

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 18, 2023

The Standing Senate Committee on Banking, Commerce and the Economy met with videoconference this day at 4:15 p.m. [ET] for the consideration of Bill C-42, An Act to amend the Canada Business Corporations Act and to make consequential and related amendments to other Acts; and, in camera, to discuss a draft agenda (future business).

**Senator Pamela Wallin** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Banking, Commerce and the Economy. My name is Pamela Wallin, and I serve as the chair of this committee. I would like to introduce the members of this committee: our deputy chair, Senator Loffreda; Senator Bellemare; Senator Deacon from Nova Scotia; Senator Gignac; Senator Marshall; Senator Miville-Dechêne; Senator Petten; Senator Ringuette; and Senator Yussuff.

Just a note that at 5:45 p.m., we will go in camera for a brief meeting on future business. Before that, we will officially begin our examination of Bill C-42, An Act to amend the Canada Business Corporations Act and to make consequential and related amendments to other Acts.

Today, we have the pleasure of welcoming, in person, Sasha Caldera, Beneficial Ownership Transparency Campaign Manager at Publish What You Pay Canada; and Dr. DT Cochrane, Economist at Canadians for Tax Fairness. And joining us remotely today is Jon Allen, former board director at Transparency International Canada.

Thank you for joining us today. We will begin with your opening statements, and we will begin with Mr. Caldera.

**Sasha Caldera, Campaign Manager, Beneficial Ownership Transparency, Publish What You Pay Canada:** Thank you, Madam Chair and committee members, for inviting me to speak today. Publish What You Pay Canada is part of the global Publish What You Pay movement of civil society organizations working to make oil, gas and mineral governance open, accountable and responsive to all people. For the past six years, I've been leading a coalition of three civil society organizations to advocate for a public beneficial ownership registry with our partners, Transparency International Canada and Canadians for Tax Fairness.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 18 octobre 2023

Le Comité sénatorial permanent des banques, du commerce et de l'économie se réunit aujourd'hui, à 16 h 15 (HE), avec vidéoconférence, pour étudier le projet de loi C-42, Loi modifiant la Loi canadienne sur les sociétés par actions et apportant des modifications corrélatives et connexes à d'autres lois; et, à huis clos, pour discuter d'un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

**La sénatrice Pamela Wallin** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Je vous souhaite la bienvenue à cette réunion du Comité sénatorial permanent des banques, du commerce et de l'économie. Je me nomme Pamela Wallin, présidente du comité. Je vous en présente les membres : notre vice-président, le sénateur Loffreda; la sénatrice Bellemare; le sénateur Deacon de la Nouvelle-Écosse; le sénateur Gignac; la sénatrice Marshall; la sénatrice Miville-Dechêne; la sénatrice Petten; la sénatrice Ringuette; et le sénateur Yussuff.

Je vous signale qu'à 17 h 45, nous tiendrons une brève réunion à huis clos pour discuter des travaux à venir. Avant, nous entamerons officiellement notre examen du projet de loi C-42, Loi modifiant la Loi canadienne sur les sociétés par actions et apportant des modifications corrélatives et connexes à d'autres lois.

Aujourd'hui, nous avons le plaisir d'accueillir en personne Sasha Caldera, directeur de campagne, Transparence de la propriété effective à Publiez ce que vous payez Canada, et DT Cochrane, économiste chez Canadiens pour une fiscalité équitable. En virtuel, nous entendrons Jon Allen, ancien directeur du conseil d'administration de Transparency International Canada.

Merci de vous joindre à nous aujourd'hui. Nous commencerons par vos déclarations liminaires, en débutant par M. Caldera.

**Sasha Caldera, directeur de campagne, Transparence de la propriété effective, Publiez ce que vous payez Canada :** Madame la présidente et membres du comité, merci de m'avoir invité à prendre la parole aujourd'hui. Publiez ce que vous payez Canada fait partie du mouvement mondial Publiez ce que vous payez, un regroupement d'organisations de la société civile qui militent pour la transparence et la responsabilité dans la gouvernance des ressources pétrolières, gazières et minérales, partout dans le monde. Depuis six ans, avec nos partenaires Transparency International Canada et Canadiens pour une fiscalité équitable, je dirige une coalition de trois organisations de la société civile qui prône la constitution d'un registre public de la propriété effective.

Bill C-42 will deliver a critical blow to criminals who desire to take advantage of corporations governed under the Canada Business Corporations Act, or CBCA. We applaud Minister Champagne's commitment to ensuring that Canada's beneficial ownership registry is publicly accessible, free of cost, searchable and scalable with the provinces and territories.

As someone who was raised in Richmond, British Columbia, this registry will mean a lot for my hometown and the province of B.C. Richmond is one of the entry points for money laundering in Canada, and the harm to the province has been well documented in the B.C. Cullen Commission. From the fentanyl crisis, increased gang violence in broad daylight, underground casinos and artificially inflated real estate, my hometown has changed. Canada's proposed publicly accessible registry is in line with the G20 and Five Eyes countries who are deploying these tools as part of national security strategies to prevent corrupt foreign officials from hiding dirty money in liberal democracies.

Bill C-42 is a positive step, and we recommend the following legislative amendments to strengthen the deterrence capability of Canada's registry: first, include country of residence and the name of the corporation as publicly listed fields; second, ensure that all publicly accessible data fields are searchable; third, add indictable offences or hybrid offences for section 21.1(1) or section 21.31(1) of the CBCA; and, finally, require beneficial owners to submit non-expired government-issued photo ID numbers to corporations for safekeeping and future ID verification.

We are pleased to hear that Minister Champagne and Minister Freeland are reaching out to the provinces and territories on this matter. To bring the provinces on board, we recommend that the federal government strike an agreement with the provinces and territories that can allow provincially registered corporations to send beneficial ownership information directly into the federal registry. Provinces would need to pass legislation in their own business acts, yet this harmonization approach was used during the first beneficial ownership agreement in 2017. As a flexible approach, the federal government can also suggest that the provinces may choose to implement their own beneficial ownership registries, and use an open data standard to make sure they're interoperable with the federal registry.

The impact of Bill C-42 will be felt beyond Canada's borders. Should Canada pass this legislation, this registry will be a game changer in the global fight against tax evasion, organized crime, corruption, bribery and terrorist financing. I'm proud to see

Le projet de loi C-42 portera un dur coup aux criminels qui veulent profiter des sociétés régies par la Loi canadienne sur les sociétés par actions. Nous saluons l'engagement du ministre Champagne à faire du registre canadien de la propriété effective un outil public, gratuit, interrogeable et adaptable avec les provinces et les territoires.

J'ai été élevé à Richmond en Colombie-Britannique; je sais que ce registre sera d'une grande importance pour ma ville et ma province. Richmond est un des points d'entrée du blanchiment d'argent au Canada, et la Commission Cullen de la Colombie-Britannique en a clairement documenté les dommages pour ma province. Qu'il s'agisse de la crise du fentanyl, de l'intensification de la violence en plein jour due aux gangs, des casinos clandestins ou du gonflement artificiel des prix de l'immobilier, la ville où j'ai grandi a bien changé. Avec son projet de registre public, le Canada emboîte le pas aux pays du G20 et du Groupe des cinq qui incorporent de tels outils à leurs stratégies de sécurité nationale visant à empêcher les officiels étrangers corrompus de dissimuler de l'argent sale dans les démocraties libérales.

Le projet de loi C-42 est un pas en avant, et nous recommandons d'y apporter les amendements suivants pour renforcer le caractère dissuasif du registre canadien : premièrement, ajouter le pays de résidence et le nom de la société aux champs d'information publique; deuxièmement, rendre interrogeables tous les champs de données publiques; troisièmement, prévoir des infractions punissables par mise en accusation ou des infractions hybrides pour le paragraphe 21.1(1) ou le paragraphe 21.31(1) de la Loi canadienne sur les sociétés par actions; quatrièmement, exiger que les propriétaires effectifs fournissent aux sociétés des pièces d'identification numérotées avec photo, émises par le gouvernement et non expirées, qui seront conservées et serviront à vérifier l'identité.

Nous sommes heureux d'apprendre que les ministres Champagne et Freeland tendent la main aux provinces et aux territoires dans ce dossier. Pour rallier les provinces, nous recommandons au gouvernement fédéral de conclure avec les provinces et les territoires un accord permettant aux sociétés inscrites à un registre provincial de verser directement au registre fédéral les renseignements relatifs à la propriété effective. Les provinces devraient modifier leurs propres lois sur les entreprises, mais le premier accord sur la propriété effective en 2017 a déjà donné lieu à une telle démarche d'harmonisation. Pour plus de flexibilité, le gouvernement fédéral pourrait également laisser aux provinces le choix de mettre en œuvre leurs propres registres de propriété effective, en employant une norme de données ouvertes qui garantirait l'interopérabilité des registres provinciaux avec le registre fédéral.

Le projet de loi C-42 aura un impact qui se fera sentir au-delà des frontières du Canada. Si le Canada adopte le projet de loi, ce registre changera la donne dans la lutte mondiale contre l'évasion fiscale, le crime organisé, la corruption, les pots-de-vin

Canada take this decisive step today. Thank you so much for your time. I am happy to take your questions.

**The Chair:** Thank you very much, Mr. Caldera.

**DT Cochrane, Economist, Canadians for Tax Fairness:** Good afternoon. Thank you for inviting me to speak about Bill C-42 on behalf of Canadians for Tax Fairness, or C4TF. I was an economist with the organization for almost three years. During that time, I experienced a meaningful shift by the government on implementation of a publicly accessible beneficial ownership registry. C4TF has long advocated for such a registry, and we are grateful that our efforts alongside others, including our coalition partners, have helped facilitate cross-partisan support and propel legislation forward.

While there are many benefits from making corporate ownership more transparent, I will largely focus on how it can contribute to greater transnational tax fairness by reducing illegitimate tax avoidance, which deprives governments of revenue and worsens inequality.

We can think of tax avoidance along a spectrum. At one end of the spectrum, there is tax evasion. This is non-payment of taxes owed by failure to remit, failure to report taxable income, wilful misuse of a tax mechanism and other means. Tax evasion is, of course, illegal. At the other end, there is legitimate use of tax mechanisms designed to achieve some policy aim, such as investment tax credits or deductions for RRSP contributions, which is obviously legal.

However, between these two extremes, there is a large grey area, which involves the innovative use of our laws — in ways not intended by the government — to avoid taxes. When these innovations operate at the margins — where they may adhere to the letter of the law, but violate the spirit — this is known as aggressive tax planning.

A publicly accessible beneficial ownership registry will help tax authorities around the world identify aggressive tax planning schemes that cross the line and violate the law. We have seen examples where complex corporate ownership structures were used to help lower tax bills, but those are just the tip of the iceberg. Opaque ownership is used to facilitate and hide aggressive tax planning.

et le financement des activités terroristes. Je suis fier de voir aujourd'hui le Canada franchir cette étape décisive. Je vous remercie de votre attention, et j'aurai le plaisir de répondre à vos questions.

**La présidente :** Merci, monsieur Caldera.

**DT Cochrane, économiste, Canadiens pour une fiscalité équitable :** Bonjour. Je vous remercie de m'avoir invité à parler du projet de loi C-42 au nom de Canadiens pour une fiscalité équitable, où j'occupe un poste d'économiste depuis près de trois ans. Durant cette période, j'ai observé de la part du gouvernement un changement de cap significatif concernant la création d'un registre public de la propriété effective. Canadiens pour une fiscalité équitable plaide depuis longtemps en faveur d'un tel registre, et nous sommes heureux de constater que les efforts que nous avons déployés avec d'autres intervenants, y compris nos partenaires de la coalition, ont contribué à l'émergence d'un soutien transpartisan et à faire avancer le projet de législation.

Même si une plus grande transparence sur la propriété des entreprises a de nombreux avantages, je me concentrerai principalement sur la façon dont elle peut contribuer à une meilleure équité fiscale transnationale en réduisant l'évasion fiscale, qui prive les gouvernements de revenus et exacerbe l'inégalité.

On peut considérer que l'évitement fiscal se situe sur un spectre. À l'une extrémité se trouve la fraude fiscale, soit le non-paiement des impôts dus, que ce soit par défaut de versement, par non-déclaration de revenus imposables, par l'abus délibéré d'un mécanisme fiscal ou par d'autres moyens. L'évasion fiscale est bien entendu illégale. À l'autre extrémité du spectre, il y a l'utilisation légitime de mécanismes fiscaux mis en place pour donner suite à une quelconque politique, comme les crédits d'impôt à l'investissement ou les déductions pour cotisation à un régime enregistré d'épargne-retraite, ce qui est évidemment un processus légal.

Entre ces deux extrêmes, il existe toutefois une vaste zone grise qui couvre l'utilisation astucieuse de nos lois — d'une manière non prévue par les pouvoirs publics — pour éviter les charges fiscales. Lorsqu'on utilise ces outils à la frange, c'est-à-dire en respectant la lettre de la loi, mais en en violant l'esprit, on parle de planification fiscale abusive.

Un registre public des propriétaires effectifs aidera les autorités fiscales partout dans le monde à détecter les stratagèmes de planification fiscale abusive qui dépassent les bornes et enfreignent la loi. Nous avons vu des exemples où de complexes structures de propriété d'entreprise servent à réduire la facture fiscale, mais ce n'est que la pointe de l'iceberg. La propriété opaque permet de faciliter et de dissimuler la planification fiscale abusive.

In 2019, the Office of the Parliamentary Budget Officer, or PBO, estimated that international tax avoidance cost the Canadian government approximately \$25 billion a year. Contrast that with the PBO's recent estimate of the annual cost of a single-payer pharmacare program at \$11 billion to \$13 billion. I am not suggesting that all of this lost revenue will be regained following implementation of the beneficial ownership registry — rather it will provide an essential tool in the fight against aggressive tax avoidance, although others are needed.

Greater ownership transparency will help not just tax authorities, but also civil society actors around the globe to parse between legitimate and illegitimate ownership schemes as part of reducing tax avoidance. Thank you in advance for helping to move Canada closer to ownership transparency and improved tax fairness here and abroad.

**The Chair:** Thank you very much, Dr. Cochrane.

**Jon Allen, Former Board Director, Transparency International Canada, as an individual:** Nice to see you again, Madam Chair. I'm speaking to you — the committee — as a former member of the board of Transparency International Canada, and a former Canadian ambassador who has witnessed various forms of corruption in a variety of places, from Mexico to Spain to India to Washington. I saw how it eroded trust in government, exacerbated inequality and robbed governments of taxes that should have been used for health, education and social services. Instead, this money found its way into the hands of drug dealers, human traffickers and wealthy tax evaders who took advantage of poor enforcement, secrecy and sophisticated enablers to money launder their ill-gotten gains.

When I returned to Canada, I became aware that we had our own problems with corruption: skyrocketing house prices caused in part by multiple condos purchased with laundered funds; hockey bags of money in B.C. casinos; and revelations in the Panama Papers of so-called reputable Canadians hiding their substantial income in tax havens in the Caribbean. That prompted me to join the board of Transparency International Canada.

Until 2018, when some minor reforms were legislated to require corporations to keep a record in-house of their beneficial owners, the best description of the state of beneficial ownership transparency in Canada came from *The Economist*. It noted that it was easier to register a company in Canada than it was to get a library card in the city of Toronto, and I can verify that.

En 2019, le Bureau du directeur parlementaire du budget indiquait que l'évasion fiscale internationale coûtait annuellement quelque 25 milliards de dollars au Canada. À titre de comparaison, il estimait récemment que le coût annuel d'un régime d'assurance-médicaments à payeur unique se situerait entre 11 et 13 milliards de dollars. Je ne prétends pas qu'un registre de la propriété effective permettrait de récupérer tout cet argent perdu, mais plutôt qu'il constituera un outil essentiel dans la lutte contre l'évasion fiscale, même si d'autres mécanismes seront nécessaires.

Une plus grande transparence dans la propriété des entreprises aidera non seulement les autorités fiscales, mais aussi les acteurs de la société civile du monde entier à distinguer les régimes de propriété légitimes des régimes illégitimes, dans leurs efforts de lutte à l'évasion fiscale. Je vous remercie à l'avance des efforts que vous déployez pour promouvoir au Canada une plus grande transparence de la propriété et, ici comme à l'étranger, une plus grande équité fiscale.

**La présidente :** Je vous remercie, monsieur Cochrane

**Jon Allen, ancien directeur du conseil d'administration, Transparency International Canada, à titre personnel :** C'est un plaisir de vous revoir, madame la présidente. Je m'adresse à vous, et aux autres membres du comité, en tant qu'ex-membre du conseil d'administration de Transparency International Canada et qu'ancien ambassadeur canadien ayant été témoin de diverses formes de corruption en différents endroits, du Mexique à l'Espagne en passant par l'Inde et Washington. J'ai vu comment ce fléau minait la confiance envers les gouvernements, exacerbait les inégalités et privait les pouvoirs publics d'impôts qui auraient dû servir à la santé, à l'éducation et aux services sociaux. Au lieu de cela, cet argent aboutissait entre les mains de trafiquants de drogue et d'êtres humains et de riches fraudeurs fiscaux qui profitaient d'une mauvaise application des lois, du secret et de complices sophistiqués pour blanchir leurs gains mal acquis.

À mon retour au Canada, j'ai constaté que nous avions nos propres problèmes de corruption : la montée en flèche des prix de l'immobilier causée en partie par l'achat en série de copropriétés payées avec des fonds blanchis; les sacs de hockey bourrés d'argent dans les casinos de Colombie-Britannique; les révélations des Panama Papers sur les soi-disant respectables Canadiens qui cachaient leurs revenus substantiels dans des paradis fiscaux des Caraïbes. Ce constat m'a incité à me joindre au conseil d'administration de Transparency International Canada.

Jusqu'en 2018, année où de modestes réformes législatives mineures ont commencé à obliger les sociétés à tenir un registre interne de leurs propriétaires effectifs, la meilleure description de la transparence de la propriété effective au Canada était donnée par *The Economist*, qui signalait qu'il était plus facile d'enregistrer une société au Canada que d'obtenir une carte de

While those reforms mentioned were welcome, they didn't fully solve the problem. The required information is not searchable, nor is it readily accessible to businesses. It also offers little deterrence to criminals who are prepared to enter false information. As a result, it is nearly impossible to know how many numbered companies an individual might control, what the purpose of those entities might be or where the individual might be hiding their illegal funds.

We remain open to a scenario where a criminal gang establishes 5 or 10 numbered companies here, uses them to move illicit cash from abroad to Canada where it's laundered and then sends it to tax havens in the Caribbean. The money is virtually untraceable. The RCMP and the Canada Revenue Agency, or CRA, have neither the resources nor the tools to go after those responsible. This is a secret and very complicated business that uses the best minds of lawyers, accountants and consultants to construct these illegal networks.

To give you a sense of the scale of the problem, our best estimates are that between \$40 billion to \$100 billion a year is being money laundered in Canada. Abroad, at the Organisation for Economic Co-operation and Development, or OECD, as well as among anti-corruption organizations and, most importantly, among enablers and criminals, Canada is known as the country of snow washing, where dirty money can be easily cleaned and repurposed, and where — if you get caught — you're likely to get off scot-free. Why? It's because we have a combination of poor enforcement and the strong application of the rule of law. As a result, it's easier to cheat the system and difficult to be successfully prosecuted.

The legislation before your committee is a first step and an important tool to begin to attack this disease. While it is not a panacea, we are strongly supportive of Bill C-42. I hope you and your committee will soon consider further measures like increasing the resources of the CRA, the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada, or FINTRAC, and law enforcement so that they have the necessary tools to fight the scourge of money laundering and tax evasion. Thank you for your time.

**The Chair:** Thank you very much, Mr. Allen.

We will now open the floor to questions, reminding members to keep questions concise if you possibly can, and kindly reminding our witnesses to keep answers concise and as focused as possible. We will begin, as we do, with our deputy chair, Senator Loffreda.

bibliothèque dans la ville de Toronto, comme je peux le confirmer.

Tout en étant bienvenues, ces réformes n'ont pas entièrement résolu le problème. Les informations requises ne sont pas interrogeables, et elles sont difficilement accessibles aux entreprises. En outre, elles n'ont aucun effet dissuasif sur les criminels prêts à inscrire de faux renseignements. Pour cette raison, il est presque impossible de savoir combien de sociétés à numéro un individu peut contrôler, quel pourrait être le but de ces entités ou à quel endroit l'individu pourrait cacher ses fonds illégaux.

Il demeure possible pour un gang criminel de fonder ici cinq ou dix sociétés à numéro, de les utiliser pour déplacer de l'argent illicite de l'étranger vers le Canada pour l'y blanchir, puis de réexpédier ces fonds vers des paradis fiscaux caribéens. Les mouvements d'argent sont pratiquement impossibles à tracer. La Gendarmerie royale du Canada et l'Agence du revenu du Canada n'ont ni les ressources ni les outils nécessaires pour poursuivre les responsables. Il s'agit là d'opérations secrètes et très complexes menées par de rusés avocats, comptables et consultants pour mettre en place des réseaux illégaux.

Pour vous donner une idée de l'ampleur du problème, nous estimons que de 40 à 100 milliards de dollars sont blanchis chaque année au Canada. À l'étranger, dans l'Organisation de coopération et de développement économiques, dans les organisations anticorruption et, surtout, parmi les facilitateurs et les criminels, le Canada est connu comme le pays du blanchiment à la neige, où l'on peut facilement nettoyer et réutiliser l'argent sale, et vraisemblablement s'en tirer impunément — si l'on se fait prendre. Pourquoi? À cause d'une faible mise à exécution des lois, couplée à une forte application de la règle de droit. Pour cette raison, il est facile de frauder le système et difficile d'être condamné.

Le projet de loi dont est saisi votre comité constitue une première étape et un outil important dans la lutte à ce cancer. Sans être une panacée, le projet de loi C-42 jouit de notre entier soutien. J'espère que votre comité se penchera bientôt sur d'autres mesures comme l'augmentation des ressources allouées à l'Agence de revenu du Canada, au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada et aux agences policières, pour leur donner les outils nécessaires pour contrer le fléau du blanchiment d'argent et de l'évasion fiscale. Je vous remercie de votre attention.

**La présidente :** Merci beaucoup, monsieur Allen.

Nous allons maintenant passer à la période de questions. Je rappelle aux membres de faire preuve de concision dans la mesure du possible, et je rappelle aussi aimablement aux témoins de répondre avec un maximum de concision et de précision. Nous commencerons par notre vice-président, le sénateur Loffreda.

**Senator Loffreda:** Thank you to our witnesses for being here. I will ask my question and short supplementary, and give you some time to respond and think about it.

In your opinion, do you feel that the 25% threshold proposed in the bill that applies to the phrase “significant number of shares” — or “significant influence” — is sufficient? Do you believe this is the appropriate number, or should that threshold be incrementally reduced to capture more business owners?

I know, for instance, that the Financial Action Task Force has found the 25% of control to be acceptable. Do you agree? Does 25% give Canada the adequate capabilities to fight money laundering, and are there any international jurisdictions that have a lower threshold?

And this is my supplementary question: Is money laundering occurring on a greater scale only when significant influence is held, and what happens to the individuals holding less than 25%? How are they covered, if so?

Thank you.

**Mr. Caldera:** Thank you, senator, for those questions.

With respect to the 25% threshold, it’s important to remember that this threshold isn’t necessarily a global standard, but rather a starting point, particularly for identifying individuals of significant control. It’s our recommendation that Canada should proactively lower that threshold. Canada would need to assess the burden on business in disclosing significant shares, but we think this is the way that the world will be moving very soon.

Similar legislation is already under consideration in the European Union, and other jurisdictions, particularly Latin America, are also moving toward the significant share threshold of under 25%. I would say that 10% is likely going to be the next threshold.

Maybe I’ll just pause there and let my colleagues comment as well.

**Mr. Allen:** I have nothing further to add to Mr. Caldera’s remarks. Thank you.

**Mr. Cochrane:** I’ll also just echo Mr. Caldera and say that 10% is what I think we should be aiming toward.

[*Translation*]

**Senator Bellemare:** Thank you for joining us. My question is quite simple, and I’d like to get a somewhat pragmatic answer. The Minister of Innovation, Science and Industry has stated that

**Le sénateur Loffreda :** Je remercie les témoins de leur présence. Je vais poser ma question, et une brève question complémentaire, en vous laissant le temps d’y réfléchir et d’y répondre.

D’après vous, est-ce que le seuil de 25 % proposé dans le projet de loi et qui s’applique à l’expression « nombre important d’actions » — ou « influence importante » — est suffisant? Pensez-vous qu’il est approprié, ou qu’on devrait l’abaisser progressivement pour couvrir davantage de propriétaires d’entreprise?

Je sais par exemple que ce pourcentage de contrôle de 25 % est jugé acceptable par le Groupe d’action financière. Êtes-vous d’accord? Est-ce qu’un seuil de 25 % donne au Canada les capacités nécessaires pour contrer le blanchiment d’argent, et est-ce qu’il existe dans le monde des pays ayant fixé un seuil plus bas?

Et, en question complémentaire : est-ce que le blanchiment d’argent sévit davantage uniquement lorsque des individus exercent une influence importante, et qu’arrive-t-il aux individus qui détiennent moins de 25 %? Comment sont-ils couverts, le cas échéant?

Merci.

**M. Caldera :** Merci pour ces questions.

Pour ce qui est du seuil de 25 %, il importe de rappeler qu’il ne constitue pas nécessairement une norme mondiale, mais plutôt un point de départ, particulièrement pour identifier les individus qui exercent un contrôle important. Nous recommandons que le Canada abaisse proactivement ce seuil. Le Canada devrait évaluer le fardeau qu’impose aux entreprises la divulgation des pourcentages importants d’actions, mais nous pensons que la communauté internationale prendra très bientôt ce virage.

Une loi similaire est déjà à l’étude dans l’Union européenne, et d’autres pays, notamment en Amérique latine, s’approchent également d’un seuil inférieur à 25 %. Je dirais que le prochain seuil sera vraisemblablement de 10 %.

Je m’arrêterai ici pour donner la parole à mes collègues.

**M. Allen :** Je n’ai rien à ajouter aux remarques de M. Caldera. Merci.

**M. Cochrane :** Je ferai écho à M. Caldera en disant que nous devrions viser un seuil de 10 %.

[*Français*]

**La sénatrice Bellemare :** Merci d’être avec nous. Ma question sera bien simple et j’aimerais obtenir une réponse quelque peu pragmatique. Le ministre de l’Innovation, des

the registry will counter money laundering in this country; at the same time, we know that similar agreements must be reached with the provinces.

How would this registry help reduce money laundering in Canada? In concrete terms, how is this possible?

[English]

**Mr. Caldera:** I'm happy to give the first response, senator.

With respect to the provinces and territories, this will be a crucial next step for Canada to make sure that this registry fully covers the country. We are recommending for Minister Freeland and Minister Champagne to reach an agreement with the provinces and territories for a pan-Canadian registry, and the way to do this is the provinces can be given a choice. They can opt in to the federal registry that is already being designed. The good news is that this federal registry, as far as I understand, is set up to hold the capacity of incorporations from other provinces.

The other choice it can give to the provinces is to suggest that each province can create their own beneficial ownership registry, but the design parameters need to mirror what's already at the federal level, and then that way, there is interoperability.

So far, British Columbia has recently passed legislation this summer where they are going to create their own provincial beneficial ownership registry for corporations. The Province of Quebec was an early adopter in our country, and their beneficial ownership registry has already been implemented. We're hoping that one of the larger provinces — specifically Ontario — can be next and take a leadership role.

Without a pan-Canadian registry system, there are gaps that exist because I think — as committee members are aware — you can register a corporation at the federal level, or you can register a corporation within one of the many provinces in our country.

I'll pause there to hand it off to my colleagues.

**Mr. Cochrane:** I was just going to add that if we don't get the pan-Canadian registry, there is a chance that we could have a province that essentially decides that it will benefit from being the Delaware of Canada — that's the last thing that we want and, I think, the last thing that legitimate businesses in any of those provinces want. If you're a legitimate business operating out of a jurisdiction that is widely considered to be a haven for all of the harms associated with opaque ownership, then that will cast a pall on your legitimate business.

We think it is absolutely in every province's interest. There may be some desire or thought that "Oh, this could be beneficial to us," but, ultimately, we don't think that will be the case, and we want to ensure that we don't get our own Delaware.

Sciences et de l'Industrie a affirmé que le registre permettra de contrer le blanchiment d'argent au pays; en même temps, nous savons qu'il faut conclure des accords similaires avec les provinces.

Comment ce registre permettrait-il de diminuer le blanchiment d'argent au pays? Concrètement, comment cela est-il possible?

[Traduction]

**M. Caldera :** Il me fera plaisir de répondre en premier.

En ce qui concerne les provinces et les territoires, la prochaine étape cruciale pour le Canada sera de faire en sorte que le registre couvre l'ensemble du pays. Nous recommandons que les ministres Freeland et Champagne concluent une entente avec les provinces et les territoires pour un registre pancanadien, et à cette fin il faudra donner un choix aux provinces. Elles pourront choisir d'adhérer au registre fédéral déjà en gestation. La bonne nouvelle, c'est que ce registre fédéral, si je comprends bien, sera en mesure d'inclure les sociétés constituées sous un régime provincial.

L'autre option pouvant être donnée aux provinces, c'est que chacune puisse créer son propre registre de propriété effective, dont les paramètres de conception devraient se modeler sur ceux du registre fédéral afin d'assurer une interopérabilité.

La Colombie-Britannique a adopté cet été une loi prévoyant la création de son propre registre provincial de propriété effective. Le Québec, qui a été une des premières provinces à bouger en ce sens, dispose déjà de son propre registre. Nous espérons qu'une des plus grandes provinces, à savoir l'Ontario, sera la prochaine et fera preuve de leadership.

Sans un registre pancanadien, il existe des lacunes, car vous savez comme moi qu'il est possible de constituer une société au niveau fédéral, ou de le faire dans l'une ou l'autre des provinces canadiennes.

Je m'arrête ici pour permettre à mes collègues d'intervenir.

**M. Cochrane :** J'allais simplement ajouter que si un registre pancanadien ne voit pas le jour, une province pourrait essentiellement décider de devenir le Delaware du Canada. C'est le dernier de nos souhaits, et, je pense, c'est la dernière chose souhaitée par les entreprises légitimes de nos provinces. Si vous exploitez une entreprise légitime dans une province largement considérée comme un refuge pour tous les maux associés à la propriété opaque, cela entachera votre entreprise légitime.

Nous pensons que c'est absolument dans l'intérêt de toutes les provinces. Certaines personnes pourraient peut-être penser que l'absence de registre leur serait profitable, mais en bout de piste, nous ne pensons pas qu'il en sera ainsi et nous voulons éviter de voir émerger ici notre petit Delaware.

**Mr. Allen:** I would just add that the importance of the system that Mr. Caldera outlined is that it allows the smaller provinces — who might have difficulty, and for whom it might be very expensive — to link into the federal plan and take advantage of that. You would have a strong degree of uniformity, and as long as Quebec and B.C. were largely uniform, as my two colleagues said, you would cover the bases and eliminate the gaps.

However, I do reiterate that we need a countrywide system to avoid what we've seen in Europe, where countries like Ireland choose low tax rates in order to attract investment, and then it ends up throwing the system out of whack. It's a different issue but the same problem. Avoid the Delawares, and get everybody on board so that one small province doesn't end up attracting all this dirty money.

Thank you.

**Senator Bellemare:** Does this legislation include some incentive for a pan-Canadian system or not?

**Mr. Caldera:** Right now, I think the incentives are in how the registry will be set up. This crucial next step on implementation is something that our coalition is going to be monitoring. We were encouraged by this government because they specifically mentioned they will be using an international open data standard called the Beneficial Ownership Data Standard. This standard makes it easy to interchange information between one subnational jurisdiction and another, and it's a format which other countries are using.

We are encouraged by this; however, we are going to monitor implementation as work progresses on this file.

**The Chair:** I have a follow-up on that to Mr. Allen, and then perhaps to Mr. Caldera as well: There is the cost of the implementation of this — the technology that you'd find provincially in the data collection and the oversight, some bureaucracy, et cetera — but the true cost is in enforcement.

Is there any way for the provinces to be subsidized for that or incentivized for that?

**Mr. Caldera:** Oh, absolutely. In fact, one way to do it is to set up a penalty structure with the provinces. For instance, if it is determined that a provincial corporation is non-compliant, then the province can receive the lion's share of the penalties. It doesn't need to all go to the federal government. There are incentives that could be built into an agreement between the provinces and territories.

**M. Allen :** J'ajouterais que l'intérêt du système évoqué par M. Caldera est qu'il permet aux petites provinces — qui pourraient avoir de la difficulté à mettre en place leur propre registre, à prix très élevé — de s'arrimer au système fédéral et d'en profiter. Il y aurait un haut degré d'uniformité, et dans la mesure où les régimes du Québec et de la Colombie-Britannique sont en bonne partie uniformes, comme mes deux collègues l'ont dit, on couvre l'essentiel et on élimine les lacunes.

Je répète toutefois que nous avons besoin d'un système pancanadien pour éviter ce qu'on a vu en Europe, où des pays comme l'Irlande ont fait le choix d'établir de faibles taux d'imposition pour attirer les investissements, ce qui a fini par dérégler le système. L'enjeu est différent, mais le problème est le même. Évitez les Delaware et ralliez tout le monde pour qu'une petite province ne finisse pas par attirer tout cet argent sale.

Merci.

**La sénatrice Bellemare :** Est-ce que le projet de loi prévoit ou non un quelconque incitatif en faveur d'un système pancanadien?

**M. Caldera :** À l'heure actuelle, je pense que l'aspect incitatif réside dans les modalités d'établissement du registre. Notre coalition va surveiller cette prochaine étape cruciale de la mise en œuvre. Nous sommes encouragés par le fait que le gouvernement a explicitement dit qu'il utiliserait une norme internationale de données ouvertes appelée Beneficial Ownership Data Standard. Cette norme facilite l'échange d'informations entre les administrations infranationales, et elle est employée dans d'autres pays.

Cela nous conforte, mais nous allons surveiller au fur et à mesure la mise en œuvre du système.

**La présidente :** J'aimerais poser une question complémentaire à M. Allen, et peut-être aussi à M. Caldera : ce système comporte des coûts de mise en œuvre — la technologie nécessaire à l'échelle provinciale pour recueillir les données et exercer une surveillance, un peu de bureaucratie, etc. — mais les véritables coûts résideront dans le contrôle d'application.

Existe-t-il un moyen de subventionner ou d'inciter les provinces pour cet aspect?

**M. Caldera :** Tout à fait. Une façon serait d'établir une structure de pénalités avec les provinces. Par exemple, si l'on détermine qu'une société provinciale est non conforme, alors la province pourrait toucher la part du lion des pénalités. Il n'est pas nécessaire que le gouvernement fédéral encaisse tout. Des incitatifs pourraient être incorporés dans un accord entre les provinces et les territoires.



And, as Mr. Allen mentioned, for the smaller provinces — particularly in the Maritimes — they certainly would find it cost prohibitive to develop their own provincial beneficial ownership registries and have it staffed.

That's why, if anything, the federal model can help serve as a magnet to reduce costs for the smaller provinces. The larger provinces — which have significant numbers of corporations — can develop their own as long as the standards are harmonized.

We are seeing some late adopters and laggards in the Prairie provinces. It is our hope that they will join in this pan-Canadian agreement, so long as it has a flexible structure.

Madam Chair, to answer your question, yes, there can be incentives built in that can be helpful for the provinces.

**The Chair:** Mr. Allen, do you have anything to add?

**Mr. Allen:** I have nothing else to add. Thank you, Madam Chair.

**Senator Gignac:** Welcome to our witnesses. In Europe, a similar effort had been put in place by Luxembourg in 2019, but, ultimately, the law was struck down by the European Court of Justice in 2022 — reflecting the decision that public access to information on beneficial ownership constitutes a serious interference with the fundamental right to respect private life and protect personal data.

Is it important that this registry be available for the public, and why not limit it, for example, to law enforcement agencies who are responsible for financial crimes?

**Mr. Caldera:** I am happy to respond to that question, senator.

This issue that you just described in Europe is very important. It is important for the tax justice movement and for anti-money laundering efforts.

Fortunately, Canada's privacy statutes are quite different from what exists in the European Union. The threshold for privacy and data protection in the European Union is much higher than it is in Canada.

Second, when you look at the fields that are going to be publicly accessible in the legislation, they are deemed as proportionate or onside with Canada's privacy laws. They are also proportionate to the objective of the registry, which is to combat money laundering, tax evasion and terrorist financing.

Et comme M. Allen l'a mentionné, les petites provinces — en particulier dans les Maritimes — trouveraient certainement trop coûteux, en ressources financières et humaines, d'établir leurs propres registres.

C'est pourquoi, ne serait-ce que pour cette raison, le modèle fédéral peut servir d'aimant pour réduire les coûts des petites provinces. Les grandes provinces, qui comptent un nombre important d'entreprises, peuvent créer leurs propres registres à condition d'en harmoniser les paramètres.

Nous observons dans les Prairies quelques provinces qui tardent à emboîter le pas. Nous espérons qu'elles se joindront à cet accord pancanadien, s'il peut avoir une structure flexible.

Madame la présidente, pour répondre à votre question, oui, il est possible d'incorporer des incitatifs qui seront utiles aux provinces.

**La présidente :** Monsieur Allen, souhaitez-vous ajouter quelque chose?

**M. Allen :** Je n'ai rien à ajouter, merci madame la présidente.

**Le sénateur Gignac :** Je souhaite la bienvenue à nos témoins. En Europe, le Luxembourg a pris une initiative similaire en 2019, mais la loi a finalement été invalidée par la Cour de justice européenne en 2022, selon qui l'accès public à l'information sur la propriété effective constitue une grave entrave au droit fondamental au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles.

Est-il important que ce registre soit public, et pourquoi ne pas en limiter l'accès, par exemple aux forces de l'ordre qui s'occupent de criminalité financière?

**M. Caldera :** Il me fera plaisir de répondre à cette question, monsieur le sénateur.

L'exemple européen que vous venez de présenter représente un enjeu très important, aussi bien pour le mouvement de justice fiscale que pour la lutte contre le blanchiment d'argent.

Heureusement, la législation canadienne sur la protection de la vie privée est très différente des lois en vigueur dans l'Union européenne. Pour ce qui est de la protection de la vie privée et des données personnelles, l'Union européenne a un seuil beaucoup plus élevé que celui du Canada.

Deuxièmement, au sujet des champs de données que le projet de loi prévoit rendre publics, on estime qu'ils sont d'une nature raisonnable, ou conforme aux lois canadiennes sur la protection de la vie privée. Ils sont également proportionnels à l'objectif du registre, qui est de lutter contre le blanchiment d'argent, l'évasion fiscale et le financement des activités terroristes.

Your next question was this: What is the value of making this information publicly accessible and searchable to everyone? The value addition is deterrence. If this information were only kept for access to competent authorities, you can still have a criminal who will take a risk. These are criminals who have access to lawyers, accountants and intermediaries. They are laundering \$50 million or \$100 million. They will certainly take the chance and incorporate anonymously.

If this information is publicly accessible, then their chance of remaining anonymous is almost zero because other countries, for instance, can look up this information in the publicly accessible registry. Any business that happens to have due diligence obligations can also access this information. Groups like ours — civil society — can access this information for free and carry out forensic analyses.

**Mr. Cochrane:** In the European context, part of the reason it was struck down was the implementation of the registry was solely on the basis of money laundering. This is a way to combat money laundering, so the European Court of Justice found that it did not need to be publicly accessible for that purpose. In Canada, we're stating other purposes, as Mr. Caldera mentioned, such as due diligence.

It will also make it easier for other tax authorities in other countries. While they can access information through appeal and coordination with our tax authorities, that is the type of process that builds delays into trying to conduct investigations, and it can create openings where leaks can come out — and the people that they are pursuing can now act on this pursuit and move out of the way.

By having it publicly accessible, it will make it much easier for tax authorities elsewhere to make use of it.

Let's also recall that it has been journalists who have done a lot of the work exposing the Panama Papers and the Paradise Papers. We want to ensure that journalists have access to these incredibly valuable resources.

As someone who does research that would use this kind of information, this could really help expose networks of ownership that are lending themselves to tax avoidance that maybe we're not realizing.

**Mr. Allen:** I would concur with what I have heard.

We do not think that the information being provided is a serious threat to privacy.

Vous vouliez également savoir en quoi il est important que ces données soient publiques et interrogeables. L'importance réside dans la dissuasion. Si l'accès à ces informations était uniquement réservé aux autorités compétentes, il y aurait toujours un criminel qui prendrait le risque. Ces criminels ont accès à des avocats, des comptables et des intermédiaires. Ils blanchissent 50 ou 100 millions de dollars; ils prendront certainement la chance de constituer une société anonyme.

Rendre ces données publiques retirera pratiquement toute chance d'anonymat aux criminels, car d'autres pays, par exemple, pourront consulter les informations du registre public. Toute entreprise assujettie à des obligations de diligence raisonnable peut également accéder à ces informations. Des groupes comme le nôtre — la société civile — peuvent consulter gratuitement ces informations et mener des analyses juricomptables.

**M. Cochrane :** Dans le contexte européen, une des raisons de l'invalidation de cette loi était que la mise en place du registre visait uniquement à combattre le blanchiment d'argent. Puisqu'il s'agissait d'un outil de lutte au blanchiment d'argent, la Cour de justice européenne a jugé que l'information n'avait pas à être publique. Au Canada, nous visons d'autres objectifs, comme l'a mentionné M. Caldera, par exemple la diligence raisonnable.

Cela facilitera également la tâche aux autorités fiscales d'autres pays. Même si elles peuvent accéder à l'information en faisant appel aux autorités fiscales canadiennes, ce type de processus retarde le déroulement des enquêtes et peut donner lieu à des fuites — dont profiteront les personnes poursuivies pour se mettre à l'abri.

Des données publiques seront beaucoup plus faciles à utiliser pour les autorités fiscales d'autres pays.

Rappelons également que le travail de dénonciation accompli à l'aide des Panama Papers et des Paradise Papers est en bonne partie l'œuvre de journalistes. Nous voulons garantir que les journalistes aient accès à ces ressources incroyablement précieuses.

Je fais moi-même des recherches utilisant ce type d'informations, et à ce titre j'estime que ces données pourraient vraiment aider à mettre au grand jour les réseaux de propriétaires qui pratiquent à notre insu l'évasion fiscale.

**M. Allen :** Je suis d'accord avec ces propos.

Nous ne pensons pas que les informations fournies constituent une menace sérieuse à la vie privée.

There's always a balance to be drawn between the threat to privacy and the need and the purpose of the legislation. In this case, we're very clear that this information will not be a serious threat to the individual.

I concur that it has to be public — not only for the press who do a significant amount of investigation, but also for groups like Transparency International and Publish What You Pay who are watchdogs on behalf of the public in this regard.

Finally, as I mentioned in my remarks, in law enforcement, our white-collar crime divisions are not funded sufficiently to be able to keep track of all of this.

They actually need and rely on the help of the press and others to look into these matters, and then they can follow up once they have that information.

**Senator Marshall:** I am going to direct my question to Mr. Allen because he said something that I agreed with, but I would like the views of Mr. Caldera and Mr. Cochrane too.

Mr. Allen, you said that the legislation is a first step; I agree with that. We haven't seen the registry yet. We don't know how it is going to work. Everybody is using words like "searchable," "scalable," "publicly accessible" and "readily accessible."

We don't know how people are going to be able to access the information. There is a section in the legislation in the bill where part of it appears to be paper-based. I do not know if anybody noticed that.

The bill also outlines a significant role for the director and his or her discretion. I would be interested in any comments on that.

I would like to know, Mr. Allen, why you said it is a first step. Then, I would like everybody's views on the bill itself, knowing that it is a first step and simply the foundation for the registry that we're all anticipating.

**Mr. Allen:** Thank you, senator. I said it is a first step because it doesn't deal with every issue out there. I said that I hoped there would be more money for law enforcement, et cetera.

We also talked about reducing the 25%. Once we see how this operates, perhaps we can move to the other standards that are being developed, and get it down to 10%.

A similar registry has operated in the U.K. We watched it. We saw some of the benefits. We saw some of the problems with it. In our recommendations, we have tried to resolve some of those

Il y a toujours un équilibre à trouver entre la protection de la vie privée et la nécessité et la finalité d'une telle législation. Dans ce cas, nous affirmons très clairement que ces informations ne constitueront pas une menace sérieuse au respect de la vie privée.

Je soutiens également que ces informations doivent être publiques — non seulement pour la presse qui mène de nombreuses enquêtes, mais aussi pour les groupes qui, comme Transparency International et Publiez ce que vous payez, jouent à cet égard un rôle de chiens de garde au nom du public.

Enfin, comme je disais précédemment, dans nos agences d'application des lois les services de lutte contre la criminalité en col blanc ne disposent pas de fonds suffisants pour pouvoir pister toute cette criminalité.

Elles ont besoin et se prévalent de l'aide de la presse et d'autres acteurs pour examiner ces questions; après quoi, une fois cette information en main, elles peuvent y donner suite.

**La sénatrice Marshall :** Ma question est pour M. Allen, car il a dit quelque chose avec lequel je suis d'accord, mais j'aimerais aussi avoir l'avis de MM. Caldera et Cochrane.

Monsieur Allen, vous avez dit que le projet de loi est une première étape, ce dont je conviens. Le registre n'existe pas encore. Nous ne savons pas comment il fonctionnera. Tout le monde utilise des mots comme « consultable », « évolutif », « accessible au public » et « facile à consulter ».

Nous ne savons pas comment il sera possible d'accéder à l'information. Un article du projet de loi porte à croire que ce sera en partie sur papier. Je ne sais pas si quelqu'un d'autre l'a remarqué.

Le projet de loi accorde aussi un rôle et des pouvoirs importants au directeur. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

J'aimerais savoir, monsieur Allen, pourquoi vous avez dit que c'est une première étape. Ensuite, j'aimerais connaître l'avis de tout le monde sur le projet de loi lui-même, sachant que c'est une première étape et simplement la base pour le registre que nous attendons tous.

**M. Allen :** Je vous remercie, sénatrice. J'ai dit que le projet de loi est une première étape parce qu'il ne règle pas tous les problèmes. J'ai dit que j'espérais que plus de fonds soient consacrés à l'application de la loi, etc.

Nous avons également parlé d'abaisser le seuil de contrôle qui est actuellement fixé à 25 %. Une fois que nous verrons comment cela fonctionne, nous pourrions peut-être passer aux autres normes que l'on définit actuellement et descendre à 10 %.

Il existe un registre semblable au Royaume-Uni. Nous en avons observé le fonctionnement. Nous avons remarqué quelques-uns des avantages et des problèmes. Dans nos

problems. Undoubtedly, there will be problems in standing it up here. We will have to see how it plays out. It is a necessary first step. It is, I think, a truly important one.

**Senator Marshall:** I would be interested in knowing this: We have not seen the actual system. We do not know how it is going to work. Are you anticipating a system similar to other jurisdictions?

**Mr. Allen:** I will let Mr. Caldera handle that one. He is the technical expert.

**Senator Marshall:** Thank you.

**Mr. Caldera:** Thank you, Mr. Allen.

With respect to this system, we have yet to see the details because it is our understanding that some conceptual work has gone into the implementation. Yet, we are hoping — should this legislation pass — to understand what the registry architecture will ultimately look like. I think it is going to be very important to get the architecture right so that the registry is effective.

I also believe that it is a terrific learning opportunity for Innovation, Science and Economic Development Canada public servants to become familiar with these interoperable registry systems, and to design a registry that uses an open data standard.

Currently, with Canada's existing corporate registries, many were conceptualized nearly a century ago. Some of the paper systems that, I think, are in the legislation could be remnants of how registry systems were initially conceptualized.

What is encouraging for us is that a lot of these registry systems are becoming digital, and for a beneficial ownership registry, the primary focus is for anti-money laundering, due diligence and tax evasion. It absolutely must be interoperable and easily searchable in ways that these earlier registry systems did not have. They did not have that kind of foresight.

We are still awaiting details, but we are going to be monitoring this.

[*Translation*]

**Senator Miville-Dechêne:** As a former journalist, I'm a great admirer of transparency laws. However, I understand that, until now, there has been little or nothing of the kind in Canada; a business license could be obtained as easily as a library license.

recommandations, nous avons essayé de régler certains des problèmes. Il ne fait aucun doute que nous en rencontrerons quand nous mettrons notre propre registre en place. Il faudra voir comment cela se passe. C'est nécessairement la première étape. Et c'est, à mon avis, une étape très importante.

**La sénatrice Marshall :** Dites-moi, nous n'avons pas vu le système en tant que tel et nous ne savons pas comment il fonctionnera. Vous attendez-vous à un système semblable à celui d'autres pays?

**M. Allen :** Je vais laisser M. Caldera vous répondre. C'est lui le spécialiste de ces questions.

**La sénatrice Marshall :** Je vous remercie.

**M. Caldera :** Je vous remercie, monsieur Allen.

En ce qui concerne ce système, nous n'en connaissons pas encore les détails, mais il semble qu'un certain travail conceptuel a été fait en vue de la mise en œuvre. Cependant, nous espérons savoir — si le projet de loi est adopté — à quoi ressemblera finalement l'architecture du registre. Il sera très important, à mon sens, d'avoir la bonne architecture pour que le registre soit efficace.

Je crois aussi que c'est une fantastique occasion pour les fonctionnaires d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada d'apprendre, de se familiariser avec les systèmes de registre interopérables et de concevoir un registre qui utilise une norme relative aux données ouvertes.

À l'heure actuelle, nombre des registres d'entreprises qui existent au Canada ont été conceptualisés il y a près d'un siècle. Certains des systèmes sur papier qui, me semble-t-il, sont mentionnés dans le projet de loi pourraient être les vestiges de la façon dont on conceptualisait les registres d'entreprises au départ.

Ce qui est encourageant à nos yeux, c'est que beaucoup de ces systèmes de registre deviennent numériques, et pour un registre de la propriété effective, l'accent est avant tout mis sur la lutte contre le blanchiment d'argent, la diligence raisonnable et l'évasion fiscale. Le registre doit absolument être interopérable et plus facile à consulter que les premiers systèmes de registre dont les créateurs n'étaient pas aussi prévoyants.

Nous attendons toujours les détails, mais nous allons suivre ce qui se passe.

[*Français*]

**La sénatrice Miville-Dechêne :** À titre d'ancienne journaliste, je suis une grande admiratrice des lois sur la transparence. Je comprends toutefois que, jusqu'à maintenant, il n'y avait rien de tel au Canada, ou très peu; on pouvait se procurer un permis pour une entreprise aussi facilement qu'un permis pour une bibliothèque.

With this legislation, how does Canada compare with the other major countries of the Organisation for Economic Co-operation and Development, the OECD? Are we still lagging behind? Are we catching up with the herd or not really?

[English]

**Mr. Caldera:** Thank you for your question, senator. This legislation — the way we see it — is part two of what was already passed in 2018.

Prior to 2018, one could register a company in Canada and provide very little information — in fact, no information — about beneficial owners or individuals of significant control. In 2018, legislation was passed where all CBCA corporations must hold an internal record of individuals of significant control. This record must be made available to the RCMP or any other competent authorities, should they request to do so.

Where we are today is that this information will be put into a centralized registry, and made searchable and interoperable with the provinces and territories. This is a leap forward for Canada. There is still more work that needs to be done. Particularly, some of this information, in our opinion, needs to be worked on in terms of ensuring that the data is valid and also verified so that an individual of significant control cannot lie as they register.

We are working with public servants. This has been one of our biggest advocacy points because once this registry is set up, if it is interoperable with the provinces, we have to work with Canada to make sure that there is a strong validation and verification mechanism that is a part of the registry.

**Senator Miville-Dechêne:** Where does this put us in the world in terms of such laws? Are we still behind? Who has these laws? Is it the majority? Are we behind? Where are we in terms of our world position?

**Mr. Caldera:** This is quite encouraging. If Canada successfully passes this legislation, we will leap almost to the head of the class globally with respect to beneficial ownership legislation. The setback in Europe as a result of the European Court of Justice ruling has put many European jurisdictions on pause, and they are now rethinking access privileges to their own registries.

Should Canada pass this legislation, it would be moving significantly forward. It would be one of the more progressive G7 countries to do so. Of the Five Eyes countries, this registry would put Canada on par with the U.K. and New Zealand, for instance, which are going ahead with public registries. Australia is also committing to a publicly accessible registry. The United States has decided to go with a private registry.

Comment le Canada, avec cette loi, se compare-t-il aux autres grands pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)? Est-on encore en retard? Est-ce qu'on rattrape le troupeau ou pas vraiment?

[Traduction]

**M. Caldera :** Je vous remercie de votre question, sénatrice. De notre point de vue, ce projet de loi est la deuxième partie de ce qui a déjà été adopté en 2018.

Avant 2018, il était possible d'enregistrer une société au Canada en donnant très peu d'information — en fait, aucune information — au sujet des propriétaires effectifs ou des particuliers ayant un contrôle important. Aux termes de la loi adoptée en 2018, toutes les sociétés régies par la Loi canadienne sur les sociétés par actions doivent tenir un registre interne des particuliers ayant un contrôle important. Ce registre doit être tenu à la disposition de la GRC ou de toute autre autorité compétente, si elles le demandent.

À présent, cette information sera versée dans un registre centralisé qui sera consultable et interopérable avec les provinces et les territoires. C'est un grand progrès pour le Canada. Il reste encore beaucoup à faire. Notamment, une partie de cette information doit, selon nous, être vérifiée pour s'assurer que les données sont valides et qu'un particulier ayant un contrôle important ne peut pas mentir lorsqu'il s'enregistre.

Nous travaillons avec des fonctionnaires. C'est un des points sur lesquels nous plaçons le plus, car une fois ce registre créé, s'il est interopérable avec les provinces, nous devons travailler avec le Canada pour faire en sorte que le registre comporte un mécanisme de vérification et de validation solide.

**La sénatrice Miville-Dechêne :** Où est-ce que cela nous situe dans le monde en ce qui concerne ce type de loi? Accusons-nous toujours un retard? Quels sont les pays qui ont ce type de lois? Est-ce que c'est la majorité? Sommes-nous à la traîne? Quelle place occupons-nous au classement mondial?

**M. Caldera :** C'est très encourageant. Si le Canada adopte ce projet de loi, il se retrouvera presque en tête du classement mondial en ce qui concerne les lois sur la propriété effective. En Europe, le contretemps qui résulte de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne fait que beaucoup de pays européens marquent une pause et qu'ils repensent maintenant les privilèges d'accès à leurs propres registres.

En adoptant ce projet de loi, le Canada progresserait beaucoup. Ce serait un des pays les plus progressistes du G7 à se doter d'une telle loi. Parmi les pays du Groupe des cinq, ce registre mettrait le Canada à égalité avec le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande, par exemple, qui se dotent de registres publics. L'Australie entend aussi créer un registre accessible au public. Les États-Unis optent pour un registre privé.

**Senator Miville-Dechêne:** “Private” meaning not accessible to the public at large.

**Mr. Caldera:** That’s correct — not accessible to the public, and, in fact, only accessible to banks and competent authorities.

**The Chair:** Mr. Allen, do you have any comments on this?

**Mr. Allen:** I just want to say, Madam Chair, that the problem is massive, and this is just one tool. We have a lot more to do, and more that could be done. It is very important that we do move to the top of the line on this one. Thank you.

**Senator C. Deacon:** Thank you to our witnesses. This is such an important meeting, and your advice is very important to us.

I want to look forward a little bit, given the agility of criminal organizations to find new ways to get around old laws, as well as the rate of technological innovation and the need for us to continue to streamline the administrative burden associated so that we get higher levels of compliance, while also becoming increasingly innovative in how we fight back. That is the problem I want to focus on looking forward.

Do you think that this legislation as currently drafted has the capacity to secure, authenticate and verify identity in our increasingly digital world in a way that we can be really confident in the identity of individuals? Private data sharing between financial institutions is crucial, as we’ve heard, and if a bad guy sniffs that his financial institution, or FI, is catching up, he just gets a restart by changing FIs right now. It is pretty easy to get a clean slate and start over again.

We understand that the review of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, or PCMLTFA, will look to strengthen and enable that, and it looks like there is agreement, or growing agreement, under Bill C-27 that there needs to be private organization to private organization data sharing in that.

The last thing is the promise of the transactional data that will come with the growing implementation of ISO 20022, and the data packets that will be involved in every transaction.

Those are three different areas where I see potential opportunity for us going forward, but there may be others — and there’s also the ability to try to start keeping up with these

**La sénatrice Miville-Dechêne :** « Privé » signifie qui n’est pas accessible au public.

**M. Caldera :** C’est exact — pas accessible au public et, en fait, seulement accessible aux banques et aux autorités compétentes.

**La présidente :** Monsieur Allen, avez-vous des observations à ce sujet?

**M. Allen :** Je dirai seulement, madame la présidente, que le problème est énorme et que le registre n’est qu’un outil. Nous avons encore beaucoup à faire, et nous pourrions faire encore plus. Il est très important que nous fassions vraiment ce qu’il y a de mieux. Je vous remercie.

**Le sénateur C. Deacon :** Je remercie les témoins. Cette réunion est importante et vos conseils sont très importants pour nous.

Je voudrais me projeter un peu dans l’avenir, étant donné la capacité des organisations criminelles à trouver de nouvelles façons de contourner les vieilles lois, ainsi que le rythme de l’innovation technologique et la nécessité pour nous d’alléger le fardeau administratif connexe, afin d’améliorer le taux de conformité, tout en devenant de plus en plus novateurs dans la manière dont nous luttons contre le blanchiment. C’est le problème sur lequel je souhaite me concentrer pour la suite.

Pensez-vous que, dans notre monde de plus en plus numérique, ce projet de loi permette, en l’état, d’obtenir, d’authentifier et de vérifier l’identité de sorte que nous puissions être vraiment certains de connaître l’identité de personnes? L’échange de données à caractère privé entre institutions financières est essentiel, comme on nous l’a dit, et si quelqu’un de malveillant flaire que son institution financière se doute de quelque chose, il lui suffit aujourd’hui de changer d’institution pour redémarrer. Il est assez facile de tout effacer et de recommencer à zéro.

Nous savons que l’examen de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, ou LRPCFAT, visera à la renforcer sur ce plan, et il semble que l’on s’entende pour dire, ou que l’on s’entende de plus en plus pour dire, qu’il faut que le projet de loi C-27 prévoie un partage des données entre les organisations privées à cet égard.

La dernière chose est la promesse des données transactionnelles qui découleront de la mise en œuvre croissante de la norme ISO 20022, et des paquets de données de chaque transaction.

Ce sont trois domaines où je vois une possibilité pour nous d’avancer, mais il y en a peut-être d’autres — et il est possible aussi d’essayer de ne pas laisser ces organisations criminelles

criminal organizations. What are your thoughts on that? I am trying to look over the hill.

**Mr. Caldera:** Thank you, senator, for those questions. That foresight is very important.

Let's look at data validation and data verification. Right now, in the current legislation, we think that there is work that needs to be done on the data validation and verification component. One of our suggestions — and this was sent in a brief to all senators this morning — was to require CBCA corporations to hold an ID number from a valid, non-expired government-issued photo identity document for all individuals of significant control, or at least some sort of an ID number or a means to verify identification held at the corporate level. That would greatly assist the RCMP or any competent authorities to verify IDs, should they decide to audit one of these corporations.

In the future, we're hoping — and many sectors of Canada's economy have already rolled out this technology — for a digital ID verification. We're hoping that can be built onto the registry system where it will be very easy for corporations to hold hard copies at the firm level, yet simply transmit some of that sensitive information through a secure digital ID verification portal. Those are our thoughts on the ID verification.

You had two other questions?

**Senator C. Deacon:** It was about the necessity of the changes to Bill C-27 to ensure that it enables FI to FI data sharing under the PCMLTFA. Without that, we are still behind the eight ball. This information will be very helpful in observing the behaviour that we need to catch through those changes.

**Mr. Caldera:** I completely agree. It is my understanding that, currently, financial institutions in Canada do have the capability of sharing client information in the instance of suspicious transactions or suspicious clients, but there are roadblocks, and it is seldom used. Our organizations are fully supportive of any amendments to the PCMLTFA that strengthen the sharing of information between FIs in Canada.

**Senator C. Deacon:** The last question was about the ISO standard that is emerging in real-time payments. I gather that ISO 20022 is associating data around the transaction that is going to be transferred rather than just the funds. There is going to be a lot of data included. Am I correct in my understanding of that?

**Mr. Caldera:** I'm actually unfamiliar with that specific ISO standard. That is something we can undertake to review.

prendre de l'avance sur nous. Qu'en pensez-vous? J'essaie de voir plus loin.

**M. Caldera :** Je vous remercie, sénateur, de ces questions. Il est très important d'être prévoyant.

Prenons la validation et la vérification des données. Nous estimons que le projet de loi actuel doit être amélioré en ce qui concerne la validation et la vérification des données. Nous avons notamment proposé — et cela figure dans le mémoire envoyé ce matin à tous les sénateurs — d'exiger que les sociétés régies par la LCSA aient, pour tous les particuliers ayant un contrôle important, un numéro d'identification venant d'une pièce d'identité avec photo délivrée par le gouvernement, valide et non expirée, ou au moins une sorte de numéro d'identification ou un moyen de vérifier l'identification en la possession de la société. Cela aiderait beaucoup la GRC ou toute autorité compétente à vérifier les identités, si elles décidaient de soumettre ces sociétés à un audit.

Nous espérons qu'il y aura à l'avenir — et bien des secteurs de l'économie canadienne ont déjà adopté cette technologie — une vérification d'identité numérique. Nous espérons qu'il soit possible de l'intégrer dans le système de registre de manière à ce qu'il soit très facile aux sociétés de détenir chez elles des copies papier, mais aussi de transmettre une partie de ces renseignements sensibles au moyen d'un portail sécurisé de vérification d'identité numérique. Voilà ce que nous pensons de la vérification d'identité.

Vous aviez deux autres questions?

**Le sénateur C. Deacon :** C'était au sujet de la nécessité de modifier le projet de loi C-27 pour permettre l'échange de données entre institutions financières en vertu de la LRPCFAT. Autrement, nous serons encore loin du compte. Ces données seront très utiles pour observer les comportements que ces changements doivent nous permettre de repérer.

**M. Caldera :** Je suis tout à fait d'accord. À ma connaissance, à l'heure actuelle, les institutions financières canadiennes peuvent échanger des données sur les clients en cas de transactions ou de clients suspects, mais il y a des obstacles, et elles le font rarement. Nos organisations soutiennent pleinement tout changement à la LRPCFAT qui renforce l'échange d'information entre les institutions financières au Canada.

**Le sénateur C. Deacon :** La dernière question concernait la norme ISO que l'on commence à appliquer dans les paiements en temps réel. Je crois comprendre que la norme ISO 20022 associe les données relatives à la transaction qui va être transférée, plutôt que de s'intéresser aux fonds seulement. Beaucoup de données seront incluses. Est-ce bien cela?

**M. Caldera :** En fait, je ne connais pas bien cette norme ISO particulière, mais c'est quelque chose que nous pouvons examiner.

I can also turn it over to my colleagues if they have a perspective on that.

**Mr. Cochrane:** I don't have specific knowledge of that.

To your general concern of looking forward, I think we're in a process of playing significant catch-up. We didn't anticipate just how much the rapid, massive globalization of finance was going to facilitate all the deleterious practices we've been talking about. We've just been caught on the back foot — a little bit unsure how to proceed. Now these many pieces are being put into place to try to get to where we need to go, or at least to get within shouting distance of where we need to go. The hope is that when we get these different pieces in place, which you've identified, we'll see what we are still missing, and what else we'll need. We're certainly not claiming this will be the panacea for all of these issues, but by bringing some sunlight into the opaque ownership — in which Canada is currently a leader in providing that opaque ownership — it will be a big step forward, and help prevent a lot of the practices that we're currently not catching.

**The Chair:** Mr. Allen, I'm sure you want to answer the highly technical questions.

**Mr. Allen:** I won't answer that one, senator, but I will say that beyond the technical, if you want to look at something that we should be looking at going forward, it's the question of the enablers. What you have is a system of lawyers, accountants and consultants who know exactly what they're doing. In regard to this range between tax avoidance and tax evasion — that my colleague talked about — they slide along that range; they get very close to tax evasion, and sometimes they go over it, and sometimes not.

We ran into a difficulty because the Supreme Court ruled that there were lawyer-client privilege issues, and we really believe that this should be looked at by the law societies. They should not be condoning, by the use of that privilege, illegal activity within the offices of lawyers, accountants, et cetera. If we want to look forward, I think that's another place we should begin to think about.

Thank you.

**The Chair:** Yes, excellent point there.

**Senator Yussuff:** Thank you, witnesses, for being here. I have a couple of questions.

Of course, it has been quite some time for the campaign to get this off the ground. I'm getting old — to put that into perspective. The bigger challenge we have in this country is — because it's a federation — we really need the provinces to play ball with the federal government. Ontario being the largest

Je peux aussi céder la parole à mes collègues, s'ils ont un point de vue sur le sujet.

**M. Cochrane :** Je n'ai pas de connaissances particulières sur cette question.

Pour répondre à votre préoccupation générale pour ce qui est de se projeter dans l'avenir, je pense que nous sommes en train de nettement rattraper notre retard. Nous n'avions pas prévu à quel point la mondialisation rapide et massive de la finance faciliterait toutes les pratiques préjudiciables dont nous parlons. Nous avons été pris au dépourvu et nous n'avons pas vraiment su comment réagir. À présent, de nombreux éléments se mettent en place pour essayer d'atteindre nos objectifs ou, du moins, de nous en rapprocher. Nous espérons que lorsque ces différents éléments, que nous avons mentionnés, seront en place, nous verrons ce qui manque encore et de quoi d'autre nous avons besoin. Nous n'affirmons certainement pas que ce sera la panacée pour tous les problèmes, mais en désopacifiant un peu la propriété, nous aurons franchi une étape importante qui aidera à éviter nombre des pratiques qui passent actuellement inaperçues.

**La présidente :** Monsieur Allen, je suis certaine que vous voulez répondre aux questions très techniques.

**M. Allen :** Je ne répondrai pas à celle-ci, sénatrice, mais je dirai qu'au-delà de l'aspect technique, si vous voulez vous pencher sur quelque chose que nous devrions examiner par la suite, c'est la question des facilitateurs. Ce que l'on a, c'est un système d'avocats, de comptables et de consultants qui savent exactement ce qu'ils font. En ce qui concerne la marge entre l'évasion fiscale et la fraude fiscale — dont mon collègue a parlé —, ils naviguent entre ces deux eaux, ils passent très près de l'évasion fiscale et il leur arrive de franchir le pas, et d'autre fois pas.

Nous rencontrerons peut-être des difficultés parce que la Cour suprême a statué qu'il y a des questions de secret professionnel des avocats, et nous pensons vraiment que les sociétés du barreau devraient se pencher sur cette question. Elles ne devraient pas cautionner, par le recours à ce privilège, des activités illégales dans les cabinets d'avocats, de comptables, etc. Si nous voulons penser à l'avenir, nous devons aussi réfléchir à cette question.

Je vous remercie.

**La présidente :** C'est, en effet, un excellent point.

**Le sénateur Yussuff :** Je remercie les témoins de leur présence. J'ai deux ou trois questions.

Il a, évidemment, fallu du temps à la campagne pour démarrer. Je me fais vieux — pour mettre cela en perspective. Le plus grand défi que nous avons dans ce pays — parce que c'est une fédération — est de convaincre les provinces de jouer le jeu avec le gouvernement fédéral. L'Ontario étant la plus grande de nos



province in the country — on scale — the registration of corporations is unbelievable in terms of size. And given the noise in Ontario, we're not hearing as much as we would like. We would like to see their commitment to similarly track and put forward legislation.

Given the social movement took a long time to get this forward, I guess the big challenge is the need to accelerate at the provincial level to get them onside. Maybe I'll just put that out there. I have a couple of questions in regard to the penalties — because that will be the deterrent, ultimately — for not complying with the legislation. If you don't have the right penalties, then why would anybody do anything? Just pay the fine.

The last question is a review because this legislation is of paramount importance to give some continuity to the tax system of this country. We know we're going to have to review it. There is no built-in mechanism for a review, and how we should do that within a timely manner — knowing the operations, what we can learn, what we can fix and how we do that. Perhaps I'll allow you to comment on that and give us some guidance.

**Mr. Caldera:** Thank you so much for your question, senator.

Perhaps let's talk about the provinces. We need Ontario to come on board. They are the largest province in Canada by GDP; I think everybody understands that. But they also have the largest number of corporations which are based in the country. Currently, Ontario has committed to phase one of the beneficial ownership legislative framework that was put in place in 2018 and spearheaded by former finance minister Bill Morneau. They have required all Ontario business corporations to hold beneficial ownership information internally at the firm level. It is our hope that once this legislation at the federal level passes, it will send a signal to all provinces and territories that they should also upgrade their own legislative frameworks. We strongly believe that a second pan-Canadian agreement that builds on the 2018 pan-Canadian agreement needs to be put into place. This can be agreed upon by the finance ministers of all provinces, as they meet twice a year, I believe.

We think this is really doable. If Ontario comes on board, that would further incentivize other provinces to join such a framework because, at that point, you'll have three of the largest provinces — British Columbia, Quebec and Ontario — be the early adopters in this pan-Canadian framework.

With respect to penalties, we were quite pleased to see that the offences were increased during the clause-by-clause consideration in the House. The penalty for some of the summary convictions were increased substantially. We do note

provinces — proportionnellement —, un nombre incroyable de sociétés y sont enregistrées. Et, étant donné la cacophonie en Ontario, nous n'avons pas autant d'échos que nous le souhaiterions. Nous aimerions que la province s'engage sur la même voie et présente un projet de loi.

Comme le mouvement social a mis beaucoup de temps à faire avancer cette question, je suppose que le grand défi est d'accélérer les choses au niveau provincial pour obtenir l'appui des provinces. Je dirai simplement les choses. J'ai quelques questions sur les peines — parce que ce sera l'élément dissuasif, au fond — en cas de non-respect de la loi. S'il n'y a pas les peines voulues, pourquoi la respecter? On se contentera de payer les amendes.

La dernière question porte sur un examen parce que ce projet de loi est primordial pour donner une continuité au régime fiscal canadien. Nous savons que nous allons devoir l'examiner. Il n'y a pas de mécanisme d'examen intégré, et il n'est pas précisé comment nous devrions procéder en temps opportun — savoir quelles sont les activités, ce que nous pouvons apprendre, ce à quoi nous pouvons remédier et comment nous nous y prenons. Je vais vous laisser dire ce que vous en pensez et peut-être nous donner quelques conseils.

**M. Caldera :** Je vous remercie beaucoup de votre question, sénateur.

Parlons des provinces. Nous devons convaincre l'Ontario de suivre le mouvement. C'est la plus grande province du Canada en PIB. Je pense que tout le monde le sait. De plus, la province compte le plus grand nombre de sociétés qui ont leur siège dans le pays. Actuellement, l'Ontario s'est engagé à l'égard de la première phase du cadre législatif sur la propriété effective qui a été mis en place en 2018 à l'initiative de l'ancien ministre des Finances, Bill Morneau. Toutes les sociétés par actions sont désormais tenues de conserver en interne, au niveau de l'entreprise, des données sur la propriété effective. Nous espérons qu'une fois adopté, ce projet de loi fédéral fera comprendre aux provinces et aux territoires qu'ils doivent également moderniser leurs propres cadres législatifs. Nous sommes fermement convaincus de la nécessité d'une deuxième entente pancanadienne qui s'appuie sur celle de 2018. Les ministres des Finances de toutes les provinces peuvent s'entendre à ce sujet, puisqu'ils se réunissent deux fois par an, me semble-t-il.

Nous estimons que c'est très faisable. Si l'Ontario emboîte le pas au fédéral, d'autres provinces seront encore plus incitées à rejoindre ce cadre, car à un moment donné, trois des plus grandes provinces — la Colombie-Britannique, le Québec et l'Ontario — seront les premières à adopter ce cadre pancanadien.

En ce qui concerne les peines prévues pour les infractions, nous avons été très satisfaits de voir qu'elles ont été durcies lors de l'examen article par article à la Chambre. Dans certains cas, la peine sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire a

one area that will need attention from this committee, and it is the offences in contravention of section 21.1(1) or section 21.31(1) of the CBCA. These are some offences where directors knowingly acquiesce the contravention of these sections, or are knowingly non-compliant. Right now, the language is for a summary conviction of \$1 million and five years of imprisonment. That should actually be changed to a conviction on indictment just because under the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, summary convictions do not normally exceed a two-year imprisonment. If this legislation goes through, it would need that revision. When the committee goes into clause-by-clause consideration, we hope that correction will be made.

I think in terms of the offences, the right formula exists. We would recommend that the individual of significant control be specifically mentioned in section 21.1(1) or section 21.31(1) just to make it clear that it's every director, individual of significant control, or officer who is knowingly non-compliant with these arrays of offences. This is included in the briefing note that I sent, and I'm happy to discuss that further.

**Senator Ringuette:** First, I have a quick question: For the Quebec registry, what's the threshold?

**Mr. Caldera:** I believe the Quebec registry is lower than the federal registry. It has been some time since I looked at it, so I do need to double-check that.

**Senator Ringuette:** Could you find it for us, please?

**Mr. Caldera:** I could look it up.

**Senator Ringuette:** Thank you.

Has the list of red highlighted amendments — that you provided us this morning — been provided to the minister responsible?

**Mr. Caldera:** Yes, I sent this to the minister's office this morning as well.

**Senator Ringuette:** Okay, this morning.

**Mr. Caldera:** Yes.

**Senator Ringuette:** I can understand requesting the country of residence and the name of the corporation.

été nettement augmentée. Le comité devra, selon nous, prêter attention à un domaine notamment, celui des infractions prévues au paragraphe 21.1(1) ou 21.31(1) de la LCSA. Il s'agit d'infractions où des administrateurs acquiescent sciemment à la violation de ces dispositions ou ne les respectent pas en toute connaissance de cause. À l'heure actuelle, il est prévu une amende de 1 million de dollars et une peine d'emprisonnement de cinq ans sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. On devrait, en fait, passer à une déclaration de culpabilité par mise en accusation simplement parce qu'aux termes de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, les déclarations de culpabilité par procédure sommaire n'entraînent normalement pas de peine d'emprisonnement supérieure à deux ans. Si ce projet de loi est adopté, il faudrait y apporter cette révision. Nous espérons que dans son examen article par article, le Comité fera cette correction.

Je suis d'avis que la bonne formule existe pour ce qui est des infractions. Nous recommandons que les particuliers ayant un contrôle important soient expressément mentionnés au paragraphe 21.1(1) ou au paragraphe 21.31(1), afin qu'il soit clair qu'il s'agit de tout administrateur, tout particulier ayant un contrôle important ou tout dirigeant qui ne respecte pas sciemment ces dispositions et commet cette série d'infractions. Cela fait partie de la note d'information que j'ai envoyée, et je serai heureux d'en discuter davantage.

**La sénatrice Ringuette :** J'ai d'abord une petite question : quel est le seuil pour le registre du Québec?

**M. Caldera :** Je crois que le seuil du registre du Québec est inférieur à celui du registre fédéral. Il y a un moment que je n'ai pas regardé. Il faudra donc que je vérifie.

**La sénatrice Ringuette :** Pouvez-vous vérifier pour nous, s'il vous plaît?

**M. Caldera :** Certainement.

**La sénatrice Ringuette :** Je vous remercie.

La liste de recommandations surlignées en rouge — que vous nous avez fournie ce matin — a-t-elle été communiquée au ministre concerné?

**M. Caldera :** Oui, je l'ai envoyée au cabinet du ministre ce matin également.

**La sénatrice Ringuette :** D'accord, ce matin.

**M. Caldera :** Oui.

**La sénatrice Ringuette :** Je comprends que l'on demande le pays de résidence et le nom de la société.

Correct me if I'm wrong: For the issue of identification with valid government-issued photos, you must have a reason to ask for this specific thing. Is it because of the evidence you've seen in the U.K.? You have a reason to ask for this specific thing. Do you have evidence that some names attached to corporations are not necessarily verifiable names? You have a reason to ask for this.

**Mr. Caldera:** Thank you for that observation, senator. Yes, we were very specific with that recommendation.

As much as I spoke of some of the shortcomings of the U.S. registry system, there is one positive aspect: In the United States system, there is a requirement for beneficial owners to submit just the ID numbers from non-expired government identity documents. It's important to remember that we're not asking for this information to be public whatsoever. This is for information to be held at the company level.

We're also not asking for companies to hold the identification document itself because there are risks to privacy, and it's my perspective that many individuals of significant control would be uncomfortable with that. However, if a company happened to have on reference an ID number from a valid, non-expired government-issued photo identity document, that just makes it much easier for the RCMP or competent authorities to be able to link and understand who the ultimate owner is.

**Senator Ringuette:** To my question of why, your answer is that it's easier for the RCMP to do the research. You have no other evidence in regard to this request?

**Mr. Caldera:** Well, it is already legislated in the United States. From other practical purposes, this would make it a lot easier to set up Canada's system for eventual identity verification because the firm would already have documentation that corresponds to the ID of the individual of significant control.

**Senator Ringuette:** Okay.

**The Chair:** Thank you.

[Translation]

**Senator Massicotte:** Thank you very much for joining us; we appreciate it. I'm going to ask you a technical question, and I have to ask it to make sure I understand. We always talk about cooperation, but I assume that includes individuals, partnerships and trusts.

[English]

**Mr. Allen:** Not partnerships.

Corrigez-moi si je me trompe. À propos de l'identification au moyen d'un document avec photo valide délivré par le gouvernement, vous devez avoir une raison pour demander cela précisément. Est-ce que c'est à cause des données que vous avez vues au Royaume-Uni? Vous avez une raison pour demander cela en particulier. Avez-vous des preuves que certains noms rattachés à des sociétés ne sont pas nécessairement des noms vérifiables? Vous avez une raison pour demander cela.

**M. Caldera :** Je vous remercie de cette observation, sénatrice. En effet, nous sommes très précis dans cette recommandation.

J'ai parlé de certaines lacunes du système de registre des États-Unis, mais il y a un aspect positif : dans le système américain, les propriétaires effectifs ne doivent fournir que les numéros d'identification figurant sur des pièces d'identité non expirées délivrées par un gouvernement. Il ne faut pas oublier que nous ne demandons pas du tout que ces renseignements soient rendus publics, mais l'entreprise doit les conserver.

Nous ne demandons pas non plus que les entreprises gardent la pièce d'identité elle-même, à cause des risques pour la protection des renseignements personnels, et je pense que beaucoup de particuliers ayant un contrôle important y seraient réticents. Cependant, si une entreprise a dans ses dossiers un numéro d'identification provenant d'une pièce d'identité avec photo, valide et non périmée, délivrée par un gouvernement, il devient beaucoup plus facile pour la GRC ou des autorités compétentes d'établir des liens et de savoir qui est le propriétaire ultime.

**La sénatrice Ringuette :** Je vous ai demandé pourquoi et vous me répondez que c'est parce qu'il devient plus facile pour la GRC de faire des recherches. Vous n'avez pas d'autres données probantes par rapport à cette demande?

**M. Caldera :** La loi américaine prévoit déjà cette obligation. À d'autres fins pratiques, il serait beaucoup plus facile de prévoir dans le système canadien des vérifications d'identité éventuelles parce que l'entreprise aurait déjà la documentation qui correspond à l'identité du particulier ayant un contrôle important.

**La sénatrice Ringuette :** D'accord.

**La présidente :** Je vous remercie.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Merci beaucoup pour votre présence parmi nous; nous vous en sommes reconnaissants. Je vais vous poser une question technique et je dois vous la poser pour m'assurer que j'ai bien compris. On parle toujours de coopération, mais je présume que cela inclut des particuliers, des partenariats, des fiducies.

[Traduction]

**M. Allen :** Pas des partenariats.

**Mr. Caldera:** Thank you for that question, senator.

This is one of our other recommendations, and I think it's also going to be a learning curve for Canada. Right now, in the CBCA — I believe it's section 2.1(1) — there are measures for indirect control and influence, and the definition of an individual with significant control.

Now, that's at a very broad level, so it's conceivable that trusts and partnerships would fall under that definition. However, we would recommend that Innovation, Science and Economic Development Canada consider language specifically from the U.K.'s Economic Crime (Transparency and Enforcement) Act 2022 because that language very specifically articulates to what extent you directly or indirectly hold shares; whether you directly or indirectly control voting rights; and whether you directly or indirectly have the ability to appoint or remove boards of directors, or to what extent you exercise significant control. And there is a provision specifically on trusts.

Right now, I think the legislation is up to interpretation on whether partnerships and trusts are covered, and this is why we recommend as a next step — for public servants and for the minister's office — to consider more specific language so that it's quite clear what is covered and what isn't covered.

[Translation]

**Senator Massicotte:** I have another question.

We talked earlier about the fact that certain people, including journalists, would have the right to access rather confidential information. That said, is there an obligation for this person to keep the information confidential or to deal with the fact that the information must remain confidential?

At present, in the law of the marketplace, the answer is no. However, I assume that if the person receives confidential documents, he or she automatically has a responsibility to keep them confidential. Am I mistaken?

[English]

**Mr. Caldera:** Thank you so much for your question.

It's our understanding that journalists would only have access to the information that is publicly accessible to everyone. They would not have access to the sensitive information — that would only be available to the RCMP and competent authorities.

If they have access to the public information, it's my presumption that they will use it for whatever purposes that are deemed ethical within their profession.

**M. Caldera :** Je vous remercie de cette question, sénateur.

C'est une de nos autres recommandations, et je pense qu'il y aura une courbe d'apprentissage pour le Canada. À l'heure actuelle, dans la LCSA — je crois que c'est le paragraphe 2.1(1) —, des mesures sont prévues en ce qui concerne le contrôle et l'influence indirects, et la loi définit la notion de particulier ayant un contrôle important.

Je parle à un niveau très général. Il est donc concevable que des fiducies et des partenariats relèvent de cette définition. Cependant, nous recommandons qu'Innovation, Sciences et Développement économique Canada examine tout particulièrement le libellé de l'Economic Crime (Transparency and Enforcement) Act britannique de 2022 parce qu'il dit très précisément dans quelle mesure on détient, directement ou indirectement, des actions; si l'on contrôle ou pas, directement ou indirectement, des droits de vote; et si l'on a ou pas, directement ou indirectement, la capacité de nommer ou de révoquer des conseils d'administration, ou dans quelle mesure on exerce un contrôle important. Et une disposition concerne expressément les fiducies.

La loi actuelle est, à mon sens, sujette à interprétation pour ce qui est de savoir si les partenariats et les fiducies sont visés par ses dispositions, et c'est pourquoi nous recommandons comme prochaine étape que des fonctionnaires et le cabinet du ministre réfléchissent à un libellé plus précis, afin que ce qui est visé ou pas soit très clair.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** J'ai une autre question.

On a discuté plus tôt du fait que certaines personnes, incluant les journalistes, auraient le droit d'accéder à l'information plutôt confidentielle. Cela dit, y a-t-il une obligation pour cette personne de garder l'information confidentielle ou de gérer le fait que l'information doit demeurer confidentielle?

À l'heure actuelle, dans la loi du marché, la réponse est non. Cependant, je présume que si la personne reçoit des documents confidentiels, elle a automatiquement la responsabilité d'en maintenir la confidentialité. Est-ce que je me trompe?

[Traduction]

**M. Caldera :** Je vous remercie de votre question.

À notre connaissance, les journalistes n'auront accès qu'aux renseignements qui sont accessibles au public. Ils n'auront pas accès aux renseignements confidentiels — auxquels seules la GRC et les autorités compétentes auront accès.

S'ils ont accès à des renseignements publics, je suppose qu'ils les utiliseront à des fins jugées éthiques dans leur profession.

[Translation]

**Senator Massicotte:** So I misunderstood your answer to my question earlier, because I thought it was a good idea to give more information to journalists and allow them to play the important role they've played in the past, but you're saying it's not. There wouldn't be more information available to the public.

[English]

**Mr. Caldera:** Correct, yes; I understand.

Journalists would only have access to the information that is made publicly accessible. Whether there should be a provision for journalists to access more information, that has to be studied — just because it would have different implications for the privacy of individuals. This is something that we don't necessarily have a position on, but, in principle, we would support a privacy analysis in that regard.

**Senator Miville-Dechêne:** Yes, it's not clear. What is the information that's publicly accessible as opposed to the one that won't be? Maybe everybody else understands, but I am not understanding.

**Mr. Caldera:** Thank you for that, senator.

The information available to the public is in proposed section 21.303(1):

The Director shall make available to the public the following information sent to the Director under section 21.21 for each individual with significant control . . . .

It's their name; their address for service, if it has been provided to the corporation; their residential address, if their address for service has not been provided to the corporation; the information referred to in other paragraphs; and any other prescribed information.

We are also recommending that the country of residence be made publicly accessible, and this can be part of what already exists in the service address. As far as I know, service addresses have countries attached to it. And then there's the name of the corporation because that would allow the easiest means to search the registry by simply typing in the name of the corporation, and you get a list populated with the names of the individuals with significant control.

**The Chair:** I'm wondering if we can get a quick response from each of our three witnesses. There seems to be an awful lot of outstanding questions. What is the definition of beneficial ownership? Who qualifies? You don't have the provinces onside. The offences need to be looked at again. There is a question of access for journalism, and court decisions on privilege for

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** J'ai donc mal compris votre réponse à ma question tantôt, parce que je pensais que c'était une bonne idée de donner plus d'information aux journalistes et de leur redonner le rôle important qu'ils ont joué par le passé, mais vous dites que non. Il n'y aurait pas plus d'information disponible au public.

[Traduction]

**M. Caldera :** Oui, c'est exact. Je comprends.

Les journalistes auront seulement accès aux renseignements rendus accessibles au public. La possibilité d'une disposition qui permettrait aux journalistes d'avoir accès à d'autres renseignements est à étudier, ne serait-ce qu'en raison des différentes conséquences qu'elle aurait pour le respect de la vie privée de personnes. Nous n'avons pas nécessairement de position sur le sujet, mais en principe, nous serions favorables à une analyse de la protection de la vie privée à cet égard.

**La sénatrice Miville-Dechêne :** Ce n'est pas clair, en effet. Quelle est la différence entre les renseignements accessibles au public et ceux qui ne le sont pas? Peut-être que tout le monde comprend, mais pas moi.

**M. Caldera :** Je vous remercie de votre remarque, sénatrice.

Les renseignements accessibles au public sont définis au paragraphe 21.303(1) :

Relativement à chaque particulier ayant un contrôle important d'une société, le directeur rend accessible au public les renseignements ci-après qui lui ont été envoyés en application de l'article 21.21 [...]

Il s'agit du nom du particulier; d'une adresse aux fins de signification, si elle a été fournie à la société; de l'adresse résidentielle, si aucune adresse aux fins de signification n'a été fournie à la société; des renseignements visés à d'autres dispositions; et de tout autre renseignement réglementaire.

Nous recommandons également de rendre le pays de résidence accessible au public, et il peut faire partie de ce qui existe déjà dans l'adresse aux fins de signification. Pour autant que je sache, un pays est indiqué dans les adresses aux fins de signification. Et ensuite, il y a le nom de la société, car il permettrait tout simplement d'interroger le registre en tapant ce nom pour obtenir une liste indiquant le nom des particuliers ayant un contrôle important.

**La présidente :** Je me demande si nous pouvons obtenir une réponse rapide de chacun de nos trois témoins. Il semble qu'il reste quantité de questions en suspens. Quelle est la définition de la propriété effective? Qui peut la détenir? Les provinces n'adhèrent pas au projet. Il faut examiner de nouveau les infractions. Il y a une question en ce qui concerne l'accès des

lawyers and accountants. Is this really ready for prime time, or should we be doing more work on the bill before we pass this bill and then say, “Let’s try to fix it”?

**Mr. Caldera:** I think this bill is quite good. Where I would really do some work is on ensuring that there is some measure for corporations to hold and a means to verify the ID of individuals of significant control.

**The Chair:** My point is that these are all outstanding questions. Shouldn’t we actually be settling some of that first? It’s the cart before the horse.

**Mr. Caldera:** I think it should be settled, and I don’t think some of these revisions are going to be onerous. It would take a little bit of extra study, but I don’t recommend to stall this legislation unnecessarily.

**The Chair:** Mr. Allen, do you have any thoughts on that?

**Mr. Allen:** Yes. The issue of journalists — and what they’re entitled to see or not — is clearly set out in the legislation, and that’s really for everybody. There is public access and non-public access.

In regard to some of the other issues that I raised about enablers, that’s for another day. It’s something that we’re hoping for, just like we want more money for enforcement.

I think we’re ready to go. The only issue is there seems to be some questions of interpretation regarding whether it applies to partnerships and single individuals. That should be clarified if it can be. Otherwise, it’s a tight bill. It addresses specific concerns. It’s not perfect, but we can deal with the other things later. We do need to get this done quickly.

**Mr. Cochrane:** We all know the expression about not letting perfect be the enemy of the good. We all think this bill is very good. One of the impressive things is that it has not received substantial pushback. There are people and groups with whom we have pretty different ideas about how to achieve some of these ends, and the government has managed to create a bill that, more or less, has all stakeholders on board. How many bills can you say that about?

**The Chair:** Thank you. We have a little time left, so we’ll do a quick second round. I’ll ask everyone to be short and sharp.

journalistes, et les décisions de tribunaux relatives au secret professionnel des avocats et des comptables. Est-ce que le texte est fin prêt, ou devons-nous continuer de travailler dessus avant de l’adopter, pour ensuite nous proposer d’essayer de l’arranger.

**M. Caldera :** Je pense que c’est un très bon projet de loi. Si je devais travailler sur quelque chose, ce serait sur une mesure obligeant les sociétés à conserver des données d’identification et un moyen de vérifier l’identité des particuliers ayant un contrôle important.

**La présidente :** Ce que je veux dire, c’est qu’il s’agit d’autant de questions en suspens. Est-ce que nous devrions d’abord répondre à certaines? Autrement, c’est mettre la charrue avant les bœufs.

**M. Caldera :** Je pense qu’il faudrait les régler, et je ne pense pas que certaines de ces révisions soient compliquées. Cela prolongera un peu l’étude, mais je ne recommande pas de retarder inutilement ce projet de loi.

**La présidente :** Monsieur Allen, qu’en pensez-vous?

**M. Allen :** Oui. La question des journalistes — et de ce qu’ils ont le droit de voir ou pas — est clairement énoncée dans le projet de loi, et la disposition vaut pour tout le monde. Des renseignements sont accessibles au public et d’autres, pas.

Pour ce qui est d’autres questions que j’ai soulevées au sujet des facilitateurs, ce n’est pas urgent. C’est quelque chose que nous espérons voir régler, tout comme nous souhaitons plus de fonds pour l’application de la loi.

Je pense que nous sommes prêts. Le seul problème est qu’il semble y avoir des questions d’interprétation à propos de l’inclusion des partenariats et des particuliers. Ce point devrait, si possible, être clarifié. Autrement, nous avons un projet de loi qui se tient. Il répond à des préoccupations précises. Il n’est pas parfait, mais nous pouvons régler ces autres aspects plus tard. Nous devons agir rapidement.

**M. Cochrane :** Nous connaissons tous l’expression qui dit que le mieux est l’ennemi du bien. Nous pensons tous que ce projet de loi est très bon. Ce qui est impressionnant, entre autres, c’est qu’on ne lui a pas opposé grande résistance. Nous avons des idées très différentes de celles de certaines personnes et de certains groupes pour ce qui est des moyens de parvenir à certaines de ces fins, et le gouvernement a réussi à créer un projet de loi qui recueille, plus ou moins, l’adhésion de toutes les parties concernées. De combien de projets de loi peut-on dire cela?

**La présidente :** Je vous remercie. Il nous reste un peu de temps. Nous allons donc faire un rapide tour de table. Je demanderai à chacun d’être bref et précis.

**Senator Marshall:** My question is very specific. The director is mentioned I don't know how many times in the bill. Has anyone gone through and looked at the roles and the responsibilities of the director? The director has a lot of discretion. Has anybody focused on that to see if there are any concerns?

**Mr. Caldera:** Thank you, senator. The role of the director can be augmented as part of subsequent regulations. We're hoping to see some more information about the specific powers and privileges in the Canada Business Corporations Regulations, or CBCR. The director is referenced quite a bit.

Right now, in regard to what the director is making available to the public, and the role of the director to be able to inspect and to work with other branches of government, particularly the CRA and FINTRAC, we think that the key ingredients are there.

**Senator Marshall:** There are no red flags?

**Mr. Caldera:** No, I don't think so.

**Senator Loffreda:** Mr. Allen, you mentioned that the bill is only one tool, but we're ready to go, and it should be passed.

Mr. Caldera, you said that if we pass this legislation, we will leap to the head of the class, and it's nice to see Canada at the head of the class. I heard that it's not perfect, but it should be passed.

My question is a practical question: To what extent will this bill reduce money laundering?

**Mr. Caldera:** That's a terrific question, senator. We think that this bill will play a large role in deterring money laundering activities in the country. Right now, it's estimated that \$45 billion to \$113 billion is laundered annually in the country. When you think about how that money is transmitted, it is primarily through anonymous corporations, anonymous properties and other assets. This bill will create a whole lot of headaches for the enablers, as Mr. Allen attested to, and for other large transnational criminal organizations. They will have to restructure their shareholdings, or rethink about how to infiltrate Canada's economy. Unfortunately, we don't have a percentage of what this deterrence would look like, but it would be sizeable.

This is also taking into account that other countries have already done this. The United Kingdom not only has a beneficial ownership registry for corporations, but has also recently enacted a beneficial ownership registry for properties. This is an

**La sénatrice Marshall :** Ma question est très précise. Le directeur est mentionné je ne sais combien de fois dans le projet de loi. Quelqu'un a-t-il examiné ses rôles et responsabilités? Il a beaucoup de latitude. Quelqu'un s'est-il concentré sur cet aspect pour voir s'il pose des problèmes?

**M. Caldera :** Je vous remercie, sénatrice. Il est possible d'augmenter le rôle du directeur dans le cadre de règlements ultérieurs. Nous espérons voir plus de précisions sur ses pouvoirs et privilèges dans le Règlement sur les sociétés par actions de régime fédéral, ou RSARF. Il y est pas mal question du directeur.

À l'heure actuelle, pour ce qui est de ce que le directeur rend public, et de son rôle en matière d'inspection et de collaboration avec d'autres organismes gouvernementaux, notamment avec l'Agence du revenu du Canada et le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, je pense que les principaux ingrédients sont là.

**La sénatrice Marshall :** Il n'y a aucune inquiétude?

**M. Caldera :** Non, je ne crois pas.

**Le sénateur Loffreda :** Monsieur Allen, vous avez mentionné que le projet de loi n'est qu'un outil, mais nous sommes prêts à nous prononcer et il devrait être adopté.

Monsieur Caldera, vous avez dit que si nous adoptons ce projet de loi, nous passerions en tête de classement, et il est bon de voir le Canada en premier de la classe. On nous a dit qu'il n'est pas parfait, mais qu'il devrait être adopté.

Ma question est une question d'ordre pratique. Dans quelle mesure ce projet de loi fera-t-il reculer le blanchiment d'argent?

**M. Caldera :** C'est une excellente question, sénateur. Nous pensons que ce projet de loi jouera un rôle majeur pour ce qui est de dissuader de se livrer à des activités de blanchiment d'argent au Canada. Aujourd'hui, selon les estimations, le blanchiment d'argent y représente de 45 à 113 milliards de dollars par an. Cet argent, si l'on y songe, passe principalement par des sociétés anonymes, des propriétés anonymes et d'autres biens. Ce projet de loi donnera la migraine aux facilitateurs, comme l'a dit M. Allen, et aux grandes organisations criminelles transnationales. Elles devront restructurer leur actionariat ou repenser leur stratégie d'infiltration de l'économie canadienne. Malheureusement, nous ne connaissons pas l'ampleur de cet effet dissuasif, mais il sera important.

Nous tenons aussi compte du fait que d'autres pays ont déjà pris ce genre de mesures. Non seulement le Royaume-Uni a un registre de la propriété effective des sociétés, mais il a mis en place dernièrement un registre de la propriété effective des

additional legislative framework that we would encourage the provinces to study and undertake, specifically Ontario.

There is a lot of potential with this registry. It's good legislation. There are some elements that need to be studied, but, at the same time, it shouldn't delay the passage of the legislation.

**Senator Loffreda:** Thank you.

**Mr. Cochrane:** I'll add that trying to measure money laundering scales is incredibly difficult. That's why we have such a wide range. We know it's somewhere in the \$10 billion to over \$100 billion range, but that's quite a big difference. Trying to figure out what the impact will be is also extremely difficult. Unfortunately, we don't have any clear numbers. It will be a matter of time, once this is implemented, to see what the effects have actually been on the types of transactions that we use to measure money laundering.

**Mr. Allen:** I would add that these criminal gangs look to the weakest link. If they find that Canada has finally, after years, tightened up its system, they will go elsewhere. There are plenty of other countries that don't have this. It's just as easy to set up a numbered company in Panama or somewhere else, but they liked Canada because nobody expected that they would be doing this here. If we can pass this legislation, we can have a wall of deterrence. It's not perfect, but I think it will lead the criminal types to look elsewhere. Thank you.

**Senator Bellemare:** I was looking at some data from Statistics Canada, and the number of enterprises without employees registered in Canada is 2,900,000 enterprises compared with the number of enterprises with employees, which is 1,300,000 enterprises. That is a big difference. There are a large number of enterprises that don't have any employees. Do you think that this is normal, and do you think that this type of legislation will affect that data?

**Mr. Caldera:** Thank you for your question, senator. In the same way in which we're seeing properties being vacant in Canada, there is a phenomenon of shell corporations being vacant, which is the very nature of what a shell corporation is designed to do.

In British Columbia, I know the province is working with its fishing licences because it is understood that many shell corporations have purchased fishing licences in the province. Fish stocks are a natural resource in Canada — should there be non-compliance, such as overfishing, for instance, it is impossible to understand who ought to be held accountable.

To answer your question, yes, I think this legislation will affect the size of these shell corporations in the country.

propriétés. C'est un cadre législatif supplémentaire que nous encouragerions les provinces à étudier et à mettre en place, notamment l'Ontario.

Ce registre présente un grand potentiel. C'est un bon projet de loi. Certains éléments sont à étudier, mais en même temps, cela ne devrait pas retarder son adoption.

**Le sénateur Loffreda :** Je vous remercie.

**M. Cochrane :** J'ajouterais qu'il est très difficile de mesurer l'ampleur du blanchiment d'argent. C'est pourquoi la marge est si grande. Nous savons qu'il se situe entre 10 et 100 milliards de dollars, et la marge est énorme. Il est très difficile aussi de déterminer quel sera l'impact. Malheureusement, nous n'avons aucun chiffre précis. Il faudra du temps, une fois la loi en vigueur, pour en voir l'incidence sur les types de transactions que nous utilisons pour mesurer le blanchiment d'argent.

**M. Allen :** J'ajouterais que ces organisations criminelles cherchent le maillon faible. Si elles apprennent que le Canada a enfin, après des années, renforcé son système, elles iront ailleurs. Il y a plein de pays qui n'ont pas ce dispositif. Il est tout aussi facile de créer une société à numéro au Panama ou ailleurs, mais elles aiment bien le Canada parce que personne ne s'attendait à ce qu'elles viennent blanchir de l'argent ici. Si nous pouvons faire adopter ce projet de loi, nous aurons un mur de dissuasion. Ce n'est pas parfait, mais je pense qu'il incitera les organisations criminelles à aller chercher ailleurs. Je vous remercie.

**La sénatrice Bellemare :** Je regardais des données de Statistique Canada, et le chiffre est de 2 900 000 entreprises sans employé enregistrées au Canada, contre 1 300 000 entreprises avec des employés. C'est une grande différence. Beaucoup d'entreprises n'ont aucun employé. Est-ce normal, selon vous, et pensez-vous que ce type de projet de loi aura une incidence sur ces données?

**M. Caldera :** Je vous remercie de votre question, sénatrice. De la même façon que nous voyons des propriétés inoccupées au Canada, il y a un phénomène de sociétés-écrans qui sont vides, ce qui est la nature même de ce qu'une société-écran est censée faire.

Je sais qu'en Colombie-Britannique, le gouvernement provincial travaille sur ses permis de pêche parce qu'il sait que beaucoup de sociétés-écrans en ont acheté. Les stocks de poissons sont une ressource naturelle au Canada. Or, en cas de non-conformité, par exemple, de surpêche, il est impossible de savoir qui devrait être tenu pour responsable.

Pour répondre à votre question, oui, je pense que ce projet de loi aura une incidence sur le nombre de sociétés-écrans dans le pays.



**Senator C. Deacon:** Again, thank you to our witnesses.

I want to summarize the work outside of this bill that is really important because we do not want to say that we are done. Sharing Bill C-27 allows the PCMLTFA to provide a structure for sharing data very clearly and under clear rules, drawn from this database — I would expect — about activity.

I noticed from one of our witnesses from Transparency International that you had a white paper on the Canada Financial Crimes Agency — the need for dedicated, sophisticated, investigative and prosecutorial capacity to exist because these are the smartest lawyers, as we've heard, and the smartest accountants being paid a whole lot of money to make this stuff happen. We need to have just as smart people on the other side who are dedicated and empowered to deal with that.

I wanted to go back to Senator Ringuette's point about the identification.

If you are transferring money in and out of Canada right now, and you have a small business, you have to provide your photo identification to the financial institution in order to have a bank account — do you not? This is not something new. This is a central component of actually being able to move money in this country. Am I correct about that?

**Mr. Caldera:** Yes. As far as I understand, to carry out that kind of a transaction, the financial institution will certainly ask for an ID.

**Senator C. Deacon:** So this would just extend, then, to all directors and significant parties within that corporation?

**Mr. Caldera:** Yes. Our recommendation is for the corporation to hold some type of government-issued identification that's non-expired and valid because there will likely be foreign beneficial owners who are not Canadian. There needs to be a standard set up for companies to understand how to verify the ID of the beneficial owner. We are also recommending that the individual with significant control or the beneficial owner sign an attestation saying, "I am who I say that I am." This is also held as a record at the corporate level.

A lot of your questions are along the following themes: How do we future-proof this registry? When the technology is available, and when the department is ready to take this next step on digital ID verification, companies would already have this ID information held at the firm level. It would just be a lot more seamless to roll out the technology, with the paper or hard copy of the ID number.

**Le sénateur C. Deacon :** Encore une fois, je remercie les témoins.

Je tiens à résumer le travail fait en dehors du projet de loi qui est très important parce que nous ne voulons pas dire que nous en avons terminé. Partager le projet de loi C-27 permet à la LRPCFAT de prévoir très clairement une structure pour l'échange de données, en vertu de règles claires, tirées de la base de données — je suppose — sur les activités.

Un des témoins de Transparency International a mentionné que vous aviez un livre blanc sur l'Agence canadienne de lutte contre les crimes financiers — ce qui renvoie à la nécessité de disposer d'une capacité d'enquête et de poursuite spécialisée et avertie, car nous avons affaire aux avocats les plus efficaces, comme vous nous l'avez dit, et aux comptables les plus fûtés qui sont payés très cher pour faciliter le blanchiment d'argent. Il nous faut de l'autre côté des personnes tout aussi brillantes, dévouées et habilitées à lutter contre ces pratiques.

Je voulais revenir sur ce que la sénatrice Ringuette a dit au sujet de l'identification.

À l'heure actuelle, si l'on transfère des fonds au Canada ou que l'on en transfère à l'étranger, et que l'on a une petite entreprise, il faut présenter une pièce d'identité avec photo à l'institution financière pour avoir un compte bancaire — n'est-ce pas? Ce n'est pas nouveau. C'est, en fait, essentiel pour être en mesure de transférer des fonds dans ce pays. Ai-je raison sur ce point?

**M. Caldera :** Oui, à ma connaissance, pour effectuer ce type de transaction, l'institution financière demandera certainement une pièce d'identité.

**Le sénateur C. Deacon :** La mesure sera donc élargie à tous les administrateurs et aux parties importantes au sein de la société?

**M. Caldera :** Oui. Nous recommandons que la société conserve une identification délivrée par un gouvernement qui soit valide et non expirée, car il y aura probablement des propriétaires effectifs qui ne sont pas canadiens. Il faut qu'une norme soit établie pour que les entreprises sachent comment vérifier l'identité du propriétaire effectif. Nous recommandons aussi que le particulier ayant un contrôle important ou le propriétaire effectif signe une attestation disant : « Je suis qui je prétends être. » La société conserve également cette attestation dans ses dossiers.

Beaucoup de vos questions sont sur les thèmes suivants : comment assurer la pérennité de ce registre? Quand la technologie sera disponible et que le ministère sera prêt à passer à la vérification d'identité numérique, les entreprises auront déjà ces renseignements d'identification en leur possession. Il vaudrait beaucoup mieux déployer la technologie, avec la copie papier du numéro d'identification.

**Senator Yussuff:** Coming back to one of my earlier questions that did not get answered, any good legislation like this will see some growing pains, and we will learn, especially with what we are trying to achieve. The data should be searchable; it should be publicly accessible. That is going to take some time to get right, given the technology component. We cannot even pay our federal employees on time, never mind getting this right. Not to be critical, but I am recognizing this reality.

Do you think it is necessary for the legislation to have a review time frame built in?

**Mr. Caldera:** Absolutely. I could not agree with you more, senator. There should be a review time. Perhaps if it is every five years, like the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, that would be sensible.

You are right that for the technological lift required for Canada to execute this properly, the vast majority of government IT projects are extremely onerous. For something like this, it absolutely must employ a technology that is compatible with Canada's current internal systems, but also easy to access and without any bugs, for instance, or failures.

The good news is that this has already been done in other jurisdictions. We have been encouraging public servants to connect with registry offices within our Five Eyes partners and other G20 partners, and to understand what is working well when it comes to this beneficial ownership registry implementation, and what are some practices to avoid.

A paper-based beneficial ownership registry would be a huge mistake. I am glad that is not the core part of this legislation.

But you are right; there should be a review period, and we have to make sure that the technology is being deployed appropriately. All eyes will be on the implementation.

**The Chair:** Mr. Allen, on the review period, do you have a timeline?

**Mr. Allen:** No.

**Mr. Cochrane:** I was also going to voice my support for having a built-in review. It absolutely makes sense. It has already been mentioned that we are playing catch-up with this, and while other countries have done similar things, none of them have existed for that long. We are joining the head of the class in something that is novel in certain ways. We need to make sure that we're going to revisit to say what is working, what is not working and what needs to be adjusted, or what new tools will

**Le sénateur Yussuff :** Je reviens à une des questions que j'ai posées plus tôt à laquelle je n'ai pas eu de réponse. Tout bon texte de loi comme celui-ci connaîtra des problèmes de démarrage et nous en tirerons les leçons, surtout par rapport à ce que nous essayons d'accomplir. Les données devraient être consultables et accessibles au public. Il faudra du temps pour bien faire les choses, étant donné l'élément technologique. Nous ne réussissons même pas à payer les fonctionnaires à temps, alors mieux vaut oublier bien faire les choses d'entrée de jeu. Ce n'est pas pour critiquer, mais j'ai conscience de la réalité.

Pensez-vous qu'il soit nécessaire que le projet de loi prévoie un examen périodique?

**M. Caldera :** Certainement. Je suis tout à fait d'accord avec vous, sénateur. Il devrait y avoir examen périodique. Il pourrait y avoir un examen tous les cinq ans, comme pour la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Ce serait judicieux.

Vous avez raison de dire, à propos de l'avancée technologique nécessaire au Canada pour exécuter correctement ce projet, que la grande majorité des projets informatiques du gouvernement sont très lourds. Pour quelque chose comme cela, il faut absolument employer une technologie compatible avec les systèmes internes actuels du Canada, mais également facile d'accès et sans problèmes, par exemple, qui ne tombe pas en panne.

La bonne nouvelle est que cela s'est déjà fait ailleurs. Nous encourageons les fonctionnaires à prendre contact avec les bureaux d'enregistrement des partenaires du Groupe des cinq et d'autres partenaires du G20 afin de savoir ce qui fonctionne bien en ce qui concerne la mise en œuvre de ce registre de la propriété effective et quelles pratiques éviter, entre autres.

Un registre de la propriété effective sur papier serait une énorme erreur. Je suis heureux que ce ne soit pas l'élément central de ce projet de loi.

Mais vous avez raison. Il devrait y avoir un examen périodique et nous devons nous assurer que la technologie est correctement déployée. Tous les regards seront sur la mise en œuvre.

**La présidente :** Monsieur Allen, avez-vous un calendrier en ce qui concerne l'examen périodique?

**M. Allen :** Non.

**M. Cochrane :** J'allais également dire que je suis favorable à un examen périodique. C'est tout à fait logique. Il a déjà été mentionné que nous faisons du rattrapage en la matière et que, si d'autres pays ont fait des choses similaires, ce n'est, pour aucun, depuis longtemps. Nous passons en tête de classement dans quelque chose qui est nouveau à certains égards. Nous devons faire en sorte de revoir notre copie, afin de savoir ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas et ce qui doit être adapté, ou

need to be added. The transnational financial system has also evolved in ways that now need to be accounted for.

**Senator Yussuff:** I wanted to echo a sincere thanks. I know that many individuals have laboured on this file for such a long time, and never thought that it was going to happen. I want to thank all of the people collectively because, as has already been said, this is a major accomplishment on behalf of the country. But it did not come from nowhere. It came out of a lot of hard, dedicated activists pushing. This needed to be done. I'm glad to see this being done. We learned a lot, of course, from the B.C. scandal around money laundering, and it informed us how bad the system is and what we need to do to fix this. So thank you for all the work you have done over the years.

**Senator Massicotte:** We are talking about issues that are important to us, and we are finding out that it is more complicated than we thought. If it is not too late, in our next meeting, we should add some people — that you referred to — who are against the idea.

**The Chair:** We have been reaching out. We will discuss that when we talk about future business. I do think a number of questions have been raised here.

**Senator Massicotte:** My question that I wish to raise is the issue — we have talked about this for years now — of lawyers being protected by their bar association, and the government was against the issue. They brought them to court — even on appeal. Where is that at? How do we resolve that issue?

**Mr. Caldera:** Thank you for that question, senator.

That is the \$1-million question.

As far as I understand it, there was a Supreme Court ruling in 2015 for the Federation of Law Societies of Canada. The ruling was — or, at least, as part of the ruling — there is room for Parliament to study the issue, and debate it in the House and at the committee level. I think this is going to be a very long road for Canada. At the same time, it is a valuable discussion.

It needs to begin at the philosophical stage: What privacy obligations do we impose upon the legal profession in such a way that it doesn't compromise the right of clients but, at the same time, it serves the public good?

That's a really important discussion to have with the right experts, and that conversation is something that our organizations would certainly support.

**Senator Massicotte:** Thank you.

quels nouveaux outils doivent être ajoutés. Le système financier transnational a également évolué de façon que nous devons à présent prendre en compte.

**Le sénateur Yussuff :** Je tenais à vous remercier sincèrement. Je sais que beaucoup de personnes travaillent sur ce dossier depuis très longtemps, et je n'aurais jamais pensé que nous en serions là. Je tiens à remercier tout le monde collectivement parce que, comme cela a déjà été dit, il s'agit d'une réalisation majeure pour le pays. Mais cela ne s'est pas fait tout seul. Il a fallu toute l'insistance d'activistes dévoués. Il fallait que cela se fasse. Je suis heureux de le voir se faire. Nous avons beaucoup appris, évidemment, du scandale du blanchiment d'argent en Colombie-Britannique, et il nous a montré à quel point le système est défaillant et ce que nous devons faire pour y remédier. Je vous remercie donc de tout ce travail que vous avez accompli au fil des années.

**Le sénateur Massicotte :** Nous parlons de questions qui sont importantes pour nous, et nous découvrons que les choses sont plus compliquées que nous ne le pensions. Si ce n'est pas trop tard, nous devrions ajouter à notre prochaine réunion quelques personnes — que vous avez mentionnées — qui sont opposées à l'idée.

**La présidente :** Nous les avons contactées. Nous en discuterons quand nous parlerons des travaux futurs. Je pense qu'un certain nombre de questions ont été soulevées.

**Le sénateur Massicotte :** La question que je souhaite poser est celle — nous en parlons maintenant depuis des années — des avocats qui sont protégés par leur association du barreau, ce à quoi le gouvernement s'est opposé. Ils sont allés devant les tribunaux, jusqu'en appel. Où en est-on à ce sujet? Comment réglons-nous cette question?

**M. Caldera :** Je vous remercie de cette question, sénateur.

C'est une question à 1 million de dollars.

À ma connaissance, il y a, en ce qui concerne la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada, un arrêt de la Cour suprême de 2015 qui dit, du moins en partie, que le Parlement peut étudier la question et en débattre à la Chambre et en comité. À mon avis, la route sera très longue pour le Canada. En même temps, il s'agit d'une discussion utile.

Elle doit commencer d'un point de vue philosophique. Autrement dit, quelles obligations en matière de respect de la vie privée imposons-nous à la profession juridique de manière à ne pas compromettre le droit des clients, tout en servant le bien public?

C'est une discussion très importante à avoir avec les bons experts, et nos organisations y seraient certainement favorables.

**Le sénateur Massicotte :** Je vous remercie.

**The Chair:** Mr. Allen, do you have any comment on that? Your final word?

**Mr. Allen:** It might be interesting for you to invite the Federation of Law Societies of Canada to hear why they think lawyers should be allowed to engage in this kind of activity without any transparency or look-in.

Thank you.

**The Chair:** Do you have a final word, Dr. Cochrane? Okay.

Thank you very much, gentlemen: Sasha Caldera, Campaign Manager, Beneficial Ownership Transparency at Publish What You Pay Canada; Dr. DT Cochrane, Economist at Canadians for Tax Fairness; and Jon Allen, former board director at Transparency International Canada. We really appreciate your comments and your insights today as part of our study.

We will proceed in camera to discuss next steps.

(The committee continued in camera.)

**La présidente :** Monsieur Allen, avez-vous un commentaire à ce sujet? Un dernier mot?

**M. Allen :** Il serait peut-être intéressant pour vous d'inviter la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada afin de savoir pourquoi elle pense que les avocats devraient être autorisés à se livrer à ce genre d'activités sans aucune transparence ni contrôle.

Je vous remercie.

**La présidente :** Voulez-vous dire un dernier mot, monsieur Cochrane? D'accord.

Je vous remercie, messieurs Sasha Caldera, directeur de campagne, Transparence de la propriété effective, à Publiez ce que vous payez Canada; DT Cochrane, économiste Canadiens pour une fiscalité équitable; et Jon Allen, ancien membre du conseil d'administration, Transparency International Canada. Nous vous savons gré de vos commentaires et de vos idées dans le cadre de notre étude aujourd'hui.

Nous allons siéger à huis clos pour discuter des prochaines étapes.

(La séance se poursuit à huis clos.)

---