

Senate of Canada Standing Committee on National Finance (NFFN)
Bill C-59
April 9, 2024

QUESTION

Senator Pierre J. Dalphond asked Joel Gibbons about the administrative monetary penalty provisions within Part 2.1 of the Bill, which speak to amendments proposed to the PCMLTFA. More specifically, Senator Dalphond inquired about the discretion conferred upon the GiC to create / designate a violation and then to specify the procedures to be followed and even to limit the defence that might be available to the person being charged or accused. He also asked if there is a limit to penalties / what can be removed as a defence.

Follow-up (Senator Dalphond): Why are the new powers within Part 2.1 of the Bill required?

RESPONSE

The laundering of illicit financial flows (proceeds of crime, money laundering, terrorist financing, sanctions evasion) through the international trade system threatens Canada's national and economic security, public safety, revenue collection capabilities, and international reputation. A 2020 assessment by the Canada Border Services Agency (CBSA) estimated that, at a minimum, hundreds of millions of dollars are laundered through the pretext of the international goods trade to and through Canada each year.

Currently, the CBSA can only mitigate money laundering and terrorist financing risks involving commercial goods which are subject to customs-based revenue requirements (duties and taxes, commodity quotas, etc.). The CBSA has no legal authority to address the vast majority of trade-based financial crime threats, which mostly involve non-dutiable imported goods, as well as all exported goods, which do not generate direct revenue for the Government of Canada.

Part 2.1 of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* (PCMLTFA) has been introduced to enhance the existing authorities of the Canada Border Services Agency to mitigate outstanding trade-based laundering risks. The new part builds upon and replicates the core elements of Part 2 of the Act (*Reporting of Currency and Monetary Instruments*) which the CBSA has administered and enforced civilly since shortly after the PCMLTFA was introduced to prevent cross-border cash smuggling.

As with currency and monetary instruments, the proposed legislative changes will provide CBSA with civil authorities to: require people and entities who import or export goods to Canada to report and declare that these goods are not related to proceeds of crime; report suspicions of trade-related

financial crime to law enforcement; and use regulatory tools to promote and enforce compliance. The administration of these new requirements will rely on existing customs documents to assess compliance. As a result, no additional reporting burden is anticipated for traders conducting legitimate business activity.

When the Agency develops suspicion of trader non-compliance with the PCMLTFA, it can compel importer/exporters to produce documents and statements and answer questions to validate the legitimacy of their goods transactions. Civil non-compliance penalties will be prescribed in new regulations drafted to accompany the anticipated passage into law of Part 2.1. Involuntary non-compliance may yield corrective monetary penalties. However, if wilful non-compliance is confirmed through due diligence verifications, the CBSA can take several civil courses of action to remediate compliance concerns, depending on the nature of the non-compliance identified.

The Agency will be able to seize goods based on non-compliant reporting, as is the case with illicit cash or monetary instruments smuggled to or from Canada under the current iteration of the Act. When the non-compliance is wilful, but not indicative of a financial crime (e.g. failure to correct or complete declarations), payment of a penalty will secure the release of the goods. On the other hand, goods believed to be the proceeds of crime, or used to enable money laundering, terrorist financing or sanctions evasion can be forfeited to the Crown with no terms of release offered.

In some cases, the CBSA may not opt to seize particular goods, but instead administer a monetary penalty equivalent to the declared value of these goods. Monetary penalties are most likely to be enforced when good seizures would be insufficient to deter or disrupt the non-compliance in question; for example, for low value or worthless goods, dangerous or unsanitary goods, goods subject to spoilage, or in instances where the goods shipments are brokered by professional money launderers (who cannot be readily investigated by law enforcement due to their lack of involvement with any association to proceeds-generating offences).

The Administrative Monetary Penalty provisions within Part 2.1 of the PCMLTFA are entirely consistent and aligned with other non-compliance penalty provisions contained within other areas of the Act and its Regulations, including for non-compliance with Part 2 (*Reporting of Currency and Monetary Instruments*) and Part 4.1 (*Notices of Violation, Compliance Agreements and Penalties*). The Administrative Monetary Penalties for this part were developed to be proportional to, and dissuasive of the type of non-compliance identified. Penalties are civil in nature, based on the degree of due diligence established by the importer/exporter, using the balance of probabilities standard of proof used in civil law. The penalties attach to the goods in question (*in rem*) unlike criminal offences, which pertain to personal guilt (*in personam*). Moreover, as with the other administrative penalty provisions established to enforce other parts of the PCMLTFA, Part 2.1 of the Act introduces Ministerial review and court of appeals provisions that allow those found to be non-compliant to apply for recourse.

The CBSA will not receive any additional PCMLTFA authorities to conduct criminal investigations into these matters; however, the Act has been amended so that “knowing contraventions” of the new goods-reporting provisions become offences subject to criminal investigation by law enforcement. Criminal referrals for non-compliance with Part 2.1 are anticipated in those circumstances when, through discussion with law enforcement partners, a clear link to evidence of proceeds of crime, terrorist financing or sanctions evasion can be established such that the probability of prosecutorial success is high.

In sum, bringing forward these legislative changes now will allow the government to respond directly to one of the largest international money laundering vulnerabilities identified by the Cullen Commission. The CBSA will be able to monitor goods entering or departing Canada for indicators of illicit financial flows indicative of attempts to transmit proceeds of crime, terrorist financing and sanctions, and to apply new civil authorities to disrupt non-compliant behaviours, and thereby contribute to Canada’s ability to project deterrence against trade-based financial crime threats.

Comité permanent des finances nationales du Sénat du Canada (NFFN)

C-59

Le 89 avril 2024

QUESTION

Le sénateur Pierre J. Dalphond a posé une question à Joel Gibbons concernant les dispositions relatives aux sanctions administratives pécuniaires contenues dans la partie 2.1 du projet de Loi, qui concernent les modifications proposées à la LRPCFAT. Plus précisément, le sénateur Dalphond s'est interrogé sur le pouvoir discrétionnaire conféré au GEC de créer ou de désigner une violation puis de préciser les procédures à suivre et même de limiter la défense dont pourrait se prévaloir la personne inculpée ou accusée. Il a également demandé s'il y a une limite aux sanctions / ce qui peut être supprimé comme défense.

Suivi (Sénateur Dalphond) : Pourquoi les nouveaux pouvoirs prévus dans la partie 2.1 du projet de Loi sont-ils nécessaires ?

RÉPONSE

Le blanchiment de flux financiers illicites (produits de la criminalité, blanchiment d'argent, financement du terrorisme, contournement des sanctions) à travers le système de commerce international menace la sécurité nationale et économique du Canada, la sécurité publique, les capacités de perception des revenus et la réputation internationale. Une évaluation réalisée en 2020 par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) estime qu'au minimum, des centaines de millions de dollars sont blanchis chaque année sous le prétexte du commerce international de marchandises à destination du et à travers le Canada.

Actuellement, l'ASFC ne peut atténuer les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme qu'en ce qui concerne les marchandises commerciales soumises à des exigences de recettes douanières (droits et taxes, quotas de marchandises, etc.). L'ASFC n'a pas d'autorité présentement pour lutter contre la grande majorité des menaces de criminalité financière liées au commerce, qui concernent principalement des marchandises importées non soumises à des droits de douane, ainsi que toutes les marchandises exportées, qui ne génèrent pas de recettes directes pour le gouvernement du Canada.

La partie 2.1 de la Loi sur le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes (LRPCFAT) a été introduite pour renforcer les pouvoirs existants de l'Agence des services frontaliers du Canada afin d'atténuer les risques de blanchiment d'argent par voie commerciale. La nouvelle partie réplique et s'appuie sur éléments essentiels de la partie 2 de la Loi (Déclaration des espèces et effets) que l'ASFC a administré et appliqué au civil depuis peu de temps après l'introduction de la LRPCFAT afin de prévenir la contrebande transfrontalière d'espèces.

Comme pour les devises et les instruments monétaires, les modifications législatives proposées donneront à l'ASFC des pouvoirs civils afin : d'exiger que les personnes et entités qui importent ou exportent des marchandises au Canada signalent et déclarent que ces marchandises ne sont pas liées aux produits de la criminalité; de signaler les soupçons de criminalité financière liés au commerce aux organismes d'application de la Loi; et d'utiliser des outils réglementaires pour promouvoir et faire respecter la conformité. L'administration de ces nouvelles exigences s'appuiera sur les documents douaniers existants pour évaluer la conformité. Par conséquent, aucune charge de déclaration supplémentaire n'est prévue pour les négociants menant des activités commerciales légitimes.

Lorsque l'Agence soupçonne un négociant de non-conformité à la LRPCFAT, elle peut obliger les importateurs/exportateurs à produire des documents et des déclarations et à répondre à des questions afin de valider la légitimité de leurs transactions de marchandises. Des sanctions civiles pour non-conformité seront prescrites dans les nouveaux règlements élaborés pour accompagner l'adoption prévue de la partie 2.1 de la Loi. La non-conformité involontaire pourrait entraîner des sanctions pécuniaires correctives. Toutefois, si une non-conformité délibérée est confirmée par des vérifications de diligence raisonnables, l'ASFC peut prendre plusieurs mesures civiles pour remédier aux problèmes de conformité, selon la nature de la non-conformité identifiée.

L'Agence pourra saisir des marchandises sur la base d'une déclaration non-conforme, comme c'est le cas pour les espèces ou les instruments monétaires illicites introduits en contrebande à destination ou en provenance du Canada en vertu de la version actuelle de la Loi. Lorsque la non-conformité est délibérée, mais n'est pas révélatrice d'un délit financier (par exemple, défaut de corriger ou de compléter les déclarations), le paiement d'une pénalité garantira la mainlevée des marchandises. Par contre, les marchandises soupçonnées d'être les produits de la criminalité ou utilisées pour permettre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme ou le contournement des sanctions peuvent être confisquées au profit de la Couronne sans aucune condition de libération.

Dans certains cas, l'ASFC peut choisir de ne pas saisir certain types de marchandises particulières, mais plutôt d'imposer une sanction pécuniaire équivalente à la valeur déclarée de ces marchandises. Des sanctions pécuniaires sont plus susceptibles d'être appliquées lorsqu'une saisie de marchandises serait insuffisante pour dissuader ou perturber la non-conformité en question, par exemple, pour des marchandises de faible valeur ou sans valeur, des marchandises dangereuses ou non-hygiéniques, des marchandises pouvant se détériorer ou se décomposer, ou dans les cas où les expéditions de marchandises sont négociées par des blanchisseurs d'argent professionnels (qui ne peuvent pas facilement faire l'objet d'une enquête par les organismes d'application de la loi en raison de leur rôle très limité en ce qui concerne les infractions impliquant des profits réalisés illégalement).

Les dispositions relatives aux sanctions administratives pécuniaires de la partie 2.1 de la LRPCFAT sont entièrement compatibles et alignées avec les autres dispositions relatives aux pénalités de non-conformité contenues dans les autres dispositions de la Loi et des règlements connexes, y compris pour la non-conformité avec la partie 2 (Déclaration des espèces et effets) et de la partie 4.1 (Procès-verbaux, transactions et pénalités). Les sanctions administratives pécuniaires prévues pour cette partie ont été élaborées pour être proportionnelles et dissuasives selon le type de non-conformité identifié. Les pénalités sont de nature civile, basées sur le degré de diligence raisonnable établi par l'importateur/exportateur, en utilisant la norme de preuve de la prépondérance des probabilités utilisée en droit civil. Les pénalités s'appliquent aux biens en question (*in rem*), contrairement aux infractions

criminelles qui relèvent de la culpabilité personnelle (*in personam*). De plus, comme pour les autres dispositions relatives aux pénalités administratives établies pour faire appliquer d'autres parties de la LRPCFAT, la partie 2.1 de la Loi introduit des dispositions relatives à un examen ministériel et à la cour d'appel qui permettent à ceux identifiés comme étant non-conformes de demander un recours.

L'ASFC ne recevra aucun pouvoir supplémentaire en vertu de la LRPCFAT pour mener des enquêtes criminelles sur ces questions. Cependant, la Loi a été modifiée de sorte que les « contraventions sciemment commises » aux nouvelles dispositions sur les déclarations de marchandises deviennent des infractions pouvant faire l'objet d'une enquête criminelle par les organismes d'application de la loi. Des renvois au criminel pour non-conformité à la partie 2.1 sont prévus dans les cas où, suite à des discussions avec les organismes d'application de la loi, un lien clair est établi avec les produits de la criminalité, le financement du terrorisme ou le contournement des sanctions de telle sorte que la probabilité de succès des poursuites est élevée.

En résumé, le fait de proposer, dès maintenant, ces modifications législatives permettra au gouvernement de répondre directement à l'une des plus importantes vulnérabilités internationales en matière de blanchiment d'argent identifiées par la Commission Cullen. L'ASFC sera en mesure d'examiner les marchandises entrant ou sortant du Canada pour y déceler des indicateurs de flux financiers illicites indiquant une tentative de transmettre des produits de la criminalité, de financement du terrorisme et de sanctions, et de faire appel à de nouveaux pouvoirs civils pour perturber les comportements non-conformes, contribuant ainsi à la capacité du Canada à projeter un effet dissuasif contre les menaces de criminalité financière basée sur le commerce.