryptomonnaies stables adossées à une devise et à une réserve d'actifs, ce qui les ont menées à affirmer à de nombreuses occasions depuis un certain temps déjà que ces instruments sont des titres ou des dérivés. Ce n'est pas nécessairement le cas dans d'autres pays, mais, je le répète, cette définition est fonction du fait que différents pays ont des lois et des cadres réglementaires différents.

Le président : Merci. Tous ces éléments se rapportent à la compétence. La question de savoir s'il s'agit d'une valeur mobilière ou d'une devise est un autre débat au Canada, selon la définition, et d'autres pays reconnaissent davantage les cryptomonnaies stables comme une devise.

Le sénateur Varone : Comme nous l'enseigne si bien l'histoire, lorsque les gouvernements commettent des erreurs, ces

go back to the 1980s and junk bonds and terms of the manner in which they were dealt with, it pretty much brought down an economy. It repeated itself with mortgage-backed securities.

In terms of stablecoin, outside of this regulatory regime being proposed, is there room for a third party? I'm looking for something like a Dominion Bond Rating Service that can rate the asset independently of what the government is rating them at in order to protect consumers or at least give them more information as to what it is that is in front of them in terms of opportunities to purchase.

Ms. Sanjoto: That is a very important question.

The response is that both the draft legislation as well as the approaches that the CSA has taken emphasize that fiat-backed stablecoins that have a reserve of assets that end up in the hands of ordinary Canadians should be backed by reserves that are appropriate. By that, I mean definitely not junk bonds and definitely not highly speculative mortgage-backed securities.

I would sort of reiterate something I said earlier, which is that a well-structured stablecoin, as contemplated by both the draft legislation and the policy statements that the CSA has issued, should have appropriate reserves to satisfy creditors. That being said, if there were other types of stablecoins that the market were to develop, there could potentially be some third party that would assess the quality of the assets. That could certainly be something that might develop, should the market demand it.

Senator C. Deacon: Thanks very much for your testimony and being with us.

Are there any areas where the CSA's harmonized legislation is in conflict in any way with the proposed federal legislation? Are there areas we need to be concerned about that might hold up efforts to strengthen provincial harmonization?

Ms. Sanjoto: Stablecoins are not an easy or simple instrument. They do have complexities, and they do raise questions around what areas, perhaps, should be appropriately regulated by securities regulators and what elements are more appropriately regulated by, let's say, a retail payment framework or what elements, for example — if they are issued by a financial institution — should be regulated by OSFI as a prudential regulator. That is why I do think that, and the CSA position does support, hashing out all these very complex issues through a committee where there is a full and considered review of all these questions. It is a complex instrument, and the answers, unfortunately, are not that simple.

erreurs sont considérables. Quand je pense aux années 1980 et à la façon dont les obligations à haut risque ont été gérées, c'est pratiquement toute une économie qui s'est effondrée. La même chose s'est produite avec les titres adossés à des créances hypothécaires.

En ce qui concerne les cryptomonnaies stables, y a-t-il de la place pour une tierce partie, à l'extérieur de ce régime réglementaire proposé? Je pense à une entité comme le Dominion Bond Rating Service, qui peut évaluer l'actif de façon indépendante de l'évaluation qu'en fait le gouvernement afin de protéger les consommateurs ou à tout le moins de leur fournir de plus amples renseignements sur les possibilités d'achat qui s'offrent à eux.

Mme Sanjoto : C'est une question très importante.

La réponse, c'est que la loi proposée et les approches suivies par les ACVM insistent sur le fait que les cryptomonnaies stables adossées à une devise et à une réserve d'actifs qui finissent par se retrouver entre les mains de Canadiens ordinaires devraient être soutenues par des réserves appropriées. Ce que j'entends ici, ce ne sont certainement pas les obligations à haut risque et les titres adossés à des créances hypothécaires très spéculatifs.

En fait, je répèterais quelque chose que j'ai dit tout à l'heure : une cryptomonnaie stable bien structurée, comme le prévoient la loi proposée et les énoncés de politique émis par les ACVM, doit être soutenue par des réserves adéquates afin de satisfaire les créanciers. Cela étant dit, si d'autres types de cryptomonnaies stables devaient être créées sur le marché, une tierce partie pourrait être désignée afin d'évaluer la qualité des actifs. On pourrait assurément créer une telle entité si le marché le demandait.

Le sénateur C. Deacon : Merci beaucoup de votre témoignage et de votre présence.

Y a-t-il des domaines où les lois harmonisées des ACVM sont en contradiction quelconque avec la loi fédérale proposée? Y a-t-il des domaines qui pourraient nuire aux efforts visant à renforcer l'harmonisation entre les provinces dont nous devrions nous préoccuper?

Mme Sanjoto : Les cryptomonnaies stables ne sont pas un instrument facile ou simple. Elles sont complexes et elles soulèvent des questions sur les domaines qui devraient être adéquatement réglementés par les organismes de réglementation des valeurs mobilières et sur les éléments qui sont mieux réglementés par, par exemple, un cadre de paiements de détail ou sur les éléments — s'ils relèvent d'une institution financière — qui devraient être réglementés par le BSIF en tant qu'organisme de réglementation prudentielle. C'est pourquoi je crois qu'il faut régler ces questions très complexes par l'entremise d'un comité où elles feront toutes l'objet d'un examen exhaustif et réfléchi, ce que les ACVM appuient. Il s'agit d'un instrument complexe, et les réponses ne sont malheureusement pas simples.

Senator C. Deacon: I take from that, Ms. Sanjoto, that we need to have an agile approach to this legislation and be prepared to iterate over a few years. Hopefully, that working group would get going pretty fast.

Ms. Sanjoto: Yes, and I think the draft legislation leaves quite a lot to the regulations and the drafting of regulations. There is some real value to be had in having a committee working expeditiously, comprised of all the regulators whose oversight touches on stablecoins.

Senator Fridhandler: There are two things I want to address.

Through your remarks, you suggested there are gaps. It might be a bit early and this could be addressed later, but to the extent there are matters within the framework of the legislation, there isn't time. This legislation will go forward. If you have issues with the legislation that don't defer to the regulations, I would appreciate it if you would submit to the committee in writing those materials so that we're apprised of them.

Second, on the question of securities, this is a big constitutional standoff, potentially, but I don't know where the federal government is. Clause 3 of the bill says that the distribution of stablecoins isn't trading in securities. Clause 10 of the bill says that the application of the act pertains to "interprovincial and international applications." The feds can't step on the toes of the provincial regulators if they want to regulate and say something different. Ultimately, I think the constitutional matter — because this is more than just a provincial matter, the trading and distribution of stablecoin — it would probably fall to the feds. I agree with you on the committee. I'm sure the Bank of Canada would see significant value to the CSA's and their members' input, but I ultimately defer to the Bank of Canada at the end of the day. I don't know if you want to say what the role is of the regulators, based on what I just said.

Ms. Sanjoto: No, I think everything you said raises important questions, and I think the CSA is trying to work together with the feds to come up with a regime that does not cause an unnecessary regulatory burden on companies that want to innovate and build a better payment system but, at the same time, it is a regime that also protects investors and consumers.

The Chair: Thank you to our witness. It was very informative.

Le sénateur C. Deacon : J'en comprends, madame Sanjoto, que nous devons faire preuve de souplesse à l'égard de cette loi et être prêts à la modifier pendant un certain nombre d'années. Espérons que ce groupe de travail se mettra rapidement à l'œuvre.

Mme Sanjoto : Effectivement, et je crois que la loi proposée prévoit que de nombreux détails seront réglés dans la réglementation. Le fait de compter sur un comité composé de tous les organismes de réglementation dont la surveillance s'étend aux cryptomonnaies stables et qui travaille vite offre une véritable valeur.

Le sénateur Fridhandler : Je veux parler de deux choses.

Premièrement, dans vos commentaires, vous avez indiqué qu'il y a peut-être des lacunes. Il peut être un peu trop tôt et ces lacunes pourraient être palliées plus tard, mais pour ce qui est des éléments qui se trouvent déjà dans le cadre législatif, le temps manque. La loi suivra le processus. Si vous avez des questions sur la loi qui ne renvoient pas au règlement, je vous demanderais de bien vouloir les soumettre par écrit au comité afin qu'il en soit au courant.

Deuxièmement, en ce qui concerne les valeurs mobilières, il y a une grande impasse constitutionnelle, mais j'ignore où le gouvernement fédéral en est à ce sujet. L'article 3 de la loi proposée indique que l'émission de cryptomonnaies stables ne peut être assimilée au commerce de valeurs mobilières. L'article 10 de la loi proposée indique que la loi s'applique aux cryptomonnaies qui ont une « application interprovinciale ou internationale ». Le gouvernement fédéral ne peut pas empiéter sur la compétence des organismes de réglementation provinciaux s'il veut réglementer et affirmer autre chose. En fin de compte, je crois que la question constitutionnelle — parce que le commerce et l'émission de cryptomonnaies stables sont plus qu'une question provinciale — relèverait probablement du gouvernement fédéral. Je suis d'accord avec vous en ce qui concerne le comité. Je suis convaincu que la Banque du Canada accorderait une grande valeur aux commentaires des ACVM et de leurs membres, mais, en fin de compte, je m'en remets à la Banque du Canada. Peut-être voulez-vous faire quelques commentaires sur le rôle des organismes de réglementation, à la lumière de ce que je viens de dire.

Mme Sanjoto : Non. Je crois que tout ce que vous avez dit soulève d'importantes questions et, selon moi, les ACVM tentent de collaborer avec le gouvernement fédéral afin de créer un régime qui n'impose pas un fardeau réglementaire inutile aux entreprises qui veulent innover et bâtir un meilleur système de paiement, mais qui protège en même temps les investisseurs et les consommateurs.

Le président : Merci à notre témoin. Nous avons beaucoup appris.

[*Translation*]

Welcome to our second panel of witnesses. We are continuing our prestudy of Bill C-15.

We now have three witnesses to discuss Division 16: Ms. Tahira Dawood, Staff Lawyer, and Mr. Joshua Fichman-Goldberg, Public Interest Articling Fellow, from the Public Interest Advocacy Centre, as well as Mr. Alexandre Plourde, Lawyer and Analyst from Option consommateurs.

Since you are all appearing by video conference, I remind you that if you have technical difficulties, especially with interpretation, you must flag the problem so that we may suspend the meeting.

I now give the floor to our guests from the Public Interest Advocacy Centre, who will then be followed by Mr. Plourde.

The floor is yours, Mr. Dawood.

[*English*]

Tahira Dawood, Staff Lawyer, Public Interest Advocacy Centre: Honourable chair and senators, thank you for inviting the Public Interest Advocacy Centre, PIAC, to appear before the committee. I'm joined today by Mr. Joshua Fichman-Goldberg, PIAC's Public Interest Articling Fellow.

We advocate for consumers, particularly lower-income and vulnerable consumers. PIAC's comments today relate to consumer-targeted fraud that is covered in Bill C-15, Division 16. We are pleased to see Division 16; it is an important first step. However, there are gaps that need attention. These include no guaranteed minimum consumer safeguards, no specific requirement to reimburse victims of fraud, lack of clarity on consumer engagement, risk of non-uniform and inadequate personnel training, lack of consumer transparency and awareness measures and lack of clarity regarding enforcement.

Joshua Fichman-Goldberg, Public Interest Articling Fellow, Public Interest Advocacy Centre: PIAC makes the following recommendations: Standardized protections for consumers to ensure equitable treatment without discrimination. Financial institutions should be required to report biannually to ensure transparency. Reports should be publicly available and disclose the names of banks and rates of fraud. Canada must commit to a uniform zero-liability framework for all consumer-targeted fraud regardless of payment method or type of fraud

[*Français*]

Bienvenue à notre second groupe de témoins. Nous continuons notre étude préalable du projet de loi C-15.

Nous recevons maintenant trois témoins pour discuter de la section 16 : Me Tahira Dawood, avocate interne, et M. Joshua Fichman-Goldberg, stagiaire en droit d'intérêt public, du Centre pour la défense de l'intérêt public, ainsi que Me Alexandre Plourde, avocat et analyste, d'Options consommateurs.

Puisque vous comparez tous par vidéoconférence, je vous rappelle que si vous éprouvez des difficultés techniques liées plus particulièrement à l'interprétation, il faut signaler le problème pour que nous puissions suspendre la réunion.

Je vais céder la parole à nos invités du Centre pour la défense de l'intérêt public, qui seront suivis de Me Plourde.

La parole est à vous, maître Dawood.

[*Traduction*]

Me Tahira Dawood, avocate interne, Centre pour la défense de l'intérêt public : Monsieur le président et honorables sénateurs, merci d'avoir invité le Centre pour la défense de l'intérêt public, ou CDIP, à comparaître devant le comité. Je suis accompagnée aujourd'hui de M. Joshua Fichman-Goldberg, stagiaire en droit d'intérêt public.

Nous défendons les droits des consommateurs, particulièrement les consommateurs à faible revenu et vulnérables. Les commentaires du CDIP d'aujourd'hui portent sur la fraude ciblant les consommateurs, qui est couverte à la section 16 du projet de loi C-15. Nous nous réjouissons de la création de la section 16; il s'agit d'un pas important en avant. Il y a toutefois des lacunes auxquelles il faut porter attention. Parmi ces lacunes, notons l'absence de mesures de protection des consommateurs minimales garanties, l'absence d'exigence précise de rembourser les victimes de fraude, le manque de clarté sur la consultation des consommateurs, le risque d'une formation non uniforme et inadéquate du personnel, le manque de transparence auprès des consommateurs et de mesures de sensibilisation, ainsi que le manque de clarté sur l'application de la loi.

Joshua Fichman-Goldberg, stagiaire en droit d'intérêt public, Centre pour la défense de l'intérêt public : Le CDIP fait les recommandations suivantes : standardiser les mesures de protection des consommateurs afin de garantir un traitement équitable exempt de discrimination; exiger des institutions financières qu'elles soumettent un rapport bisannuel par souci de transparence; rendre les rapports accessibles au public et divulguer les noms des banques et les taux de fraude; exiger du Canada qu'il s'engage à suivre un cadre de responsabilité zéro

committed. Clear enforcement measures, including the use of administrative monetary penalties in the event of non-compliance.

These amendments are steps in the right direction, though more robust protections are necessary to ensure long-term consumer trust. Canadians deserve to feel safe and to know they will be protected when fraud occurs.

Thank you, and we look forward to your questions.

[*Translation*]

Mr. Alexandre Plourde, Lawyer and Analyst, Option consommateurs: First of all, I want to sincerely thank the committee for giving us the opportunity to come before you today.

My name is Alexandre Plourde. I am a lawyer and analyst at Option consommateurs, a nonprofit organization whose mission is to help consumers and defend their rights.

Today, I want to draw your attention to the shortcomings in the new fraud provisions for consumers outlined in Bill C-15.

As you are no doubt aware, fraud is currently wreaking havoc in Canada. Year after year, statistics show that fraud is reaching new heights in the country.

As a consumer association, we are on the front lines and see the extent of fraud among the Canadian public. We are getting more and more reports from consumers victimized by sophisticated scams, such as fake representative fraud or online investment fraud.

Victims of these scams are usually careful and diligent citizens, but they've been manipulated by criminals using very convincing and credible schemes.

However, even if anyone could fall into a trap laid by a fraudster, banks often hold consumers responsible for the losses suffered.

Currently, the law makes it easy for banks to avoid all liability in fraud cases. As a result, we often see consumers who have lost tens, if not thousands, of dollars in scams, and they find themselves without recourse against their bank.

pour toutes les fraudes ciblant les consommateurs, peu importe la méthode de paiement ou le type de fraude commise; et mettre en place des mesures d'application de la loi solides, ce qui comprend le recours aux sanctions administratives pécuniaires en cas de non-conformité.

Ces amendements sont des pas dans la bonne direction; des mesures de protection plus solides sont toutefois nécessaires pour garantir la confiance des consommateurs à long terme. Les Canadiens méritent de se sentir en sécurité et de savoir qu'ils seront protégés s'ils sont victimes de fraude.

Merci. Nous sommes impatients de répondre à vos questions.

[*Français*]

Me Alexandre Plourde, avocat et analyste, Option consommateurs : Tout d'abord, j'aimerais remercier sincèrement le comité de nous donner l'occasion de nous adresser à vous aujourd'hui.

Je m'appelle Alexandre Plourde. Je suis avocat et analyste chez Option consommateurs, une association à but non lucratif qui a pour mission d'aider les consommateurs et de défendre leurs droits.

Aujourd'hui, je souhaite attirer votre attention sur les lacunes des nouvelles dispositions en matière de fraude ciblant les consommateurs qui sont prévues dans le projet de loi C-15.

Comme vous le savez sans doute, la fraude fait actuellement des ravages au Canada. Année après année, les statistiques montrent que la fraude atteint des sommets au pays.

En tant qu'association de consommateurs, nous sommes en première ligne pour constater l'ampleur que prend la fraude au sein de la population canadienne. Nous recevons de plus en plus de témoignages de consommateurs qui ont été victimes d'arnaques sophistiquées, comme la fraude du faux représentant ou les fraudes d'investissement en ligne.

Les victimes de ces fraudes sont généralement des citoyens prudents et diligents, mais qui ont été manipulés par des criminels qui emploient des stratagèmes très convaincants et crédibles.

Pourtant, même si n'importe qui aurait pu tomber dans le piège tendu par les fraudeurs, les banques tiennent souvent les consommateurs responsables des pertes subies.

À l'heure actuelle, la loi permet aisément aux banques de se dégager de toute responsabilité en cas de fraude. En conséquence, nous voyons souvent des consommateurs qui ont perdu des dizaines, voire des centaines de milliers de dollars dans des arnaques, et qui se retrouvent sans recours contre leur banque.

Unfortunately, nothing in Bill C-15 addresses this problem.

Even if the new fraud provisions found in this bill were to pass, banks would still be able to easily shift the burden onto victims.

For Bill C-15 to have a real impact for consumers, we think it is absolutely essential to add a section requiring banks to reimburse clients who are victims of bank fraud, unless, of course, they were grossly negligent. This provision could be modelled on what other jurisdictions have done, specifically the United Kingdom or, more recently, Quebec.

An approach based on greater bank responsibility would not only help thousands of Canadian fraud victims recover their money, it would also create a real incentive for banks to implement adequate preventative measures.

Considering the very significant financial and psychological impact of fraud, we think that urgent and decisive action is needed to offer Canadians real solutions.

Thank you for listening. I will be happy to answer your questions.

The Chair: Thank you, Mr. Plourde.

Dear colleagues, we scheduled 30 minutes, and I think everyone will want to speak. If possible, each speaker should limit themselves to two minutes. Thank you.

Senator Henkel: Welcome and thank you for being here. Did the government consult you while drafting Bill C-15, in whole or in part?

Mr. Plourde: I can offer an answer. We were consulted, but not necessarily on drafting Bill C-15. However, the Department of Finance held all kinds of preliminary consultations, namely on fraud.

Indeed, last summer or a year or two ago, the Department of Finance held a consultation, and we had the opportunity to talk with them at different stages. Of course, our long-standing recommendation is to increase fraud oversight and hold banks accountable; we've been saying it for some time. We were disappointed to see the new division in the bill, which is not in line with what we asked for. We think the assessment that should have happened, could have happened. The need for action is urgent. We know that fraud is constantly on the rise, so the time has come to legislate, not to keep thinking about it.

Malheureusement, rien dans ce qui est proposé dans le projet de loi C-15 ne règle ce problème.

Même en adoptant les nouvelles dispositions portant sur la fraude que l'on retrouve dans ce projet de loi, les banques pourront toujours aussi facilement en faire porter le fardeau aux victimes.

Pour que le projet de loi C-15 ait un impact concret pour les consommateurs, nous estimons qu'il est incontournable d'y ajouter un article exigeant que les banques remboursent leurs clients victimes de fraude bancaire — à moins, bien sûr, que ceux-ci aient commis une négligence grave. Cette disposition pourrait s'inspirer de ce qui a été fait dans d'autres administrations, notamment au Royaume-Uni ou au Québec tout récemment.

Une approche fondée sur une plus grande responsabilisation des banques permettrait non seulement à des milliers de Canadiens victimes de fraude de récupérer leur argent, mais aussi de créer un véritable incitatif pour les banques à déployer des mesures de prévention adéquates.

Considérant les impacts financiers et psychologiques très importants qui résultent des fraudes, nous estimons qu'il est urgent d'agir fermement pour offrir des solutions concrètes aux Canadiens.

Je vous remercie de m'avoir écouté. Je serai heureux de répondre à vos questions.

Le président : Merci, monsieur Plourde

Chers collègues, on a prévu 30 minutes, et je crois que tout le monde voudra intervenir. On va se limiter à deux minutes pour chaque intervenant, si possible. Merci.

La sénatrice Henkel : Bienvenue parmi nous et merci d'être là. Avez-vous été consultés par le gouvernement dans le cadre de la rédaction du projet de loi C-15, en partie ou en totalité?

Me Plourde : Je peux proposer une réponse. Nous avons été consultés, mais pas nécessairement pour la rédaction du projet de loi C-15. Cependant, il y a eu toutes sortes de consultations préalables pilotées par le ministère des Finances, notamment en matière de fraude.

Effectivement, l'été dernier ou il y a un an ou deux, une consultation a été faite par le ministère des Finances et on a eu l'occasion de leur parler à différentes étapes. C'est sûr que notre recommandation de longue date est d'encadrer davantage la fraude et de responsabiliser les banques; on le dit depuis longtemps. On est déçu de voir cette nouvelle section dans le projet de loi qui n'est pas à la hauteur de ce que l'on demande, et on pense que la réflexion qui aurait dû avoir lieu aurait pu avoir lieu. Il y a urgence d'agir. On sait que la fraude augmente sans cesse, elle est toujours en hausse, donc le temps est venu de légiférer, et non de poursuivre les réflexions.

Senator Henkel: I'd like to talk about the real effectiveness of the Ombudsman for Banking Services and Investments, or OBSI. Articles from Radio-Canada show that the vast majority of complaints handled by the Ombudsman for Banking Services and Investments does not lead to any reimbursement. OBSI must apply banking conventions drafted by the banks themselves, rather than independent consumer protection standards.

Do you think OBSI's current mission really allows it to protect consumers effectively? Would you recommend redefining or expanding its mandate?

Mr. Plourde: I don't want to throw stones at OBSI. I think it's an organization that is seriously committed to consumers. I don't think OBSI's problem is its mandate or structure. There's always room for improvement, but the issue is that the legislation this organization applies doesn't have enough teeth.

In the current context, no law requires banks to reimburse consumers, except in a few exceptional cases involving unauthorized credit card transactions.

Therefore, there is a serious legal vacuum, and that is what OBSI currently applies in many cases, unfortunately. A whole complaint process exists under the Bank Act. However, even though I, as a consumer, can go to different levels of the bank to file a complaint if I'm dissatisfied, and even turn to OBSI as a last resort, I will lose in the end. The laws that are supposed to protect me are not up to par, unfortunately.

Senator Henkel: Thank you.

[English]

Senator Varone: Apart from just putting the onus on the banks to reimburse their clients, do you have any tangible fixes for frauds, whether it be some kind of encryption on cheques or some kind of other methodology that needs to be adopted or needs to be examined. I'm not hearing solutions with respect to the fraud itself, just the element of making the banks responsible to their clients. Where do you sit on that?

[Translation]

Mr. Plourde: If I may answer this question as well, I'll let my Public Interest Advocacy Centre colleagues expand on it.

La sénatrice Henkel : J'aimerais parler de l'efficacité réelle de l'ombudsman des services bancaires et d'investissement, ou OSBI. Des articles de Radio-Canada montrent que la grande majorité des plaintes traitées par l'ombudsman des services bancaires et d'investissement ne se soldent par aucun remboursement et que l'OSBI doit appliquer les conventions bancaires rédigées par les banques elles-mêmes plutôt que des normes indépendantes de protection des consommateurs.

Pensez-vous que la mission actuelle de l'OSBI lui permet réellement de protéger efficacement les consommateurs? Conseillerez-vous de redéfinir ou d'étendre mon mandat?

Me Plourde : Je ne veux pas lancer la pierre à l'OSBI. Je suis d'avis que c'est un organisme qui prend un engagement sérieux envers les consommateurs. Je ne pense pas que le problème de l'OSBI soit sa mission ou sa structure. Il y a toujours des choses qui peuvent être améliorées, mais l'enjeu est que les lois qu'applique cet organisme n'ont pas assez de mordant.

Dans la situation actuelle, aucune loi n'oblige les banques à rembourser les consommateurs, à part dans quelques cas exceptionnels où il y a des transactions non autorisées sur les cartes de crédit.

Donc, il y a un grave vide juridique et c'est ce qu'applique actuellement l'OSBI dans bien des cas, malheureusement. Il y a tout un processus de plaintes qui existe conformément à la Loi sur les banques, mais même si cela fait en sorte que je peux, en tant que consommateur, aller à différents échelons de la banque pour porter plainte si je n'ai pas obtenu satisfaction, et même me rendre jusqu'à l'OSBI en dernière instance, je vais perdre en fin de compte, parce que les lois qui seraient censées me protéger ne sont pas à la hauteur, malheureusement.

La sénatrice Henkel : Merci.

[Traduction]

Le sénateur Varone : Hormis le fait d'imposer aux banques le fardeau de rembourser leurs clients, avez-vous des mesures correctives concrètes à proposer pour régler les cas de fraude, qu'il s'agisse d'un chiffrement quelconque sur les chèques ou de toute autre méthode qui doit être adoptée ou examinée? Vous n'avez pas mentionné de solutions en ce qui concerne la fraude en soi; vous avez seulement recommandé de rendre les banques responsables envers leurs clients. Quelle est votre position à ce sujet?

[Français]

Me Plourde : Si je peux répondre aussi à cette question, je pourrai laisser mes collègues du Centre pour la défense de l'intérêt public renchérir.

Our view is that by increasing banks' accountability, they themselves will implement those specific consumer protection measures. It would be an incentive for them to do so.

I can give you specific examples of interesting measures that could be implemented. In our view, it would incentivize banks to develop these types of measures, because it would give them more responsibility.

We see consumers with completely abnormal transactions appearing in their accounts. For example, amounts up to several thousand dollars, when these people normally engage in modest transactions. It could also be transactions that happen overnight or very large consecutive transactions. Often, the bank does not detect those transactions in any way or try to block them. Once consumers realize they've been defrauded, banks make no attempt whatsoever to recover the money. Banks could deploy specific measures, such as blocking, detecting and recovering funds.

Our point is that by developing incentives, by forcing banks to reimburse consumers, they themselves will develop the framework with appropriate measures.

[English]

Senator Loffreda: Thank you, Tahira, for being here.

From a public interest perspective, does Division 16 meaningfully strengthen consumer rights, or does it fall short in areas such as fee clarity, consent and accessible redress mechanism? Is the language sufficiently precise to prevent misleading or confusing disclosures for consumers?

Ms. Dawood: I'll take this quickly. The language in Bill C-15 itself is not very clear. It provides for vague recommendations in terms of the banks are required to establish policies and adhere to them, but what are those policies? It's not clear as to what those policies are. There are no minimum safeguards that have been provided in the legislation itself. It is not clear if the regulations would provide these minimum safeguards or standardized protections. Our concern is that if we have non-uniform protections, if the policies are coming from the banks, what if one policy at a bank is different from the policy of another bank? What happens is the consumers of the banks are having different protections, maybe inadequate protections from one bank to another.

The language itself is not consumer-centric. It's not consumer-friendly. A lot of language is about the criteria set by the bank. It's not clear. Are the consumers going to be told about these policies? What are these policies? Are they going to be publicly

Notre point de vue, c'est qu'en accroissant la responsabilité des banques, elles vont elles-mêmes déployer ces mesures précises de protection des consommateurs. Ce sera un incitatif pour elles de les déployer.

Je peux vous donner des exemples précis de mesures intéressantes qui pourraient être déployées; selon nous, cela pourrait inciter les banques à développer ce genre de mesures, car elles donneraient aux banques une plus grande responsabilité.

On voit des consommateurs avec des transactions tout à fait anormales figurant dans leur compte; ce sont par exemple des montants de plusieurs milliers de dollars, alors que ces gens font des transactions modestes habituellement. Cela peut aussi être des transactions qui sont faites durant la nuit ou des transactions consécutives de montants très importants. Souvent, la banque n'a aucunement détecté ces transactions ou cherché à les bloquer. Une fois que le consommateur réalise qu'il a été victime de fraude, elles ne cherchent aucunement à récupérer ces sommes. Ce sont des mesures précises que les banques pourraient déployer, comme bloquer, détecter et récupérer les fonds.

Notre point, c'est qu'en développant un incitatif, en les forçant à rembourser les consommateurs, elles vont d'elles-mêmes développer ce cadre avec des mesures appropriées.

[Traduction]

Le sénateur Loffreda : Merci, maître Dawood, de votre présence.

Du point de vue de l'intérêt public, la section 16 renforce-t-elle significativement les droits des consommateurs ou échoue-t-elle à le faire pour des aspects comme la clarté sur les frais, le consentement et le mécanisme de recours offert? Le libellé est-il suffisamment précis pour empêcher des divulgations trompeuses ou qui portent à confusion pour les consommateurs?

Me Dawood : Je vous répondrai rapidement. Le libellé du projet de loi C-15 n'est pas très clair en soi. Il formule des recommandations générales, par exemple l'exigence pour les banques d'établir des politiques et de les respecter, mais en quoi consistent ces politiques? On ne sait pas trop quelles sont ces politiques. La loi en soi ne contient aucune mesure de protection minimale. On ignore si le règlement fournira ces mesures de protection minimales ou ces protections standardisées. Notre inquiétude est la suivante : s'il n'y a pas de protections uniformes et que ce sont les banques qui élaborent les politiques, que se passe-t-il si la politique d'une banque diffère de celle d'une autre? Les consommateurs des banques auront donc des protections différentes, et ces protections sont peut-être inadéquates d'une banque à l'autre.

Le libellé en soi n'est pas axé sur le consommateur. Il n'est pas favorable au consommateur. Le libellé porte surtout sur les critères établis par la banque. Il n'est pas clair. Les consommateurs seront-ils informés de ces politiques? Quelles

available? Would consumers know these are the policies based on which the banks have come to a decision that the transaction cannot go forward?

As of now, the language of the Bill C-15 is not very consumer-friendly. There needs to be minimum safeguards included in the law itself; otherwise, these should be included in the regulations. Consumer groups should be an important part of it, even if we have not been a very active part of consultations that took place before with the Department of Finance. Going forward, an active effort should be made to involve consumer groups in these consultations and consultations going forward for regulations. Thank you.

Senator C. Deacon: Thank you for being with us today, witnesses. We wanted to have your expertise.

One of the things I'm wondering about, is there anybody who is wanting to slow down these efforts to prevent fraud and put the banks in a position where they are better protectors in this era of modern-day bank robbery where their customers are responsible for the losses, not them? Is there any group trying to slow this down? We certainly got that feeling from the banker's association that the banks aren't overly happy with what is being proposed, but are you aware of any group?

Ms. Dawood: We are not aware of any group per se, but our experience so far has been in different regulated industries. Industry associations and groups have often lobbied against protections and measures that would help consumers, and we are fearing that this instance might be one where banks or other industry associations might put up roadblocks.

Senator C. Deacon: I'll build on that to say, is there any evidence today that the banks don't already track the instance of fraud in their institution? Shouldn't they be able to report that on a much more regular basis than annually and be transparent about that? Today, is there any evidence that they aren't already tracking it? I would be amazed that they don't, but do you know of any evidence?

Ms. Dawood: We are not aware of any publicly available resource that is specific to banking data. We have some data from CAFC. There are some surveys done by FCAC as well, and CAFC and all these different regulatory bodies provide data that is publicly available. But do we have data which is very specific to banking fraud as compared to other countries? No, we don't. Do we need this data? Yes, we need this data. We need this data. That's a very important part of a regime going forward. If you

sont ces politiques? Seront-elles accessibles au public? Les consommateurs sauront-ils que ce sont les politiques en vertu desquelles les banques ont déterminé que la transaction ne peut pas être effectuée?

À l'heure actuelle, le libellé du projet de loi C-15 n'est pas très favorable au consommateur. La loi doit comprendre des mesures de protection minimale; autrement, celles-ci devraient être incluses dans le règlement. Les groupes de défense des consommateurs devraient en être un aspect important, même s'ils n'ont pas participé activement aux consultations menées avec le ministère des Finances. À l'avenir, il faudra s'efforcer activement de faire participer les groupes de défense des consommateurs à ces consultations et aux consultations qui auront lieu sur le règlement plus tard. Merci.

Le sénateur C. Deacon : Merci aux témoins d'être venus. Nous tenions à avoir votre expertise.

Je me demande s'il y a qui que ce soit qui souhaite ralentir les efforts déployés pour prévenir la fraude et remettre les banques dans une situation où elles sont de meilleures protectrices dans cette période de vols de banque des temps modernes où ce sont leurs consommateurs, et pas elles, qui sont responsables des pertes. Y a-t-il un groupe quelconque qui tente de ralentir ce travail? L'association des banquiers nous a très certainement fait sentir que les banques ne se réjouissent pas de ce qui est proposé, mais savez-vous si un groupe quelconque tente de ralentir ce travail?

Me Dawood : Nous ne sommes pas au courant d'un groupe en soi. À ce jour, cependant, nous avons eu une expérience avec différentes industries réglementées. Les associations et les groupes de l'industrie ont souvent exercé des pressions contre les protections et les mesures qui aideraient les consommateurs. Nous craignons que ce dossier puisse en être un où les banques ou d'autres associations de l'industrie créent des obstacles.

Le sénateur C. Deacon : Je ferai suite à vos commentaires en vous posant la question suivante : existe-t-il des preuves aujourd'hui selon lesquelles les banques ne suivent pas déjà les cas de fraude dans leur institution? Ne devraient-elles pas être en mesure d'en rendre compte de façon beaucoup plus régulière plutôt qu'une fois par année et de faire preuve de transparence à cet égard? Y a-t-il des preuves aujourd'hui selon lesquelles les banques ne suivent déjà pas les cas de fraude? Je serais abasourdi si elles ne le faisaient pas, mais êtes-vous au fait de preuves à cet égard?

Me Dawood : Nous ne sommes au fait d'aucune ressource accessible au public propre aux données sur les services bancaires. Nous avons des données du Centre antifraude du Canada, ou CAFC. L'Agence de la consommation en matière financière du Canada fait aussi des sondages et le CAFC et tous ces organismes de réglementation différents fournissent des données accessibles au public. Cependant, avons-nous des données qui portent précisément sur la fraude dans les services

have all this data which is not available to the public, then how is there consumer transparency? How is there consumer awareness? How do we move towards a better regime if everything is happening behind closed doors?

[Translation]

Senator Dalphond: I agree with you that consumers should be given as much information as possible and bankers should be forced to do their utmost to prevent fraud. I asked bankers if they would agree to summarize the annual report they table with the commissioner and identify every institution, with the percentage of their clients who were victimized. Do you think this might be a beneficial measure that would encourage bankers to be more competitive and implement stronger security measures?

Mr. Plourde: I think the answer is already in your question, Senator Dalphond. I do indeed think it would be interesting to have those kinds of measures. While reading the bill, we were surprised to see that data would be anonymized not only for consumers, but for banks as well.

Senator Dalphond: For Visa card users, provincial fraud protection measures place responsibility on the provider's shoulders. Do you know if banks have the same type of fraud detection practices for Visa cards as they do for other credit cards?

Mr. Plourde: I'm not familiar with banks' internal policies. However, as you said, the Bank Act and consumer protection legislation in Quebec and other provinces provide protection against unauthorized credit card transactions. I can tell you that at Option consommateurs, we see far fewer cases of credit card fraud compared to every other type of bank account fraud, such as Interac transfers, online transfers or consumer credit line withdrawals. On the ground, we do see cases of credit card fraud with victims unable to get reimbursed, but that's much less frequent. Our empirical experience is not necessarily based on statistics, but we do see a difference between fraud by credit card and other payment methods.

Senator Dalphond: Thank you.

[English]

Senator Fridhandler: Thank you for joining us today.

bancaires par rapport aux autres pays? Non. Avons-nous besoin de ces données? Oui. Nous avons besoin de ces données. C'est un aspect très important d'un régime. Si l'on dispose de toutes ces données qui ne sont pas accessibles au public, comment fait-on preuve de transparence envers les consommateurs? Comment sensibilise-t-on les consommateurs? Comment pouvons-nous progresser vers un meilleur régime si tout se déroule à huis clos?

[Français]

Le sénateur Dalphond : Je suis d'accord avec vous pour dire qu'il faut donner aux consommateurs le plus d'informations possible et forcer les banquiers à faire le maximum pour empêcher les fraudes. J'ai demandé aux banquiers s'ils seraient d'accord pour que le rapport annuel qu'ils déposent auprès du commissaire fasse l'objet d'un sommaire qui identifierait chacune des institutions ainsi que le pourcentage de fraude dont leurs clients ont été victimes. Selon vous, est-ce une mesure qui serait avantageuse et qui encouragerait les banquiers à être plus compétitifs en mettant en place les plus hautes mesures de sécurité?

Me Plourde : Je crois que la réponse est déjà dans votre question, sénateur Dalphond. Effectivement, il serait intéressant d'avoir ce genre de mesures. À la lecture du projet de loi, nous avons été surpris de voir que les données seraient anonymes non seulement pour les consommateurs, mais aussi pour les banques.

Le sénateur Dalphond : Pour les utilisateurs de la carte Visa, les lois provinciales sur la protection contre les fraudes mettent la responsabilité sur les épaules du fournisseur. Savez-vous si les banques ont le même genre de pratiques pour détecter les fraudes qui se produisent à l'égard des cartes de crédit Visa et autres?

Me Plourde : Je ne connais pas les politiques internes des banques. Par contre, comme vous l'avez mentionné, la Loi sur les banques et les lois sur la protection du consommateur au Québec et dans d'autres provinces prévoient une protection contre les transactions non autorisées par carte de crédit. Je peux vous dire que chez Option consommateurs, on voit beaucoup moins de cas de fraude par carte de crédit que tout autre type de fraude liée aux comptes bancaires, comme des virements Interac, des virements en ligne ou des retraits à partir de la marge de crédit du consommateur. Sur le terrain, on voit des cas de fraude par carte de crédit et des victimes qui ne sont pas en mesure de se faire rembourser, mais ils sont beaucoup plus rares. Notre expérience empirique n'est pas nécessairement basée sur des statistiques, mais nous voyons une différence entre les fraudes par carte de crédit et d'autres modes de paiement.

Le sénateur Dalphond : Merci.

[Traduction]

Le sénateur Fridhandler : Merci de votre présence aujourd'hui.

I thought you were being extremely kind to suggest that the reports on fraud should just be biannual. I do not see that overly effective any more than the annual. I would like to see it monthly with any material changes having to be reported from report to report. Can you comment on why you were so easygoing on that?

Mr. Fichman-Goldberg: I guess I'll just say that I should clarify that biannual we see as potentially a minimum. Moving forward, in terms of assessing feasibility of reporting, we would agree that it would be feasible for banks to be reporting more than annually. I guess we had started with biannually as a jumping-off point but, moving forward, certainly it could and should be more frequent. More transparency is better.

Senator Fridhandler: Thanks.

On the enforcement side of things, most of the people defrauded can ill afford paying money to lawyers and others to enforce, so why not consider a system — I would appreciate your thoughts — with a reverse onus on the banks to prove that they shouldn't be responsible? A tribunal like an ombudsman or something similar to that can make decisions where there is a dispute with the banks. There may be constitutional issues here. I don't know if you have given any thought to anything like that.

[*Translation*]

Mr. Plourde: At Option consommateurs, the accountability regime we are calling for is exactly that. In other words, the burden of proof must fall on the bank, who must then prove the consumer was negligent or failed to meet their obligations, as the case may be. Recourse at the federal level already allows consumers to file complaints against their banks and, ultimately, go before the ombudsman.

[*English*]

Ms. Dawood: I would quickly like to add to that, that we do have OBSI, which is available to consumers to complain to. I don't think a lot of consumers know about it. Even if they do, banks should be required to make an effort to make consumers be aware of OBSI. This is the recourse mechanism that is available to consumers, rather than them having to go to lawyers. I think their first stop should be OBSI, rather than lawyers.

Je crois que vous avez fait preuve d'une extrême gentillesse en proposant de présenter des rapports sur les cas de fraude de façon bisannuelle seulement. Je ne vois pas en quoi cette fréquence est beaucoup plus efficace qu'une fréquence annuelle. J'aimerais que des rapports soient présentés chaque mois et que tout changement important soit déclaré d'un rapport à l'autre. Pouvez-vous expliquer pourquoi vous avez été aussi laxiste sur ce point?

M. Fichman-Goldberg : Je dirai seulement que je devrais préciser que nous considérons la fréquence bisannuelle comme une fréquence minimale possible. À l'avenir, pour ce qui est de savoir s'il est possible d'établir des rapports, nous sommes d'accord avec le fait qu'il serait possible pour les banques de présenter des rapports plus qu'une fois par année. Je crois que nous avons commencé avec une fréquence bisannuelle en tant que tremplin, mais, il ne fait aucun doute que des rapports pourraient et devraient être présentés plus souvent à l'avenir. Mieux vaut avoir une plus grande transparence.

Le sénateur Fridhandler : Merci.

En ce qui concerne l'application de la loi, la plupart des victimes de fraudes n'ont pas les moyens de recourir aux services d'avocats ou d'autres pour faire valoir leurs droits. Pourquoi ne pas créer un système — j'aimerais obtenir vos commentaires à ce sujet — qui inverse le fardeau aux banques et leur exige de prouver qu'elles ne devraient pas être tenues responsables? Je pense à un tribunal comme un ombudsman ou une entité semblable qui peut rendre des décisions en cas de litige avec les banques. Une telle proposition pourrait soulever des questions d'ordre constitutionnel. Avez-vous eu des réflexions sur une proposition qui ressemblerait à cela?

[*Français*]

Me Plourde : Le régime de responsabilisation que l'on demande, chez Option consommateurs, est précisément celui-là, c'est-à-dire que le fardeau de la preuve doit revenir à la banque, qui doit démontrer que le consommateur a été négligent ou n'a pas respecté ses obligations, le cas échéant. Il existe déjà un recours à l'échelon fédéral qui permet au consommateur de porter plainte contre sa banque et de s'adresser ultimement à l'ombudsman.

[*Traduction*]

Me Dawood : J'ajouterais rapidement que nous avons le BSIF, auprès de qui les consommateurs peuvent porter plainte. Je ne crois pas qu'un grand nombre de consommateurs le savent. Même s'ils le savaient, les banques devraient être tenues de s'efforcer de faire connaître le BSIF aux consommateurs. Il s'agit du mécanisme de recours à la disposition des consommateurs, qui n'ont donc pas à recourir aux services d'avocats. Je crois que les consommateurs devraient se tourner en premier lieu vers le BSIF plutôt que vers les avocats.

The Chair: Thank you.

Before continuing, colleagues, I would just bring to your attention that we will have a vote in 55 minutes from now. At some point, that will affect the second panel.

Senator Wallin: I'm going to combine two areas of our questioning. We have just had a conversation about stablecoin and the regulation of that. What do your organizations feel about the use of that eventually? Is that a safer situation? Do you think there will be less fraud? Are you developing policy around that issue?

Ms. Dawood: Is the question regarding what our thoughts are on stablecoin and fraud prevention?

Senator Wallin: Yes. Are you developing policies on that now?

Ms. Dawood: PIAC has had a report on this a long time ago. It wasn't specific to stablecoins. We did a report on cryptocurrencies that identified the risk for consumers, but at this stage, I don't think we have necessarily reviewed stablecoins in the context of fraud. Going forward, of course, we would like to review this, and going forward, it's possible that stablecoins and crypto-currency are going to be more rampant in society. That is something that we would be looking forward to reviewing, yes.

Senator Wallin: Did you have concerns in your earlier look at this?

Ms. Dawood: Yes. The concerns are the same: a lack of consumer awareness. Consumers do not know what the risks are when they are using crypto-currencies, and, at the same time, there is a lack of consumer awareness in general and a lack of initiative from regulators in order to provide standard protections to consumers. That's our understanding from our previous report, but that was from a while ago, so I think we would need to do a more updated version of that to provide a more relevant response.

Senator Wallin: Thank you very much.

Senator Yussuff: Thank you to the witnesses for taking the time to be here.

Given the history that we've been witnessing, those who have been victims of fraud have been begging the federal government to act in a way that could alleviate their worries and their concerns. I know this may seem like quite a good move in the right direction, but given the challenges we face, is this a meek

Le président : Merci.

Avant de continuer, chers collègues, je tiens seulement à vous mentionner que nous tiendrons un vote dans 55 minutes. Cela aura une incidence sur le deuxième groupe de témoins.

La sénatrice Wallin : Je vais regrouper deux aspects de nos séries de questions. Nous venons de discuter des cryptomonnaies stables et de leur réglementation. Que pensent vos organisations de l'utilisation des cryptomonnaies stables à l'avenir? La situation serait-elle plus sécuritaire? Y aura-t-il moins de fraudes, selon vous? Élaborez-vous des politiques à ce sujet?

Me Dawood : La question vise-t-elle à savoir ce que nous pensons des cryptomonnaies stables et de la prévention de la fraude?

La sénatrice Wallin : Oui. Élaborez-vous des politiques à ce sujet à l'heure actuelle?

Me Dawood : Le CDIP a présenté un rapport à ce sujet il y a longtemps de cela. Il ne portait pas précisément sur les cryptomonnaies stables. Nous avons produit un rapport sur les monnaies cryptographiques qui cernait le risque pour les consommateurs, mais à ce stade, je ne crois pas que nous avons nécessairement examiné les cryptomonnaies stables dans le contexte de la fraude. À l'avenir, nous nous pencherons sur ce sujet, bien entendu, et, à ce moment-là, les cryptomonnaies stables et les monnaies cryptographiques seront peut-être plus répandues dans la société. Nous nous pencherons sans aucun doute sur ce sujet à l'avenir.

La sénatrice Wallin : Aviez-vous des inquiétudes lorsque vous avez exploré cette question par le passé?

Me Dawood : Oui. La préoccupation est la même et je parle du manque de sensibilisation des consommateurs. Les consommateurs ignorent quels sont les risques lorsqu'ils utilisent des monnaies cryptographiques et, en même temps, ils ne sont pas assez sensibilisés en général et les organismes de réglementation ne mènent pas assez d'initiatives pour fournir des protections standard aux consommateurs. C'est ce que nous comprenions dans notre rapport précédent, mais il y a longtemps de cela. Je crois donc que nous devrions le mettre à jour afin de présenter une réponse plus pertinente.

La sénatrice Wallin : Merci beaucoup.

Le sénateur Yussuff : Merci aux témoins d'avoir pris le temps d'être ici.

Compte tenu de l'histoire dont nous avons été témoins, les victimes de fraude ont imploré le gouvernement fédéral d'agir, de manière à apaiser leurs inquiétudes et leurs préoccupations. Je sais que cela peut sembler un très bon pas dans la bonne direction, mais, compte tenu des problèmes auxquels nous nous

response to the challenges faced by consumers in terms of consumer fraud?

[*Translation*]

Mr. Plourde: Indeed, we would have liked governments to go much further. In Division 16, the elephant in the room is the lack of a provision limiting consumer liability for fraud. When consumers fall for scams, even if they're entirely diligent and not negligent, banks hold them responsible, and the law allows them to do so. Unfortunately, no solutions to the problem are being put forward right now. Banks will always be able to keep shirking their responsibility and pass the buck for losses suffered by consumers.

The people who call us are in dire straits. They've suffered significant financial losses and lose money they don't have because fraudsters are dipping into their lines of credit. People experience very serious psychological impacts; they are isolated, ashamed and regretful, and feel a sense of injustice. I've seen lives ruined by fraud; people forced to sell their homes, who lost their entire retirement savings, are now retired and have no money left. We see tragic situations, and unfortunately, the government's response is too weak. It's not fixing the problem and helping these people get their money back. As a result, banks can keep telling people going through this: "You're responsible. You made the transactions, you were scammed. Too bad for you."

[*English*]

Senator McBean: It was quite clear when you said what is not in it, what you feel is not there to protect Canadians, but are there any specific provisions in Division 16 that you believe could improve transparency, accountability or dispute resolution mechanisms for consumers? I'll start with Ms. Dawood.

Ms. Dawood: Yes. All in all, requiring the banks to have policies in place that prevent fraud and identify fraud. Right now the media stories, in general, indicate that banks have not been that active in identifying fraud, preventing fraud and warning consumers about it. Yes, it is a step in the right direction, like we mentioned in our earlier remarks, but is it enough on its own? Unlikely, unless there is clarity as to what these policies are. Also, standardize these protections. If you don't have standardized protections and minimum safeguards, we don't know. We might be at the status quo. Consumers might not even

hear tons, s'agit-il d'une réponse modeste aux problèmes des consommateurs en ce qui concerne la fraude contre le consommateur?

[*Français*]

Me Plourde : Effectivement, on aurait aimé que les gouvernements aillent beaucoup plus loin. L'éléphant dans la pièce, dans l'article 16, c'est l'absence d'une disposition qui limite la responsabilité des consommateurs en matière de fraude. Même quand les consommateurs sont tombés dans des arnaques en restant tout à fait diligents ou en n'ayant pas fait preuve de négligence, les banques les tiennent responsables et la loi leur permet de faire cela. Actuellement, malheureusement, on n'apporte pas de solutions à ce problème. Les banques pourront toujours continuer à se dégager de leurs responsabilités et à faire porter les pertes subies par les consommateurs.

Les gens qui nous appellent sont dans des situations très difficiles; ils subissent des pertes financières très importantes et ils perdent de l'argent qu'ils n'ont pas, parce que les fraudeurs vont piger dans leur marge de crédit. Les gens subissent des conséquences psychologiques très graves, ils vivent de l'isolement, ils se retrouvent dans des situations de honte, de regret et de sentiment d'injustice. J'ai vu des vies brisées par la fraude, comme des gens qui ont été obligés de vendre leur maison, qui ont perdu tout leur fonds de pension, qui se retrouvent à la retraite et qui n'ont plus d'argent. On voit des situations dramatiques et malheureusement, la réponse du gouvernement est trop faible, parce qu'elle ne permet pas de corriger cette situation et ne permet pas à ces gens de récupérer leur argent. Ainsi, les banques pourront continuer de dire aux gens qui vivent cette situation : « Vous êtes responsable; c'est vous qui avez fait les transactions, vous vous êtes fait arnaquer. Tant pis pour vous. »

[*Traduction*]

La sénatrice McBean : Vous avez très clairement présenté ce qui ne se trouvait pas dans le projet de loi, ce qui manque, selon vous, pour protéger les Canadiens. Cependant, y a-t-il des dispositions précises dans la section 16 qui, selon vous, pourraient renforcer la transparence, la reddition de comptes ou les mécanismes de règlement des différends pour les consommateurs? Je vous pose cette question en premier, maître Dawood.

Me Dawood : Oui. En tout et pour tout, le fait d'exiger des banques qu'elles mettent en place des politiques qui préviennent et cernent la fraude. À l'heure actuelle, les récits dans les médias indiquent généralement que les banques n'ont pas très activement cherché à cerner et à prévenir la fraude, et à mettre en garde les consommateurs à cet égard. Il s'agit effectivement d'un pas dans la bonne direction, comme nous l'avons mentionné dans notre déclaration tout à l'heure, mais est-ce suffisant en soi? Probablement pas, à moins d'indiquer clairement en quoi consistent ces politiques. Il faut aussi standardiser ces

have access to these internal bank policies. Unless these policies are clear, published and easily available to consumers, that's the gap. It's a step in the right direction, but on its own, it's not sufficient.

Senator McBean: Mr. Plourde, do you have anything to add?

[*Translation*]

Mr. Plourde: I agree with Ms. Dawood; it's a step in the right direction, but these measures are nonetheless very timid. The new requirement for consent to activate or deactivate account features, as well as changes for fund limit transfers, may be useful to a certain extent, but this remains rather limited.

Here's an example: We recently saw cases of fraud affecting a financial institution in Canada. A wave of fraud hit this bank because it unilaterally increased the fund transfer limit from \$2,500 to \$10,000 a day. This attracted fraudsters to it. Consumers had not changed their maximum daily limit themselves. It may have had a certain utility for this type of transaction, but if we look at the situation as a whole, something fundamental is missing, and that is bank accountability, unfortunately.

The Chair: Thank you, Mr. Plourde. We'll now go to the second round of questions.

[*English*]

Senator Loffreda: Tahira, given the vagueness you identified, would regulatory guidance alone be enough to protect consumers, or do you feel we need stronger statutory requirements in the bill itself?

Ms. Dawood: It would have been ideal if the bill itself had statutory standards and minimum safeguards. At least the language could have stated that minimum standards have to be included, and those minimum standards could have been sketched out in the regulations. Ideally, the law should have provided these minimum safeguards, and, if not, at least the regulations should provide for mandatory safeguards that should be implemented by all banks. At the same time, it is important to also consider what the specific safeguards will be, and that's something that will eventually have to happen at the regulation part.

protections. S'il n'y a pas de protections standardisées et de mesures de protection minimales, nous l'ignorons. Nous pourrions rester au statu quo. Les consommateurs n'ont peut-être même pas accès à ces politiques internes des banques. Si ces politiques ne sont pas claires, publiées et facilement accessibles aux consommateurs, il y a une lacune. C'est un pas dans la bonne direction, mais insuffisant en soi.

La sénatrice McBean : Monsieur Plourde, désirez-vous ajouter quelque chose?

[*Français*]

Me Plourde : Je vais aller dans le même sens que Me Dawood : c'est un pas dans la bonne direction, mais cela reste des mesures très timides. La nouvelle obligation visant à obtenir le consentement pour activer ou désactiver des fonctionnalités de compte et modifier les limites relatives aux virements de fonds peut avoir une certaine utilité, mais elle est assez limitée.

Voici un exemple : on a vu des cas de fraude qui ont touché une institution financière au Canada, récemment; une vague de fraude a touché cette banque, parce qu'elle avait augmenté unilatéralement la limite de transferts de fonds de 2 500 \$ à 10 000 \$ par jour. Cela avait attiré les fraudeurs vers cette institution financière; les consommateurs n'avaient pas eux-mêmes modifié leur limite de virement maximal par jour. Cela peut avoir une certaine utilité pour ce type de transaction, mais si l'on regarde l'ensemble de la situation, il manque quelque chose de fondamental, et c'est la responsabilisation des banques, malheureusement.

Le président : Merci, maître Plourde. Nous allons passer rapidement à la deuxième ronde de questions.

[*Traduction*]

Le sénateur Loffreda : Maître Dawood, à la lumière du manque de précision que vous avez relevé, des directives réglementaires suffiraient-elles à elles seules à protéger les consommateurs ou croyez-vous que le projet de loi en soi doit énoncer des exigences législatives renforcées?

Me Dawood : Il aurait été idéal que le projet de loi en soi énonce des normes législatives et des mesures de protection minimales. Le libellé aurait pu à tout le moins mentionner que des normes minimales doivent être incluses et ces normes minimales auraient pu être exposées dans le règlement. Idéalement, la loi aurait dû prévoir ces mesures de protection minimales et, dans le cas contraire, le règlement devrait à tout le moins prévoir des mesures de protection obligatoires que toutes les banques doivent mettre en œuvre. En même temps, il est aussi important de déterminer ce que les mesures de protection précises seront, et c'est ce qu'il faudra faire pendant l'élaboration du règlement.

Senator Loffreda: Thank you.

[*Translation*]

Senator Henkel: My question is for both of you. How can we prevent the proposed framework from creating a system where consumers have to prove their innocence, when banks have far superior technological means? In the public interest, should we go so far as to reverse the burden of proof in fraud cases, as is already the case in the U.K., for example?

Mr. Plourde: Absolutely; what's being proposed is a system similar to the one in the U.K., where any fraud that goes through the instant payment system must be reimbursed. Regardless of the circumstances of the fraud, it must be automatically reimbursed at the bank's expense. There are very limited exceptions, such as if the consumer has been grossly negligent in relation to the fraud, but it's a very high level of negligence that closes the door to reimbursement. It's a system of this kind where the burden of proof is reversed, because it's up to the bank to show that the consumer has been negligent. That is what we are asking to be incorporated in Canada.

This has been done in Quebec; we have a similar system based on reversing the burden of proof on the financial institution. I mention this because we are talking about the U.K.'s system. Just recently, the payments systems regulator in the U.K. published a review, one year after the provisions came into force. The report is very positive for consumers and for reducing fraud, and what we're hearing from the regulator in the U.K. is that there has been a 15% decrease in claims since the new standards came into effect. Why? Because it has encouraged financial institutions to be more diligent and vigilant and to better monitor what is happening in the payment system.

The Chair: Thank you for mentioning the United Kingdom, Senator Henkel. I would like to ask Mr. Plourde and the other witnesses, such as Ms. Dawood, a question.

[*English*]

If you can share with us what you have specifically proposed to the finance minister, it would be useful for the committee, because I got the sentiment around the table that people found that Bill C-15 does not go far enough. It would be appreciated if we could have some written comments that you have proposed to the finance minister.

It was very informative. Thank you for your time.

Le sénateur Loffreda : Merci.

[*Français*]

La sénatrice Henkel : Je vous pose ma question à tous les deux. Comment éviter que le cadre proposé crée un système où les consommateurs doivent prouver leur innocence, alors que les banques disposent de moyens technologiques bien supérieurs? Dans l'intérêt public, faut-il aller jusqu'à renverser la charge de la preuve en matière de fraude, comme le fait déjà le Royaume-Uni, par exemple?

Me Plourde : Tout à fait; ce que l'on propose, c'est un système qui ressemblerait à ce qui a été fait au Royaume-Uni, où n'importe quelle fraude qui passe par le système de paiement instantané doit être remboursée; peu importe les circonstances de la fraude, cela doit être automatiquement remboursé aux frais de la banque. Il y a des exceptions très limitées, notamment si le consommateur a commis une négligence grave dans le cadre de la fraude, mais c'est un niveau très élevé de négligence qui ferme la porte au remboursement. C'est un système de ce genre où le fardeau de la preuve est renversé, car c'est à la banque de montrer que le consommateur a été négligent. C'est ce que l'on demande d'incorporer au Canada.

Cela a été fait au Québec; on a un régime semblable basé sur le renversement de la preuve envers l'institution financière. Je le mentionne, étant donné qu'on parle du régime du Royaume-Uni. Tout récemment, le régulateur des systèmes de paiements au Royaume-Uni a publié un bilan, un an après l'entrée en vigueur des dispositions. C'est un bilan très positif pour les consommateurs et pour la diminution de la fraude; ce que nous dit le régulateur au Royaume-Uni, c'est qu'il y a une diminution de 15 % de réclamations depuis l'entrée en vigueur des nouvelles normes. Pourquoi? Parce que cela a incité les institutions financières à être plus diligentes et plus vigilantes et à mieux surveiller ce qui se passe dans le système de paiement.

Le président : Merci, sénatrice Henkel, d'avoir fait allusion au Royaume-Uni. Je demanderais quelque chose à Me Plourde et aux autres témoins comme Me Dawood.

[*Traduction*]

Pouvez-vous nous dire ce que vous avez précisément proposé au ministre des Finances? Il serait utile que le comité le sache parce que j'ai l'impression que les témoins que nous avons entendus ont conclu que le projet de loi C-15 ne va pas assez loin. J'aimerais que vous nous présentiez par écrit ce que vous avez proposé au ministre des Finances.

Vous m'en avez appris beaucoup. Merci de votre temps.

[Translation]

Welcome to our guest joining us by video conference and representing the Canadian Credit Union Association, Victoria Mainprize, Vice-President, Policy and General Counsel.

I understand that you may have short opening statements. Following your remarks, we will have the senators ask questions.

The floor is yours.

[English]

Victoria Mainprize, Vice President, Policy & General Counsel, Canadian Credit Union Association: Mr. Chair, Mr. Deputy Chair and committee members, thank you for inviting me to speak today on Division 17 of Part 5 of Bill C-15, Supporting Federal Credit Union Growth.

The Canadian Credit Union Association, or CCUA, is the national trade association for Canada's 169 credit unions and *caisses populaires*, excluding the Desjardins Group, which collectively hold over \$315 billion in assets, offer community-based banking alternatives and suitable financial products and services to more than 6.1 million Canadians, and employ over 30,000 people across the country.

Unlike banks, which create profits for shareholders, credit unions create profits for people. They are 100% Canadian-owned and exist to enhance their members' economic and social well-being. The profits they generate are distributed back to their members and the communities they serve.

In Canada's highly concentrated financial sector, credit unions play a crucial role in maintaining a strong middle tier, which is essential for financial sector stability and competition. Although most credit unions are provincially regulated and operate only within their provincial borders, three of our members are federal credit unions which can operate nationally, and more credit unions are looking to join the federal sphere.

While all Canadian financial institutions face increasing regulatory and technological demands, small- and mid-sized financial institutions such as credit unions are particularly impacted. As a result, many credit unions are seeking opportunities to expand to better serve their members and the communities they support.

[Français]

Je souhaite la bienvenue à notre invitée, qui se joint à nous par vidéoconférence et qui représente l'Association canadienne des coopératives financières, Mme Victoria Mainprize, vice-présidente, Politiques et avocate générale.

Je crois comprendre que vous avez une brève déclaration liminaire à faire. Après votre intervention, les sénateurs poseront des questions.

Je vous cède la parole.

[Traduction]

Me Victoria Mainprize, vice-présidente, Politiques et avocate générale, Association canadienne des coopératives financières : Monsieur le président, monsieur le vice-président et membres du comité, je vous remercie de m'avoir invitée à prendre la parole aujourd'hui au sujet de la section 17 de la partie 5 du projet de loi C-15, Soutien de la croissance des coopératives de crédit fédérales.

L'Association canadienne des coopératives financières, ou ACCF, est l'association professionnelle nationale qui regroupe les 169 coopératives de crédit et caisses populaires du Canada, à l'exception des Caisses Desjardins. Ensemble, ces institutions détiennent plus de 315 milliards de dollars d'actifs, offrent des services bancaires communautaires et des produits et services financiers adaptés à plus de 6,1 millions de Canadiens, et emploient plus de 30 000 personnes à l'échelle du pays.

Contrairement aux banques, qui génèrent des profits pour leurs actionnaires, les coopératives de crédit génèrent des profits pour les gens. Elles sont détenues à 100 % par des Canadiens et ont pour objectif d'améliorer le bien-être économique et social de leurs membres. Les profits qu'elles génèrent sont redistribués à leurs membres et aux communautés qu'elles servent.

Dans le secteur financier très dense du Canada, les coopératives de crédit jouent un rôle essentiel au maintien d'un intermédiaire solide, essentiel à la stabilité et à la concurrence du secteur financier. Bien que la plupart des coopératives de crédit soient soumises à une réglementation provinciale et n'exercent leurs activités qu'à l'intérieur des frontières de leur province, trois de nos membres sont des coopératives de crédit fédérales qui peuvent exercer leurs activités à l'échelle nationale, et d'autres coopératives de crédit envisagent de se joindre à la sphère fédérale.

Bien que toutes les institutions financières canadiennes soient confrontées à des exigences réglementaires et technologiques croissantes, les petites et moyennes institutions financières telles que les coopératives de crédit sont particulièrement touchées. En conséquence, de nombreuses coopératives de crédit recherchent des possibilités de se développer afin de mieux servir leurs membres et les communautés qu'elles soutiennent.

To support the growth and competitiveness of federal credit unions and to enable provincial credit unions that wish to become federal to do so, CCUA and its members have, for several years, been advocating for legislative changes that would support federal credit union growth and ease provincial credit union entry into the federal framework, including many of the changes proposed in Division 17 of Bill C-15.

We were, therefore, delighted to see the proposed transitional provisions that will help ease the entry of provincial credit unions into the federal regime, as well as the provisions that will facilitate combinations between federal credit unions and provincial credit unions. While there is still more that can be done to help facilitate the growth and competitiveness of credit unions, these steps were significant, and we were delighted to see their inclusion in Bill C-15.

Thank you very much, and I'm delighted to answer any questions you might have.

The Chair: Thank you, Ms. Mainprize.

Colleagues, we are a little bit behind schedule, so we could limit it to two minutes each and go to a second round if necessary.

Senator Varone: Thank you, and welcome.

My question is: Why would a successful provincial credit union want to become federal in scope when they're pretty much community-based?

Ms. Mainprize: That's an excellent question, senator.

The main reason is to be able to serve a larger community. It depends on how you define community. Right now, provincial credit unions, being provincially based, can only operate within their provincial borders, but many of their members are mobile and they'll move across those borders. Some of the businesses they serve want to serve customers across provincial boundaries. Going federal allows a credit union to be able to serve their members wherever those members move and to continue to support those communities however you define community.

Senator Varone: Is there a cost to borrowing that gets lowered by being part of a national framework?

Ms. Mainprize: One of the things that happens when a credit union gets larger, whether it expands provincially or federally, is that its general costs go down and its efficiencies go up. What happens there is that they're able to provide lower loan rates as

Afin de soutenir la croissance et la compétitivité des coopératives de crédit fédérales et de permettre aux coopératives de crédit provinciales qui le souhaitent de devenir fédérales, l'ACCF et ses membres militent depuis plusieurs années en faveur de modifications législatives qui favoriseraient la croissance des coopératives de crédit fédérales et faciliteraient l'accession des coopératives de crédit provinciales au cadre fédéral, comme bon nombre des modifications proposées dans la section 17 du projet de loi C-15.

Nous avons donc été ravis de prendre connaissance des dispositions transitoires proposées qui faciliteront l'accession des coopératives de crédit provinciales au cadre fédéral, ainsi que des dispositions qui faciliteront les regroupements de coopératives de crédit fédérales et provinciales. Bien qu'il reste encore beaucoup à faire pour faciliter la croissance et la compétitivité des coopératives de crédit, ces mesures sont importantes, et nous avons été ravis de constater leur inclusion dans le projet de loi C-15.

Merci beaucoup. Je serais ravie de répondre à toutes vos questions.

Le président : Merci, maître Mainprize.

Chers collègues, nous avons pris un peu de retard. Nous pourrions donc limiter les interventions à deux minutes par personne et passer à un deuxième tour s'il le faut.

Le sénateur Varone : Merci et bienvenue.

Ma question est la suivante : pourquoi une coopérative de crédit provinciale prospère voudrait-elle devenir fédérale, alors qu'elle est essentiellement communautaire?

Me Mainprize : C'est une excellente question, monsieur le sénateur.

La raison principale est de pouvoir servir une communauté plus large. Cela dépend de la façon dont vous définissez la communauté. À l'heure actuelle, les coopératives de crédit provinciales, qui sont établies au niveau provincial, ne peuvent exercer leurs activités qu'à l'intérieur des frontières de leur province, mais bon nombre de leurs membres sont mobiles et se déplacent par-delà ces frontières. Certaines des entreprises qu'elles servent veulent servir des clients par-delà les frontières provinciales. L'accession au cadre fédéral permet à une coopérative de crédit de servir ses membres où qu'ils se déplacent et de continuer à soutenir ces communautés, quelle que soit la façon dont vous définissez la communauté.

Le sénateur Varone : Le coût d'emprunt est-il réduit lorsque l'on fait partie d'un cadre national?

Me Mainprize : L'une des conséquences de l'expansion d'une coopérative de crédit, que ce soit à l'échelle provinciale ou fédérale, est la réduction de ses coûts généraux et de plus grands gains d'efficacité. Elle est alors en mesure d'offrir des taux

well as better products and services, and they're able to innovate more. Overall, it's actually better for customers for credit unions, in many cases, to be able to grow. Not all credit unions want to do this. Some are very based in geographic communities and don't feel the need to grow, but many of our members do want to be able to grow, in particular, as mentioned, to deal with some of the regulatory and technology burdens, and we're here to help those members to self-determine how they want to meet their strategies.

Senator Varone: Thank you.

Senator C. Deacon: I'm really glad you're here, and I'm glad you're pleased with the proposed amendments. I was surprised, though. I didn't think they went very far because if you look at the last conversion, Innovation Federal Credit Union, it took seven or eight years. I asked witnesses from Finance Canada what they thought the process will be now after this is implemented. They couldn't give me an answer. I would certainly hope to see that at least cut in half, because if you're already serving the public in a province, I can't imagine there needs to be that long a process. What are your thoughts?

Ms. Mainprize: Thank you, senator. That's another excellent question.

One of the things that we did notice, and you alluded to it with Innovation, and what we've seen with First West Credit Union in particular, which has been trying to go through the federal continuance process for many years, is that the process can take a very long time and that it's a complex and fairly arduous process. These amendments are very helpful in two ways.

One, they shorten the process for a credit union that is looking to do the continuance and amalgamation, so the dual application process that allows them to continue federally through essentially an expedited process, so they can immediately amalgamate with an existing federal credit union. That is an expedited and faster way of getting in the federal framework. Innovation is looking to do this with ABCU Credit Union, and Coast Capital Savings is looking to do this with Sunshine Coast Credit Union and Prospera Credit Union.

The other change that we were enormously pleased to see was the asset purchase transaction, which will allow a larger federal credit union to essentially purchase the assets and liabilities of a smaller provincial credit union in exchange for cash or for members' shares of the federal credit union. What that will also

d'intérêt plus bas ainsi que de meilleurs produits et services, et elle peut innover davantage. Dans l'ensemble, il est souvent préférable pour les clients que les coopératives de crédit puissent se développer. Ce ne sont pas toutes les coopératives de crédit qui veulent le faire. Certaines sont très ancrées dans une communauté géographique et ne ressentent pas le besoin de se développer, mais beaucoup de nos membres veulent pouvoir se développer, en particulier, comme on l'a mentionné, pour composer avec certains des fardeaux réglementaires et technologiques, et nous sommes là pour aider ces membres à déterminer eux-mêmes comment ils veulent exécuter leurs stratégies.

Le sénateur Varone : Merci.

Le sénateur C. Deacon : Je suis vraiment heureux que vous soyez ici et que les modifications proposées vous satisfassent. J'ai toutefois été étonné : je ne pensais pas qu'elles allaient très loin, car si l'on regarde la dernière conversion, celle de l'Innovation Federal Credit Union, cela a pris sept ou huit ans. J'ai demandé aux témoins du ministère des Finances du Canada ce qu'ils envisageaient quant à la durée du processus après la mise en œuvre du projet de loi. Ils n'ont pas pu me répondre. J'espère certes que ce délai soit réduit au moins de moitié, car si vous servez déjà le public dans une province, je ne vois pas pourquoi le processus devrait être aussi long. Qu'en pensez-vous?

Me Mainprize : Merci, monsieur le sénateur. C'est une autre très bonne question.

L'une des choses que nous avons effectivement remarquées — et vous y avez fait allusion en parlant de la coopérative Innovation — et que nous avons constatées en particulier dans le cas de la coopérative First West, qui tente depuis de nombreuses années de franchir le processus de prorogation sous le cadre fédéral, est que ce processus peut prendre beaucoup de temps et qu'il est complexe et assez ardu. Ces modifications sont très utiles à deux égards.

Premièrement, elles permettent de raccourcir le processus pour une coopérative de crédit qui souhaite poursuivre ses activités et fusionner, grâce à un double processus de demande qui lui permet de continuer à exercer ses activités sous le cadre fédéral en suivant un processus accéléré, de sorte qu'elle puisse fusionner immédiatement avec une coopérative de crédit fédérale existante. Il s'agit d'un moyen accéléré et plus rapide d'accéder au cadre fédéral. La coopérative Innovation cherche à le faire avec ABCU Credit Union, et Coast Capital Savings cherche à le faire avec Sunshine Coast Credit Union et Prospera Credit Union.

L'autre changement dont nous nous réjouissons beaucoup est la transaction d'achat d'actifs, qui permettra à une coopérative de crédit fédérale d'acheter essentiellement les actifs et les passifs d'une coopérative de crédit provinciale plus petite en échange d'espèces ou d'actions de la coopérative de crédit fédérale. Ce

do is expedite the process to allow the members and the provincial credit union to essentially through that existing federal credit union join the federal sphere.

Both of these processes will shorten what we've already been seeing.

Senator C. Deacon: It doesn't actually shorten the process of becoming a federal credit union; it shortens the process for a federal credit union to take over or merge with a smaller provincial credit union.

Ms. Mainprize: Absolutely. It doesn't change the process or the timelines for a stand-alone provincial credit union to go federal on its own.

Senator C. Deacon: As somebody who believes in competition, I would love to see the federal government, who said they're going to be hawkish on competition, balance it out so that there's easier access for others and they don't have to merge with a federal credit union to make use of this. Thank you.

Ms. Mainprize: Thank you, senator. We share those views.

Senator Yussuff: Thank you for being with us.

When Superintendent Routledge from the Office of the Superintendent of Financial Institutions, or OSFI, was here, he said that the process for credit unions to become federal was lengthy and complex. Those are his words, not mine. Given what you've seen in the legislation, does this make it less complex and lengthy? My follow-up question is: Do we need more clarity on the regulatory side to accomplish the changes that the government has proposed in the legislation?

Ms. Mainprize: Thank you, senator.

Yes, we do. One of the things that is causing the process to be lengthy and complex for a provincial credit union to continue federally on its own is the complexity of it and the lack of clarity. One of the things we have been speaking with OSFI about and advocating for is more clarity in terms of what OSFI is looking for, what those requirements are and what the expected timelines would be. Essentially, to update OSFI's guide on continuance.

The current process should shorten that simply because the dual application process, or at least the continuance followed by the immediate amalgamation, tends to be a slightly more expedited process because OSFI recognizes that the credit union

changement permettra aussi d'accélérer le processus permettant aux membres et à la coopérative de crédit provinciale de se joindre à la sphère fédérale par l'entremise de cette coopérative de crédit fédérale existante.

Ces deux processus viendront raccourcir ce que nous observons déjà.

Le sénateur C. Deacon : Cela ne raccourcit pas réellement le processus à suivre pour devenir une coopérative de crédit fédérale; cela raccourcit le processus permettant à une coopérative de crédit fédérale de racheter une coopérative de crédit provinciale plus petite ou de fusionner avec elle.

Me Mainprize : Tout à fait. Cela ne change rien au processus ni aux délais pour une coopérative de crédit provinciale autonome qui souhaite passer au cadre fédéral de sa propre initiative.

Le sénateur C. Deacon : Je suis quelqu'un qui croit à la concurrence et j'aimerais donc voir le gouvernement fédéral, qui a déclaré vouloir adopter une position ferme en matière de concurrence, trouver un équilibre afin que d'autres puissent y avoir plus facilement accès et n'aient pas à fusionner avec une coopérative de crédit fédérale pour pouvoir en bénéficier. Merci.

Me Mainprize : Merci, monsieur le sénateur. Nous sommes du même avis.

Le sénateur Yussuff : Merci d'être avec nous.

Lorsque le surintendant Routledge, du Bureau du surintendant des institutions financières, ou BSIF, était ici, il a déclaré que le processus permettant aux coopératives de crédit de passer au cadre fédéral était long et complexe. Ce sont ses mots et non les miens. Compte tenu de ce que vous avez vu dans le projet de loi, cela rend-il le processus moins complexe et moins long? Ma question complémentaire est la suivante : avons-nous besoin de plus de clarté sur le plan réglementaire pour apporter les changements que le gouvernement propose dans le projet de loi?

Me Mainprize : Merci, monsieur le sénateur.

Oui, nous en avons besoin. L'une des raisons pour lesquelles le processus est long et complexe pour une coopérative de crédit provinciale qui souhaite poursuivre ses activités sous le cadre fédéral de sa propre initiative est la complexité de ce processus et le manque de clarté. L'une des choses dont nous avons discuté avec le BSIF et que nous avons préconisées est une plus grande clarté quant à savoir ce que recherche le BSIF, quelles sont les exigences et quels seraient les délais prévus. Il s'agit essentiellement de mettre à jour le guide du BSIF sur la prorogation.

Le processus actuel devrait raccourcir cette durée, simplement parce que le double processus de demande, ou du moins la prorogation suivie de la fusion immédiate, a tendance à être un processus légèrement plus rapide, car le BSIF reconnaît que la

that is continuing in order to amalgamate with a federal credit union is not going to be a stand-alone federal credit union. That in and of itself is a faster process. The asset purchase transaction would be an even more expedited process.

What I would add is that while many of the proposed amendments are essentially drafted to help ensure that there is a more expedient approval process by the minister, the receipt of an application that's issued by the superintendent could still take months to obtain. We don't see anything in the legislation that would actually set a timeline or any specific process that the superintendent needs to follow. In that sense, we would be delighted to see things go a little further.

Senator Loffreda: Thank you for being here, Victoria.

How will Division 17 impact capital requirements or liquidity expectations for credit unions? Are these changes appropriate for their cooperative business model? Taking it a step further, what risks or operational challenges do you foresee for smaller credit unions under the revised framework, and can they be mitigated?

Ms. Mainprize: Thank you, senator.

The proposed changes don't directly address capital or liquidity requirements, but what we have been advocating for and continue to advocate for is greater proportionality in OSFI's requirements with respect to federal credit unions, not only recognizing that they're cooperatively owned and have different access to capital, but the fact that they're domestically based. As a result of that, they pose a lower risk.

We were very interested and continue to be very interested to see the approach in the United Kingdom of the Prudential Regulation Authority, the PRA, specifically their strong and simple capital regime where they recognize that financial institutions, whether they're credit unions or not, that operate under a certain asset size and operate domestically are subject to different capital requirements. They're very clear: not weaker capital requirements but simpler capital requirements and simpler documentation requirements.

Senator Loffreda: Thank you.

[*Translation*]

Senator Henkel: Good afternoon, Ms. Mainprize. My question has to do with competition with an open banking system.

coopérative de crédit qui est prorogée pour fusionner avec une coopérative de crédit fédérale ne sera pas une coopérative de crédit fédérale autonome. Cela en soi est un processus plus rapide. La transaction d'achat d'actifs serait un processus encore plus rapide.

J'ajouterais que, même si bon nombre des modifications proposées visent essentiellement à accélérer le processus d'approbation par le ministre, l'obtention d'une demande venant du surintendant pourrait encore prendre des mois. Nous ne voyons rien dans le projet de loi qui fixerait réellement un délai ou un processus précis que le surintendant devrait suivre. En ce sens, nous serions ravis de voir les choses aller un peu plus loin.

Le sénateur Loffreda : Merci d'être ici, maître Mainprize.

Quelle sera l'incidence de la section 17 sur les exigences en matière de capitaux propres ou sur les attentes en matière de liquidités pour les coopératives de crédit? Ces changements sont-ils adaptés à leur modèle économique coopératif? Pour aller un peu plus loin encore, quels risques ou défis opérationnels prévoyez-vous pour les petites coopératives de crédit au sein du cadre révisé, et peuvent-ils être atténués?

Me Mainprize : Merci, monsieur le sénateur.

Les modifications proposées n'abordent pas directement des exigences en matière de capitaux ou de liquidités, mais ce que nous avons préconisé et continuons de préconiser, c'est une plus grande proportionnalité dans les exigences du BSIF à l'égard des coopératives de crédit fédérales : non seulement reconnaître qu'elles sont détenues par des coopératives et qu'elles ont un accès différent aux capitaux, mais aussi tenir compte du fait qu'elles sont établies au pays. De ce fait, elles présentent un risque moindre.

Nous étions très intéressés et sommes toujours intéressés par l'approche adoptée au Royaume-Uni par la Prudential Regulation Authority, ou PRA, en particulier son régime de capitaux rigoureux et simple, qui reconnaît que les institutions financières, qu'il s'agisse ou non de coopératives de crédit, qui exercent leurs activités à un certain niveau d'actifs et à l'échelle nationale sont soumises à des exigences différentes en matière de capitaux. La PRA est très claire : il ne s'agit pas d'affaiblir les exigences en matière de capitaux, mais de les simplifier et de simplifier les exigences documentaires.

Le sénateur Loffreda : Merci.

[*Français*]

La sénatrice Henkel : Bienvenue, madame Mainprize. Ma question concerne la concurrence avec un système bancaire ouvert.

Large traditional banks have considerable resources to integrate the technical standards of an open banking system. Cooperatives, which are often smaller, will have to comply with exactly the same obligations. The government says that competition will be strengthened. Do you share this view of the situation, or are you concerned that this framework, as it stands, will instead reproduce asymmetries between the players?

[English]

Ms. Mainprize: Thank you, senator.

We've been enormously pleased with the consultation process with the Department of Finance with respect to open banking, and we were delighted to see in Bill C-15 some movement to move open banking forward. We do think that it will help improve competition in the financial sector. One of the things we were particularly pleased to see and continue to be pleased to see is the recognition that not all credit unions may want to participate in open banking immediately so that there is not the same requirement that there is for banks. We were also enormously pleased to see some recognition given to provincial regulators and the role that they perform in regulating financial institutions and credit unions under their purview.

Senator Dalphond: Welcome to the Senate.

You said that there are three credit unions that are now federally regulated. What percentage of the credit union financial sector is federally regulated? Those three credit unions represent what, 5% of the market that is more or less in the credit unions' hands, or 50%?

Ms. Mainprize: That is an excellent question, senator, and I'm not able to answer it immediately. The three are obviously among the larger credit unions of our membership, but it is only three of 169. I can get you the specific percentage in terms of members.

Senator Dalphond: Thank you. I appreciate that.

Isn't there a danger to limit the competitiveness of the system? I remember when I was assisting the credit union in Quebec, we reformed the provincially regulated framework to make sure that they could sell, for example, insurance products. The banks could not do that. Then the federal Bank Act was amended to authorize that. Having two frameworks, provincial and federal, sometimes creates competition and also eagerness to be at the

Les grandes banques traditionnelles disposent de ressources considérables pour intégrer les normes techniques d'un système bancaire ouvert. Les coopératives, qui sont souvent plus petites, devront pourtant respecter exactement les mêmes obligations. Le gouvernement affirme que la concurrence sera renforcée. Partagez-vous cette lecture de la situation, ou craignez-vous que ce cadre, tel qu'il est rédigé, ne reproduise plutôt des asymétries entre les acteurs?

[Traduction]

Me Mainprize : Merci, monsieur le sénateur.

Nous sommes extrêmement satisfaits du processus de consultation sur le système bancaire ouvert qui a été mené avec le ministère des Finances, et nous avons été ravis de constater que le projet de loi C-15 prévoit certains progrès pour faire avancer le système bancaire ouvert. Nous pensons que ces mesures contribueront à améliorer la concurrence dans le secteur financier. L'une des choses qui nous ont particulièrement réjouis et qui nous réjouissent toujours est la reconnaissance du fait que toutes les coopératives de crédit ne veulent pas nécessairement participer immédiatement au système bancaire ouvert, de sorte que les exigences ne sont pas identiques à celles des banques. Nous avons également été extrêmement satisfaits de constater une certaine reconnaissance des organismes de réglementation provinciaux et du rôle qu'ils jouent dans la réglementation des institutions financières et des coopératives de crédit relevant de leur compétence.

Le sénateur Dalphond : Bienvenue au Sénat.

Vous avez affirmé qu'il existe actuellement trois coopératives de crédit sous réglementation fédérale. Quel pourcentage du secteur des coopératives de crédit est sous réglementation fédérale? Ces trois coopératives de crédit représentent, disons, 5 % du marché qui est plus ou moins détenu par les coopératives de crédit, ou 50 %?

Me Mainprize : C'est une excellente question, monsieur le sénateur, et je ne suis pas en mesure d'y répondre immédiatement. Ces trois coopératives de crédit font évidemment partie des plus grandes coopératives de crédit parmi nos membres, mais elles ne représentent que 3 des 169 coopératives. Je peux vous fournir le pourcentage exact au chapitre des membres.

Le sénateur Dalphond : Merci. Je vous en serais reconnaissant.

N'est-il pas risqué de limiter la compétitivité du système? Je me souviens que lorsque j'assistais les coopératives de crédit au Québec, nous avons réformé le cadre de réglementation provincial afin qu'elles puissent vendre, par exemple, des produits d'assurance. Les banques ne pouvaient pas le faire. La Loi sur les banques fédérale a ensuite été modifiée pour l'autoriser. Le fait d'avoir deux cadres, provincial et fédéral, crée

advantage of the other one. Isn't there a danger that we lose this if we all move to federally regulated and you become more or less like the banks?

Ms. Mainprize: That is an excellent question.

I can say with absolute certainty that not all of our members want to go federal. A certain number do want to go federal, and that's specifically to be able to execute their strategy, continue to serve the members that they have and increase their membership to support the members, as I mentioned, who might be more mobile. However, there are many credit unions that remain and wish to remain very strongly rooted within a small geographic community. Many of those are agricultural lenders or specific to a geographic region. Those credit unions are not looking to go federal. I think that continues to create an interesting and nice diversity in Canada and within the credit union sector.

Those credit unions that do go federal and that have gone federal have not lost their unique credit union characteristics. They continue to be very focused on their members. Credit unions, overall, for 20 years running, have, year after year, won the Ipsos Financial Service Excellence Awards for customer service. This really highlights how focused credit unions are on their members, serving their members and supporting their communities. Whether they're regulated federally by OSFI or not, they will not lose that unique aspect of the way they operate.

Senator Dalphond: Thank you.

Senator McBean: I think you might be repeating yourself a little bit here, but I'm continuing on from where Senator Varone and Senator Dalphond left off. You had said the 169 credit unions maintain a strong middle tier in Canada. The plan here is that it becomes much easier for credit unions to be buying each other to grow. Then you wonder if the big credit unions start gobbling up the smaller credit unions. I wonder if the proposed changes support or hinder the ability of credit unions to continue serving local communities, particularly the rural and the underserved areas, given their cooperative structure. If they start getting bigger, I just worry. You said they have maintained their customer service, but if all of them start shifting to be larger, even the ones that you say don't want to become federal, if they're getting purchased in the efforts of somebody else's growth, do you see a concern here?

Ms. Mainprize: That's another excellent question.

parfois une concurrence et une volonté de tirer profit l'un de l'autre. Ne risquons-nous pas de perdre cette concurrence si vous passez tous à la réglementation fédérale et que vous devenez plus ou moins comme les banques?

Me Mainprize : C'est une excellente question.

Je puis dire avec une certitude absolue que ce ne sont pas tous nos membres qui veulent passer au cadre fédéral. Un certain nombre d'entre eux le veulent, précisément pour être en mesure d'exécuter leur stratégie, de continuer à servir leurs membres actuels et d'augmenter leur nombre de membres afin de soutenir les membres qui, comme je l'ai mentionné, pourraient être plus mobiles. Cependant, de nombreuses coopératives de crédit restent et souhaitent rester très fortement ancrées dans une petite communauté géographique. Beaucoup d'entre elles sont des prêteurs agricoles ou spécifiques à une région géographique. Ces coopératives de crédit ne cherchent pas à passer au cadre fédéral. Je pense que cela continue de créer une diversité intéressante et agréable au Canada et dans le secteur des coopératives de crédit.

Les coopératives de crédit qui sont devenues fédérales et celles qui le sont déjà n'ont pas perdu leurs caractéristiques uniques. Elles continuent à se concentrer sur leurs membres. Dans l'ensemble, les coopératives de crédit ont remporté, année après année, pendant 20 ans consécutifs, le prix d'excellence Ipsos aux institutions financières dans la catégorie du service à la clientèle. Cela montre bien à quel point les coopératives de crédit se concentrent sur leurs membres, leur service et le soutien à leurs communautés. Qu'elles soient ou non soumises à la réglementation fédérale par le BSIF, elles ne perdront pas cet aspect unique de leur mode de fonctionnement.

Le sénateur Dalphond : Merci.

La sénatrice McBean : Je pense que vous vous répétez un peu ici, mais je reprends là où les sénateurs Varone et Dalphond se sont arrêtés. Vous avez affirmé que les 169 coopératives de crédit constituent un solide intermédiaire au Canada. L'intention ici est de faciliter les rachats entre coopératives de crédit pour assurer leur développement. On peut alors se demander si les grandes coopératives de crédit ne vont pas commencer à absorber les plus petites. Je me demande si les changements proposés favorisent ou entravent la capacité des coopératives de crédit à continuer de servir les communautés locales, en particulier les régions rurales et mal desservies, compte tenu de leur structure coopérative. Si elles commencent à s'agrandir, je m'inquiète. Vous avez affirmé qu'elles ont maintenu leur service à la clientèle, mais si elles commencent toutes à s'agrandir — même celles qui, selon vous, ne veulent pas devenir fédérales —, si elles sont rachetées pour profiter du développement d'une autre entité, y voyez-vous de quoi s'inquiéter?

Me Mainprize : C'est une autre excellente question.

What I would say is that because credit unions are member owned, no purchase, amalgamation or combination can happen without the support of the membership. This is still true under the proposed asset transaction. In other words, if a federal credit union wished to purchase the assets of a provincial credit union, the provincial credit union's members and any shareholders would need to support and approve that transaction.

Really, the credit unions that are participating in these combinations wish to do so and their members wish to do so. We know very much that there are a number of credit unions and their members who don't wish to do so, and so they will continue to operate the way they are now. There are other credit unions who wish to grow but wish to continue to operate provincially. They may look for combination partners that are close to them or operate within a similar community, and, again, not looking to become mini banks but looking to become large enough that they can match the technology requirements and continue to meet the increasing regulatory requirements that are hitting all financial institutions.

What we're very pleased about here is that those credit unions — and it is certainly not all of our membership — those credit unions who wish to be able to go federal can do so.

Senator McBean: Thank you very much.

Ms. Mainprize: Thank you.

The Chair: Thank you, colleagues.

[*Translation*]

That concludes the participation of our third panel this afternoon.

[*English*]

Thank you to our witness. We appreciate it very much. If you have anything written you want to share, it is up to you.

Senators, continuing with our fourth and last panel, we welcome officials from three departments. We have people from the Department of Finance, from Innovation, Science and Economic Development Canada, and from the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada, also known as FINTRAC. I wish to welcome all our witnesses.

We have a vote at 5:34 p.m., so I propose that we conclude by, at the latest, 5:20, 5:25 p.m. That gives us one hour and 15 minutes, basically. We'll try to be as efficient as we can. I would like to let the witnesses know that since that timeline

Ce que je dirais, c'est que, comme les coopératives de crédit appartiennent à leurs membres, aucune acquisition, fusion ou regroupement ne peut avoir lieu sans l'appui des membres. Cela continue de s'appliquer à la transaction d'actifs proposée. Autrement dit, si une coopérative de crédit fédérale souhaitait acquérir les actifs d'une coopérative de crédit provinciale, les membres et les actionnaires de cette dernière devraient appuyer et approuver cette transaction.

En réalité, les coopératives de crédit qui participent à ces regroupements souhaitent le faire, tout comme leurs membres. Nous savons très bien qu'un certain nombre de coopératives de crédit et leurs membres ne souhaitent pas le faire et qu'ils continueront donc à fonctionner comme ils le font actuellement. D'autres coopératives de crédit souhaitent se développer, mais souhaitent continuer à exercer leurs activités à l'échelle provinciale. Elles peuvent rechercher des partenaires de regroupement situés près d'elles ou exerçant leurs activités dans une communauté similaire, et, là encore, elles ne cherchent pas à devenir des banques miniatures, mais à atteindre une taille suffisante pour répondre aux exigences technologiques et continuer à satisfaire aux exigences réglementaires croissantes qui visent toutes les institutions financières.

Ce qui nous réjouit particulièrement, c'est que les coopératives de crédit — et ce n'est certainement pas le cas de tous nos membres — qui souhaitent passer au cadre fédéral peuvent le faire.

La sénatrice McBean : Merci beaucoup.

Me Mainprize : Merci.

Le président : Merci, chers collègues.

[*Français*]

Cela conclut la participation de notre troisième groupe de témoins cet après-midi.

[*Traduction*]

Merci à notre témoin. Nous vous sommes très reconnaissants de votre présence. Si vous avez des commentaires écrits à partager, n'hésitez pas à le faire.

Honorables sénateurs, nous poursuivons avec notre quatrième et dernier groupe de témoins en accueillant des représentants de trois ministères : le ministère des Finances, Innovation, Sciences et Développement économique Canada et le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, aussi connu sous le nom de CANAFE. Je souhaite la bienvenue à tous nos témoins.

Puisque nous allons tenir un vote à 17 h 34, je propose que nous terminions au plus tard à 17 h 20 ou 17 h 25. Cela nous laisse en gros une heure et quinze minutes. Nous allons essayer d'être aussi efficaces que possible. Je tiens à informer les

provides us only 10 minutes after the vote, we will adjourn for the day. We will not be back.

Since we studied Divisions 10 to 17 last time, I propose to go directly to Divisions 22, 23, 37, 39, 45, 43, and if we have time, we will go back to Division 10 and Division 15 because we have not analyzed the first divisions I mentioned.

I propose starting with Division 22. I will invite Mr. McDonald to come forward. It will be about the Canada Development Investment Corporation act. I don't know if you have any opening remarks or if we can go directly to questions from senators. It's up to you. Welcome.

Riley McDonald, Senior Advisor, Asset Management, Department of Finance Canada: Good afternoon, chair and members of the committee. My name is Riley McDonald. I'm a senior advisor at the Department of Finance. I'm here today to discuss Division 22 of Part 5 of Bill C-15.

Division 22 proposes to introduce enabling legislation for the Canada Development Investment Corporation, or CDEV for short. CDEV is an enterprise Crown corporation that reports to Parliament through the Minister of Finance. CDEV provides commercial and financial advice to the government, manages assets on behalf of the government and acts as the agent of divestiture for federal assets. CDEV was incorporated in 1982 under the Canada Business Corporations Act.

The purpose of this division would be to continue CDEV under its own act. This would align CDEV with similar enterprise Crown corporations, for example, Export Development Canada or the Business Development Bank of Canada, which have their own enabling statutes.

As a result, this legislation would allow CDEV to operate with greater efficiency while providing greater transparency to parliamentarians and Canadians. The legislation would continue CDEV's existing mandate, operations and governance structure as set out under its articles of incorporation and bylaws and under Part 10 of the Financial Administration Act.

Division 22 would provide CDEV with certain new capabilities intended to allow the corporation to more effectively deliver on its commercial mandate. These include, among others, establishing a funding mechanism for CDEV and exempting CDEV from particular provisions of Part 10 which require

témoins qu'étant donné que cet horaire ne nous laisse que dix minutes après le vote, nous lèverons la séance d'aujourd'hui. Nous ne reviendrons pas.

Puisque nous avons étudié les sections 10 à 17 la dernière fois, je propose de passer directement aux sections 22, 23, 37, 39, 45 et 43, puis de revenir aux sections 10 et 15 si nous en avons le temps, car nous n'avons pas analysé les premières sections que j'ai mentionnées.

Je propose de commencer par la section 22. J'invite M. McDonald à s'avancer. Il sera question de la Loi sur la Corporation de développement des investissements du Canada. Je ne sais pas si vous avez des observations préliminaires à faire ou si nous pouvons passer directement aux questions des sénateurs. C'est à vous de décider. Bienvenue.

Riley McDonald, conseiller principal, Gestion d'actifs, ministère des Finances Canada : Bonjour, monsieur le président et membres du comité. Je m'appelle Riley McDonald. Je suis conseiller principal au ministère des Finances. Je suis ici aujourd'hui pour discuter de la section 22 de la partie 5 du projet de loi C-15.

La section 22 propose d'adopter une loi habilitante pour la Corporation de développement des investissements du Canada, ou CDEV. La CDEV est une société d'État qui rend compte au Parlement par l'entremise du ministre des Finances. Elle prodigue des conseils commerciaux et financiers au gouvernement, gère des actifs pour le compte du gouvernement et fait office d'agent de dessaisissement des actifs fédéraux. La CDEV a été constituée en personne morale en 1982 en vertu de la Loi canadienne sur les sociétés par actions, ou LCSA.

L'objectif de cette section serait de faire en sorte que la CDEV poursuive ses activités en vertu de sa propre loi. On pourrait ainsi harmoniser la CDEV avec d'autres sociétés d'État similaires, telles qu'Exportation et développement Canada ou la Banque de développement du Canada, qui disposent chacune de leur propre loi habilitante.

En conséquence, cette loi permettrait à la CDEV de fonctionner avec une plus grande efficacité tout en offrant une plus grande transparence aux parlementaires et aux Canadiens. La loi maintiendrait le mandat, les activités et la structure de gouvernance actuels de la CDEV, tels qu'ils sont énoncés dans ses statuts constitutifs et ses règlements administratifs, ainsi que dans la partie 10 de la Loi sur la gestion des finances publiques, ou LGFP.

La section 22 accorderait à la CDEV de nouvelles capacités visant à permettre à la corporation de remplir plus efficacement son mandat commercial. Il s'agit notamment de mettre en place un mécanisme de financement pour la CDEV et d'exempter la CDEV de certaines dispositions de la partie 10 qui nécessitent

Governor-in-Council approval, for example, acquisition of shares and incorporation of subsidiaries, while retaining the appropriate mechanisms of government oversight.

Thank you for this opportunity to address the committee. I would be pleased to address any questions you have regarding Division 22.

The Chair: We received management from CDEV last week, and we had an opportunity to ask a lot of questions. I propose we have a limit of 10 to 15 minutes maximum specifically for this panel.

Senator Loffreda: Thank you, Mr. McDonald, for being here.

You did mention that Division 22 expands CDEV's authorities and reporting expectations, and the recurring concern is the lack of disaggregated financial information about major projects and subsidiaries. Division 22 grants CDEV additional flexibility, but Canadians still have limited visibility into its project-level performance. How will CDEV ensure greater transparency through disaggregated financials, clear risk summaries and project-specific updates, which are important to see how the project is going so that we, not only Canadians but we parliamentarians, can properly assess the financial exposure and governance risks associated with this expanded mandate?

Mr. McDonald: Thank you for the question, senator.

With respect to this legislation, as I mentioned in my opening remarks, this isn't intended to change the operations of CDEV, but in providing greater clarity, one specific way this provides greater clarity is to enshrine within the legislation what CDEV's mandate is. With respect to your question on performance and effective oversight of the actions CDEV undertakes and disaggregated data, CDEV does produce a variety of robust reports, including its corporate plan, which must be approved on an annual basis and tabled in front of Parliament, its interim reporting each quarter, as well as its annual report. These speak to CDEV's work at an aggregated level. Certain of its subsidiaries, such as, for instance, the Canada Indigenous Loan Guarantee Corporation and Canada Enterprise Emergency Funding Corporation will also produce separate reporting. So there is a robust degree of reporting already in place. This is intended not to make any changes to those reporting requirements.

Senator Fridhandler: We have moved from the CBCA, a traditional corporate statute, to maybe a traditional federal Crown corp statute. I haven't done a comparison of one to the others. But one of the things we find in the CBCA and its

l'approbation du gouverneur en conseil, par exemple l'acquisition d'actions et l'intégration de filiales, tout en conservant les mécanismes adéquats de surveillance gouvernementale.

Je vous remercie de m'avoir donné cette occasion de m'adresser au comité. Je serai heureux de répondre à toutes vos questions concernant la section 22.

Le président : Nous avons accueilli la direction de la CDEV la semaine dernière et avons eu l'occasion de poser de nombreuses questions. Je propose que nous fixions une limite de 10 à 15 minutes pour ce groupe de témoins.

Le sénateur Loffreda : Je vous remercie d'être ici, monsieur McDonald.

Vous avez bien mentionné que la section 22 élargit les pouvoirs de la CDEV et les rapports qui sont attendus d'elle. La source de préoccupation récurrente est le manque de renseignements financiers désagrégés sur les grands projets et les filiales. La section 22 accorde une plus grande souplesse à la CDEV, mais les Canadiens ont toujours une vue limitée de son rendement au niveau des projets. Comment la CDEV garantira-t-elle une plus grande transparence à l'aide de données financières désagrégées, de résumés clairs des risques et de mises à jour spécifiques aux projets, tous importants pour vérifier comment le projet se déroule afin que nous — non seulement les Canadiens, mais aussi les parlementaires — puissions évaluer correctement l'exposition financière et les risques de gouvernance associés à ce mandat élargi?

M. McDonald : Je vous remercie de votre question, monsieur le sénateur.

En ce qui concerne cette mesure législative, comme je l'ai mentionné dans mes observations préliminaires, l'objectif n'est pas de modifier le fonctionnement de la CDEV, mais plutôt d'apporter plus de clarté, notamment en précisant le mandat de la CDEV dans la loi. Quant à votre question sur le rendement et la surveillance efficace des mesures prises par la CDEV et les données désagrégées, la CDEV produit divers rapports rigoureux, y compris son plan d'entreprise, qui doivent être approuvés chaque année et présentés au Parlement, ses rapports trimestriels intermédiaires, ainsi que son rapport annuel. Ces documents offrent un aperçu agrégé du travail de la CDEV. Certaines de ses filiales, comme la Corporation de garantie de prêts pour les Autochtones du Canada et la Corporation de financement d'urgence d'entreprises du Canada, produisent également des rapports distincts. Il existe donc déjà un système rigoureux de production de rapports. Il n'est pas prévu de modifier ces exigences en matière de rapports.

Le sénateur Fridhandler : Nous sommes passés de la LCSA, une loi traditionnelle sur les sociétés, à ce qui pourrait être une loi traditionnelle sur les sociétés d'État fédérales. Je n'ai pas comparé les deux. Mais l'une des choses que nous constatons

provincial equivalents is the ability to have unanimous shareholders' agreements where even with a sole shareholder, they can put an agreement in place to strip away certain powers and authorities from the board of directors. I'm interested to understand that relationship of retained authorities and powers of the shareholder, Canada, vis-à-vis this corporation.

Mr. McDonald: You're correct that this act would move CDEV out of the CBCA. However, CDEV would continue to operate under the governance framework set out in Part 10 of the Financial Administration Act. The existing provisions within Part 10 of the FAA that govern how Crown corporations operate, whether it pertains to, for example, the annual approval of corporate plans, the appointment of auditors by the Governor-in-Council, the special examinations done every 10 years, et cetera, these would all remain in place. Those frameworks that have been set through the FAA would not be changed unless otherwise specified, which I did allude to in my remarks. If you would like — I recognize we don't have a lot of time — I could go into more detail on this.

Senator Wallin: I just want to follow up on how this changes the funding. You, for example, hold the ownership of Trans Mountain, right? Is that part of your bailiwick?

Mr. McDonald: CDEV fully owns Trans Mountain.

Senator Wallin: Right, okay. So this changes the way you would be capitalized and just leaves it for government to decide, or actually more specifically the Minister of Finance, so that does not have to go through any other process under this new structure?

Mr. McDonald: Thank you for the question, senator.

What I would say to that is that this does establish a funding mechanism that doesn't exist for CDEV. However, there is no funding associated with this act. What this would enable the government to do is to provide funding either via loans to the corporation or purchase of shares in the corporation. However, with respect to processes, this would still need to go through government processes of approvals of new funding. It would require CDEV to either submit a new corporate plan or to amend its existing corporate plan for the approval of the Treasury Board and for tabling within Parliament, and any funding associated with CDEV would be included in the main or supplementary estimates for the awareness of Parliament.

Senator Wallin: That is sometimes pretty hard to find. Okay. Thank you.

dans la LCSA et ses équivalents provinciaux est la possibilité de conclure des accords unanimes entre actionnaires, qui permettent, même dans le cas d'un unique actionnaire, de mettre en place un accord visant à retirer certains pouvoirs et certaines attributions au conseil d'administration. Je souhaite comprendre cette relation entre les attributions et les pouvoirs conservés par l'actionnaire, le Canada, vis-à-vis cette société.

M. McDonald : Vous affirmez à juste titre que cette mesure retirerait la CDEV de la LCSA. Cependant, la CDEV continuerait de fonctionner selon le cadre de gouvernance établi à la partie 10 de la Loi sur la gestion des finances publiques. Les dispositions existantes de la partie 10 de la Loi sur la gestion des finances publiques qui régissent le fonctionnement des sociétés d'État, qu'il s'agisse, par exemple, de l'approbation annuelle des plans d'entreprise, de la nomination des vérificateurs par le gouverneur en conseil, des examens spéciaux effectués tous les dix ans, etc. Les cadres établis par la LGFP ne seraient pas modifiés, sauf indication contraire, comme je l'ai mentionné dans mes observations. Si vous le souhaitez — je sais que nous n'avons pas beaucoup de temps —, je pourrais vous donner plus de détails à ce sujet.

La sénatrice Wallin : Je veux simplement faire un suivi sur les changements au financement qui en découlent. Ainsi, vous détenez Trans Mountain, n'est-ce pas? Relève-t-elle de votre compétence?

M. McDonald : La CDEV est entièrement propriétaire de Trans Mountain.

La sénatrice Wallin : Bon, d'accord. Cela modifie donc la manière dont votre société serait capitalisée et laisse simplement le soin au gouvernement, ou plus précisément au ministre des Finances, de prendre la décision. Ainsi, il n'y aurait pas d'autre processus à suivre selon cette nouvelle structure?

M. McDonald : Je vous remercie de votre question, madame la sénatrice.

Je dirais que cela établit effectivement un mécanisme de financement qui n'existe pas pour la CDEV. Cependant, aucun financement n'est associé à cette loi. Cela permettrait au gouvernement de verser un financement soit par l'intermédiaire de prêts à la corporation, soit par l'achat d'actions de la corporation. Toutefois, en ce qui concerne les processus, il serait toujours nécessaire de suivre les processus gouvernementaux d'approbation de nouveau financement. La CDEV devrait soit soumettre un nouveau plan d'entreprise, soit modifier son plan d'entreprise existant, qu'elle soumettrait à l'approbation du Conseil du Trésor et déposerait au Parlement, et tout financement associé à la CDEV serait inclus dans le budget principal ou supplémentaire des dépenses pour que le Parlement en prenne connaissance.

La sénatrice Wallin : C'est parfois très difficile à trouver. D'accord. Merci.

Senator Dalphond: If I understand correctly, the mandate and activities remain the same. The mission remains the same. However, it leaves the CDEV to become a Crown corporation, and one of the main differences will be that the directors are appointed at the pleasure of the government instead of being for fixed terms under the CBCA and could be removed under the CBCA only by shareholders following a certain specific process, a special assembly of shareholders, which would be the government, but they have an opportunity for the director to explain why he or she should not be removed from office. Is that the main change? It would be easier for the government to appoint people and to keep them at goodwill, or at its pleasure?

Mr. McDonald: Thank you for the question, senator.

As it currently operates, the Minister of Finance already appoints directors to the corporation. The chair and the CEO are appointed through a Governor-in-Council process. This does not change the appointments process at all. The language around the directors, chair, CEO, serving at pleasure is to align it with how this works for other Crown corporations such as the Canada Infrastructure Bank, Export Development Canada, et cetera. This is, again, to bring it into alignment where possible with existing practices for Crown corporations.

Senator Dalphond: Thank you.

Senator McBean: In your testimony, you said that this will bring in different exemptions and efficiencies for CDEV. Sometimes those things come at the expense of transparency. What transparency mechanisms will govern investment decisions to prevent conflicts of interest and other problems?

Mr. McDonald: Thank you for the question, senator.

To perhaps expand on the points that I had raised in my opening remarks on exemptions to certain parts of the Financial Administration Act, particularly those pertaining to section 91 of the Financial Administration Act that relate to receiving Governor-in-Council approval for things such as — there are many things, but acquisition of shares in a company, incorporation of a subsidiary under CDEV. What this means in effect, as I alluded to earlier, is any new business activity CDEV intends to undertake will still require the approval of its corporate plan and the tabling of that corporate plan in front of Parliament. CDEV wouldn't be able to undertake these actions without adequate check-ins with the government.

Le sénateur Dalphond : Si je comprends bien, le mandat et les activités demeurent les mêmes, tout comme la mission. En revanche, la CDEV devient une société d'État. Ainsi, l'une des principales différences sera que les administrateurs sont nommés à titre amovible par le gouvernement plutôt que pour des mandats fixes en vertu de la LCSA. En outre, ils pourraient être démis de leurs fonctions en vertu de la LCSA uniquement par les actionnaires selon un processus précis donné, une assemblée spéciale d'actionnaires, qui serait le gouvernement, mais l'administrateur aurait la possibilité d'expliquer pourquoi il ne devrait pas être démis de ses fonctions. S'agit-il du principal changement? Serait-il plus facile pour le gouvernement de nommer des personnes et de les maintenir en poste selon son bon vouloir ou à titre amovible?

M. McDonald : Merci de votre question, monsieur le sénateur.

Selon son mode de fonctionnement actuel, le ministre des Finances nomme déjà les administrateurs de la corporation. Le président et le premier dirigeant sont nommés par le gouverneur en conseil. Cela ne change en rien le processus de nomination. Le libellé sur la nomination des administrateurs, du président et du premier dirigeant à titre amovible vise à l'aligner sur les pratiques dans d'autres sociétés d'État comme la Banque de l'infrastructure du Canada et Exportation et développement Canada, entre autres. Encore une fois, il s'agit d'aligner le libellé dans la mesure du possible sur les pratiques existantes pour les sociétés d'État.

Le sénateur Dalphond : Merci.

La sénatrice McBean : Dans votre témoignage, vous avez dit que la loi habilitante établira des exemptions et des gains d'efficacité différents pour la CDEV. Parfois, ce genre de chose est effectué au détriment de la transparence. Quels sont les mécanismes de transparence qui régiront les décisions d'investissement afin de prévenir les conflits d'intérêts et d'autres problèmes?

M. McDonald : Merci de votre question, madame la sénatrice.

Afin d'approfondir les points que j'ai soulevés dans ma déclaration préliminaire sur les exemptions à certaines parties de la Loi sur la gestion des finances publiques, particulièrement celles liées à l'article 91 de cette loi qui portent sur l'obtention de l'approbation du gouverneur en conseil pour des choses comme — il y en a beaucoup, mais pensons par exemple à l'acquisition d'actions dans une entreprise et à la constitution en personne morale d'une filiale de la CDEV. Ce que cela signifie en fait, comme je l'ai indiqué tout à l'heure, c'est que la CDEV devra tout de même faire approuver son plan d'entreprise et le déposer devant le Parlement pour toute nouvelle activité opérationnelle qu'elle entend mener. La CDEV ne pourrait pas prendre ces mesures sans que le gouvernement n'effectue des suivis adéquats.

What this does is it just means that the order-in-council, as issued by the GIC, would not necessarily need to follow from this. That's what I meant when I said the appropriate mechanisms of government oversight would remain in place even if we're streamlining a certain aspect of how this is implemented. Because these corporate documents are tabled in Parliament or are posted online in the case of their interim financial statements, there is still transparency and accountability to both Parliament and to Canadians.

Senator Varone: Under Mandate and Activities under proposed section 10(2), it says:

In carrying out its mandate, the Corporation must conduct all of its activities in the best interests of Canada and must do so in a commercial manner.

Are you restricted to Canadian soil in terms of your activities?

Mr. McDonald: Thank you for the question, senator.

That's a good question, and if I may return very briefly to something that Senator Dalphond raised in terms of the mandate and operations being the same, the spirit of them is the same as their articles of incorporation from the 1980s. However, some of the language was a little bit outdated. These clauses had updated the language while retaining the spirit. One of the things that we had noticed is the previous language had maybe indicated that there was a reading that one could make that this only pertained to companies or entities within the geographical boundaries of Canada. The language here, as we understand it, would allow CDEV to support economic interests of Canada even if it is outside of the borders of Canada itself.

Senator Varone: Okay.

The Chair: Thank you. We were very efficient. Thank you for your witness testimony.

We will now hear from ISED, who is involved in Division 23 forward. I think that is Mr. Simard and Mr. Chhabra. Please, if you can come forward, we'll talk about Division 23, which is an amendment to the Personal Information Protection and Electronic Documents Act.

[Translation]

Samir Chhabra, Director General, Marketplace Framework Policy Branch, Innovation, Science and Economic Development Canada: Good afternoon. My name is Samir Chhabra, and I am the Director General of the Marketplace Framework Policy Branch at Innovation, Science and Economic Development Canada. I'm here today to present

Cela signifie simplement que le décret émis par le gouverneur en conseil n'aurait pas nécessairement à en découler. C'est ce que je voulais dire quand j'ai dit que les mécanismes appropriés de surveillance par le gouvernement demeureraient en place même si nous simplifions un certain aspect de sa mise en œuvre. Étant donné que ces documents d'entreprise sont déposés devant le Parlement ou publiés en ligne dans le cas des états financiers provisoires, on fait encore preuve de transparence et de reddition de comptes envers le Parlement et les Canadiens.

Le sénateur Varone : Sous Mission et activités, le paragraphe 10(2) proposé se lit ainsi :

Pour réaliser sa mission, la Corporation mène l'ensemble de ses activités au mieux des intérêts du Canada, et ce, selon une approche commerciale.

Êtes-vous limité au territoire canadien pour mener vos activités?

M. McDonald : Merci de votre question, monsieur le sénateur.

C'est une bonne question. Je reviens brièvement à ce que le sénateur Dalphond a dit au sujet du mandat et des activités qui demeurent les mêmes, et leur esprit est le même que celui que l'on trouve dans ses statuts constitutifs des années 1980. Cependant, une certaine partie du libellé était quelque peu désuète. Le libellé de ces articles a été mis à jour, mais l'esprit demeure le même. L'une des choses que nous avons constatées, c'est que le libellé précédent indiquait peut-être qu'une personne pouvait croire, en le lisant, que cela ne s'appliquait qu'aux entreprises ou entités situées dans les limites géographiques du Canada. Le libellé ici, comme nous le comprenons, permettrait à la CDEV de soutenir les intérêts économiques du Canada, même si elle le fait à l'extérieur du pays.

Le sénateur Varone : D'accord.

Le président : Merci. Nous avons été très efficaces. Merci aux témoins de leurs témoignages.

Nous entendrons maintenant des représentants d'Innovation, Sciences et Développement économique, ou ISDE, qui participent à la section 23. Je crois qu'il s'agit de M. Simard et de M. Chhabra. Veuillez prendre place, et nous parlerons de la section 23, qui est un amendement à la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques, ou LPRPDE.

[Français]

Samir Chhabra, directeur général, Direction générale des politiques-cadres du marché, Innovation, Sciences et Développement économique Canada : Bonjour. Je m'appelle Samir Chhabra et je suis directeur général de la Direction générale des politiques-cadres du marché, au sein d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada. Je viens

Divisions 23, 39 and 43 of Bill C-15, which respectively amend the laws on privacy, commercial law and competition.

[English]

Division 23 would amend PIPEDA to provide a new right to data mobility, allowing consumers to direct the transfer of their personal information from one organization to another — for example, a competitor organization or another organization that provides a similar service — so long as they are subject to a data mobility framework. The consumer-driven banking framework introduced in the Consumer-Driven Banking Act in Division 9 of Part 5 of the Budget 2025 Implementation Act is one such data mobility framework.

I can also speak to Divisions 39 and 43 now if you wish, Mr. Chair.

The Chair: Yes, please.

Mr. Chhabra: Division 39 contains proposed amendments to the three general-purpose federal corporate statutes, namely the Canada Business Corporations Act, the Canada Cooperatives Act and the Canada Not-for-profit Corporations Act. These amendments will ensure that federal corporations that are listed as terrorist entities under the Criminal Code can be dissolved quickly after their designation, protecting the integrity of our incorporation frameworks.

Division 43 contains proposed amendments to specific anti-greenwashing provisions that were added to the Competition Act in 2024 and require businesses making a representation about the environmental benefits of its products or activities to be able to prove they sought out credible evidence before making that claim. The objective of the proposed amendments is to remove key irritants to compliance that have been identified by stakeholders while maintaining the overall obligation to promote truthful advertising with respect to environmental claims passed by Parliament last year.

[Translation]

Thank you. I will be pleased to answer any questions you may have on these divisions of the bill.

[English]

The Chair: Thank you.

présenter aujourd'hui les sections 23, 39 et 43 du projet de loi C-15, qui modifient respectivement la législation sur la protection de la vie privée, le droit commercial et la concurrence.

[Traduction]

La section 23 modifierait la LPRPDE pour prévoir un nouveau droit à la mobilité des données permettant aux consommateurs d'ordonner le transfert de leurs renseignements personnels d'une organisation à une autre — par exemple, un concurrent, ou une autre organisation qui offre un service semblable — pourvu que les deux soient assujetties à un cadre de mobilité des données. Le cadre de services bancaires axés sur les consommateurs, introduit dans la Loi sur les services bancaires axés sur les consommateurs, à la section 9 de la partie 5 de la Loi d'exécution du budget de 2025, constitue un tel cadre de mobilité des données.

Je peux aussi parler des sections 39 et 43 maintenant si vous le voulez, monsieur le président.

Le président : Oui, s'il vous plaît.

M. Chhabra : La section 39 contient des modifications législatives proposées aux lois de trois sociétés fédérales, soit la Loi canadienne sur les sociétés par actions, la Loi canadienne sur les coopératives et la Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif. Ces modifications législatives garantiront que les sociétés inscrites sur la liste des entités terroristes en vertu du Code criminel puissent être dissoutes rapidement après leur désignation, ce qui protège l'intégrité de nos cadres de constitution en personne morale.

La section 43 contient des modifications législatives proposées à des dispositions visant précisément à lutter contre l'écoblanchiment ajoutées à la Loi sur la concurrence en 2024. Elles visent à exiger que les entreprises fassent une déclaration sur les avantages environnementaux de leurs produits et activités afin de pouvoir prouver qu'elles ont cherché à obtenir des données probantes crédibles avant de faire cette déclaration. Les modifications législatives proposées visent à éliminer les principaux irritants à la conformité cernés par les intervenants tout en maintenant l'obligation générale, adoptée par le Parlement l'an dernier, de faire valoir la véracité de la publicité en ce qui concerne les déclarations environnementales.

[Français]

Merci. Je serai heureux de répondre à vos questions sur ces sections du projet de loi.

[Traduction]

Le président : Merci.

Colleagues, since we are dealing with three divisions, and we have other divisions as well, but we adjourn at 20 past 5, I propose 20 minutes for this section. Please identify which division you are referring to.

Senator C. Deacon: Thanks for coming to see us today.

I want to speak about the PIPEDA changes and what effort was made to have conversations with other potential departments other than Finance where data portability and data mobility could be a useful benefit for Canadians, and to make sure that the changes proposed in this legislation are going to be effective in enabling that as quickly as possible. It's something Canadians are missing out on.

Mr. Chhabra: Thank you very much for the question, senator.

In fact, your comments are one of the main reasons why we're moving forward with this provision at this time. It's not just to enable the consumer-driven banking framework, while an important element of this is to be well timed and aligned with the work colleagues at Finance are doing to introduce CDB, but also to set a broader frame for this work, not to just make it bespoke to banking but to also to set a broader frame that allows the Privacy Commissioner to set rules of interoperability about how this is going to function such that it's available broadly across the economy and allows for other organizations or other sectors, indeed, other federal and provincial departments, to raise issues and highlight where the adoption of a data mobility framework might be helpful and beneficial to promote competition to enable innovation. By setting it at the level of PIPEDA and setting it as being responsibility across the broad marketplace that way, we're actually enabling a number of different data mobility frameworks to appear over time.

Senator C. Deacon: I'm glad to hear that. Federally, there is telecom, no question, and there is finance versus just consumer banking data and insurance data. There are so many different areas where I think this could benefit. Could you speak a bit to which departments are moving along in this regard? Where are you seeing action beyond the efforts in consumer-driven banking?

Mr. Chhabra: Thank you for the question, senator.

Chers collègues, étant donné que nous étudions trois sections et que nous en avons d'autres à étudier, mais que la séance sera levée à 17 h 20, je propose d'allouer 20 minutes à cette période de questions. Veuillez indiquer la section à laquelle vous faites référence.

Le sénateur C. Deacon : Merci de votre présence parmi nous aujourd'hui.

Je veux parler des modifications apportées à la LPRPDE et aux efforts qui ont été déployés afin de discuter avec d'autres ministères que le ministère des Finances des cas où la portabilité et la mobilité des données pourraient représenter un avantage utile pour les Canadiens, et afin de garantir que les modifications proposées dans cette loi seront efficaces pour permettre cette mesure le plus rapidement possible. Les Canadiens ne peuvent pas encore profiter de cette mesure.

M. Chhabra : Merci beaucoup de votre question, monsieur le sénateur.

En fait, vos commentaires sont l'une des principales raisons pour lesquelles nous allons de l'avant avec cette disposition à ce moment-ci. Elle ne vise pas simplement à permettre le cadre de services bancaires axés sur les consommateurs, même si l'un de ses éléments importants est d'être instauré au bon moment et aligné sur le travail que nos collègues du ministère des Finances font pour instaurer les services bancaires axés sur les consommateurs. Elle vise aussi à établir un cadre élargi pour ce travail, et pas à le rendre sur mesure pour les services bancaires. Ce cadre élargi permettrait donc au commissaire à la protection de la vie privée d'établir des règles en matière d'interopérabilité sur la façon dont ce cadre fonctionnerait, de sorte qu'il soit accessible à l'échelle de l'économie et permette à d'autres organisations ou secteurs, et, en fait, à d'autres ministères fédéraux et provinciaux de soulever des problèmes et de signaler les cas où il serait utile et avantageux d'adopter un cadre pour la mobilité des données afin d'encourager la concurrence et de permettre ainsi l'innovation. En instaurant ce cadre au niveau de la LPRPDE et en l'établissant en tant que responsabilité à l'échelle du marché de cette façon, nous permettons en fait l'apparition d'un certain nombre de cadres de mobilité des données au fil du temps.

Le sénateur C. Deacon : Je suis heureux de l'entendre. À l'échelle fédérale, il y a sans aucun doute les télécommunications et les finances, par rapport aux données bancaires et aux données d'assurance des consommateurs seulement. Je pense à tellement de secteurs différents où ce cadre pourrait être avantageux. Pourriez-vous en dire plus sur les ministères qui réalisent des progrès à cet égard? Où voyez-vous de l'action, au-delà des efforts déployés dans les services bancaires axés sur les consommateurs?

M. Chhabra : Merci de votre question, monsieur le sénateur.

It's important to note that the federal government regulates a few specific key industries. You highlighted a couple of them in your commentary. The availability of a data mobility framework, if this division passes, will be broadly available across the economy, meaning it doesn't have to be initiated by the government or a federal department. It doesn't have to be subject to an existing regulatory system or scenario. It actually enables a broad range of actors to come forward and identify opportunities to build a data mobility framework for a given sector. That could happen at the federal level in federally regulated industries, or it could happen much more broadly than that. At the time, at this moment, it's the Department of Finance that has brought forward consumer-driven banking, and that's why we timed the amendment to coincide with that. It actually enables far beyond just the federal government to consider actions to take forward data mobility.

Senator C. Deacon: I did not perceive that when I read it, so thank you for that clarity. That's really important. Thank you.

Senator Loffreda: Samir, thank you for that, and thank you to all our panellists for being here.

Division 23 establishes a data mobility framework intended to give consumers secure control over their financial data. A key concern is whether the framework provides sufficient protection and clarity for consumers. My question is: How will Division 23 ensure strong consumer protection through clear liability rules, standard disclosures and real-time redress mechanisms — in other words, so that Canadians are not left bearing losses if their data is misused or an authorized transfer goes wrong? Those are key issues we see more and more of today. I would like you to elaborate on those concerns and elements.

Mr. Chhabra: Thank you very much for the question. It's an important one.

I'll start by pointing out that PIPEDA, the Personal Information Protection Electronic Documents Act, governs the collection, use and disclosure of personal information across the Canadian marketplace today. It will continue to do so.

This amendment is very specific and targeted and enables data mobility. In other words, it allows an individual to reach out to a company with whom they do business and ask for a transfer of that information in a secure and interoperable fashion between themselves, between the data holder and the company, and another competitive provider.

Il est important de mentionner que le gouvernement fédéral réglemente quelques industries clés. Vous en avez mentionné deux dans votre commentaire. Si cette section est adoptée, le cadre de mobilité des données deviendra accessible à l'échelle de l'économie, ce qui signifie qu'il n'a pas à être instauré par le gouvernement ou par un ministère fédéral. Il n'a pas à être assujéti à un système ou à un scénario réglementaire existant. Il permet en fait à un vaste éventail de joueurs de cerner des possibilités d'élaborer un cadre de mobilité des données pour un secteur donné. Ce cadre pourrait être élaboré à l'échelle fédérale dans les industries sous réglementation fédérale ou de façon beaucoup plus générale. À l'heure actuelle, c'est le ministère des Finances qui a présenté les services bancaires axés sur les consommateurs et nous avons présenté la modification pour qu'elle coïncide avec cette présentation. Elle permet d'aller bien au-delà du gouvernement fédéral afin d'examiner des mesures à prendre pour faire progresser la mobilité des données.

Le sénateur C. Deacon : Je n'avais pas saisi cela. Merci de cette précision. C'est très important. Merci.

Le sénateur Loffreda : Monsieur Chhabra, merci de votre réponse et merci à tous nos témoins de leur présence.

La section 23 établit un cadre de mobilité des données qui vise à donner aux consommateurs un contrôle sécurisé à l'égard de leurs données financières. L'une des principales préoccupations est de savoir si le cadre donne une protection et une clarté suffisantes aux consommateurs. Ma question est la suivante : Comment la section 23 garantira-t-elle une protection des consommateurs solide grâce à des règles claires en matière de responsabilité, à des divulgations standards et à des mécanismes de recours en temps réel — autrement dit, comment fera-t-elle en sorte que les Canadiens n'aient pas à subir des pertes si leurs données sont mal utilisées ou si un problème survient lors d'un transfert autorisé? Ce sont les principaux problèmes que nous constatons de plus en plus aujourd'hui. Pouvez-vous nous en dire plus sur ces préoccupations et éléments?

M. Chhabra : Merci beaucoup de votre question. Elle est importante.

Je souligne tout d'abord que la LPRPDE, la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques, régit actuellement la collecte, l'utilisation et la communication des renseignements personnels à l'échelle du marché canadien. Elle continuera de le faire.

Cette modification est très précise et ciblée, et elle rend possible la mobilité des données. Autrement dit, elle permet à un particulier de communiquer avec une entreprise avec laquelle il fait affaire et de demander que ses renseignements soient transférés de manière sécurisée et interoperable à un autre fournisseur concurrent.

That's different than what we have seen in terms of data portability in some other jurisdictions around the world where there have been some challenges where the data is sent to the customer, and it's up to the customer to then provide that back to the new provider with whom they want to do business. That can lead to a lot of interoperability challenges. It can lead to a lot of security and privacy challenges because individuals often don't have access to the same kinds of tools, such as encryption, to keep the data safe. That's why the proposal, in this context, is actually to enable a data mobility framework that allows a customer to reach out to a business and ask for their data to be securely transferred to another competing business in the same sphere.

There is a regulatory element to this work that will follow and that will stipulate in more detail interoperability requirements and the data holding security requirements, so that piece is still to come.

Senator Varone: I'm going to just dive into that one. Data interoperability is the cornerstone to competition. Whether it be a car loan, a mortgage, a credit card, all financial institutions are reliant on your credit score, so you pull the bureau. But up until this legislation, they are very protective of that bureau meaning they have to pull it themselves. Every time a bureau is pulled, that consumer has an impingement on his credit. The more competition, the more impingements. Does this interoperability allow the consumer to pull the credit score and use that and be accepted by the financial institutions as his credit score?

Mr. Chhabra: Thank you for the question, senator.

That is the kind of detail that would have to be developed through the context of the data mobility framework itself. What we are doing here is setting up the broad rules of the road to ensure that the data is protected, that it's managed securely and that there are no additional risks to privacy because of the establishment of a data mobility framework, and it is meant to establish it in such a way that it allows for competition and eases consumer switching between organizations.

The specific question you're raising about how the credit bureau works today and how that impacts credit scores would have to be thought through in the context of how Finance establishes the consumer-driven banking framework and what modalities and considerations need to be taken there to actually fully enable smooth switching. I agree it's an important question, but I'm not sure it relates to the protection of personal information.

Cela diffère de ce que nous avons observé en matière de transférabilité des données dans d'autres pays du monde, qui se sont heurtés à des difficultés lorsque les données sont envoyées au client, qui doit ensuite les transmettre au nouveau fournisseur avec lequel il veut faire affaire. Cela peut entraîner de nombreux problèmes d'interopérabilité. Cela peut également entraîner de nombreux problèmes de sécurité et de confidentialité, car les particuliers n'ont souvent pas accès aux mêmes types d'outils, tels que le chiffrement, pour protéger leurs données. Voilà pourquoi la proposition, dans ce contexte, consiste en fait à mettre en place un cadre de mobilité des données permettant à un client de communiquer avec une entreprise et de demander que ses données soient transférées de manière sécurisée à une autre entreprise concurrente du même secteur.

Cette mesure sera traitée dans le règlement, qui précisera les exigences en matière d'interopérabilité et les exigences de sécurité relatives à la conservation des données. Cette partie reste donc à venir.

Le sénateur Varone : Je vais me lancer directement dans le sujet. L'interopérabilité des données constitue la pierre angulaire de la concurrence. Qu'il s'agisse d'un prêt automobile, d'un prêt hypothécaire ou d'une carte de crédit, toutes les institutions financières s'appuient sur votre cote de crédit; il faut donc consulter une agence d'évaluation du crédit. Or, avant cette mesure législative, les institutions ont protégé vigoureusement ces agences, ce qui signifie qu'elles doivent elles-mêmes consulter les données. Chaque fois que les données sont consultées, il y a une incidence sur la cote de crédit du consommateur. Plus la concurrence est forte, plus il y a d'incidences. Cette interopérabilité permet-elle au consommateur de consulter sa cote de crédit, de l'utiliser et de la faire reconnaître par les institutions financières?

M. Chhabra : Je vous remercie de votre question, sénateur.

Ce sont là des détails qui devront être précisés dans le contexte du cadre de mobilité des données lui-même. Notre travail consiste ici à établir les grandes lignes des règles du jeu visant à garantir la protection des données, leur gestion sécurisée et l'absence de risques supplémentaires pour la vie privée associés à la mise en place d'un cadre de mobilité des données. Ce cadre doit être conçu de manière à favoriser la concurrence et à faciliter le changement d'organisations par les consommateurs.

La question particulière que vous soulevez concernant le fonctionnement actuel des agences d'évaluation du crédit et son incidence sur les cotes de crédit doit être examinée dans le contexte de la mise en place par le ministère des Finances d'un cadre sur les services bancaires axés sur les consommateurs et des modalités et facteurs à prendre en compte pour rendre en fait possible un changement d'organisation harmonieux. Je suis d'accord pour dire que la question est importante, mais je ne suis pas certain qu'elle soit liée à la protection des renseignements personnels.

Senator Fridhandler: I have two quick questions.

The first is on Division 23 and data sovereignty. I speculate that most consumers don't understand the risks when data is moved outside the country and the ability for the legislation to offer protection because it's out of the jurisdiction of Canadian enforcement.

My second question is on the greenwashing and the maintenance still of the reverse onus and why the legislation, generally speaking, on misleading advertising doesn't cover it and why we need specific provisions to be maintained.

Mr. Chhabra: Thank you very much for both questions, senator. I will invite my colleague Runa Angus to take the first one.

Runa Angus, Senior Director, Marketplace Framework Policy Branch, Innovation, Science and Economic Development Canada: Thank you very much for the question. I will take the question on data sovereignty.

Obviously, this data mobility framework will be part of PIPEDA. PIPEDA already applies wherever there is a real and substantial connection to Canada. Pretty much if any organization is advertising products and services to Canadians, PIPEDA generally applies. Obviously, there can be enforcement challenges when the organization and all its assets, employees, et cetera, are abroad, but the Privacy Commissioner does have extensive ability to collaborate with foreign jurisdictions — for example, most recently, 23andMe. The Privacy Commissioner collaborated with the ICO, which is the data enforcement authority in the U.K.

All that to say that PIPEDA does actually have a wide net, protects data sovereignty and allows for interjurisdictional investigations, and now the data mobility regime will be clearly under the Privacy Commissioner's oversight.

Martin Simard, Senior Director, Marketplace Framework Policy Branch, Innovation, Science and Economic Development Canada: On the greenwashing, you are correct. The provision is not removed entirely. It is right sized, so to speak. It is targeted amendments to try to get the balance right.

Le sénateur Fridhandler : J'ai deux questions rapides.

La première concerne la section 23 et la souveraineté des données. Je présume que la plupart des consommateurs ne comprennent pas les risques liés au transfert de données à l'étranger et la capacité de la mesure législative à offrir une protection, car cela ne relève pas de la compétence des autorités canadiennes.

Ma deuxième question porte sur l'écoblanchiment et le maintien de l'inversion du fardeau de la preuve, ainsi que sur les raisons pour lesquelles les dispositions de la mesure législative qui portent sur la publicité trompeuse ne couvrent pas ce phénomène en général, et pourquoi nous devons maintenir des dispositions particulières.

M. Chhabra : Merci beaucoup pour ces deux questions, sénateur. J'invite ma collègue Runa Angus à répondre à la première.

Runa Angus, directrice principale, Direction générale des politiques-cadres du marché, Innovation, Sciences et Développement économique Canada : Merci beaucoup pour cette question. Je vais répondre à la question sur la souveraineté des données.

Nul doute que ce cadre de mobilité des données fera partie de la LPRPDE. La LPRPDE s'applique déjà partout où il existe un lien réel et substantiel avec le Canada. Essentiellement, si une organisation fait la publicité de produits et de services auprès des Canadiens, la LPRPDE s'applique généralement. Évidemment, il peut être difficile d'appliquer la loi lorsque l'organisation et tous ses actifs, les employés, etc., se trouvent à l'étranger, mais le commissaire à la protection de la vie privée dispose de vastes pouvoirs pour collaborer avec les pays étrangers, comme par exemple, tout récemment, dans le cas de 23andMe. Le commissaire à la protection de la vie privée a collaboré avec l'Information Commissioner's Office, ou ICO, qui est l'autorité chargée de l'application de la loi sur les données au Royaume-Uni.

Cela revient à dire que la LPRPDE a effectivement une large portée, qu'elle protège la souveraineté des données et qu'elle prévoit des enquêtes entre pays, et que, désormais, le régime de mobilité des données sera clairement placé sous la surveillance du commissaire à la protection de la vie privée.

Martin Simard, directeur principal, Direction générale des politiques-cadres du marché, Innovation, Sciences et Développement économique Canada : En ce qui concerne l'écoblanchiment, vous avez raison : la disposition n'est pas supprimée dans son intégralité. Elle est, pour ainsi dire, rajustée. Il s'agit de modifications ciblées qui visent à trouver le juste équilibre.

There have been long-standing provisions in the Competition Act on misleading advertising. It has always been not permitted to lie about or make claims that mislead consumers. But when we did the comprehensive Competition Act reforms and we did large public consultations, greenwashing really is the thing that popped up as a key consumer concern in terms of the evolution of the marketplace. Then Parliament, when it looked at the proposal, also shared that there had been a proliferation of misleading claims about environmental benefits, and it was felt that there was a need to strengthen a little that subset of claims.

They are particular because often the consumer cannot verify them. If I say my product has been produced in a carbon-neutral way, it is not something that the consumer can really verify, because it's intangible, so to speak. There were precedents in the act for this as well in terms of performance claims.

The solution that has been selected was to ask companies to document properly and adequately their claim before making it. That's what is meant by the reversal, just an obligation to keep records of the evidence behind the claim before making it. Then the moment you've done that, then the reverse is back on, for example, the Competition Commissioner to say that this extension is not adequate or that the claim is misleading.

The Chair: Thank you. I have to interrupt you.

[*Translation*]

Senator Dalphond: I'll move on to Division 39. The act states that a corporation may be dissolved in certain circumstances, based on easily verifiable facts: there are no directors, no annual report, no activities, and no one can dispute these criteria. The criterion we're adding is somewhat more subjective. The Minister of Public Safety notifies the director that the company is listed in the criminal identity registry. There is an assessment of security information, for example, so it's more complicated. Am I to understand that the corporation will be notified and that it could challenge the minister's notice?

Mr. Simard: That's why it was included in the same list of clauses. Under the Criminal Code, when the Governor-in-Council identifies an organization as terrorist, that entity is added to the list. That is what the new criterion applies to. The Department of Public Safety was added for interpretive reasons, to ensure that there were no issues. A description is included in the list, but the name may differ or the association may decide to change its name or register under another name. This is to clarify that the entity that will determine —

La Loi sur la concurrence contient depuis longtemps des dispositions relatives à la publicité trompeuse. Il a toujours été interdit de mentir ou de faire des déclarations susceptibles d'induire les consommateurs en erreur. Mais lorsque nous avons réalisé une réforme complète de la Loi sur la concurrence et mené de vastes consultations publiques, l'écoblanchiment est vraiment ressorti comme une source de préoccupation importante pour les consommateurs en ce qui concerne l'évolution du marché. Lorsque le Parlement a examiné la proposition, il a également fait part d'une prolifération d'allégations trompeuses sur les avantages environnementaux, et il a estimé qu'il fallait renforcer légèrement ce sous-ensemble d'allégations.

Elles sont particulières, car souvent, le consommateur ne peut pas les vérifier. Si j'affirme que le procédé de fabrication de mon produit est carboneutre, ce n'est pas quelque chose que le consommateur peut vraiment vérifier, car c'est intangible, pour ainsi dire. Il y avait également des précédents dans la loi pour les allégations sur le rendement.

La solution retenue a consisté à demander aux entreprises de documenter correctement et adéquatement leur allégation avant de la présenter. C'est ce que l'on entend par l'inversion : il s'agit simplement de l'obligation de conserver les preuves à l'appui de l'allégation avant de la présenter. Une fois que cela a été fait, l'inversion est rétablie, par exemple, lorsque le commissaire à la concurrence déclare que cette prolongation n'est pas adéquate ou que l'allégation induit en erreur.

Le président : Merci. Je dois vous interrompre.

[*Français*]

Le sénateur Dalphond : Je vais à la section 39. La loi dit qu'une société peut être dissoute dans certaines circonstances, sur constat de circonstances facilement vérifiables; il n'y a pas d'administrateurs, ni de rapport annuel, ni d'activités, et personne ne peut contester ces critères. Celui que l'on ajoute est un critère un peu plus subjectif. Le ministre de la Sécurité publique avise le directeur que la société est inscrite au registre d'identité lié au crime. Il y a une évaluation des renseignements de sécurité, par exemple, donc c'est plus compliqué. Dois-je comprendre que la société sera avisée et qu'elle pourrait contester l'avis du ministre?

M. Simard : C'est pour cette raison que cela a été inclus dans la même liste d'articles. Conformément au Code criminel, quand le gouverneur en conseil identifie une organisation comme étant terroriste, cette entité est ajoutée à la liste. C'est à cela que le nouveau critère s'applique. On a ajouté le ministère de la Sécurité publique pour des raisons d'interprétation, pour faire en sorte qu'il n'y ait pas d'enjeu. Une description est incluse dans la liste, mais le nom peut différer ou l'association peut décider de changer de nom ou de s'enregistrer sous un autre nom. C'est pour préciser que l'entité qui va déterminer —

Senator Dalphond: Dissolution results in assets that will have no owner, so if this corporation were fully legal the week before being added to the list, it may own a building that was used for cultural purposes, so would the building become federal Crown property?

Mr. Simard: Having said that, it's really seen as a complement to the system that exists under the Criminal Code. Under the Criminal Code, if an entity feels that it has been wrongly included on the list, it can appeal to the minister; there is a process in place. In corporate law, there's already a process for reinstating entities. In the case of an entity that has been wrongly added to the list, it can initiate the appeal process under the Criminal Code, and then it can be removed from the list of terrorist entities. It can then apply to the director to be reinstated, and it will regain its property. This is seen as a complement to the process that exists under the Criminal Code.

The Chair: Thank you.

[English]

Senator Yussuff: I want to come back to Division 23. I think this is all a good development in the context of open banking, but when the Privacy Commissioner was here, I asked about this. Quite frequently, we're hearing of breaches of personal information by those who are responsible for protecting this in the first place, and yet, the commission doesn't have any authority to issue fines for these breaches. That's the regulation. Why isn't the government providing more stringent fine requirements for those who breach their responsibility as a way to protect the consumer and give us confidence that they know that, hey, if you do this, there is a consequence to this, because consumers are going to rely on whom to protect them? We're seeing this frequently with large institutions constantly breaching their responsibility of protecting the privacy of those who provide them with the information, and yet, very little is done. It has to go to a class action lawsuit to remedy the situation.

Mr. Chhabra: Thank you very much, senator, for your question.

Of course, broad reform of PIPEDA, including to empower the Privacy Commissioner with additional enforcement powers, including order making and the ability to issue administrative monetary penalties or to operate as part of a system that would contemplate administrative and monetary penalties, was a feature of two recent Parliaments under Bill C-11 and Bill C-27. Both of those bills died on the Order Paper at the time of prorogation of those Parliaments. The current government has highlighted an interest and an intent to bringing forward a new version of a bill that would seek to overhaul and modernize the PIPEDA framework, including contemplating appropriate enforcement

Le sénateur Dalphond : La dissolution amène des biens qui seront sans maître, donc si cette société était totalement légale la semaine avant d'être ajoutée sur la liste, il se peut qu'elle possède un immeuble qui a été utilisé à des fins culturelles, donc l'immeuble passerait dans les biens de la Couronne fédérale?

M. Simard : Cela dit, c'est vraiment vu comme un complément au régime qui existe conformément au Code criminel. Conformément au Code criminel, si une entité considère qu'elle a été incluse dans la liste à tort, elle peut en appeler auprès du ministre; il y a un processus qui existe. Dans la loi corporative, il y a déjà un processus qui existe pour faire renaître des entités. Dans le cas d'une entité ajoutée à la liste à tort, elle peut entamer le processus d'appel en vertu du Code criminel, puis elle pourra être retirée de la liste des entités terroristes, elle pourra faire la demande auprès du directeur pour être réinstituée, puis elle retrouvera sa propriété. C'est vu comme un complément au processus qui existe en vertu du Code criminel.

Le président : Merci.

[Traduction]

Le sénateur Yussuff : Je veux revenir à la section 23. Je pense que toutes ces mesures sont une bonne évolution dans le contexte du système bancaire ouvert, mais, lorsque le commissaire à la protection de la vie privée était ici, je lui ai posé la question. Nous entendons assez souvent parler d'atteintes aux renseignements personnels par les personnes chargées de les protéger, et pourtant, le commissariat n'est pas habilité à infliger des amendes pour ces atteintes. C'est le règlement. Pourquoi le gouvernement n'impose-t-il pas des amendes plus sévères à ceux qui manquent à leurs responsabilités, afin de protéger les consommateurs et de leur donner l'assurance que des conséquences sont rattachées aux actions? En effet, sur qui les consommateurs compteront-ils pour les protéger? Nous observons souvent de grandes institutions manquer à leur responsabilité de protéger la vie privée de ceux qui leur fournissent des renseignements, et pourtant, très peu de mesures sont prises. Il faut aller jusqu'au recours collectif pour remédier à la situation.

M. Chhabra : Merci beaucoup de votre question, sénateur.

Bien sûr, une vaste réforme de la LPRPDE, notamment pour accorder au commissaire à la protection de la vie privée des pouvoirs supplémentaires d'application de la loi, y compris la possibilité de rendre des ordonnances et d'imposer des sanctions administratives pécuniaires ou de fonctionner dans le cadre d'un système qui envisagerait des sanctions administratives et pécuniaires, a été envisagée au cours de deux législatures récentes dans le cadre des projets de loi C-11 et C-27. Ces deux projets de loi sont morts au Feuilleton au moment de la prorogation de ces législatures. Le gouvernement actuel a déclaré souhaiter et entendre présenter une nouvelle version d'un projet

tools, et cetera. That is a piece of work that the Minister of Artificial Intelligence and Digital Innovation, Mr. Solomon, has highlighted as a priority action that he's working to undertake and considering as part of an overall action plan to increase trust in artificial intelligence and digital technologies.

Senator Wallin: Just a quick follow-up, Mr. Simard, on something you said, because our whole discussion here is about the importance of data, we do have laws on the books for false advertising that already exist. The greenwashing bill was something that represented government policy, and that's why it was reflected there. You said the justification came from consumer complaints that kept popping up and concerns that kept popping up. What kind of data do you actually use to make these changes?

Mr. Chhabra: Thank you very much for the question, senator.

I think my colleague was reflecting on a significant piece of consultation work that the department undertook on the Competition Act reforms where we received, I think, more than a thousand pieces of submissions and feedback from Canadians, conducted a number of round tables and engagements across Canada, and the issue about greenwashing and the concerns about the Competition Bureau having adequate tools to take action against greenwashing were raised consistently in that consultation.

There were elements that were proposed by the government as part of Bill C-59 that were then modified in Parliament as well, so the proposal that ultimately was adopted by the House, by Parliament, and received Royal Assent, was both an amalgamation of proposals that the government put forward as well as amendments that had been carried in the House.

The Chair: Colleagues, that concludes our analysis for Divisions 23, 39 and 43. Thank you, official from ISSED, for coming today.

I will invite the people involved in Division 37 to come forward, so we are talking about the Finance Department and FINTRAC. I propose to limit discussion to 15 to 20 minutes maximum for this division in order to save time for the stablecoins and other divisions. I don't know if you have any opening remarks regarding Division 37, but you have the floor.

Erin Hunt, Director General, Financial Crimes and Security Division, Department of Finance Canada: My name is Erin Hunt. I am the Director General, Financial Crimes and Security at the Department of Finance, and I'm here with my

de loi qui chercherait à réviser et à moderniser le cadre de la LPRPDE, y compris en envisageant des outils d'application de la loi appropriés, etc. Il s'agit d'un travail que le ministre de l'Intelligence artificielle et de l'Innovation numérique, M. Solomon, a présenté comme une mesure prioritaire qu'il s'efforce d'entreprendre et qu'il envisage au sein d'un plan d'action global destiné à renforcer la confiance dans l'intelligence artificielle et les technologies numériques.

La sénatrice Wallin : J'ai juste une petite question complémentaire, monsieur Simard, concernant quelque chose que vous avez dit, car toute notre discussion ici porte sur l'importance des données. Nous avons déjà des lois en vigueur contre la fausse publicité. Le projet de loi sur l'écoblanchiment représentait la politique du gouvernement, et c'est pourquoi il s'y reflétait. Vous avez affirmé que la justification venait des plaintes des consommateurs qui ne cessaient de surgir et des préoccupations qui ne cessaient de surgir. Quel genre de données utilisez-vous réellement pour apporter ces changements?

M. Chhabra : Merci beaucoup de votre question, sénatrice.

Je pense que mon collègue faisait référence à une importante consultation que le ministère a entreprise dans le cadre de la réforme de la Loi sur la concurrence, au cours de laquelle nous avons reçu, je crois, plus d'un millier de mémoires et de commentaires de la part de Canadiens et organisé plusieurs tables rondes et séances de mobilisation à l'échelle du Canada. La question de l'écoblanchiment et les préoccupations quant à la possibilité que le Bureau de la concurrence ne dispose pas des outils adéquats pour lutter contre l'écoblanchiment ont été soulevées régulièrement durant cette consultation.

Certains éléments proposés par le gouvernement dans le projet de loi C-59 ont également été modifiés au Parlement. Ainsi, la proposition qui a finalement été adoptée par la Chambre, par le Parlement, et qui a reçu la sanction royale, représentait une combinaison des propositions présentées par le gouvernement et des modifications adoptées par la Chambre.

Le président : Chers collègues, voilà qui conclut notre analyse des sections 23, 39 et 43. Merci aux représentants d'ISDE d'être venus aujourd'hui.

J'invite les personnes concernées par la section 37 à se présenter. Il s'agit donc des représentants du ministère des Finances et du CANAFE. Je propose de limiter la discussion sur cette section à 15 ou 20 minutes afin de laisser du temps pour les cryptomonnaies stables et les autres sections. Je ne sais pas si vous avez des observations préliminaires à faire concernant la section 37, mais vous avez la parole.

Erin Hunt, directrice générale, Division des crimes financiers et de la sécurité, ministère des Finances Canada : Je m'appelle Erin Hunt. Je suis directrice générale de la Division des crimes financiers et de la sécurité au ministère

colleagues from the Department of Finance and FINTRAC to speak to you today about Division 37.

The pace of legislative and regulatory reforms to combat money laundering and terrorist financing in recent years has created opportunities to clarify certain provisions to ensure that they function as intended. This division proposes technical amendments to clarify four specific issues.

First, this division proposes to amend the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act and Schedule II of the Access to Information Act to ensure the confidentiality of reports of discrepancy and beneficial ownership information received under paragraph 73(1)(c) of the PCMLTFA. Regulations enforced since October 2025 establish a risk-based requirement for reporting material discrepancies and beneficial ownership information to Corporations Canada. This amendment will help clarify that the information contained in these discrepancy reports should not be made public to avoid tipping off criminals about actual or potential criminal investigations.

Second, this division proposes to modify the PCMLTFA to clarify that all regulations made under the act are the responsibility of the Minister of Finance. This amendment addresses possible confusion arising from amendments to combat trade-based money laundering that were brought into force in April 2025, given the Canada Border Services Agency's role in implementing some of these provisions.

[Translation]

Third, this provision proposes to amend the regulations made under the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act to ensure business relationship requirements apply to for mortgage brokers, administrators and lenders.

This amendment is necessary to correct an inconsistency in this provision that was created when it was amended to include title insurers, an amendment that came into effect in October of this year.

Finally, this section also proposes to amend the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act to clarify that certain provisions apply to all financial donations.

des Finances, et je suis ici aujourd'hui avec mes collègues du ministère des Finances et du CANAFE pour vous parler de la section 37.

Le rythme des réformes législatives et réglementaires visant à lutter contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes ces dernières années a permis de clarifier certaines dispositions pour veiller à ce qu'elles fonctionnent comme prévu. Cette section propose des modifications techniques destinées à clarifier quatre points précis.

Tout d'abord, cette section propose une modification de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, ou LRPCFAT, et de l'annexe II de la Loi sur l'accès à l'information afin de garantir la confidentialité des déclarations d'écarts et des renseignements sur la propriété effective reçus en vertu de l'alinéa 73(1)c) de la LRPCFAT. La réglementation en vigueur depuis octobre 2025 établit une exigence fondée sur le risque pour la déclaration des écarts importants et des renseignements sur la propriété effective à Corporations Canada. Cette modification permettra de préciser que les renseignements contenus dans ces déclarations d'écarts ne doivent pas être rendus publics, de sorte que les criminels ne soient pas prévenus d'enquêtes criminelles réelles ou potentielles.

Deuxièmement, cette section propose de modifier la LRPCFAT afin de préciser que tous les règlements pris en vertu de cette loi relèvent de la responsabilité du ministre des Finances. Cette modification vise à dissiper toute confusion pouvant découler des modifications destinées à lutter contre le blanchiment d'argent par voie commerciale qui sont entrées en vigueur en avril 2025, compte tenu du rôle que joue l'Agence des services frontaliers du Canada dans la mise en œuvre de certaines de ces dispositions.

[Français]

Troisièmement, cette disposition propose de modifier les règlements pris en application de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, afin de garantir l'application des exigences relatives à l'établissement d'une relation d'affaires pour les courtiers, les administrateurs et les prêteurs hypothécaires.

Cette modification est nécessaire pour corriger une incohérence dans cette disposition qui a été créée lorsqu'elle a été modifiée pour inclure les assureurs de titre, une modification qui est entrée en vigueur en octobre de cette année.

Enfin, cette section propose également de modifier la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, afin de préciser que certaines dispositions s'appliquent à tous les dons financiers.

[English]

I am pleased to answer any questions.

The Chair: Thank you, Ms. Hunt.

Senator C. Deacon: I'm really pleased that we saw private-to-private data sharing go through a few years ago. I think it was the feds, but I can't remember. My concern is that we still have so much more to do, and I'd like to know what suggestions you got from our major banks in particular on ways that we could be doing a much better job in tracking money laundering and terrorist financing. What are they coming forward with? They're the ones who are most involved and engaged and have seen most of the effects and activity. What are they bringing forward to you?

Ms. Hunt: That's an excellent question, senator, and I can agree with you very clearly that we are very actively engaged with our banking sector as they are some of the most important entities in Canada's regime to report under the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act.

One of the initiatives that the government has brought forward with the collaboration of the banks recently was the Integrated Money Laundering Intelligence Partnership, and one of the issues that they have provided to us that is really important to them is a clarification that is brought forward under Bill C-2, which the government has also indicated under the budget as something that's very important to be able to support information sharing under that new partnership, which is between Canada's largest banks and the RCMP, supported by the Department of Finance and the Department of Public Safety. We see this as a way for the banks and the RCMP to share more information on specific cases to be able to help advance money laundering and terrorist financing investigations in a more active way, and we think that's a really important provision that hopefully will be able to move forward in the near future.

Senator C. Deacon: What alternatives are you looking for to replace suspicious activity reports, which I think can be argued as increasing the pile of hay that you are now looking for a needle in and is not the most effective way. Are you looking at algorithmic solutions in the banks? When are we going to start to see something where we can be not at risk of being judged internationally as being as bad as evidence suggests we are?

[Traduction]

Je suis heureuse de répondre à toutes vos questions.

Le président : Merci, madame Hunt.

Le sénateur C. Deacon : Je suis vraiment heureux que le partage de données de particulier à particulier ait été mis en place il y a quelques années. Je pense que c'était l'initiative du gouvernement fédéral, mais je ne m'en souviens plus très bien. Ce qui me préoccupe, c'est qu'il reste encore beaucoup à faire, et j'aimerais savoir quelles suggestions vous avez reçues de nos grandes banques en particulier sur les moyens d'améliorer considérablement la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. Que proposent-elles? Ce sont elles qui sont les plus engagées et mobilisées et qui ont observé la plupart des effets et des activités. Que vous proposent-elles?

Mme Hunt : C'est une excellente question, monsieur le sénateur. Je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire que nous mobilisons très activement notre secteur bancaire, car il s'agit de l'une des entités les plus importantes du régime canadien en matière de déclaration en vertu de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

L'une des initiatives que le gouvernement a mises en place récemment en collaboration avec les banques est le Partenariat intégré sur le renseignement en matière de blanchiment d'argent, et l'une des questions qu'il nous a soumises et qui lui tient vraiment à cœur est une clarification proposée dans le projet de loi C-2, que le gouvernement a également mentionnée dans le budget en soulignant qu'elle est importante pour soutenir l'échange de renseignements dans le cadre de ce nouveau partenariat, qui se fait entre les plus grandes banques canadiennes et la Gendarmerie royale du Canada, ou GRC, avec le soutien du ministère des Finances et du ministère de la Sécurité publique. Nous estimons qu'il s'agit d'un moyen pour les banques et la GRC de s'échanger davantage de renseignements sur des cas particuliers afin de faire avancer plus activement les enquêtes sur le blanchiment d'argent et sur le financement des activités terroristes, et nous pensons qu'il s'agit d'une disposition vraiment importante qui, espérons-le, pourra être mise en œuvre dans un avenir rapproché.

Le sénateur C. Deacon : Quelles solutions de rechange étudiez-vous pour remplacer les déclarations d'activités douteuses, qui, selon moi, ne font qu'ajouter à la botte de foin dans laquelle vous cherchez actuellement une aiguille et ne constituent pas la solution la plus efficace? Étudiez-vous des solutions algorithmiques dans les banques? Quand commencerons-nous à voir apparaître des solutions qui nous éviteront d'être jugés au niveau international comme étant aussi inefficaces que les preuves l'indiquent?

Ms. Hunt: Thank you for the question, senator.

I think Canada has a strong regulatory regime and one that continues to evolve, and I think what we've learned is that the criminals continue to find ways to find the loopholes in the system. We continue to make changes to the system to try to make sure that it is as effective and efficient as possible.

Suspicious transaction reports are a really important foundational pillar to Canada's regime but are not the only reports that our reporting entities submit. They provide a lot of really important information about what elements are raising suspicion within their vast knowledge resources, and this information is really foundational to support investigations.

We continue to engage with the banks to see if there are ways that we can streamline, improve and strengthen the reporting process from a policy perspective but also with our colleagues at FINTRAC, who can look at it from very practical perspectives, because sometimes those operational collaborations can help streamline how the reports are submitted and the speed at which those reports are submitted. Those are the types of ongoing engagements that we find are really critical to have with our largest reporting entities to ensure that they're able to support the regime as effectively and efficiently as possible.

Senator Loffreda: Thank you, Erin, for your detailed comments and for being here, and thank you to all our panellists.

I will continue on that. You spoke on the intent, and the intent is obviously there. We have to improve and we have to get better, but my question is whether Division 37 specifically will materially improve the quality and usefulness of disclosures to FINTRAC and whether new obligations will reduce existing gaps in reporting by high-risk sectors. Perhaps give me an example of a high-risk sector and how Division 37 will improve the gap there and if anything more could be done.

Ms. Hunt: Thank you for the question.

Maybe I'll take it in several different parts. These technical amendments don't specifically focus on the reporting element. They're clarifying certain elements in the regime but are really important foundational pieces throughout the regime.

The first one is to support a new discrepancy reporting framework that we are establishing to support our new beneficial ownership framework at the federal level, which is a really

Mme Hunt : Je vous remercie de votre question, monsieur le sénateur.

Je pense que le Canada dispose d'un régime de réglementation solide qui continue d'évoluer, et je pense que nous avons appris que les criminels continuent de trouver des échappatoires dans le système. Nous continuons d'apporter des modifications au système pour nous assurer qu'il est aussi efficace et efficient que possible.

Les déclarations d'opérations douteuses constituent un pilier fondamental du régime canadien, mais elles ne sont pas les seules déclarations soumises par nos entités déclarantes. Elles fournissent de nombreux renseignements très importants sur les éléments qui suscitent des soupçons au sein de leurs vastes ressources de connaissances, et ces renseignements sont vraiment fondamentaux pour soutenir les enquêtes.

Nous continuons de mobiliser les banques afin de déterminer s'il existe des moyens de rationaliser, d'améliorer et de renforcer le processus de déclaration du point de vue des politiques, mais aussi avec nos collègues du CANAFE, qui peuvent l'examiner de points de vue très pratiques, car ces collaborations opérationnelles peuvent parfois contribuer à rationaliser la manière dont les déclarations sont soumises et la rapidité avec laquelle elles le sont. Ce sont là des types de collaborations continues qu'il est indispensable, selon nous, d'entretenir avec nos plus grandes entités déclarantes afin de garantir qu'elles sont en mesure de soutenir le régime de la manière la plus efficace et efficiente possible.

Le sénateur Loffreda : Je vous remercie, madame Hunt, de vos commentaires détaillés et de votre présence. Je remercie aussi l'ensemble du groupe de témoins.

Je vais poursuivre dans cette voie. Vous avez parlé de l'intention, et l'intention est manifeste. Nous devons nous améliorer et nous devons faire mieux, mais ma question est de savoir si la section 37 améliorera concrètement la qualité et l'utilité des déclarations au CANAFE et si les nouvelles obligations réduiront les lacunes existantes dans les déclarations des secteurs à haut risque. Pouvez-vous me donner un exemple de secteur à haut risque et m'expliquer en quoi la section 37 comblera les lacunes dans ce domaine et si d'autres mesures pourraient être prises?

Mme Hunt : Je vous remercie de votre question.

Je vais peut-être y répondre en plusieurs parties. Ces modifications techniques ne portent pas expressément sur l'élément de la déclaration. Elles clarifient certains éléments du régime, mais elles constituent des éléments fondamentaux très importants dans tout le régime.

La première consiste à soutenir un nouveau cadre de déclaration des écarts que nous mettons en place pour appuyer notre nouveau cadre sur la propriété effective au niveau fédéral,

important tool to be able to identify the beneficial owners of Canada's corporations. FINTRAC's research has identified that corporations are abused in some 70% of money-laundering cases in Canada, so that's a really foundational piece.

The second is to clarify where regulations are coming from and who is responsible for regulations. This is just to ensure that there is no confusion with the way that the regulations are written.

The third one is to ensure that the administrators, mortgage lenders and mortgage brokers are clearly identified in part of the regulations. They already have obligations under the act, but there was an area where one of the regulations came into force after another one and there was a bit of wording changes that we needed to clarify. Those entities are a very important addition to Canada's Anti-Money Laundering and Anti-Terrorist Financing Regime given the risks that we have seen within Canada's real estate sector, so we've made sure that there are obligations on all elements of the real estate sector to ensure that we're identifying all of those gaps and are able to identify the risks in Canada's system.

The last is another clarification which we have discovered when we were learning more about charitable donations. The regulations speak to charitable donations, but actually we only wanted to speak about all donations whether they are charitable or not. There is a confusion in there.

Those are the principles of these changes. We think that these are foundational to ensure that there is clarity in the law but are not the only pieces. That's why the budget spoke to the commitment to stand up a financial crime agency as well as the commitment to Bill C-12 and Bill C-2, both of which bring forward more ambitious changes and a broad range of changes to support Canada's money-laundering regime overall.

Senator Varone: I applaud these changes. Money laundering and terrorist financing are all part of the Canadian underground economy, the underbelly of Canadian society. But what are we doing on the other side of the underground economy? What tools do you have to go after that? I'm talking about the cash workers, those that finish a basement in drywall, the plumber who only works for cash, the guy who delivers your food only for cash or the PSW that has a second shift and only wants to work for cash. It is a scourge on our economy, and I see nothing here that even attempts to go after that incredibly large segment of the underground market.

qui est un outil vraiment important pour identifier les bénéficiaires effectifs des sociétés canadiennes. Les recherches menées par le CANAFE ont révélé que les sociétés sont utilisées à des fins abusives dans environ 70 % des cas de blanchiment d'argent au Canada, ce qui en fait un élément vraiment fondamental.

La deuxième consiste à clarifier d'où provient la réglementation et qui en est responsable. Il s'agit simplement de s'assurer qu'il n'y a pas de confusion quant à la manière dont la réglementation est rédigée.

La troisième consiste à veiller à ce que les administrateurs, les prêteurs hypothécaires et les courtiers hypothécaires soient clairement mentionnés dans une partie du règlement. Ils ont déjà des obligations en vertu de la loi, mais il y avait un domaine où l'un des règlements est entré en vigueur après un autre et où il y a eu des modifications du libellé que nous devons clarifier. Ces entités constituent un ajout très important au Régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, compte tenu des risques que nous avons observés dans le secteur immobilier canadien. Nous avons donc veillé à ce qu'il y ait des obligations vis-à-vis tous les éléments du secteur immobilier, afin de veiller à ce que nous puissions relever toutes ces lacunes et déterminer les risques présents dans le système canadien.

La dernière est une autre précision que nous avons découverte lorsque nous nous sommes renseignés davantage sur les dons de bienfaisance. La réglementation traite des dons de bienfaisance, mais, en réalité, nous voulions seulement parler de tous les dons, qu'ils soient de bienfaisance ou non. Une source de confusion s'y est glissée.

Ce sont là les principes qui motivent ces changements. Nous estimons qu'ils sont essentiels pour garantir la clarté de la loi, mais ils ne sont pas les seuls éléments auxquels il faut s'intéresser. Voilà pourquoi le budget mentionne l'engagement de créer une agence contre les crimes financiers ainsi que l'engagement d'adopter les projets de loi C-12 et C-2, qui proposent tous deux des changements plus ambitieux et un large éventail de modifications visant à soutenir le régime canadien de lutte contre le blanchiment d'argent dans son ensemble.

Le sénateur Varone : Je salue ces changements. Le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes font partie intégrante de l'économie souterraine canadienne, le ventre mou de la société canadienne. Mais que faisons-nous de l'autre côté de l'économie souterraine? De quels outils disposez-vous pour lutter contre cela? Je parle des travailleurs payés en argent comptant, ceux qui finissent un sous-sol en cloisons sèches, du plombier qui ne travaille que pour de l'argent comptant, du livreur qui effectue les livraisons en échange d'argent comptant seulement ou du préposé aux services de soutien à la personne qui a un deuxième emploi et ne veut travailler que pour de l'argent comptant. C'est un fléau pour

Ms. Hunt: Thank you for the question.

You are right that these specific provisions don't address the cash measure. Cash is one of the primary tools used by money launderers and criminals because essentially you can't track it. The government has put forward in Bill C-2 — and reaffirmed its commitment in the budget this year — the desire to try to address this most prominent form of money laundering, which is also used for other crimes such as tax evasion.

There are two specific commitments brought forward in Bill C-2 and reaffirmed in the budget. The first is a restriction on cash for large transactions over \$10,000. This is important to make sure that our businesses remain safe and that we're being transparent in the use of cash for large transactions. Second, it would be to prevent cash deposits in other people's bank accounts, so what are called third-party cash deposits. This is a typical money-laundering technique where money mules, people, are used to put dirty money in other people's bank accounts in a way to try to hide the illicit origin of the proceeds. That would ban the ability of people to do that. You can still put cash in your own account and then you can transfer that to other people's accounts using traceable means which allows us to make sure that we're nipping that abuse of cash in the bud.

Senator McBean: When you said criminals will continue to find loopholes in the system, it reminded me of my previous life in sport. It used to be that the science of taking drugs was well ahead of the science of testing for drugs. My information is out of date now, but I'll continue with it. It used to be that the science of taking drugs was six to eight years, or two Olympic cycles, ahead of testing. Every now and then there is a breakthrough that closes the gap. I am wondering if these divisions help you close the gap significantly and where you are in the catching-the-criminal process.

Ms. Hunt: I think these provisions — accompanied by the things in Bill C-2, as well as the changes in Bill C-12, as well as the proposal in Budget 2025 to stand up a new financial claims agency — are the types of ambitious proposals that will help us continue to move ahead and respond actively and effectively to money laundering and terrorist financing in Canada.

notre économie, et je ne vois rien ici qui tente même de s'attaquer à ce segment incroyablement important du marché noir.

Mme Hunt : Je vous remercie de votre question.

Vous avez raison d'affirmer que ces dispositions particulières ne traitent pas de la question de l'argent comptant. L'argent comptant constitue l'un des principaux outils utilisés par les blanchisseurs d'argent et les criminels, car il est pratiquement impossible à retracer. Le gouvernement a présenté dans le projet de loi C-2 — et il a réaffirmé son engagement à cet égard dans le budget de cette année — sa volonté de s'attaquer à cette forme très répandue de blanchiment d'argent, qui est également utilisée pour d'autres crimes tels que l'évasion fiscale.

Le projet de loi C-2 prévoit deux engagements précis, qui ont été réaffirmés dans le budget. Le premier concerne la restriction des transactions en espèces supérieures à 10 000 \$. Cette mesure est importante pour garantir la sécurité de nos entreprises et l'utilisation transparente des espèces pour les transactions importantes. Le second engagement consiste à empêcher les dépôts en espèces dans les comptes bancaires d'autres personnes, c'est-à-dire ce qu'on appelle les dépôts en espèces de tiers. Il s'agit d'une technique classique de blanchiment d'argent qui consiste à utiliser des mules financières, c'est-à-dire des personnes qui déposent de l'argent sale dans les comptes bancaires d'autres personnes afin de dissimuler l'origine illicite des produits. Cette mesure interdirait aux gens de recourir à cette pratique. On pourra toujours déposer des espèces dans son propre compte, puis les transférer dans le compte d'autres personnes en utilisant des moyens traçables, ce qui nous permettra de nous assurer que nous tuons dans l'œuf le problème de l'utilisation abusive des espèces.

La sénatrice McBean : Lorsque vous avez affirmé que les criminels continueront à trouver des échappatoires dans le système, cela m'a rappelé ma vie antérieure dans les sports. Autrefois, la science de la prise de drogues était beaucoup plus avancée que celle du dépistage de drogues. Mes renseignements sont désormais obsolètes, mais je poursuis. Autrefois, la science de la prise de drogues avait six à huit ans d'avance, soit deux cycles olympiques, sur le dépistage de drogues. De temps à autre, une avancée technologique permet de combler cet écart. Je me demande si ces sections vous aident à réduire considérablement cet écart et où vous en êtes dans votre lutte contre la criminalité.

Mme Hunt : Je pense que ces dispositions — accompagnées des mesures prévues dans le projet de loi C-2, des modifications apportées dans le projet de loi C-12 et de la proposition contenue dans le budget de 2025 consistant à créer une nouvelle agence des créances — sont le genre de propositions ambitieuses qui nous aideront à continuer d'aller de l'avant et à lutter activement et efficacement contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes au Canada.

Canada participates in the Financial Action Task Force, for example, which is the international standard setter for anti-money laundering and anti-terrorist financing to make sure that we remain on the cutting edge of international typologies and other issues and to ensure that we understand how criminals are moving money both domestically but also internationally. Our changes being brought forward are to respond to the typologies that we see emerging. The government has repeatedly brought forward changes, recognizing the importance of being nimble, and bringing forward changes in a regular way to assure that we continue to remain on top of the typologies and issues with respect to Canada's Anti-Money Laundering and Anti-Terrorist Financing Regime.

Senator McBean: You think these are the kind of things that will make the criminals be wary or they're cutting edge enough that you feel the criminals are worried about these?

Ms. Hunt: I think the direction setting in the budget, which establishes a new agency to tackle financial crimes, an ambitious package of amendments to ensure that companies that have obligations under Canada's Anti-Money Laundering and Anti-Terrorist Financing Regime don't treat them as a cost of doing business but as an important role to play to ensure that they are contributing to Canada's regime, and to ensure that Canada's disclosures and financial intelligence are getting to an even broader range of authorities with the Canadian government or within Canada, to have them utilize that information in their investigations — yes, I think those are the types of things that are really important to address these issues.

The Chair: Thank you, senators. That concludes our discussion on Division 37. I want to congratulate Ms. Hunt for her very salient and concise answers. We are impressed. Thank you to your colleagues as well.

I propose moving to Division 45.

[Translation]

I would like to invite Ms. Hamel and Ms. Wong to speak. Welcome back.

[English]

For the benefit of other Department of Finance officials, we will probably not hear from you on the other divisions because of a lack of time. Thank you for coming, but it's unlikely we'll have time to go to other divisions. We have a hard stop at 5:20 because we have to go to vote and it's a walk from here.

Ainsi, le Canada participe aux travaux du Groupe d'action financière, qui est l'organisme international chargé d'établir les normes en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, afin de rester à la pointe des typologies internationales et d'autres questions et de comprendre comment les criminels transfèrent des fonds à l'échelle nationale, mais aussi à l'échelle internationale. Les modifications que nous proposons visent à réagir aux typologies qui émergent. Le gouvernement a proposé à plusieurs reprises des modifications, reconnaissant l'importance d'être agiles et d'apporter des changements régulièrement afin de nous assurer que nous restons à la pointe des typologies et des questions qui touchent au Régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

La sénatrice McBean : Pensez-vous que ce genre de mesures inciteront les criminels à la prudence et qu'elles sont suffisamment novatrices pour que les criminels s'en inquiètent?

Mme Hunt : Je pense que l'orientation établie dans le budget, qui prévoit la création d'une nouvelle agence de lutte contre les crimes financiers, un ensemble ambitieux de modifications visant à garantir que les entreprises soumises aux obligations du Régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes ne les considèrent pas comme un coût d'exploitation, mais comme un rôle important à jouer pour s'assurer qu'elles contribuent au régime canadien, et à garantir que les divulgations et les renseignements financiers du Canada soient transmis à un éventail encore plus large d'autorités au sein du gouvernement canadien ou au Canada, afin qu'elles utilisent ces renseignements dans leurs enquêtes — oui, je pense que ce sont là des mesures vraiment importantes pour aborder ces questions.

Le président : Merci, honorables sénateurs. Voilà qui conclut notre discussion sur la section 37. Je tiens à féliciter Mme Hunt de ses réponses très pertinentes et concises. Nous sommes impressionnés. Je remercie aussi vos collègues.

Je propose de passer à la section 45.

[Français]

J'inviterais Mme Hamel et Mme Wong à intervenir. Nous vous souhaitons de nouveau la bienvenue.

[Traduction]

Dans l'intérêt des autres représentants du ministère des Finances, je tiens à dire que nous n'aurons probablement pas l'occasion de vous entendre parler des autres sections, faute de temps. Merci d'être venus, mais il est peu probable que nous ayons le temps de passer aux autres sections. Nous devons absolument nous arrêter à 17 h 20, car nous devons aller voter et que c'est un peu loin à pied.

[*Translation*]

Welcome back, Ms. Hamel. I know you're involved in Division 9, which deals with the open banking system. For now, it's time for you to make your opening remarks on Division 45, which deals with stablecoin. You have the floor.

Judith Hamel, Director General, Financial Services Division, Department of Finance Canada: Thank you very much.

[*English*]

The new stablecoin act is a new framework that will regulate the issuance of fiat-backed stablecoins made available in Canada. It is part of the government's plan to support innovation and competition in Canada's financial sector and aims to provide a regulated environment and a safe and predictable space for stablecoin issuers to operate in Canada.

The act applies only to fiat-backed stablecoins, which are stablecoins that are designed to maintain a stable value relative to a fiat currency such as the Canadian dollar or the U.S. dollar. The act does not apply to stablecoins that are not pegged to a fiat currency. The act covers both Canadian and foreign issuers and fiat-backed stablecoins that are delimited in the Canadian dollar and other currencies.

The framework applies to issuers that are not already regulated as financial institutions. In other words, the act does not apply to financial institutions such as banks or credit unions or caisses populaires, as these are already subject to comprehensive rules on all their service offerings.

Attention was also given so that the proposed legislation respects our constitutional background respecting provincial jurisdiction over securities trading, while recognizing federal jurisdiction over the regulation of payment and interprovincial and international trade. The proposed approach respects this while ensuring that there are strict and comprehensive requirements for all issuers in Canada.

These requirements include maintaining reserves worth 100% or more of the value of the stablecoins that have been issued, and the reserves have to be in cash or in high-quality cash equivalent assets. Redeeming stablecoins at par is another requirement, and maintaining a transparent redemption policy for stablecoin holders will be required. There will be a need to establish risk-management policies and maintaining other safeguards such as protection of personal information, cybersecurity, and the

[*Français*]

On vous souhaite de nouveau la bienvenue, madame Hamel. Je sais que vous êtes impliquée dans la section 9, qui concerne le système bancaire ouvert. Pour l'instant, c'est le moment de faire vos remarques liminaires sur la section 45, qui porte sur les cryptomonnaies stables. La parole est à vous.

Judith Hamel, directrice générale, Division des services financiers, ministère des Finances Canada : Merci beaucoup.

[*Traduction*]

La nouvelle loi sur les cryptomonnaies stables est un nouveau cadre qui réglemeta l'émission de cryptomonnaies stables adossées à une monnaie fiduciaire qui sont offertes au Canada. Elle s'inscrit dans l'intention du gouvernement d'appuyer l'innovation et la concurrence dans le secteur financier canadien et vise à mettre en place un environnement réglementé et un espace sûr et prévisible pour les émetteurs de cryptomonnaies stables exerçant leurs activités au Canada.

La loi s'applique uniquement aux cryptomonnaies stables adossées à une monnaie fiduciaire, c'est-à-dire aux cryptomonnaies stables conçues pour maintenir une valeur stable par rapport à une monnaie fiduciaire telle que le dollar canadien ou le dollar américain. La loi ne s'applique pas aux cryptomonnaies stables qui ne sont pas indexées sur une monnaie fiduciaire. La loi vise à la fois les émetteurs canadiens et étrangers et les cryptomonnaies stables adossées à une monnaie fiduciaire qui sont délimitées en dollars canadiens et dans d'autres devises.

Le cadre s'applique aux émetteurs qui ne sont pas déjà réglementés en tant qu'institutions financières. Autrement dit, la loi ne s'applique pas aux institutions financières telles que les banques, les coopératives de crédit ou les caisses populaires, car celles-ci sont déjà assujetties à des règles exhaustives concernant l'ensemble de leur offre de services.

On a aussi cherché à ce que le projet de loi respecte notre contexte constitutionnel en matière de compétence provinciale sur le commerce des valeurs mobilières, tout en reconnaissant la compétence fédérale sur la réglementation des paiements et du commerce interprovincial et international. L'approche proposée respecte ces principes tout en garantissant des exigences strictes et exhaustives pour tous les émetteurs au Canada.

Ces exigences comprennent le maintien de réserves équivalentes à 100 % ou plus de la valeur des cryptomonnaies stables émises, et les réserves doivent être constituées d'espèces ou d'actifs de haute qualité équivalents à des espèces. Le rachat des cryptomonnaies stables à la valeur nominale est une autre exigence, et le maintien d'une politique de rachat transparente pour les détenteurs de cryptomonnaies stables sera nécessaire. Il sera nécessaire de mettre en place des politiques de gestion des

recovery and resolution plans. The issuers will have to register with the Bank of Canada.

These requirements are consistent with international frameworks regulating stablecoins, and they align with the recommendation of the Financial Stability Board.

[*Translation*]

The act will be enforced by the Bank of Canada, which will conduct ongoing supervision of issuers covered by the act.

The act provides the Bank of Canada with the authority to enforce compliance, including a system of administrative monetary penalties.

In addition, the act gives the Minister of Finance the authority to work with national security agencies and FINTRAC to ensure that issuers don't pose a risk to national security and to ensure compliance with the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act.

The stablecoin bill doesn't cover activities other than issuance. However, on page 596 of Bill C-15, you'll find consequential amendments to the Retail Payment Activities Act, to allow for the regulation of the activities of payment service providers that perform payment functions using prescribed stablecoins.

The Chair: Colleagues, we have about 15 minutes left, so you will each have two minutes for questions.

[*English*]

Senator C. Deacon: It's very nice to see you here again. Thank you for coming in.

At a strategic level, what thought has the Bank of Canada put into the extent to which stablecoin payment rail might usurp all the long-standing efforts that have been in place around real-time payments in Canada? The real-time rail keeps getting delayed. This is a new approach and certainly being widely considered internationally as a new payment rail. Has there been consideration into how that may be disrupting strategically efforts that have been in for many years and finally give us a solution in real-time payments?

[*Translation*]

Ms. Hamel: Thank you for the question.

risques et de maintenir d'autres mesures de protection telles que la protection des renseignements personnels, la cybersécurité et les plans de redressement et de résolution. Les émetteurs devront s'enregistrer auprès de la Banque du Canada.

Ces exigences sont conformes aux cadres internationaux réglementant les cryptomonnaies stables, et s'alignent sur les recommandations du Conseil de stabilité financière.

[*Français*]

La loi sera appliquée par la Banque du Canada, qui assurera une surveillance continue des émetteurs visés par la loi.

La loi confère à la Banque du Canada le pouvoir d'exercer des mesures d'exécution pour assurer la conformité, y compris un régime de sanctions administratives pécuniaires.

De plus, la loi confère au ministre des Finances le pouvoir de travailler avec les organismes de sécurité nationale et le CANAFE, afin de faire en sorte que les émetteurs ne présentent pas de risque pour la sécurité nationale, de même que d'assurer la conformité de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

Le projet de loi sur les cryptomonnaies stables ne couvre pas les activités autres que l'émission. Cependant, vous trouverez à la page 596 du projet de loi C-15 des modifications corrélatives à la Loi sur les activités associées aux paiements de détail, afin de permettre la réglementation des activités des fournisseurs de services de paiement qui exécuteraient des fonctions de paiement au moyen de cryptomonnaies stables prescrites.

Le président : Chers collègues, il nous reste environ 15 minutes, donc vous aurez deux minutes chacun pour les interventions.

[*Traduction*]

Le sénateur C. Deacon : Je suis très heureux de vous revoir ici. Merci d'être venus.

Sur le plan stratégique, quelle réflexion la Banque du Canada a-t-elle menée sur la mesure dans laquelle le système de paiement par cryptomonnaies stables pourrait supplanter tous les efforts déployés depuis longtemps en ce qui concerne les paiements en temps réel au Canada? Le système de paiement en temps réel ne cesse d'être retardé. Il s'agit d'une nouvelle approche qui est largement considérée à l'échelle internationale comme un nouveau système de paiement en temps réel. A-t-on réfléchi à la manière dont cela pourrait perturber les efforts stratégiques déployés depuis de nombreuses années et nous apporter enfin une solution de paiements en temps réel?

[*Français*]

Mme Hamel : Je vous remercie pour la question.

[English]

I won't answer for the Bank of Canada. I'm from the Department of Finance.

It's an excellent question. Yes, people have been thinking about that specifically, including us at the Department of Finance, and at the Bank of Canada too. The challenge for the legislator at this stage is that it's a very fast-moving space, and it's not obvious to see exactly how it will evolve in the coming years or decades. For now, the proposed legislation wants to ensure that innovation can happen in Canada. The aim is to create the space, and it's also to protect the users of stablecoins in Canada that are not protected at the moment.

Senator C. Deacon: I really like that answer, I have to say, because what I hear you saying is you want to enable the innovation to occur and see which way the market goes, but you want the innovation to occur in a regulated space.

My question then is: That's not how we tend to regulate in Canada. There is a cultural shift when you're following innovation and making sure there is safety and security for consumers, rather than innovators bumping up against regulation and being told that's not how we do it. There is a big culture shift. Is Finance Canada getting ready for that culture shift?

Ms. Hamel: Hopefully, we are.

Senator C. Deacon: This cannot be by accident, is really my point.

Ms. Hamel: No, it's not by accident.

Senator Fridhandler: In your introduction, you spoke to the potential hybrid jurisdiction that might exist here. It's an area that bothers me. I'm wondering whether you're being polite or whether the department has a view. There were several Supreme Court cases that spoke about credit cards and spoke to insurance not being in the exclusive jurisdiction under the Constitution. Amendments during the Harper government period to the preamble to the Bank Act talked about banking services and banking products. Would you assert exclusive jurisdiction on stablecoin, or will you share it with the provincial securities regulators?

Ms. Hamel: As I mentioned in my introduction, the stablecoin act covers the issuance activity only of stablecoin issuers, not the use cases. There are amendments being made to the Retail Payment Activities Act to enable the regulation of payment

[Traduction]

Je ne vais pas répondre au nom de la Banque du Canada. Je travaille pour le ministère des Finances.

C'est une excellente question. Oui, les gens y ont réfléchi, notamment au ministère des Finances et à la Banque du Canada. Le défi pour le législateur à ce stade est que ce domaine évolue très rapidement et qu'il est difficile de prévoir exactement comment il va évoluer dans les années ou les décennies à venir. Pour l'instant, le projet de loi veut garantir que l'innovation puisse se développer au Canada. L'objectif est de créer un espace propice à l'innovation, mais aussi de protéger les utilisateurs de cryptomonnaies stables au Canada, qui ne sont pas protégés à l'heure actuelle.

Le sénateur C. Deacon : J'aime beaucoup cette réponse, je dois dire, car ce que j'entends, c'est que vous voulez laisser place à l'innovation et voir dans quelle direction va le marché, mais que vous voulez que l'innovation se produise dans un espace réglementé.

Ma question est donc la suivante : ce n'est pas ainsi que nous avons tendance à réglementer les choses au Canada. Il y a un changement culturel qui intervient lorsque l'on suit l'innovation et que l'on veille à la sécurité et à la sûreté des consommateurs, plutôt que de laisser les innovateurs se heurter à la réglementation et se faire dire que ce n'est pas ainsi que nous procédons. Il y a un grand changement culturel qui se produit. Le ministère des Finances Canada se prépare-t-il à ce changement culturel?

Mme Hamel : Nous l'espérons bien.

Le sénateur C. Deacon : Ce que je veux dire, c'est que cela ne peut pas arriver par hasard.

Mme Hamel : Non, ce n'est pas par hasard.

Le sénateur Fridhandler : Dans votre introduction, vous avez évoqué la possibilité d'une compétence hybride dans ce domaine. C'est une question qui me préoccupe. Je me demande si vous êtes polie ou bien si le ministère a un avis sur la question. Plusieurs affaires examinées par la Cour suprême portaient sur les cartes de crédit et ont établi que l'assurance n'était pas une compétence exclusive en vertu de la Constitution. Les modifications apportées au préambule de la Loi sur les banques pendant le mandat du gouvernement Harper faisaient référence aux services et produits bancaires. Revendiqueriez-vous la compétence exclusive sur les cryptomonnaies stables, ou la partageriez-vous avec les organismes provinciaux de réglementation des valeurs mobilières?

Mme Hamel : Comme je l'ai mentionné dans mon introduction, la Loi sur les cryptomonnaies stables couvre uniquement les activités d'émission des émetteurs de cryptomonnaies stables, et non les cas d'utilisation. Des

service providers that would be using stablecoins as a unit of payment.

I listened to the testimony of the CSA earlier today, and they were referring to the use of stablecoins in a crypto-trading platform, for example, which is an activity that they aren't currently regulating, and we see them continuing to regulate these activities, yes.

Senator Fridhandler: To follow up on another question I posed to the CSA reps on the provisions relative to creditor protection of the reserve of the issuer and my skepticism on the provision being able to do that, there is a consumer risk here.

Ms. Hamel: Yes. Thank you for the question.

It's a very good and valid point. It's a concern that we have heard from others since the tabling of the BIA, and it's an issue that we are looking into. As we're developing the regulations for the stablecoin act, we're also considering how we can improve the protection of consumers in cases of bankruptcy.

Senator Loffreda: I will continue on consumer risk, but more specifically, given the documented history of hacks and smart contract failures in the crypto-markets, what concrete operational cybersecurity and independent audit requirements does Division 45 establish for stablecoin issuers? How will the regulators ensure that custodians also meet equivalent standards to protect Canadian consumers?

Gloria Wong, Director, Digital Assets, Department of Finance Canada: Thank you for the question.

I believe the provision you referred to in terms of monetary requirements relates to the existence of reserves to ensure that when holders of stablecoins would like to redeem the stablecoins, that the money is there for redemption. This proposed legislation covers the issuance of stablecoin, and it does say that reserves have to be saved or held by a qualified custodian, but the legislation does not govern some of the behaviours of the custodian themselves apart from how they will hold stablecoins under regulations.

Senator Loffreda: Does it provide sufficient statutory clarity with respect to governance and protection?

modifications sont actuellement apportées à la Loi sur les activités associées aux paiements de détail afin de permettre la réglementation des fournisseurs de services de paiement qui utiliseraient les cryptomonnaies stables comme unité de paiement.

J'ai écouté le témoignage de la représentante des ACVM plus tôt aujourd'hui, et elle faisait référence à l'utilisation de cryptomonnaies stables dans une plateforme d'échange de cryptomonnaies, qui est une activité que les ACVM ne réglementent pas actuellement, et nous pensons qu'elles continueront à réglementer ces activités, effectivement.

Le sénateur Fridhandler : Pour revenir à une autre question que j'ai posée à la représentante des ACVM concernant les dispositions relatives à la protection des créanciers de la réserve de l'émetteur et mon scepticisme quant à la capacité de cette disposition à y parvenir, je pense qu'il existe ici un risque pour les consommateurs.

Mme Hamel : Oui. Je vous remercie de votre question.

C'est un point très pertinent et valide. C'est une préoccupation dont d'autres nous font part depuis le dépôt de la loi d'exécution du budget, et c'est une question que nous examinons. Alors que nous élaborons le règlement relatif à la Loi sur les cryptomonnaies stables, nous réfléchissons également à la manière dont nous pouvons améliorer la protection des consommateurs en cas de faillite.

Le sénateur Loffreda : Je vais poursuivre sur le thème des risques pour les consommateurs, mais plus précisément, compte tenu des antécédents établis de piratages et de défaillance des contrats intelligents sur les marchés des cryptomonnaies, quelles exigences concrètes en matière de cybersécurité opérationnelle et d'audit indépendant la section 45 établit-elle pour les émetteurs de cryptomonnaies stables? Comment les organismes de réglementation veilleront-ils à ce que les dépositaires respectent également des normes équivalentes afin de protéger les consommateurs canadiens?

Gloria Wong, directrice, Actifs numériques, ministère des Finances Canada : Je vous remercie de votre question.

Je pense que la disposition à laquelle vous faites référence en matière d'exigences monétaires se rapporte à l'existence de réserves visant à garantir que, lorsque les détenteurs de cryptomonnaies stables souhaitent racheter ces cryptomonnaies, les fonds nécessaires à ce rachat sont disponibles. Ce projet de loi couvre l'émission de cryptomonnaies stables et prévoit que les réserves doivent être conservées ou détenues par un dépositaire autorisé, mais il ne régit pas certains comportements du dépositaire lui-même, mis à part la manière dont il détient les cryptomonnaies stables sous le régime réglementaire.

Le sénateur Loffreda : Offre-t-elle suffisamment de clarté juridique quant à la gouvernance et à la protection?

Ms. Wong: There are other provisions in the proposed legislation that require issuers to develop and publish a governance framework and how they manage different risks. Those would be statutory requirements because they are part of the act, and as the regulator, the Bank of Canada would have to verify compliance, including whether issuers have met the statutory requirements to publish the required policies as part of the act.

Senator Loffreda: Thank you.

Senator Yussuff: The big gap here is that regulation is going to be the essence of how many the nuts and bolts of this are going to operate. We're taking you at faith that you're going to do all the right things and you're going to collaborate with all the right people to make sure we get this right. What assurance do we have that the department, in regard to guidelines that we have to have as a minimum to the regulatory regime, is going to govern the market of stablecoins in this country?

Ms. Hamel: We are starting now to work on the development of the regulations. You're right that they will be extensive regulations that will be spelling out many of the details on how the framework will be working. We have already been engaging quite a bit with the different players in the industry, the regulators both at the federal level, the various agencies that are implicated, but also at the provincial level, and we will continue to do that. Gloria and our team will be consulting broadly, and we'll be following the regulation development process, so there will be draft regulations published at some point for even broader consultation.

Senator Yussuff: From an international perspective, when people look at Canada, they don't see jurisdiction, they see Canada. One of the biggest challenges we have had in this country is the provincial jurisdiction tends to guard their domain like hawks. How do we ensure collaboration for the greater good of the country? Who is going to govern what the regulation might entail to help build confidence outside of the country but also build confidence within the country?

Ms. Hamel: We have been working with provincial authorities, the ministries of finance and also the securities regulators over the last few months, so they have been playing a role in shaping the act. I think we can count on their collaboration. They have been very open to collaborate. We had the testimony of the CSA today and, as you can see, they want even more collaboration, like a formal table, which was an interesting recommendation and something that we will certainly be bringing back. In any case, we will be engaging with them

Mme Wong : D'autres dispositions du projet de loi exigent des émetteurs qu'ils élaborent et publient un cadre de gouvernance et qu'ils décrivent comment ils gèrent les divers risques. Il s'agirait d'exigences législatives, car elles font partie de la loi, et, en tant qu'organisme de réglementation, la Banque du Canada devrait vérifier leur respect, y compris la question de savoir si les émetteurs ont satisfait aux exigences législatives de publication des politiques requises dans le cadre de la loi.

Le sénateur Loffreda : Merci.

Le sénateur Yussuff : La grande lacune qui existe ici est que la réglementation déterminera essentiellement les détails du fonctionnement. Nous vous faisons confiance pour prendre toutes les mesures qui s'imposent et collaborer avec toutes les personnes concernées afin de veiller au bon déroulement du processus. Quelle garantie avons-nous que le ministère, en ce qui concerne les lignes directrices minimales que nous devons respecter dans le régime de réglementation, régira le marché des cryptomonnaies stables dans ce pays?

Mme Hamel : Nous commençons maintenant à travailler à l'élaboration des règlements. Vous avez raison : il s'agira de règlements détaillés qui préciseront de nombreux aspects du fonctionnement du cadre. Nous avons déjà beaucoup collaboré avec les divers intervenants de l'industrie, les organismes de réglementation tant au niveau fédéral que provincial, ainsi que les diverses agences concernées, et nous continuerons à le faire. Mme Wong et notre équipe mèneront de vastes consultations et nous suivrons le processus d'élaboration des règlements. Un projet de règlement sera donc publié à un moment donné afin de rendre possible une consultation encore plus large.

Le sénateur Yussuff : D'un point de vue international, lorsque les gens regardent le Canada, ils ne voient pas les diverses administrations, ils voient le Canada. L'un des plus grands défis auxquels nous avons été confrontés dans ce pays est que les autorités provinciales ont tendance à défendre leur domaine très vigoureusement. Comment pouvons-nous garantir une collaboration pour le bien du pays? Qui va régir les éléments qui pourraient entrer en jeu dans la réglementation afin de contribuer à renforcer la confiance à l'étranger, mais aussi à l'intérieur du pays?

Mme Hamel : Au cours des derniers mois, nous avons travaillé avec les autorités provinciales, les ministères des Finances et les organismes de réglementation des valeurs mobilières, qui ont donc contribué à l'élaboration de la loi. Je pense que nous pouvons compter sur leur collaboration. Ils se sont montrés très ouverts à la collaboration. Nous avons entendu aujourd'hui le témoignage des ACVM et, comme vous pouvez le constater, elles veulent encore plus de collaboration, par exemple sous la forme d'une table officielle, ce qui est une

formally over the next few months on the regulations to ensure that we're not creating duplication where there doesn't need to be duplication and that the rules are consistent.

The Chair: Thank you, senator. We will now have the sponsor of the bill, Senator Papatello, for two minutes.

Senator Papatello: I will need even less. I just need to understand who the clients will be that will be issuing the stablecoin. Are they individuals or companies? Give me examples of whom they might be and from what sectors.

Ms. Wong: Thank you for the question.

Our anticipation is that there will be fintech companies who would look to issue stablecoins under this proposed legislation. Many of them have expressed their desire for federal regulation or legislation so that they could have certainty in how they could issue stablecoins in Canada. Based on that information and what is happening outside of Canada, we anticipate that it would mostly be fintech companies who would look to issue stablecoins in Canada and make them available to Canadians under the framework.

The Chair: To close this panel and this session, I will ask my question. CSA defined stablecoin as a security, but is that the case in all countries? Some people mentioned that it's more currency than a security. That matters because if it's security, provinces are involved. If it's currency, it's more Bank of Canada and provinces have no say. Is it a currency or is it a security?

Ms. Hamel: Thank you for the question. It's a good question and probably one that we can debate for a long time. Maybe it's a good topic for your holiday parties coming up.

The Chair: We want to avoid a constitutional crisis like we had 14 years ago.

Ms. Hamel: The proposed legislation is agnostic on that. It doesn't take a side. We didn't feel it was required in order to complete a comprehensive framework for stablecoin issuers. We looked at what that product was, and it can be used in many ways. We want the framework to be applicable for the issuance of stablecoins independently of how they will be subsequently used.

recommandation intéressante dont nous allons certainement reparler. Quoi qu'il en soit, nous travaillerons officiellement avec elles à la réglementation au cours des prochains mois afin de nous assurer qu'il n'y a pas de dédoublement et que les règles sont cohérentes.

Le président : Merci, sénateur. Nous allons maintenant donner la parole à la marraine du projet de loi, la sénatrice Papatello, pour deux minutes.

La sénatrice Papatello : J'aurai besoin d'encore moins de temps. Je veux simplement comprendre qui seront les clients qui émettront les cryptomonnaies stables. S'agit-il de particuliers ou d'entreprises? Donnez-moi des exemples de qui ils pourraient être et de quels secteurs ils proviennent.

Mme Wong : Je vous remercie de votre question.

Nous nous attendons à ce que certaines entreprises de technologie financière cherchent à émettre des cryptomonnaies stables en vertu de ce projet de loi. Bon nombre d'entre elles ont déclaré être en faveur de l'adoption d'un règlement ou d'une loi à l'échelon fédéral afin d'avoir une certitude quant à la manière dont elles pourraient émettre des cryptomonnaies stables au Canada. Compte tenu de ces renseignements et de ce qui se passe à l'étranger, nous nous attendons à ce que ce soient principalement les entreprises de technologie financière qui cherchent à émettre des cryptomonnaies stables au Canada et à les mettre à la disposition des Canadiens au sein de ce cadre.

Le président : Pour terminer avec ce groupe de témoins, je vais poser ma question. Les ACVM ont défini les cryptomonnaies stables comme étant des valeurs mobilières, mais est-ce le cas dans tous les pays? Certaines personnes ont mentionné qu'il s'agissait davantage d'une monnaie que d'une valeur mobilière. La distinction est importante, car s'il s'agit d'une valeur mobilière, les provinces sont concernées. S'il s'agit d'une monnaie, c'est davantage la Banque du Canada qui est concernée et les provinces n'ont pas leur mot à dire. Est-ce donc une monnaie ou une valeur mobilière?

Mme Hamel : Je vous remercie de votre cette question. C'est une bonne question, qui pourrait probablement faire l'objet d'un long débat. Ce serait peut-être un bon sujet de discussion lors de vos prochaines célébrations de fin d'année.

Le président : Nous voulons éviter une crise constitutionnelle comme celle d'il y a 14 ans.

Mme Hamel : Le projet de loi reste neutre à ce sujet. Il ne prend pas de position. Nous n'avons pas estimé que cela était nécessaire pour compléter un cadre exhaustif applicable aux émetteurs de cryptomonnaies stables. Nous avons examiné ce produit et constaté qu'il pouvait être utilisé de nombreuses façons. Nous voulons que le cadre soit applicable à l'émission de cryptomonnaies stables, peu importe ses utilisations futures.

The Chair: We have three minutes left, and I will use the privilege of my position to just conclude with the last question.

You were involved in the open banking Division 9 the other day, and we didn't have enough time so I didn't ask my question. I tried to understand how it would work. Many of us talked about the Bank of Canada, but in Quebec, for example, it is the Autorité des marchés financiers.

[Translation]

Does the Bank of Canada have an agreement with the Government of Quebec, the Department of Finance, to give the Autorité des marchés financiers the power to operate?

Ms. Hamel: In fact, the provincial government in question must first apply to have its regulator designated as a trusted regulator. Following this application, negotiations will take place, and an agreement will be reached with the Bank of Canada regarding the provisions that will be overseen by the provincial regulator. Once these provisions are clarified, it will be up to the federal Minister of Finance to designate the provincial regulator.

The Chair: Shouldn't the Autorité des marchés financiers be accountable to the Bank of Canada?

Ms. Hamel: The agreement between the provincial regulator and the Bank of Canada will explain how information will be shared between the two.

The Chair: In conclusion, were the provinces consulted on this matter, or were they informed of these provisions in the budget at the same time as everyone else?

Ms. Hamel: There were many discussions with the provinces before the bill was introduced. I would say that the provinces were consulted, because this proposal didn't come out of nowhere, but rather from conversations with the provinces. I would even say that this concept was made public last fall, when the *2024 Fall Economic Statement* was tabled. A bill might have been appended to this bill, but that didn't happen because Parliament was prorogued.

However, there was a document accompanying the fall economic statement that described this model. It had been public for several months.

The Chair: Thank you for your availability over the past few days. We apologize to your colleagues who were asked to appear, but whom we won't have time to hear from.

Le président : Il nous reste trois minutes, et je vais user de mon privilège pour poser la dernière question.

Vous avez participé à la discussion sur la section 9 et le système bancaire ouvert l'autre jour, et nous n'avons pas eu assez de temps, donc je n'ai pas posé ma question. Je voulais comprendre comment cela fonctionnerait. Beaucoup d'entre nous ont parlé de la Banque du Canada, mais au Québec, par exemple, c'est l'Autorité des marchés financiers.

[Français]

La Banque du Canada a-t-elle une entente avec le gouvernement du Québec, le ministère des Finances, pour que l'Autorité des marchés financiers ait le pouvoir d'opérer?

Mme Hamel : En fait, le gouvernement de la province en question doit tout d'abord faire la demande pour que son régulateur soit désigné comme un régulateur de confiance. À la suite de cette demande, il y aura des négociations et une entente conclue avec la Banque du Canada par rapport aux dispositions qui seront supervisées par le régulateur provincial. Une fois que ces dispositions seront précisées, ce sera au ministre fédéral des Finances de désigner le régulateur provincial.

Le président : Il faut quand même qu'il y ait une reddition de comptes qui se fasse de la part de l'Autorité des marchés financiers auprès de la Banque du Canada?

Mme Hamel : L'entente entre le régulateur provincial et la Banque du Canada expliquera la façon dont l'information sera partagée entre les deux.

Le président : Pour conclure, est-ce que les provinces ont été consultées à ce sujet, ou ont-elles été informées de ces dispositions dans le budget en même temps que tout le monde?

Mme Hamel : Il y a eu beaucoup de discussions avec les provinces avant le dépôt du projet de loi. Je dirais que les provinces ont été consultées, car cette proposition ne vient pas de nulle part, mais bien de conversations qui ont été menées avec les provinces. Je dirais même que ce concept a été rendu public l'automne dernier, au moment du dépôt de l'*Énoncé économique de l'automne 2024*. Un projet de loi devait possiblement être annexé à ce projet de loi, mais cela ne s'est pas produit en raison de la prorogation du Parlement.

Il y a tout de même eu un document qui accompagnait l'énoncé économique de l'automne qui décrivait ce modèle. C'était public depuis plusieurs mois.

Le président : Nous vous remercions de votre disponibilité au cours de ces derniers jours. Nous nous excusons auprès de vos collègues à qui nous avons demandé de comparaître, mais que nous n'aurons pas le temps d'écouter.

[*English*]

On behalf of my colleagues, I want to thank our witnesses, as well as our interpreters, the IT and research staff, and the clerk who replaced Mr. Boulianne today as he is temporarily unavailable.

Colleagues, the vote is at 5:32 p.m. We'll see you tomorrow at 2:00 p.m. It's not 2:30 p.m. tomorrow but 2:00 p.m., please. Thank you.

(The committee adjourned.)

[*Traduction*]

Au nom de mes collègues, je tiens à remercier nos témoins, ainsi que nos interprètes, le personnel des technologies de l'information et de recherche, et le greffier qui remplace aujourd'hui M. Boulianne, qui n'est pas disponible temporairement.

Chers collègues, le vote aura lieu à 17 h 32. On se voit demain à 14 heures. Ce n'est pas à 14 h 30 demain, mais bien à 14 heures, s'il vous plaît. Merci.

(La séance est levée.)
