EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 3, 2026

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans met with videoconference this day at 6:30 p.m. [ET] to examine and report on the commercial fisheries licensing regime on Canada's Pacific Coast; and, in camera, for consideration of a draft agenda (future business).

Senator Fabian Manning (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good evening. My name is Fabian Manning. I'm a senator for Newfoundland and Labrador and I have the privilege to chair this committee.

Today, we are conducting a meeting of the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans. Should any technical challenges arise, particularly in relation to interpretation, please signal this to myself or to the clerk and we will work to resolve the issue.

Before we begin, I would like to a take a few moments to allow the members of the committee to introduce themselves.

Senator Dhillon: Good evening. Thank you for being here. Baltej Dhillon, British Columbia.

Senator C. Deacon: Colin Deacon, Nova Scotia.

Senator Prosper: Paul Prosper, Nova Scotia, Mi'kma'ki territory.

Senator Cuzner: Rodger Cuzner, Nova Scotia, Unama'ki.

[*Translation*]

Senator Boudreau: I'm Victor Boudreau from New Brunswick.

Senator Surette: I'm Allister Surette from Nova Scotia.

[*English*]

The Chair: Thank you, senators. On November 18, 2025, the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans was authorized to examine and report on the commercial fisheries licensing regime on Canada's Pacific Coast.

Today, under this mandate, the committee will be hearing from the following individuals: Martin Simard, Senior Director, Marketplace Framework Policy Branch, Department of Industry;

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 3 novembre 2026

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui, à 18 h 30 (HE), avec vidéoconférence, pour examiner, afin d'en faire rapport, le régime de délivrance des permis de pêche commerciale sur la côte pacifique du Canada; et, à huis clos, pour examiner un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

Le sénateur Fabian Manning (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonsoir. Je m'appelle Fabian Manning. Je suis sénateur de Terre-Neuve-et-Labrador et j'ai le privilège de présider ce comité.

Aujourd'hui, nous tenons une réunion du Comité sénatorial permanent des pêches et des océans. Si des difficultés techniques surviennent, notamment en ce qui concerne l'interprétation, veuillez me les signaler ou en informer la greffière, et nous tâcherons de les résoudre.

Avant de commencer, j'aimerais prendre quelques instants pour permettre aux membres du comité de se présenter.

Le sénateur Dhillon : Bonsoir. Je vous remercie de votre présence. Baltej Dhillon, de la Colombie-Britannique.

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

Le sénateur Prosper : Paul Prosper, de la Nouvelle-Écosse, sur le territoire Mi'kma'ki.

Le sénateur Cuzner : Rodger Cuzner, de la Nouvelle-Écosse, à Unama'ki.

[*Français*]

Le sénateur Boudreau : Victor Boudreau, du Nouveau-Brunswick.

Le sénateur Surette : Allister Surette, de la Nouvelle-Écosse.

[*Traduction*]

Le président : Merci, sénateurs. Le 18 novembre 2025, le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans a été autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, le régime de délivrance des permis de pêche commerciale sur la côte du Pacifique du Canada.

Aujourd'hui, pour remplir cette mission, le comité entendra les personnes suivantes : M. Martin Simard, directeur principal, Direction générale des politiques-cadres du marché, ministère de

and Safeena Alarakhia, Director, Financial Crimes Governance, Department of Finance, Canada.

On behalf of the members of the committee, I thank you both for being here. I understand that neither of you have opening remarks, which is something that we're not used to here, but I'm sure we'll adapt pretty quickly. We'll proceed directly to questions from members of our committee. As usual, we'll start with the vice-chair, Senator Dhillon.

Senator Dhillon: Thank you for being here this evening.

Maybe I can direct this to Ms. Alarakhia. We had FINTRAC here a while back. I'm not sure if you're familiar with their testimony. You are? Wonderful. As you know, it was in June 2024 that they began receiving disclosures. In the first year, there were 16 disclosures to them, including from the Fisheries Committee and others, and also from the public, I would assume.

I read some of your notes and also your recommendations with respect to how we can better position ourselves when it comes to issues around managing illicit enterprises and illicit funds that ultimately become laundered through various legitimate businesses in Canada.

With respect to fisheries itself, we don't have an ownership registry in B.C. There's a lack of transparency. As recently as today, when we had some meetings with the halibut fisheries organization in B.C., there was discussion around that being absent and not knowing who the owners are and not knowing where those quotas are held.

I put some questions to FINTRAC about whether they could provide recommendations to POFO and also consider doing outreach in the community around what would be useful for them to receive when it comes to delivering on their mandate.

Would you take a few minutes to respond to that and offer your thoughts on how that would work? Do you have any recommendations or opinions on that?

Safeena Alarakhia, Director, Financial Crimes Governance, Department of Finance Canada: I will do my best to try to offer my views. For context, I'm the Director of Financial Crime Governance at the Department of Finance, in the Financial Sector Policy Branch. Our team is responsible writ large for policy development and coordination related to Canada's federal anti-money laundering and anti-terrorist financing regime, the legislation and regulations, but also

l'Industrie; et Mme Safeena Alarakhia, directrice de la gouvernance en matière de crimes financiers, ministère des Finances Canada.

Au nom des membres du comité, je vous remercie tous les deux d'être ici. Je crois savoir qu'aucun de vous deux n'a de déclaration préliminaire, ce dont nous n'avons pas l'habitude ici, mais je suis sûr que nous nous adapterons assez vite. Nous allons passer directement aux questions des membres de notre comité. Comme d'habitude, nous commencerons par le vice-président, le sénateur Dhillon.

Le sénateur Dhillon : Merci d'être avec nous ce soir.

Je peux peut-être poser cette question à Mme Alarakhia. Nous avons reçu ici des représentants du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada il y a quelque temps. Je ne sais pas si vous connaissez leur témoignage. Vous le connaissez? Formidable. Comme vous le savez, c'est en juin 2024 que le centre a commencé à recevoir des communications de renseignements. La première année, il a reçu 16 communications de renseignements, notamment du comité des pêches et d'autres sources, et aussi du public, je suppose.

J'ai lu certaines de vos notes et aussi vos recommandations sur la façon dont nous pouvons mieux nous préparer à gérer les problèmes liés aux entreprises illicites et aux fonds illicites qui finissent par être blanchis par l'intermédiaire de diverses entreprises légitimes au Canada.

Pour ce qui est de la pêche elle-même, nous n'avons pas de registre des propriétaires en Colombie-Britannique. Il y a un manque de transparence. Pas plus tard qu'aujourd'hui, lors de nos rencontres avec l'organisation de pêcheurs de flétan en Colombie-Britannique, nous avons discuté de l'absence de ce registre et du fait qu'on ne sait pas qui sont les propriétaires ni où ces quotas sont détenus.

J'ai posé quelques questions au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada pour savoir s'il pourrait faire des recommandations au Comité sénatorial permanent des pêches et des océans et aussi envisager d'expliquer aux gens du milieu quels renseignements il lui serait utile de recevoir pour remplir sa mission.

Est-ce que vous pourriez prendre quelques minutes pour répondre à cela et nous dire comment cela fonctionnerait selon vous? Avez-vous des recommandations ou un avis à ce sujet?

Safeena Alarakhia, directrice de la gouvernance en matière de crimes financiers, ministère des Finances Canada : Je vais faire de mon mieux pour essayer de vous donner mon point de vue. Pour vous situer, je suis directrice de la gouvernance en matière de crimes financiers au ministère des Finances, à la Direction générale de la politique du secteur financier. Notre équipe est chargée, de façon générale, d'élaborer et de coordonner les politiques relatives au régime fédéral canadien de

interdepartmental coordination, coordination with provinces and territories, and the private sector in developing policies in this area.

One of my responsibilities, specifically, is that I work on coordinating our national money laundering and terrorist financing risk assessment, which does include a brief assessment of money laundering and terrorist financing risks related to illegal and unregulated fishing.

There is a brief discussion in the public National Risk Assessment report, which was updated in 2025. It's available on the Government of Canada and Department of Finance website.

Overall, from the money laundering and terrorist financing risk perspective, the threats posed by environmental crime generally — we've assessed both illegal and unregulated fishing along with other environmental crimes, such as wildlife trafficking globally. The threat assessment is that the risk, with respect to money laundering and terrorist financing, is low.

To put that into context, the threats that are the highest risk — again, from a money laundering perspective — are threats like drug trafficking, fraud and tax evasion. That rating is largely driven based on the proceeds of crime involved, how widespread a particular threat is and to what extent there are mitigating measures in place, although it's an inherent risk assessment. These are some of the considerations, but a big driver of that rating is the value of proceeds of crime and the prevalence across Canada of a particular threat.

From that perspective, the risk assessment is sort of a foundational element that drives our policy development considerations with respect to whether a sector should be regulated under the PCMLTFA and its regulations, including a role for FINTRAC as the national anti-money laundering and anti-terrorist financing supervisor and financial intelligence unit, or whether there are other more targeted tools that might be able to address the risks.

Senator Dhillon: Maybe you can share with us how you conduct that risk assessment and what factors you take into consideration to arrive at that risk determination, given there's no transparency around ownership.

lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, aux lois et aux règlements, mais aussi d'assurer la concertation entre les ministères et avec les provinces, les territoires et le secteur privé pour élaborer des politiques dans ce domaine.

L'une de mes fonctions consiste précisément à contribuer à la coordination de notre évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement des activités terroristes, qui comprend une brève analyse des risques de blanchiment d'argent et de financement des activités terroristes liés à la pêche illégale et non réglementée.

Le rapport public d'évaluation nationale des risques, actualisé en 2025, aborde brièvement cette question. On peut le consulter sur le site Web du gouvernement du Canada et du ministère des Finances.

Globalement, du point de vue des risques de blanchiment d'argent et de financement des activités terroristes, les menaces que pose la criminalité environnementale en général… Nous avons évalué la pêche illégale et non réglementée de même que d'autres crimes environnementaux, comme le trafic d'espèces sauvages à l'échelle mondiale. Selon l'analyse des menaces, le risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme est faible.

Pour mettre les choses en contexte, les menaces qui présentent le plus de risques, encore une fois, du point de vue du blanchiment d'argent, sont notamment le trafic de drogue, la fraude et l'évasion fiscale. Cette cote dépend en grande partie des produits de la criminalité en jeu, de l'étendue d'une menace donnée et de la mesure dans laquelle on a mis en place des mesures d'atténuation, même s'il s'agit d'une évaluation des risques inhérents. Ce sont quelques-uns des éléments pris en compte, mais cette cote dépend en grande partie de la valeur des produits de la criminalité et de l'étendue d'une menace donnée au Canada.

De ce point de vue, l'évaluation des risques est en quelque sorte un élément de base qui guide notre réflexion sur l'élaboration des politiques. Elle nous aide à déterminer si un secteur devrait être réglementé en vertu de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et de ses règlements, avec notamment un rôle pour le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada comme organisme national de surveillance de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes et comme unité du renseignement financier, ou s'il existe d'autres outils plus ciblés qui pourraient permettre d'atténuer les risques.

Le sénateur Dhillon : Vous pourriez peut-être nous expliquer comment vous évaluez ce risque et quels facteurs vous prenez en compte pour arriver à cette conclusion, étant donné le manque de transparence en matière de propriété.

Ms. Alarakhia: The first thing we do is consult with law enforcement partners. Specifically on the risk assessment for environmental crimes, we consulted with Environment and Climate Change Canada and their enforcement teams, as well as DFO, again, with their enforcement teams to try to understand what the risks are and the prevalence. They are involved in terms of developing the risk profile and in assessing the rating.

The ratings are based on a more or less quantitative methodology, although there's some qualitative judgment driven by factors like the proceeds of crime, the sophistication of threat actors, whether organized crime is heavily involved in a particular industry or if there's evidence of it, and if any enforcement cases exist. Those are the types of information that would go into that risk assessment.

Then, we consult with our federal regime partners in the anti-money laundering and anti-terrorist financing regime. There are 13 federal agencies involved in our risk-assessment working group that validate and agree on the overall threat assessment ratings. We also consult with private sector and reporting entities under the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, or PCMLTFA, on the report prior to publication to get general feedback on whether this matches with what they're seeing.

Senator Dhillon: I certainly don't want to oversimplify this. Having had experience in my previous life in understanding how threat assessments are conducted and knowing what we take into account to land on threat assessments, I would like to ask this question. Let me preface it by saying there's no evidence, and that is used to determine the threat. The threat will mean there's no evidence. It's a cyclical Catch-22. Again, I did say I didn't want to oversimplify it, but that is simply framing it.

If we're receiving information from DFO or law enforcement agencies who are not detecting, engaging or investigating — and FINTRAC just started two years ago — based on that empirical evidence and that data; I don't know if we're taking into account human intelligence, or HUMINT, or any of those sources, but if that's what we're using, would it be fair for me to then assume because there's no data there, that would not inform the threat in any way?

Mme Alarakhia : La première chose que nous faisons, c'est de consulter nos partenaires chargés de l'application de la loi. Pour l'évaluation des risques liés aux crimes environnementaux en particulier, nous avons consulté Environnement et Changement climatique Canada et ses équipes d'application de la loi, de même que Pêches et Océans Canada et, là encore, ses équipes d'application de la loi, pour essayer de cerner les risques et la fréquence de ces crimes. Ils participent à l'élaboration du profil de risque et à l'évaluation de la cote.

Les cotes reposent sur une méthode plus ou moins quantitative, même si une part de jugement qualitatif entre en jeu selon des facteurs comme les produits de la criminalité, le degré de sophistication des auteurs de menaces, la forte présence du crime organisé dans un secteur donné ou les preuves de sa présence et l'existence de dossiers d'application de la loi. Voilà les types de renseignements dont on tiendrait compte dans cette évaluation des risques.

Ensuite, nous consultons nos partenaires fédéraux du régime de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. Il y a 13 organismes fédéraux qui participent à notre groupe de travail sur l'évaluation des risques, qui valident les cotes globales d'évaluation de la menace et qui s'entendent sur ces cotes. Nous consultons aussi le secteur privé et les entités déclarantes assujetties à la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, ou LRPCFAT, au sujet du rapport avant sa publication pour recueillir leurs commentaires généraux sur la concordance entre son contenu et ce qu'ils observent.

Le sénateur Dhillon : Je ne veux certainement pas trop simplifier les choses. Dans ma vie antérieure, j'ai acquis une expérience qui m'a permis de comprendre comment on évalue les menaces, et je sais quels éléments on prend en compte pour arriver à ces évaluations. J'aimerais donc poser la question suivante. Permettez-moi de dire d'abord qu'il n'y a pas de preuves et que cette absence de preuves sert à évaluer la menace. L'évaluation de la menace signifie alors qu'il n'y a pas de preuves. C'est un cercle vicieux. Encore une fois, j'ai bien dit que je ne voulais pas trop simplifier les choses, mais je ne fais que poser le problème.

Si nous recevons des renseignements de Pêches et Océans Canada ou d'organismes d'application de la loi qui ne font pas de détection, n'interviennent pas ou ne mènent pas d'enquêtes, et que nous nous fondons sur ces éléments de preuve empiriques et ces données… Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada a commencé il y a seulement deux ans. Je ne sais pas si nous tenons compte du renseignement humain, aussi appelé HUMINT, ou de sources de ce genre. Mais si ce sont les données que nous utilisons, est-ce que je peux raisonnablement supposer que leur absence n'éclaire en rien l'évaluation de la menace?

Ms. Alarakhia: Yes, I think that's a fair characterization. The risk assessment is driven largely by the quality and availability of data. That's why, in the context of threats or risks where there may be less reporting — for example, in sectors that are not squarely regulated under the PCMLFTA — and where there may not be large volumes of intelligence reporting, for example, we do try to consult extensively with our partners to the extent that they have cases that allow them to understand typologies and how money laundering occurs in relation to certain criminal activities.

Risk assessment is also iterative in the sense that the Department of Finance updates National Risk Assessment periodically, with the goal of updating it every three years, I think, going forward. The next iteration of that risk assessment will, hopefully, benefit from better data, given that the Department of Fisheries and Oceans is a disclosure recipient of FINTRAC financial intelligence, so there should be more objective data and information that can inform future risk assessments.

Senator Dhillon: I have one final question on this. Mr. Simard, please feel free to jump in at any point if you feel you have something to add. And don't let me get away with anything. If I'm wrong, feel free to correct my assumptions.

Would you agree that having a registry that's transparent and that we can look at to understand who the owners are would be useful in the overall effort to determine, make better assumptions about and better analyze the threat factor we are experiencing?

Ms. Alarakhia: Information is always helpful for assessing risks. From an anti-money laundering, risk understanding perspective, having that type of information could be helpful. I imagine there are probably other policy considerations in terms of establishing that kind of registry.

Senator Dhillon: Mr. Simard, is there anything that you would like to add?

Martin Simard, Senior Director, Marketplace Framework Policy Branch, Department of Industry, Innovation, Science and Economic Development Canada: I would like to build on that. I'm from the Department of Industry, as was mentioned, and I'm in charge of legislative policy for corporate law, so I was quite involved in the creation of the federal official registry.

Mme Alarakhia : Oui, je pense que c'est une description juste. L'évaluation des risques dépend en grande partie des données auxquelles on a accès et de leur qualité. C'est pourquoi nous essayons de consulter largement nos partenaires lorsque certaines menaces ou certains risques font peut-être l'objet de moins de signalements et que le volume de renseignements communiqués est faible, par exemple dans les secteurs qui ne sont pas clairement assujettis à la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Nous les consultons dans la mesure où ils disposent de dossiers qui permettent de comprendre les typologies et la façon dont le blanchiment d'argent se rattache à certaines activités criminelles.

L'évaluation des risques est aussi un processus itératif, en ce sens que le ministère des Finances actualise périodiquement l'évaluation nationale des risques, avec l'objectif, je crois, de l'actualiser tous les trois ans à l'avenir. La prochaine version de cette évaluation des risques s'appuiera, on l'espère, sur des données de meilleure qualité, puisque le ministère des Pêches et des Océans reçoit des renseignements financiers communiqués par le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada. Il devrait donc y avoir davantage de données et de renseignements objectifs pour éclairer les futures évaluations des risques.

Le sénateur Dhillon : J'ai une dernière question à ce sujet. Monsieur Simard, n'hésitez pas à intervenir à tout moment si vous pensez avoir quelque chose à ajouter. Et ne me laissez rien passer. Si je me trompe, n'hésitez pas à corriger mes hypothèses.

Est-ce que vous seriez d'accord pour dire qu'un registre transparent, que nous pouvons consulter pour savoir qui sont les propriétaires, serait utile dans nos efforts d'ensemble pour cerner la menace à laquelle nous faisons face, formuler des hypothèses plus justes à son sujet et mieux l'analyser?

Mme Alarakhia : Les renseignements sont toujours utiles pour évaluer les risques. Pour comprendre les risques liés au blanchiment d'argent et lutter contre ce phénomène, ce type de renseignements pourrait être utile. J'imagine qu'il y a probablement d'autres considérations stratégiques à prendre en compte pour établir ce genre de registre.

Le sénateur Dhillon : Monsieur Simard, est-ce que vous souhaitez ajouter quelque chose?

Martin Simard, directeur principal, Direction générale des politiques-cadres du marché, ministère de l'Industrie (Innovation, Sciences et Développement économique Canada) : J'aimerais poursuivre dans le même sens. Comme on l'a mentionné, je travaille au ministère de l'Industrie et je suis chargé de la politique législative en matière de droit des sociétés, donc j'ai beaucoup participé à la création du registre officiel fédéral.

To Ms. Alarakhia's last point, whether a policy tool is warranted in a given sector — it will sound trite — will come down to an analysis of the cost of the measure versus the size of the problem and whether there's a fit. It's a cost-benefit analysis.

I can tell you that it is an endeavour to create a registry. In the federal context of corporate law, we were lucky because we already had the corporate registry for private corporations. It was just a matter of adding fields to a pre-existing database. It's more than that because there's some data that's not public. That's a novelty for the public registry, so there was some infrastructure to build.

You may have also heard from stakeholders that it's one thing to have a registry; it's another one to have good data in the registry. The cross-referencing of data, enforcement and awarding of penalties you're able to do come down to compliance measures. There's the concept of the registry. Then, there are the IT infrastructure and the compliance apparatus you need for it to be workable. I can tell you that I think the cost-benefit was positive. It's easier to say that after the fact for federal business corporations. In the specific sector of fisheries, that might be more a question for DFO, although I think I saw a commitment from the minister to go in that direction. I'm sure they will be better situated to speak to the specifics in that context.

Senator C. Deacon: We're not looking at illegal or unlicensed fishing. That's not the topic we're after. We're after what may be occurring within a licensed fishery. That's number one.

The other thing I would like to know is what would be required to have the beneficial ownership registry apply to a federally regulated sector? DFO issuing licences for offshore fisheries in Canada means this would be a federally regulated sector. Right now, it's confined to federally incorporated corporations. Many provinces are starting to come along, as I understand. I'd love to hear an update on that, but that's separate.

I have to believe there's an opportunity here to use a similar registry to have federally regulated industries and those who are licensed in the federally regulated sector fall under this law for a beneficial ownership registry. The fact that we don't know, that it's not public, that it's not tracked who has beneficial ownership of the licences. We should know who the fishers on that boat are, whether they're owners — and, if they're not owners, who the owners are — where they have cross-ownership with other areas of the fishery and if they're carrying out appropriate or

Pour revenir au dernier point de Mme Alarakhia, déterminer si un outil stratégique se justifie dans un secteur donné suppose, au risque de paraître banal, d'en comparer le coût à l'ampleur du problème et d'en vérifier la pertinence. C'est une analyse coûts-avantages.

Je peux vous dire que créer un registre est toute une entreprise. En droit fédéral des sociétés, nous avons eu de la chance, car nous avions déjà le registre des sociétés privées. Il suffisait d'ajouter des champs à une base de données existante. C'est plus que cela, parce que certaines données ne sont pas publiques. C'est une nouveauté pour le registre public, donc il a fallu mettre en place une certaine infrastructure.

Vous avez peut-être aussi entendu des intervenants dire qu'avoir un registre est une chose, mais qu'avoir des données de qualité dans ce registre en est une autre. Ce que vous pouvez faire pour recouper les données, faire appliquer la loi et imposer des sanctions relève des mesures de conformité. Il y a le concept du registre. Ensuite, il y a l'infrastructure informatique et le dispositif de contrôle de la conformité dont vous avez besoin pour que le registre fonctionne. Je peux vous dire que je pense que le rapport coûts-avantages était positif. C'est plus facile à dire après coup dans le cas des sociétés par actions de régime fédéral. Pour le secteur des pêches en particulier, ce serait peut-être davantage une question à poser à Pêches et Océans Canada, même si je crois avoir vu que la ministre s'était engagée à aller dans cette direction. Je suis certain que le ministère des Pêches et des Océans sera mieux placé pour donner des précisions dans ce contexte.

Le sénateur C. Deacon : Nous ne nous intéressons pas à la pêche illégale ou sans permis. Ce n'est pas le sujet qui nous intéresse. Nous cherchons à savoir ce qui peut se passer dans une pêcherie exploitée sous permis. C'est le premier point.

L'autre chose que j'aimerais savoir, c'est ce qu'il faudrait pour que le registre de la propriété effective s'applique à un secteur sous réglementation fédérale. Le fait que Pêches et Océans Canada délivre des permis de pêche hauturière au Canada signifie qu'il s'agirait d'un secteur sous réglementation fédérale. Pour le moment, le registre ne vise que les sociétés constituées sous le régime fédéral. Plusieurs provinces commencent à emboîter le pas, d'après ce que je sais. J'aimerais beaucoup savoir où en sont les choses à ce sujet, mais c'est une autre question.

Je pense qu'il doit être possible d'utiliser un registre semblable pour assujettir les secteurs sous réglementation fédérale et leurs titulaires de permis à cette loi prévoyant un registre de la propriété effective. Nous ne savons pas qui sont les propriétaires effectifs des permis; cette information n'est ni publique ni consignée dans un mécanisme de suivi. Nous devrions savoir qui sont les pêcheurs à bord du bateau, s'ils en sont propriétaires et, dans le cas contraire, qui en sont les propriétaires, dans quels autres secteurs de la pêche ils

inappropriate activities in all of that. It can't be tracked if we don't know any of it.

Mr. Simard: I can speak in generalities. I'm not going to try to evade the question.

To your point, if you want to establish a beneficial ownership registry, you need a federal head of power. That's how we got to the registry for federally incorporated corporations. As you mentioned, for corporate law, at least, it is a shared jurisdiction. If you want a registry for provincially incorporated corporations, that's under provincial powers, so that's where you need to go.

I should have checked before coming here, but it's not the only licensing regime at the federal government.

Senator C. Deacon: Absolutely.

Mr. Simard: I'm thinking of the spectrum licences. It would be interesting to see what others have done in analogous circumstances under another federal power that's not corporate law.

The other consideration you may have already heard is the federal Privacy Act. In general, you need a statutory authorization to be able to gather information, and there are some principles. The main one is proportionality; what are you getting in terms of information and is it proportional to the public interest mandate that you're having?

As a building block, a head of power and then a statutory anchor to be able to be covered under the Privacy Act, then it's a matter of policy decisions.

Senator C. Deacon: That, as an objective of this committee — if it is an objective of this committee — is very achievable from a legislative standpoint; it has to be an objective of the government to put these things in place. We understand that. But it could be something we recommend that's actionable, and we would just have to defend the proportionality and the risk that is being managed by doing so.

Mr. Simard: Again, not purporting to be the general counsel of my department, that's the process we used, anyway. We needed a head of power and a statutory anchor. If you want to use our example, that's how we got to it.

Senator C. Deacon: That's great. Thank you. Under the PCMLTFA, that is once there are suspected risk factors, so I understand that absolutely.

détiennent des participations croisées et si leurs activités sont appropriées ou non. Nous ne pouvons pas en assurer le suivi si nous n'en savons rien.

M. Simard : Je peux en parler en termes généraux. Je ne vais pas essayer d'éluder la question.

Pour revenir à votre question, si vous voulez établir un registre de la propriété effective, il vous faut un chef de compétence fédérale. C'est ainsi que nous en sommes arrivés au registre des sociétés constituées sous le régime fédéral. Comme vous l'avez mentionné, en droit des sociétés, du moins, la compétence est partagée. Si vous voulez un registre des sociétés constituées sous le régime des lois provinciales, cela relève des compétences des provinces, donc c'est à elles que vous devez vous adresser.

J'aurais dû vérifier avant de venir ici, mais ce n'est pas le seul régime de délivrance de permis au gouvernement fédéral.

Le sénateur C. Deacon : Absolument.

M. Simard : Je pense aux licences de spectre. Il serait intéressant de voir ce que d'autres ont fait dans des circonstances semblables, au titre d'une compétence fédérale autre que celle en matière de droit des sociétés.

L'autre élément dont vous avez peut-être déjà entendu parler est la Loi sur la protection des renseignements personnels du gouvernement fédéral. En général, vous avez besoin d'une autorisation prévue par la loi pour recueillir des renseignements, et il y a certains principes. Le principal est la proportionnalité : quels renseignements est-ce que vous recueillez et est-ce que cette collecte est proportionnée à votre mission d'intérêt public?

À la base, il faut un chef de compétence, puis un fondement législatif pour pouvoir recueillir ces renseignements dans le respect de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Ensuite, c'est une question de décisions stratégiques.

Le sénateur C. Deacon : Cet objectif de notre comité, si c'est bien un de ses objectifs, est tout à fait réalisable sur le plan législatif; il faut que le gouvernement ait pour objectif de mettre ces mesures en place. Nous le savons. Mais nous pourrions recommander une mesure concrète, et nous aurions simplement à la justifier au regard de sa proportionnalité et du risque qu'elle permet de gérer.

M. Simard : Encore une fois, sans prétendre être l'avocat général de mon ministère, c'est en tout cas la démarche que nous avons suivie. Il nous fallait un chef de compétence et un fondement législatif. Si vous voulez suivre notre exemple, c'est comme cela que nous y sommes parvenus.

Le sénateur C. Deacon : Très bien. Merci. Selon la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, c'est lorsqu'on soupçonne la présence de facteurs de risque, donc je comprends tout à fait cela.

But there are things that we are seeing and hearing that would indicate — for those on this committee that have more experience than I in the fishery — there are things that deserve attention that wouldn't necessarily be picked up from what we're seeing or are being picked up right now by the fisheries department's broad stroke. At least, we're certainly not hearing from them the concerns we're hearing from fishers.

We're also hearing about lease agreements to fish a certain quota that comes with, "You give me X amount of your catch off the books as part of your payment." Whenever you start hearing things like that, and when it's tens of thousands of dollars, you think, "That's interesting. That's not traceable funds."

There are certainly signs that we are hearing that it appears, based on your initial comments, that you're not necessarily hearing from a risk assessment that's under way right now.

What advice would you have for us in terms of how do we understand to make sure the risk assessment incorporates the sorts of things that we are hearing? We don't have enough knowledge of how it's functioning today to be able to say we recommend this change. Based on the questions you've had so far, is there any guidance you could give us there?

Ms. Alarakhia: In terms of updating risk assessments and risk information, certainly discussions like these, where there is a particular interest in mitigating and understanding a certain risk better, we can work with our partners in the anti-money laundering and anti-terrorist financing regime. We have a risk assessment working group and partners to put this to them and try to do more research and look deeper.

I think DFO would be the starting point in terms of enforcement because they know the sector best, and they are more attuned to what their gaps are in information are.

Senator C. Deacon: And the challenge is, we haven't heard these concerns from DFO. We've heard them from some of the regulated entities.

Ms. Alarakhia: Right. Our starting point would always be to work with the regulator or the federal agency. I know that there is information out in the public domain that documents some of these concerns. I think Peter German had put together a report as

Mais ce que nous voyons et entendons laisse penser qu'il y a des éléments qui méritent notre attention. Les membres du comité qui connaissent mieux que moi le secteur de la pêche pourraient en témoigner. L'approche générale du ministère des Pêches et des Océans ne semble pas nécessairement permettre de déceler ces éléments à l'heure actuelle. Du moins, le ministère ne nous parle certainement pas des problèmes dont les pêcheurs nous parlent.

Nous entendons aussi parler de contrats de location pour pêcher un quota donné, qui exigent que le pêcheur remette au bailleur une quantité X de ses prises sans la déclarer, pour payer une partie de ce qu'il lui doit. Chaque fois que vous commencez à entendre des choses comme cela et qu'il est question de dizaines de milliers de dollars, vous vous dites que c'est intéressant. Cet argent n'est pas traçable.

Nous entendons certainement parler de signes qui, d'après vos premières observations, ne semblent pas nécessairement vous parvenir dans l'évaluation des risques en cours.

Vous auriez quels conseils à nous donner pour nous aider à comprendre comment nous assurer que l'évaluation des risques tient compte du genre de choses dont nous entendons parler? Nous ne savons pas assez bien comment cela fonctionne aujourd'hui pour pouvoir dire que nous recommandons ce changement. Compte tenu des questions qu'on vous a posées jusqu'ici, est-ce que vous pourriez nous donner des conseils à ce sujet?

Mme Alarakhia : Pour ce qui est de mettre à jour les évaluations des risques et les renseignements sur ces risques, nous pouvons certainement travailler avec nos partenaires du régime de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes lors de discussions comme les nôtres, où l'on s'intéresse particulièrement à mieux comprendre un risque donné et à l'atténuer. Nous avons un groupe de travail sur l'évaluation des risques et des partenaires à qui nous pouvons soumettre cette question pour essayer de faire davantage de recherches et de l'examiner de plus près.

Je pense que le ministère des Pêches et des Océans serait le point de départ pour l'application de la loi, parce qu'il connaît le mieux le secteur et il sait mieux quels renseignements lui manquent.

Le sénateur C. Deacon : Et le problème, c'est que le ministère des Pêches et des Océans ne nous a pas fait part de ces préoccupations. Ce sont certaines des entités réglementées qui l'ont fait.

Mme Alarakhia : Exact. Nous commencerions toujours par travailler avec l'organisme de réglementation ou l'organisme fédéral. Je sais qu'il existe des renseignements accessibles au public qui font état de certains de ces problèmes. Je pense que

part of his work leading up to the Cullen Commission in British Columbia. It quite extensively documents the risks in B.C.

I'm not sure if there has been some follow up. When we're looking at risk assessments, that's another source of information that I should have mentioned. We do try to do a scan of any authoritative research or typologies that may be available.

The broader point in terms of the PCMLTFA, in terms of when we're deciding whether a sector or a threat requires action under the PCMLTFA or being an entity being a disclosure recipient of FINTRAC financial intelligence, there are many risks. But I think one of the key questions, from a financial sector perspective — because the regime is based on transaction monitoring and reporting — is to what extent is a systemically important or gatekeeper-type sector for reporting purposes if we were to put obligations onto reporting entities, which are largely businesses that deal with high-value transactions, is an important factor in terms of fit in regulation under the PCMLTFA?

The decision to add the Department of Fisheries and Oceans as a disclosure recipient of FINTRAC financial intelligence was based on conversations and discussions with the Department of Fisheries and Oceans, understanding that they have an enforcement mandate largely based on illegal and unregulated fishing, where there is a benefit to having financial intelligence and having reporting entities, largely financial institutions, that would be dealing in transactions or seeing money that might be related to these illegal activities reported to support their enforcement mandate.

It's not to suggest that there's no risk in this sector, but I think it's a question of whether the PCMLTFA is the right tool versus a more targeted type of tool.

Senator C. Deacon: We haven't gone into this thinking that is necessarily the vector we were most concerned about. We are more focussed on the beneficial ownership registry and its application as a tool to better understand licence holders across the sector and who ultimately is the owner. We just haven't gotten through that issue. I think we have that plan.

I'm still intrigued as to how you identify risk sectors and the extent to which you go and hear voices that are perhaps contradictory to the traditional ones. That may be an area that

Peter German avait préparé un rapport lors de ses travaux qui ont précédé la commission Cullen en Colombie-Britannique. Il décrit assez en détail les risques en Colombie-Britannique.

Je ne sais pas au juste s'il y a eu un suivi. Quand nous procédons aux évaluations des risques, c'est une autre source de renseignements que j'aurais dû mentionner. Nous essayons effectivement de passer en revue toutes les études ou typologies qui font autorité et auxquelles nous pouvons avoir accès.

De façon plus générale, de nombreux risques entrent en ligne de compte lorsqu'on détermine si un secteur ou une menace justifie une intervention au titre de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, ou si un organisme doit devenir destinataire des renseignements financiers du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada. Le régime repose sur la surveillance et la déclaration des opérations. Du point de vue du secteur financier, un facteur important pour déterminer s'il convient de réglementer un secteur au titre de cette loi est donc son importance systémique ou son rôle de gardien du système financier aux fins de la déclaration des opérations. Il faut en tenir compte lorsqu'on envisage d'imposer des obligations aux entités déclarantes, qui sont surtout des entreprises effectuant des opérations de grande valeur.

La décision d'ajouter le ministère des Pêches et des Océans aux destinataires des renseignements financiers communiqués par le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada reposait sur des conversations et des discussions avec le ministère. Elle tenait compte du fait que ses responsabilités en matière d'application de la loi concernent surtout la pêche illégale et non réglementée. Pour exercer ces responsabilités, il est utile de disposer de renseignements financiers et de faire en sorte que les entités déclarantes, surtout des institutions financières, déclarent les opérations qu'elles pourraient traiter ou les fonds qu'elles pourraient voir passer et qui pourraient être liés à ces activités illégales.

Cela ne veut pas dire qu'il n'y a aucun risque dans ce secteur, mais je pense que la question est de savoir si la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes est le bon outil ou si un outil plus ciblé conviendrait mieux.

Le sénateur C. Deacon : Nous n'avons pas abordé cette étude en nous disant que c'était nécessairement cet aspect qui nous préoccupait le plus. Nous nous intéressons davantage au registre de la propriété effective et à son utilisation comme outil pour mieux connaître les titulaires de permis dans l'ensemble du secteur et savoir qui est le propriétaire en dernier ressort. Nous n'avons tout simplement pas encore fait le tour de cette question. Je pense que nous avons une idée de la marche à suivre.

Je reste curieux de savoir comment vous repérez les secteurs à risque et dans quelle mesure vous allez écouter des voix qui contredisent peut-être celles que vous entendez habituellement.

needs more work because we've got a snow-washing reputation as it relates to money laundering in this country, and we do need to continue to disrupt our traditional processes to become better at this. Thank you.

Senator Surette: I'm going to try to focus my questions completely on the beneficial ownership registry as it relates to the licensing regime in the fishery.

The challenge that we're facing, in my opinion, is that we want to find out who owns the fish and who owns the quota on the West Coast. Added to that, because of the high price of purchasing quota fish, very few people can get into the business, so it means that it has to be somebody with deep pockets purchasing the quota.

What we are trying to get at is who owns the fish there, which means that if we had a beneficial ownership registry — and I don't know if they qualify under what you mentioned as a federally regulated enterprise — would we be able to identify that company that owns the quota out there?

The challenge is that there are a few companies — from what we hear — that own the majority of the quota, and in order to get fish, you have to lease the quota from somebody that owns the quota.

What we are trying to get at and what they are asking for on the West Coast is a beneficial ownership registry for the fishermen and for who owns the quota. There is no such thing, at the present time, under the beneficial ownership registry. You cannot track these companies.

Nobody is within that system at the present time, not even the big corporations?

Mr. Simard: There is a lot to unpack there, so I will take a step back.

An interesting thing is to see the tools that already exist and then maybe work to identify the gap, or maybe how they could reinforce each other.

Canada has started on a journey of improving corporate transparency. Since 2016, I think, all federal, provincial and territorial finance ministers have agreed to work towards this.

The first step, which we called "phase 1" in our jargon, was to have all the provinces, territories and the federal government amend their corporate law to require that corporations know, themselves, who their beneficial owners are. Because sometimes wilful blindness is also a tool used by a crafty, bad actor.

C'est peut-être un aspect qu'il faut approfondir, parce que notre pays a une réputation de paradis du blanchiment d'argent, ce qu'on appelle le blanchiment à la neige, et nous devons vraiment continuer à bousculer nos façons de faire traditionnelles pour nous améliorer. Merci.

Le sénateur Surette : Je vais essayer de concentrer mes questions entièrement sur le registre de la propriété effective en lien avec le régime de délivrance des permis de pêche.

La difficulté à laquelle nous faisons face, à mon avis, c'est que nous voulons savoir à qui appartiennent le poisson et les quotas sur la côte Ouest. À cela s'ajoute le prix élevé des quotas de pêche : très peu de gens peuvent se lancer dans le secteur, ce qui veut dire qu'il faut avoir les poches bien garnies pour acheter des quotas.

Ce que nous essayons de savoir, c'est à qui appartient le poisson là-bas. Donc, si nous avions un registre de la propriété effective, et je ne sais pas si ces entreprises correspondent à ce que vous avez appelé une entreprise sous réglementation fédérale, est-ce que nous pourrions identifier l'entreprise qui détient le quota là-bas?

Le problème, c'est que quelques entreprises, d'après ce qu'on nous dit, possèdent la majorité des quotas et que, pour avoir du poisson, il faut louer des quotas auprès de quelqu'un qui en possède.

Ce que nous cherchons à obtenir et ce qu'ils demandent sur la côte Ouest, c'est un registre de la propriété effective pour les pêcheurs et les propriétaires de quotas. Pour le moment, le registre de la propriété effective ne permet pas de le faire. Vous ne pouvez pas retracer ces entreprises.

Personne ne fait partie de ce système à l'heure actuelle, pas même les grandes sociétés?

M. Simard : Il y a beaucoup d'éléments à démêler, alors je vais prendre un peu de recul.

Il est intéressant de voir quels outils existent déjà, puis peut-être de chercher à cerner la lacune ou de voir comment ces outils pourraient se renforcer mutuellement.

Le Canada a commencé à améliorer la transparence des sociétés. Depuis 2016, je pense, les ministres des Finances du fédéral, des provinces et des territoires se sont entendus pour travailler en ce sens.

La première étape, que nous appelions la phase un dans notre jargon, consistait à amener toutes les provinces, tous les territoires et le gouvernement fédéral à modifier leur loi sur les sociétés pour exiger que les sociétés sachent elles-mêmes qui sont leurs propriétaires effectifs. Parce que parfois, l'aveuglement volontaire est aussi un outil dont se sert un individu malveillant et rusé.

Now, for corporations in most provinces, the laws have been changed, and provinces, on their corporate books, know who the ultimate individuals that control the business are. That is meant to pierce the layers. It is not because you are wholly owned by corporation A, which is wholly owned by corporation B, which is wholly owned by Martin Simard. The beneficial owner of the child here is Martin Simard. This is what they need to have in their corporate record, which is different from shareholders. Shareholders can be another legal person, and that's where the chain cuts.

Maintenant, dans la plupart des provinces, les lois applicables aux sociétés ont été modifiées, et les sociétés doivent savoir, grâce à leurs propres livres, quels particuliers les contrôlent en dernier ressort. Le but est de remonter les différents niveaux de propriété. Le fait que votre société appartienne entièrement à la société A, qui appartient entièrement à la société B, laquelle appartient entièrement à Martin Simard, ne change rien à cela. Le propriétaire effectif de la filiale, ici, c'est Martin Simard. C'est ce qu'elles doivent inscrire dans leurs livres, ce qui est différent des renseignements sur les actionnaires. Un actionnaire peut être une autre personne morale, et c'est là que la chaîne s'arrête.

The second step, phase 2, was to centralize this information in registries available to law enforcement and the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada, or FINTRAC. Quebec was the leader. They did that with their corporate registry. Then the federal government did it. B.C. passed legislation, and the big news — and I am giving the update to Senator Deacon at the same time — was last week with Ontario introducing legislation to centralize the information of businesses that are incorporated.

La deuxième étape, la phase deux, consistait à centraliser ces renseignements dans des registres accessibles aux organismes d'application de la loi et au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, ou CANAFE. Le Québec a été le chef de file. Il l'a fait avec son registre des entreprises. Ensuite, le gouvernement fédéral a fait de même. La Colombie-Britannique a adopté une loi. Quant à la grande nouvelle, et j'en profite pour tenir le sénateur Deacon au courant, elle est venue la semaine dernière de l'Ontario, qui a présenté un projet de loi pour centraliser les renseignements sur les entreprises constituées en société.

The hook here is where the business is incorporated. The businesses that are incorporated in Ontario, moving forward, this information will be centralized and available, at least in part through the Ontario Business Registry. When you are doing due diligence, you will have access to this information.

Le point de rattachement, ici, c'est l'endroit où l'entreprise est constituée en société. Pour les entreprises constituées en société en Ontario, ces renseignements seront désormais centralisés et accessibles, au moins en partie, par l'intermédiaire du Registre des entreprises de l'Ontario. Quand vous ferez une vérification préalable, vous aurez accès à ces renseignements.

This is really big news because about 40% of business corporations are incorporated in Ontario. If you add the federal government, Ontario, Quebec and B.C., it is about 80%. So 80% of businesses incorporated in the country, their corporate registrar in their province — or federally — will have access to the beneficial ownership information. A portion of it will be public, and a portion will be available to law enforcement, like the date of birth, for example, and citizenship and so on.

C'est une très grande nouvelle, parce qu'environ 40 % des sociétés par actions sont constituées en Ontario. Si vous additionnez le gouvernement fédéral, l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique, on arrive à environ 80 %. Donc, pour 80 % des entreprises constituées en société au pays, le registraire des sociétés de leur province, ou le registraire fédéral, aura accès aux renseignements sur leur propriété effective. Une partie de ces renseignements sera publique, et une autre sera accessible aux forces de l'ordre, par exemple la date de naissance, la citoyenneté et ainsi de suite.

Now, in a world where many provinces have such tools, what's the gap for the fisheries? If you know the corporation is that owns a fishing licence, technically, you would be able to know the corporation, go onto the relevant corporate registry and see who the beneficial owners are. That assumes that the relevant provinces have a registry.

Maintenant, dans un contexte où plusieurs provinces ont de tels outils, qu'est-ce qui manque pour les pêches? Si vous savez quelle société détient un permis de pêche, vous pourriez, techniquement, identifier cette société, consulter le registre des entreprises concerné et voir qui sont ses propriétaires effectifs. Cela suppose que les provinces concernées ont un registre.

In the Maritimes, for example, we don't have centralized registries for now, and in B.C., it is not operational. There is a question mark here. You need the other piece to be able to cross-reference.

Dans les Maritimes, par exemple, nous n'avons pas de registres centralisés pour le moment, et en Colombie-Britannique, le registre n'est pas opérationnel. Il y a là un point d'interrogation. Vous avez besoin de l'autre élément pour pouvoir recouper les renseignements.

If you do not have that piece, then you can decide to do it, I guess, fully just for the licence owner. Then there is a second question: Who needs to know this information? Does everybody need to know the ultimate beneficial owner of a fishing licence or only DFO, or only other fishermen or only police?

These are design questions I cannot answer for. They are for the sector to consider.

Then the last —

Senator Surette: Does this apply to the fishery, though?

I could be living in Atlantic Canada and have a quota on the West Coast.

Mr. Simard: That's it.

Senator Surette: It is a Canadian resource, so the Canadian government, through DFO, allocates the fish to a company. A company can be anywhere.

Mr. Simard: Correct.

Senator Surette: I'm not sure if I follow how it relates to provinces.

Mr. Simard: I'm saying there is an additional tool that can be useful for fisheries and all sorts of functions across the economy, where there will be more — let's call it — baseline transparency about corporations. But it is just a baseline. In certain sectors, you can decide that you need more information.

I am just trying to say that this thing is being built across the country where, when you want to know who the individual is that ultimately controls a corporation, you will have an additional tool to be able to identify that.

You have heard in this committee that there is the owner of the licence, but there is also the licensee, and who is actually fishing might be different. There is a leasing agreement, for example.

Senator Surette: We don't have to complicate it that far, in my opinion. We just have to figure out who owns the quota. Who owns the quota is where the issue is, and that's where they want to find out — it includes foreign ownership too. Is our Canadian resource being farmed out to foreign ownership?

Si vous n'avez pas cet élément, vous pouvez alors décider, je suppose, de tout faire uniquement pour le titulaire du permis. Ensuite, il y a une deuxième question : qui a besoin de connaître ces renseignements? Est-ce que tout le monde a besoin de savoir qui est le propriétaire effectif ultime d'un permis de pêche, ou seulement Pêches et Océans Canada, ou seulement les autres pêcheurs, ou seulement la police?

Ce sont des questions de conception auxquelles je ne peux pas répondre. C'est au secteur de réfléchir à ces questions.

Puis, le dernier point…

Le sénateur Surette : Mais est-ce que cela s'applique à la pêche?

Je pourrais vivre au Canada atlantique et avoir un quota sur la côte Ouest.

M. Simard : C'est cela.

Le sénateur Surette : Il s'agit d'une ressource canadienne, donc le gouvernement canadien, par l'intermédiaire de Pêches et Océans Canada, attribue le poisson à une entreprise. Une entreprise peut être n'importe où.

M. Simard : Exact.

Le sénateur Surette : Je ne suis pas certain de comprendre le lien avec les provinces.

M. Simard : Je dis qu'il existe un outil supplémentaire qui peut être utile pour les pêches et toutes sortes d'activités dans l'ensemble de l'économie, et qui offrira davantage de transparence, disons de base, sur les sociétés. Mais ce n'est qu'une base. Dans certains secteurs, vous pouvez décider que vous avez besoin de plus de renseignements.

J'essaie simplement de dire que cet outil est en train de se mettre en place partout au pays et que, lorsque vous voudrez savoir qui est la personne qui contrôle en fin de compte une société, vous aurez un outil de plus pour l'identifier.

Vous avez entendu au comité qu'il y a le propriétaire du permis, mais qu'il y a aussi le titulaire du permis, et que celui qui pêche réellement peut être quelqu'un d'autre. Il y a une entente de location, par exemple.

Le sénateur Surette : À mon avis, nous n'avons pas besoin de compliquer les choses à ce point. Nous devons simplement savoir à qui appartient le quota. Le problème, c'est de savoir à qui appartient le quota, et c'est ce qu'ils veulent savoir; cela comprend aussi la propriété étrangère. Est-ce que notre ressource canadienne passe aux mains de propriétaires étrangers?

To me, it is a simple issue that we just have to figure out who owns the fish out there, and who can answer that question? It has to be just DFO, from what I understand from you? There is no registry whatsoever that we could even attempt to go to?

On the West Coast, a lot of the fishers in the associations we have heard from just want to get to the beneficial ownership registry. What you seem to be saying is that it just doesn't exist.

Mr. Simard: I will just say that it does not exist yet for all corporations incorporated in Canada. Then there is the question of foreign — so some foreign jurisdictions do have a transparency register, but not all of them.

If it is a U.K. corporation, you can go to the Companies House in the U.K. and see who the individual of significant control is of that U.K. corporation, but that's not universal. Although, it is becoming more prevalent.

If you have a Canadian intermediary, eventually the corporate registry will help you, because they are the ones with the responsibility to tell you who their ultimate owner is, even if it is foreign. But if the immediate owner is foreign, then you may have a gap in terms of the domestic registry.

Senator Surette: If I can ask maybe one other question —

The Chair: Senator Deacon wants to interject on your last question, so I will allow him to do that.

Senator C. Deacon: I think what we are looking at is that we need to make a recommendation that DFO use a tool like the beneficial ownership registry and get to the ultimate owner of the licence of Canada's natural resource.

The framework exists, but we don't know if these are provincially registered companies or federally registered companies or offshore companies. We know nothing. This, at least, is a framework that could be used by DFO, I think, is probably where we are getting to.

That is what I am sensing.

Senator Surette: Yes, I agree.

The Chair: Senator Surette, do you have another question?

Senator Surette: No, I think that answered my question.

Pour moi, c'est simple : nous devons seulement savoir à qui appartient le poisson là-bas. Et qui peut répondre à cette question? C'est donc seulement Pêches et Océans Canada qui peut y répondre, si je vous comprends bien? Il n'y a absolument aucun registre que nous pourrions même essayer de consulter?

Sur la côte Ouest, beaucoup de pêcheurs membres des associations que nous avons entendues veulent simplement avoir accès au registre de la propriété effective. Vous semblez dire que ce registre n'existe tout simplement pas.

M. Simard : Je dirai simplement qu'un tel registre n'existe pas encore pour toutes les sociétés constituées au Canada. Ensuite, il y a la question de l'étranger... Certains pays étrangers ont effectivement un registre de transparence, mais pas tous.

S'il s'agit d'une société britannique, vous pouvez consulter le registre de la Companies House au Royaume-Uni pour savoir qui est le particulier ayant un contrôle important sur cette société, mais ce n'est pas le cas partout. Cela devient toutefois de plus en plus courant.

Si vous avez un intermédiaire canadien, le registre des sociétés finira par vous aider, parce que c'est à cet intermédiaire de vous dire qui est son propriétaire ultime, même si ce propriétaire est étranger. Mais si le propriétaire direct est étranger, il peut alors y avoir une lacune dans le registre canadien.

Le sénateur Surette : Si je peux peut-être poser une autre question...

Le président : Le sénateur Deacon souhaite intervenir au sujet de votre dernière question, alors je vais lui donner la parole.

Le sénateur C. Deacon : Je pense que nous en arrivons à la conclusion que nous devons recommander au ministère des Pêches et des Océans d'utiliser un outil comme le registre de la propriété effective pour remonter jusqu'au propriétaire ultime du permis d'exploitation d'une ressource naturelle du Canada.

Le cadre existe, mais nous ne savons pas s'il s'agit de sociétés enregistrées auprès d'une province, de sociétés enregistrées auprès du gouvernement fédéral ou de sociétés établies à l'étranger. Nous ne savons rien. Au moins, ce serait un cadre que le ministère des Pêches et des Océans pourrait utiliser. C'est probablement là où nous en arrivons, je pense.

C'est l'impression que j'ai.

Le sénateur Surette : Oui, je suis d'accord.

Le président : Sénateur Surette, est-ce que vous avez une autre question?

Le sénateur Surette : Non, je pense que cela répond à ma question.

At the present time, you understand the issue of a tool, and we could copy it, and we can recommend. At the present time, you don't know of any tool that can track who owns the quota on the West Coast?

Ms. Alarakhia: I will say that I am not entirely familiar with DFO's licensing regime and the requirements in terms of how they track quotas.

Senator C. Deacon: Neither are we.

Ms. Alarakhia: Just from my experience in terms of anti-money laundering and anti-terrorist financing regulations, I think that's usually your starting point of who is regulating that sector.

As Mr. Simard alluded to, for example, if they allow quotas to be held by corporations — so the owner of a quota was a numbered corporation — the beneficial ownership registries that are being established can help shed light on who is behind that numbered corporation.

I think the regulatory regime is probably the most targeted way to address the problem of transparency would be with what the requirements are from DFO to know that information about who owns the quotas.

Senator Surette: Thank you.

Senator Prosper: Thank you to our witnesses here.

I have two questions, but the first is for you, Mr. Simard. My question deals with companies owned by First Nations. Many First Nations hold fishing licences through companies owned by the community. The registry excludes Crown corporations because the government owns them. How does it treat a company owned by a First Nation or a modern treaty government?

Mr. Simard: That is a good question. I know that some business development corporations owned by First Nations are incorporated federally. I don't know if that's the norm or if they are considered Crown corporations. I do know they in our registry, we do have some of them.

One of the reasons, for example, for the Canada Not-for-Profit Corporations Act — that's a mouthful — but a non-share capital corporate statute. By that, I mean it is not like a societies act like we have in some provinces, which is for sport. It doesn't define it necessarily for sports or cultural purposes; it is broader than that. One of the rationales back in 2010 was to allow some

Nous comprenons maintenant le principe de cet outil; nous pourrions nous en inspirer et formuler une recommandation. À l'heure actuelle, vous ne connaissez aucun outil qui permette de savoir qui détient le quota sur la côte Ouest?

Mme Alarakhia : Je dirai que je ne connais pas parfaitement le régime de délivrance des permis du ministère des Pêches et des Océans ni les exigences concernant la façon dont il assure le suivi des quotas.

Le sénateur C. Deacon : Nous non plus.

Mme Alarakhia : Si je me fie simplement à mon expérience de la réglementation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, je pense que le point de départ est habituellement de déterminer qui réglemente le secteur.

Comme M. Simard l'a évoqué, par exemple, si Pêches et Océans Canada permet aux sociétés de détenir des quotas, donc si le propriétaire d'un quota est une société à numéro, les registres de la propriété effective en cours de création peuvent aider à faire la lumière sur les personnes qui se trouvent derrière cette société à numéro.

Je pense que le régime réglementaire est probablement le moyen le plus ciblé de régler le problème de transparence, grâce aux exigences de Pêches et Océans Canada pour savoir qui possède les quotas.

Le sénateur Surette : Merci.

Le sénateur Prosper : Merci beaucoup à nos témoins d'être ici.

J'ai deux questions, mais la première s'adresse à vous, monsieur Simard. Ma question porte sur les entreprises qui appartiennent aux Premières Nations. Plusieurs Premières Nations détiennent des permis de pêche par l'intermédiaire d'entreprises qui appartiennent à la communauté. Le registre exclut les sociétés d'État parce qu'elles appartiennent à l'État. Comment est-ce que le registre traite une société appartenant à une Première Nation ou à un gouvernement issu d'un traité moderne?

M. Simard : C'est une bonne question. Je sais que certaines sociétés de développement économique appartenant à des Premières Nations sont constituées sous le régime fédéral. Je ne sais pas si c'est la norme ou si elles sont considérées comme des sociétés d'État. Je sais en tout cas que nous en avons certaines dans notre registre.

Prenons, par exemple, la Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif, dont le titre est assez long. Il s'agit d'une loi sur les personnes morales sans capital-actions. Je veux dire par là que ce n'est pas comme une loi provinciale sur les associations, comme il en existe dans certaines provinces pour les activités sportives. Elle ne se limite pas nécessairement à des fins

not-for-profit businesses to be incorporated under that statute. I know that it was in part for some First Nations that wanted such a corporate vehicle not to make a profit but to nonetheless conduct business and then have returns for their community.

Senator Prosper: Some are listed or —

Mr. Simard: Yes, some are listed.

Senator Prosper: If some, is it a person or is it a corporate entity?

Mr. Simard: It's a corporate entity. It is a legal person. They would not necessarily have an individual of significant control because, in a way, the whole community is the shareholders, right? They would not have a single person's name with a date of birth owning this corporation. It would be the band as the legal entity.

Senator Prosper: Okay, thank you.

I have another question for Ms. Alarakhia and it deals with the Department of Finance's risk assessment. Finance's 2025 national risk assessment says that unclear ownership of some fishing quotas leaves West Coast markets open to money laundering. It also lists bribing Indigenous fishers who hold special Indigenous licences as one method used in illegal fishing.

Can you share what that evidence is based upon?

Ms. Alarakhia: I don't have that information with me right now, but I can go back and try to provide some of the underlying information behind the public risk assessment.

Senator Prosper: Sure, thank you.

Senator Boudreau: I have been listening to this discussion, and I can't help but feel that, in true government fashion, we are complicating things more than they would need to be here. When I think that the Department of Fisheries and Oceans issued the licences and the quotas, they determine how many licences get allocated every year and how much quota gets allocated every year. They, obviously, know who they are issuing these licences and quotas to. There has to be a database somewhere within the federal government, within DFO or elsewhere, that has all this information.

sportives ou culturelles; sa portée est plus large que cela. En 2010, l'une des raisons était de permettre à certaines entreprises à but non lucratif de se constituer en société sous le régime de cette loi. Je sais que c'était en partie pour certaines Premières Nations qui voulaient une telle structure d'entreprise, non pas pour réaliser des profits, mais pour mener tout de même des activités commerciales et en tirer ensuite des retombées pour leur communauté.

Le sénateur Prosper : Il y en a qui sont inscrites ou...

M. Simard : Oui, certaines sont inscrites.

Le sénateur Prosper : Si certaines le sont, s'agit-il d'une personne physique ou d'une personne morale?

M. Simard : C'est une entité constituée en société. C'est une personne morale. Elle n'aurait pas nécessairement de particulier ayant un contrôle important parce que, d'une certaine façon, les actionnaires, c'est toute la communauté, non? On n'y trouverait pas le nom et la date de naissance d'une seule personne qui serait propriétaire de cette société. Ce serait la bande en tant qu'entité juridique.

Le sénateur Prosper : Merci.

J'ai une autre question pour Mme Alarakhia, et elle porte sur l'évaluation des risques du ministère des Finances. L'évaluation nationale des risques de 2025 du ministère des Finances indique que le manque de clarté quant à la propriété de certains quotas de pêche expose les marchés de la côte Ouest au blanchiment d'argent. Elle mentionne aussi le versement de pots-de-vin à des pêcheurs autochtones titulaires de permis spéciaux destinés aux Autochtones parmi les méthodes utilisées dans la pêche illégale.

Est-ce que vous pouvez nous dire sur quoi reposent ces éléments de preuve?

Mme Alarakhia : Je n'ai pas ces renseignements sous la main en ce moment, mais je peux retourner vérifier et essayer de vous fournir certains des renseignements sur lesquels repose l'évaluation des risques rendue publique.

Le sénateur Prosper : Merci.

Le sénateur Boudreau : J'écoute ces échanges et je ne peux m'empêcher d'avoir l'impression que, comme le gouvernement en a l'habitude, nous compliquons ici les choses plus que nécessaire. Quand j'y pense, le ministère des Pêches et des Océans a délivré les permis et attribué les quotas, et il détermine chaque année combien de permis sont délivrés et quels quotas sont attribués. Il sait évidemment à qui il délivre ces permis et à qui il attribue ces quotas. Il doit bien y avoir quelque part dans l'administration fédérale, au ministère des Pêches et des Océans ou ailleurs, une base de données qui contient tous ces renseignements.

Now, I get that after the fact maybe it's been sold to someone else, but then you follow the money, as they say. There has to be a way to trace this. I fail to understand why it is so complicated to come up with a federal registry when the federal government — in this case DFO — has 100% control of the resource and of who gets licences and who gets quotas. How is it so complicated?

Mr. Simard: Again, it is a good question for DFO. The only thing I will say is that it depends on how the legal framework has been done. If the information that is requested is the legal ownership of the quota and if they allow a natural person and a legal person, it is possible that what they have in their database is just a legal person, like corporation X. That would not give them the ultimate individuals who are in control of that corporation.

If their current legal framework is that to get a licence, you need to both provide the legal person and the beneficial owners, then they would have that information. It is a question of the design of the framework.

I have seen three models. There are models where they only ask for the legal person; where they ask for shareholders owning above 10% of the shares; and then you have the full individual who is in significant control concept, which is more than X per cent of shares or voting rights or indirect control. Because indirect control can be, "I only have 10% of the shares, but we have a covenant or shareholder agreements with all the others that have 10% that we only vote together on key decisions." Well, that gives me an indirect control equivalent to more than 25%.

So there are degrees of granularity in what the regulator can ask in terms of information about ownership.

Senator Boudreau: As you say, there is a current legal framework in place —

Mr. Simard: Yes.

Senator Boudreau: — and that legal framework gives the department a certain amount of data, and that data is somewhere in a database.

Identifying a couple of extra questions on the form or on the annual report to get that information — I get the sense that this should be an easy fix, but that we are trying to involve so many different agencies now and departments in it that it just muddies the waters. At the end of the day, the DFO is issuing these licences and these quotas every year. So change the formula — change the form and the report — and add a couple of extra questions on the form that these people need to sign off on to get their licences and quotas.

Bon, je comprends que cela a peut-être été vendu à quelqu'un d'autre par la suite, mais alors, on suit la piste de l'argent, comme on dit. Il doit bien y avoir un moyen de retracer tout cela. Je n'arrive pas à comprendre pourquoi il est si compliqué de créer un registre fédéral alors que le gouvernement fédéral, dans ce cas-ci, le ministère des Pêches et des Océans, maîtrise à 100 % la ressource et l'attribution des permis et des quotas. Comment cela peut-il être aussi compliqué?

M. Simard : Encore une fois, c'est une bonne question à poser à Pêches et Océans Canada. La seule chose que je dirai, c'est que cela dépend de la façon dont le cadre juridique a été établi. Si les renseignements demandés portent sur la propriété juridique du quota et si le ministère accepte les personnes physiques et les personnes morales, il est possible que sa base de données ne contienne qu'une personne morale, comme la société X. Cela ne lui permettrait pas de savoir quelles personnes physiques contrôlent cette société en dernier ressort.

Si son cadre juridique actuel prévoit que, pour obtenir un permis, il faut identifier à la fois la personne morale et les propriétaires effectifs, alors il aurait ces renseignements. C'est une question de conception du cadre juridique.

J'ai vu trois modèles. Il y a des modèles où on demande seulement d'identifier la personne morale; d'autres où on demande d'identifier les actionnaires qui détiennent plus de 10 % des actions; puis il y a la notion complète de particulier ayant un contrôle important, qui ne se limite pas à la détention de X % des actions ou des droits de vote et englobe aussi le contrôle indirect. Par exemple, je ne détiens que 10 % des actions, mais une entente ou des conventions entre actionnaires conclues avec les autres détenteurs de participations de 10 % prévoient que nous votons de concert sur les décisions importantes. Cela me donne alors un contrôle indirect équivalant à plus de 25 %.

Donc, l'organisme de réglementation peut demander des renseignements plus ou moins détaillés sur la propriété.

Le sénateur Boudreau : Comme vous le dites, il existe déjà un cadre juridique...

M. Simard : Oui.

Le sénateur Boudreau : ... et ce cadre juridique fournit au ministère un certain nombre de données, et ces données se trouvent quelque part dans une base de données.

Prévoir deux ou trois questions supplémentaires dans le formulaire ou le rapport annuel pour obtenir ces renseignements... J'ai l'impression que cela devrait être facile à régler, mais que nous essayons maintenant d'y faire participer tellement d'organismes et de ministères différents que cela ne fait qu'embrouiller les choses. Au bout du compte, c'est le ministère des Pêches et des Océans qui délivre ces permis et qui attribue ces quotas chaque année. Alors, modifiez la formule... modifiez le formulaire et le rapport, et ajoutez deux ou trois

Mr. Simard: I will return to my first comment. Yes, but, as a policy-maker, if I go through the motions, I need to think about the day after and what do I plan for them to report if it gets sold. I need to plan how I will verify that information and what penalties I will create if the information is incorrect. I am not saying it is super hard; I am just saying that they will need to go through the motions to design a system that is functional.

Senator Cuzner: There is great hope in that, as a policy thinker, that this is what has to be done. You are not saying it can't be done. It has to and should be done. As Senator Boudreau and others have said, it should be DFO that is taking the lead on this.

Just with regard to the beneficial ownership registry, you say there is none in Atlantic Canada.

Mr. Simard: They have all changed their laws. So corporations that are incorporated in any of the provinces of the Maritimes need to have on their corporate books who their beneficial owners are. Police can request this information, and they have to hand it over.

What is not yet in existence in the Maritimes is a centralized point of registry, where, rather than the police going to the corporation and asking for this information, they can consult the registry. The added value of having the registry is that you are not tipping off the hand of the person you are investigating, and you can do recoupment as well, in terms of financial intelligence.

It is, again, a much more involved system that has costs. For smaller provinces, that is a significant consideration as well.

Senator Cuzner: So you say British Columbia has that system but it is not operational?

Mr. Simard: They have passed their law, but they have not —

Senator Cuzner: How long would that have been?

Mr. Simard: I want to say 2023; I think so.

Senator Cuzner: Are you getting a sense of when that would —

Mr. Simard: You would have to ask —

Senator Cuzner: Yes. Things are coming together.

questions au formulaire que ces gens doivent signer pour obtenir leurs permis et leurs quotas.

M. Simard : Je vais revenir à mon premier commentaire. Oui, mais, comme responsable des politiques, si j'entreprends cette démarche, je dois penser à la suite et à ce que je prévois leur demander de déclarer en cas de vente. Je dois prévoir comment je confirmerai l'exactitude de ces renseignements et quelles sanctions je mettrai en place s'ils sont inexacts. Je ne dis pas que c'est extrêmement difficile; je dis simplement qu'ils devront passer par les étapes nécessaires pour concevoir un système qui fonctionne.

Le sénateur Cuzner : C'est encourageant de vous entendre dire, en tant que spécialiste des politiques, que c'est ce qu'il faut faire. Vous ne dites pas que c'est impossible. Il faut le faire et on devrait le faire. Comme le sénateur Boudreau et d'autres l'ont dit, c'est le ministère des Pêches et des Océans qui devrait prendre les devants dans ce dossier.

Pour ce qui est du registre de la propriété effective, vous dites qu'il n'y en a pas au Canada atlantique.

M. Simard : Elles ont toutes changé leurs lois. Donc, les sociétés constituées dans l'une ou l'autre des provinces des Maritimes doivent indiquer dans leurs livres qui sont leurs propriétaires effectifs. La police peut demander ces renseignements, et les sociétés doivent les lui fournir.

Ce qui n'existe pas encore dans les Maritimes, c'est un registre centralisé que les policiers pourraient consulter au lieu de s'adresser à la société pour lui demander ces renseignements. L'avantage du registre, c'est que vous n'alertez pas la personne sur laquelle vous enquêtez et que vous pouvez aussi faire des recoupements en matière de renseignement financier.

C'est, encore une fois, un système beaucoup plus complexe qui entraîne des coûts. Pour les petites provinces, c'est aussi un élément important à prendre en compte.

Le sénateur Cuzner : Donc, vous dites que la Colombie-Britannique a ce système, mais qu'il n'est pas opérationnel?

M. Simard : La province a adopté sa loi, mais elle n'a pas...

Le sénateur Cuzner : Cela ferait combien de temps?

M. Simard : Je dirais 2023; je pense que c'est cela.

Le sénateur Cuzner : Est-ce que vous commencez à avoir une idée de quand cela pourrait...

M. Simard : Il faudrait que vous posiez la question...

Le sénateur Cuzner : Oui. Les choses se mettent en place.

You made mention of tools that really wouldn't fit the bill to advance this issue. You said a more targeted tool would be necessary to get where we want to be. Do you have any suggestions as to what that tool might be?

Ms. Alarakhia: My comment was in the context of whether the PCMLTFA was the right tool. I think strengthening the quota licensing or regulation regime would be a targeted tool or approach. Something like a registry within DFO could be a more targeted tool than the PCMLTFA to regulate an entire sector. Under the PCMLTFA, if what is envisioned would be placing obligations on individual fishermen or fishing licence owners, that might be an overly broad approach to try to mitigate this risk, given there is licensing, a quota regime and a regulatory authority that would probably be the starting point for a more targeted approach.

Certainly, the relationship between FINTRAC and the Department of Fisheries and Oceans, as a disclosure recipient, there are options to look at, things like the more reporting that FINTRAC gets, they can develop strategic intelligence and disseminate information on typologies that they might be seeing, for example, related to the trade in quotas and licensing. FINTRAC has a broad reach of businesses that accept money and that deal in financial transactions. That dissemination of strategic intelligence and potentially public-private partnerships are other types of targeted tools that could be considered, short of imposing new anti-money laundering obligations across the sector.

Senator Surette: With the system you have now, if I understand properly, you can track the corporation, but you are not to the point of tracking what you call the ISC, the individuals with significant control, or it is there but the public can't see it?

Mr. Simard: It is there, and the public can see it.

Senator Surette: Can see it?

Mr. Simard: Yes. One of the other policy design considerations in setting up such a registry is your privacy versus what you are trying to achieve. The balance that we have chosen at the federal level — and it is very similar in Quebec, B.C. and Ontario — is to have the non-sensitive information public, such as the name of the individual who is ultimately in control. They

Vous avez mentionné des outils qui ne conviendraient pas vraiment pour faire avancer ce dossier. Vous avez dit qu'il faudrait un outil plus ciblé pour arriver là où nous voulons en venir. Est-ce que vous avez des idées sur ce que pourrait être cet outil?

Mme Alarakhia : Mon commentaire portait sur la question de savoir si la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes était le bon outil. Je pense que renforcer le régime de délivrance de permis ou de réglementation des quotas serait un outil ciblé ou une approche ciblée. Un outil comme un registre au ministère des Pêches et des Océans pourrait être plus ciblé que la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes pour réglementer un secteur entier. Si l'on envisage d'imposer, en vertu de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, des obligations aux pêcheurs ou aux propriétaires de permis de pêche pris individuellement, ce serait peut-être une approche trop large pour tenter d'atténuer ce risque, puisqu'il existe un système de délivrance de permis, un régime de quotas et un organisme de réglementation qui serait probablement le point de départ d'une approche plus ciblée.

Certainement, il y a des pistes à examiner dans la relation entre le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, ou CANAFE, et le ministère des Pêches et des Océans, qui reçoit les renseignements communiqués. Par exemple, plus le CANAFE reçoit de déclarations, plus il peut produire du renseignement stratégique et diffuser des renseignements sur les typologies qu'il observe, notamment celles liées au commerce des quotas et des permis. Le champ d'action du CANAFE couvre un large éventail d'entreprises qui acceptent de l'argent et qui effectuent des opérations financières. Cette diffusion de renseignements stratégiques et, éventuellement, des partenariats public-privé sont d'autres types d'outils ciblés que l'on pourrait envisager, sans aller jusqu'à imposer de nouvelles obligations de lutte contre le blanchiment d'argent à l'ensemble du secteur.

Le sénateur Surette : Avec votre système actuel, si je comprends bien, vous pouvez retracer la société, mais vous n'en êtes pas encore à retracer ceux que vous appelez les PCI, les particuliers ayant un contrôle important, ou bien ces renseignements sont là, mais le public ne peut pas les consulter?

M. Simard : L'information est là, et le public peut la consulter.

Le sénateur Surette : Il peut la consulter?

M. Simard : Oui. Quand on conçoit les politiques pour mettre en place un tel registre, un des autres éléments à considérer est l'équilibre entre la protection de votre vie privée et les objectifs que vous cherchez à atteindre. L'équilibre que nous avons choisi à l'échelon fédéral, très semblable à celui retenu au Québec, en Colombie-Britannique et en Ontario, consiste à rendre publics les

can choose to have their business address public. They need to file their personal address, but if they have chosen to have a public business address, that's what you see on the registry. The corporate registrar, the police and those who need to know have access to the residential address.

Also public is the date that they became in significant control, the date they stopped, the type of control being between 25% and 50% of shares or 50% and 75% of shares. The information that is not public is the most sensitive from a privacy perspective, such as date of birth, citizenship and tax jurisdiction. That is only for law enforcement. That's the balance.

We've found it is helpful to have the top of the pyramid as public because that gives an anchor for all sorts of people to be able to use the registry. If I am a reporting entity — a bank, for example — and I'm doing my "know-your-client" and opening a file, and the client is claiming that the individual with significant control in their corporation is a certain person, I can go on the registry and see if the name matches. It could be a tool, for example, to support DFO or other regulators that want to have beneficial ownership information for regulatory purposes. That's the balance so far.

Senator Surette: What exists so far is for bigger corporations, so if you translate that to the fishery and go to the other end with a small fishery, like one to three fishers in the boat, what would that entail for a corporation like that, which is their own little enterprise, to incorporate into a business registry? It is feasible, correct?

Mr. Simard: It is actually a universal measure that includes all corporations. Sometimes small corporations are at risk of money laundering, so it is a universal requirement.

What we've found is that, in fact, it is quite easy — I say this, and I'm sure the ears of small businesses are perking up. What I mean is that it is typically a single owner who is also the sole director and the sole individual with significant control. There is paperwork. When they do their annual filing now, they have an additional window where, after having asked if they are the director of the corporation, they ask if they are also the individual with significant control, so you need to understand what that means.

renseignements non sensibles, comme le nom du particulier qui exerce le contrôle en dernier ressort. Il peut choisir de rendre son adresse professionnelle publique. Il doit déclarer son adresse personnelle, mais s'il a choisi de rendre publique son adresse professionnelle, c'est cette dernière qui figure dans le registre. Le registraire des sociétés, la police et ceux qui ont besoin de cette information ont accès à l'adresse résidentielle.

On rend aussi publics la date à laquelle le particulier a commencé à exercer un contrôle important, la date à laquelle il a cessé de l'exercer et le type de contrôle, soit la détention de 25 à 50 % ou de 50 à 75 % des actions. Les renseignements qui ne sont pas publics sont les plus sensibles du point de vue de la protection de la vie privée, comme la date de naissance, la citoyenneté et le territoire de résidence fiscale. Seuls les organismes d'application de la loi ont accès à ces renseignements. Voilà l'équilibre.

Nous avons constaté qu'il est utile de rendre le sommet de la pyramide accessible au public, parce que cela donne à toutes sortes de personnes un point de repère pour utiliser le registre. Si je suis une entité déclarante, une banque, par exemple, et que je procède aux vérifications requises pour bien connaître mon client à l'ouverture d'un dossier, et que le client affirme que le particulier ayant un contrôle important dans sa société est telle personne, je peux consulter le registre pour voir si le nom correspond. Le registre pourrait, par exemple, servir d'outil pour aider le ministère des Pêches et des Océans ou d'autres organismes de réglementation qui veulent obtenir des renseignements sur la propriété effective à des fins de réglementation. C'est l'équilibre jusqu'à maintenant.

Le sénateur Surette : Ce qui existe jusqu'ici s'adresse aux grandes sociétés, alors si on transpose cela à la pêche et qu'on va à l'autre extrême, avec une petite entreprise de pêche, par exemple un à trois pêcheurs à bord du bateau, qu'est-ce que l'inscription à un registre des entreprises entraînerait pour une société comme celle-là, qui est leur propre petite entreprise? C'est faisable, c'est bien cela?

M. Simard : En fait, c'est une mesure universelle qui s'applique à toutes les sociétés. Les petites sociétés sont parfois exposées au risque de blanchiment d'argent, donc cette exigence s'applique à toutes les sociétés.

Ce que nous avons constaté, c'est qu'en fait, c'est assez facile. Je dis cela, et je suis sûr que les propriétaires de petites entreprises tendent l'oreille. Ce que je veux dire, c'est qu'il s'agit généralement d'un propriétaire unique qui est aussi le seul administrateur et le seul particulier ayant un contrôle important. Il y a des documents à remplir. Maintenant, quand ils produisent leur rapport annuel, une fenêtre supplémentaire s'affiche : après leur avoir demandé s'ils sont administrateurs de la société, on leur demande s'ils sont aussi des particuliers ayant un contrôle important. Il faut donc comprendre ce que cela veut dire.

Once you understand the concept, it is not too onerous because of that reason, because the structure is super simple. I'm the sole shareholder, the sole director and the sole individual with significant control. There are some compliance costs, but we found them manageable in the federal registry.

Senator C. Deacon: I am going to stick with where we are and then ask another question about the federal registry.

Where I have come to — and tell me if I am wrong — is that if we believe this is important, we would like to ask the federal government to track the beneficial ownership of all licence holders and federal industries. This is one place where it is a federally regulated industry, and we would like to see the beneficial ownership being tracked. Then there are a bunch of conditions that would be in that, perhaps in addition to what is already being gathered by the DFO, such as shareholders above a certain level. We'd need to have some concept around that.

What information needs to be gathered, and who should have access to that information? Do you have any guidance about how you have structured that and how you think through who should have access?

Mr. Simard: That was a core thing. In fact, when Canada was developing its registry, there had just been a court case in Europe where they had more information publicly, and it got struck down as a violation of privacy rights in Europe. They had to reconceptualize who is entitled to have access to this information.

Among the concerns were, for example, what if I have a dispute with my neighbours on where the fence should be, and he wants to know all about everything I own and starts digging into my filings? It's quite a process. It goes to who needs to know and proportionality, and that is how we got to the compromise of some information.

In terms of the expectation of privacy, nobody is forced to organize their affairs to a limited liability corporation. It is a benefit from the state to enter into limited liability, so the expectations of privacy are proportional to the benefit you get.

Senator C. Deacon: Many of my friends who are fishers are not incorporated. They are just individual owners.

Une fois que vous comprenez le concept, ce n'est pas trop contraignant, puisque la structure est très simple. Je suis le seul actionnaire, le seul administrateur et le seul particulier ayant un contrôle important. Il y a certains coûts de conformité, mais nous avons constaté qu'ils étaient gérables dans le cas du registre fédéral.

Le sénateur C. Deacon : Je vais m'en tenir à ce dont nous discutons, puis je poserai une autre question sur le registre fédéral.

J'en suis arrivé à la conclusion, et dites-moi si je me trompe, que si nous croyons que c'est important, nous aimerions demander au gouvernement fédéral de suivre la propriété effective des titulaires de permis dans tous les secteurs sous réglementation fédérale. Nous avons ici un exemple de secteur sous réglementation fédérale, et nous aimerions que l'on suive la propriété effective. Ensuite, il y aurait toute une série de conditions à prévoir, peut-être en plus des renseignements que Pêches et Océans Canada recueille déjà, par exemple, sur les actionnaires dont la participation dépasse un certain seuil. Il faudrait que nous ayons une idée générale de tout cela.

Quels renseignements est-ce qu'il faut recueillir et qui devrait y avoir accès? Est-ce que vous avez des conseils à nous donner sur la façon dont vous avez structuré le régime et déterminé qui devrait avoir accès à ces renseignements?

M. Simard : C'était un point central. En fait, quand le Canada élaborait son registre, un tribunal venait de trancher une affaire en Europe, où davantage de renseignements étaient accessibles au public, et il avait invalidé cet accès parce qu'il violait les droits en matière de vie privée en Europe. Il a fallu revoir qui pouvait avoir accès à ces renseignements.

On se demandait, par exemple, ce qui se passerait si j'avais un différend avec mes voisins sur l'endroit où la clôture devrait se trouver et que l'un d'eux voulait tout savoir sur tout ce que je possède et commençait à fouiller dans mes déclarations. C'est tout un processus. Il s'agit de savoir qui a besoin de ces renseignements et de respecter la proportionnalité, et c'est ainsi que nous en sommes arrivés à un compromis : communiquer certains renseignements.

Pour ce qui est des attentes en matière de respect de la vie privée, personne n'a l'obligation d'organiser ses affaires sous la forme d'une société à responsabilité limitée. Bénéficier de la responsabilité limitée est un avantage accordé par l'État, donc les attentes en matière de respect de la vie privée sont proportionnelles à l'avantage que vous en retirez.

Le sénateur C. Deacon : Bon nombre de mes amis pêcheurs ne sont pas constitués en société. Ce sont simplement des propriétaires en nom propre.

Mr. Simard: Yes. It was deemed that these data points could be public and others would be better below the fold.

We have another two mechanisms I have not mentioned. Minors are not on the registry. That was part of our analysis. Now with fisheries it is maybe less relevant — or maybe it is relevant. I'm not familiar. If you have been put as the beneficial owner of a corporation for later in life and things like that, we wanted an extra layer of privacy for minors who are under the age of 18.

The other thing is, for sensitive sectors, you can ask for an exemption, but very few have been given. To provide an example, it would be a jeweller who doesn't necessarily want everybody to know that they own jewellery in their name, for security reasons and to prevent people tracking down where they live and hijacking them. There is a process where you can ask for an exemption. You still need to file and police still have access to your information, but it's not in the public registry. These are the kinds of features to consider.

Senator C. Deacon: Thank you. That is very helpful.

I remember asking Mark Schaan, a witness on the Banking Committee when the registry was completed and being launched, about whether the federal registry was aligned with the needs of the provinces, and he said that was a priority when building the federal registry.

What's involved in a province? For example, in B.C., if they're part of the federal registry, that makes sense in this situation that we're specifically looking at. They would have B.C. corporations and federal corporations, and all that would be beyond that individual proprietor's ownership, as such, non-incorporated ownership.

A lot of the information would already be available through the beneficial ownership registry. It is accessible, and the question is, what would be public? Am I correct in my understanding that there is an alignment there?

Mr. Simard: Yes, it's very similar. The information that the corporations in B.C. are required to hold under the corporate books is very similar to the federal information. The legislation they've passed in terms of centralizing is very similar to federal. In fact, they predated it or the dates were close when we were working on this. It's fairly aligned.

It's only for corporations, though. If you have a licence owned by an individual —

M. Simard : Oui. On a jugé que ces renseignements pouvaient être rendus publics et qu'il valait mieux en garder d'autres confidentiels.

Nous avons deux autres mécanismes dont je n'ai pas parlé. Les mineurs ne figurent pas au registre. Cela faisait partie de notre analyse. Maintenant, dans le secteur des pêches, c'est peut-être moins pertinent, ou peut-être que cela l'est. Je ne connais pas bien ce domaine. Il peut arriver qu'une personne mineure soit désignée comme propriétaire effectif d'une société en prévision de sa vie adulte, par exemple. Nous voulions donc protéger davantage la vie privée des mineurs de moins de 18 ans.

L'autre chose, c'est que, dans les secteurs sensibles, vous pouvez demander une exemption, mais très peu ont été accordées. Par exemple, ce pourrait être un bijoutier qui ne veut pas nécessairement que tout le monde sache qu'il possède des bijoux à son nom, pour des raisons de sécurité et pour éviter que des gens trouvent où il habite et l'enlèvent. Il existe une procédure qui vous permet de demander une exemption. Vous devez quand même déposer une déclaration et la police a toujours accès à vos renseignements, mais ils ne figurent pas dans le registre public. C'est le genre d'éléments à prendre en compte.

Le sénateur C. Deacon : Merci. C'est très utile.

Je me souviens d'avoir demandé à M. Mark Schaan, qui témoignait devant le Comité des banques au moment où le registre était terminé et où on procédait à son lancement, si le registre fédéral répondait aux besoins des provinces. Il a dit que c'était une priorité lors de la création du registre fédéral.

Qu'est-ce que cela suppose dans une province? Par exemple, en Colombie-Britannique, si les sociétés figurent au registre fédéral, cela a du sens dans le cas précis que nous examinons. Il y aurait des sociétés de la Colombie-Britannique et des sociétés fédérales, et cela laisserait à part les propriétaires individuels, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas constitués en société.

Une bonne partie des renseignements seraient déjà accessibles dans le registre de la propriété effective. L'information est accessible, et la question est de savoir ce qui serait public. Si je comprends bien, il y a une harmonisation à cet égard?

M. Simard : Oui, c'est très semblable. Les renseignements que les sociétés de la Colombie-Britannique doivent conserver dans leurs livres sont très semblables à ceux exigés au fédéral. La loi que la Colombie-Britannique a adoptée pour centraliser les renseignements ressemble beaucoup à la loi fédérale. En fait, leur loi avait précédé la loi fédérale, ou les dates étaient proches, quand nous travaillions là-dessus. Tout cela concorde assez bien.

Cela ne concerne toutefois que les sociétés. Si vous avez un permis qui appartient à un particulier...

Senator C. Deacon: A proprietorship is a separate thing altogether. I understand that.

Senator Surette: The added challenge for DFO is you have the corporation, but you have to find out where the quota is and you have to match the two. You can find the corporation, but you have to find who owns the quota. The information has to come from DFO. There's no other way, correct?

Senator C. Deacon: A lot of what I think is useful for us is getting DFO to do that. All the beneficial ownership information already exists in another database. Linking the two gives us what we're hoping to see happen. How much of it becomes public?

In Atlantic Canada, there's no surprise when you see your neighbour has a lobster licence because you know they have a lobster boat. It's no biggie. What we're hearing in B.C. is who has the shrimp trawler, but who knows who has the licence?

Senator Surette: Maybe that's one last question to our witness, if I could.

With the registry the way it is now, is there any of that component at the present time as to how much business they make? No. So this is something that would be added to any type of registry that we would be building.

Senator C. Deacon: It's not CRA records or anything?

Mr. Simard: As part of the compliance part and making sure the data is accurate, there is an information-sharing allowance in the Income Tax Act to be able to cross reference the information, but it's for the purpose of making sure that the information on the registry is correct. It is not for ISED to know how much revenue a corporation has done. We cannot know that. Only the CRA can know that.

The Chair: Thank you very much to our witnesses. Certainly, it's an interesting conversation because from our conversation with FINTRAC leading to the conversation with you, it's an eye-opener with all the different ways things are being done here. Your testimony and answers today will help us with some of the recommendations that I think will be forthcoming.

On behalf of committee members, I thank you for your time this evening and for being so open and transparent with your answers.

Le sénateur C. Deacon : Une entreprise individuelle, c'est tout autre chose. Je comprends cela.

Le sénateur Surette : La difficulté supplémentaire pour le ministère des Pêches et des Océans, c'est que vous connaissez la société, mais vous devez trouver où se trouve le quota et vous devez faire le lien entre les deux. Vous pouvez trouver la société, mais vous devez trouver qui détient le quota. Les renseignements doivent venir de Pêches et Océans Canada. Il n'y a pas d'autre moyen, c'est bien cela?

Le sénateur C. Deacon : Je pense que ce qui nous est utile, en grande partie, c'est d'amener le ministère des Pêches et des Océans à le faire. Tous les renseignements sur la propriété effective se trouvent déjà dans une autre base de données. En reliant les deux, nous obtenons ce que nous espérons. Quelle part de ces renseignements devient publique?

Au Canada atlantique, vous n'êtes pas surpris de voir que votre voisin a un permis de pêche au homard parce que vous savez qu'il a un homardier. Cela n'a rien d'extraordinaire. Ce qu'on nous dit en Colombie-Britannique, c'est qu'on sait qui possède le chalutier crevettier, mais qui sait qui détient le permis?

Le sénateur Surette : J'aurais peut-être une dernière question à poser à notre témoin, si vous me le permettez.

Dans le registre tel qu'il est maintenant, est-ce qu'il y a des renseignements sur leur chiffre d'affaires? Non. C'est donc un élément que nous ajouterions à tout type de registre que nous mettrions en place.

Le sénateur C. Deacon : Ce ne sont pas les dossiers de l'Agence du revenu du Canada ou quelque chose du genre?

M. Simard : Pour vérifier la conformité et s'assurer que les données sont exactes, la Loi de l'impôt sur le revenu permet d'échanger des renseignements pour les recouper, mais cela sert uniquement à s'assurer que les renseignements du registre sont exacts. Le but n'est pas qu'Innovation, Sciences et Développement économique Canada connaisse le montant des revenus qu'une société a générés. Nous ne pouvons pas le savoir. Seule l'Agence du revenu du Canada peut le savoir.

Le président : Merci beaucoup à nos témoins. C'est certainement une discussion intéressante, parce que, de notre échange avec le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada à notre échange avec vous, ces discussions nous ouvrent les yeux sur toutes les différentes façons de procéder ici. Votre témoignage et vos réponses d'aujourd'hui nous aideront à formuler certaines des recommandations qui, je pense, seront présentées.

Au nom des membres du comité, je vous remercie du temps que vous nous avez consacré ce soir et d'avoir répondu avec autant de franchise et de transparence.

We will proceed to the in camera portion of our meeting. Thank you.

(The committee continued in camera.)

Nous allons passer à la partie à huis clos de notre réunion. Merci.

(La séance se poursuit à huis clos.)