



Le 8 mars 2012

[TRADUCTION]

Par courriel : fcs-scf@fin.gc.ca

Madame Leah Anderson
Directrice, Division du secteur financier
Ministère des Finances
L'Esplanade Laurier
20^e étage, tour Est
140, rue O'Connor
Ottawa (Ontario) K1A 0G5

Objet : *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (LRPCFAT)*

Madame la Directrice,

L'Association du Barreau canadien (ABC) est heureuse de pouvoir présenter ses commentaires sur le document de consultation *Renforcer le régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*. L'ABC est une association nationale regroupant plus de 37 000 avocats, notaires, étudiants en droit et professeurs de droit. Elle a pour mandat d'aider à améliorer le droit et l'administration de la justice.

L'ABC a participé à l'élaboration de mesures législatives sur les produits de la criminalité dès qu'elles ont été envisagées au Canada, et elle a fréquemment commenté des modifications proposées à la loi et à la réglementation, en particulier dans l'optique des incidences de ces modifications pour la profession juridique. En tant qu'association professionnelle nationale des avocats, l'ABC s'efforce d'aider le gouvernement fédéral à rédiger des lois qui sont aussi efficaces et équitables que possible tout en protégeant la primauté du droit et les droits de tous les Canadiens. Nous appuyons les efforts déployés par le gouvernement fédéral pour lutter contre le blanchiment d'argent, mais insistons sur ce que ces efforts doivent s'inscrire dans le cadre de la protection des droits et libertés fondamentaux de chaque Canadien et qu'ils doivent respecter les exigences constitutionnelles du Canada.

Le document de consultation affirme que le régime du Canada figure parmi ceux des membres du Groupe d'action financière (GAFI) qui respectent le mieux les normes du GAFI. Il propose pourtant d'élargir la portée de la loi actuelle, mettant de l'avant des dispositions vastes et vagues censées rehausser la sécurité publique au Canada et au monde, et protéger l'intégrité du système financier du Canada. Comme l'ABC l'a déjà souligné précédemment, des mesures législatives efficaces contre le terrorisme et le blanchiment d'argent doivent être précises; le manque de précision « ouvre la porte à une interprétation subjective et

à l'application arbitraire de la loi, ce qui peut facilement causer des abus, de la discrimination et de la persécution, plutôt que de veiller à la protection des intérêts de sécurité nationale »¹.

Les commentaires détaillés de l'ABC suivent l'ordre des principales rubriques du document de consultation. Bien que les dispositions de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (LRPCFAT) concernant la profession juridique soient en vigueur, elles sont actuellement inopérantes par suite de décisions judiciaires et d'ordonnances afférentes². Le document de consultation indique à juste titre que la décision est en instance d'appel. Depuis 1998, l'ABC a constamment maintenu que la bonne façon d'aborder les questions entourant le blanchiment d'argent dans le contexte de la profession juridique est nécessairement l'autoréglementation. Compte tenu des observations détaillées que l'ABC a exprimées à ce sujet depuis des années, nous présentons nos commentaires sur les propositions actuelles même si elles ne s'appliquent pas actuellement à la profession juridique.

1. Renforcer les normes portant sur le devoir de vigilance à l'égard de la clientèle

Les normes de vigilance à l'égard de la clientèle sont un aspect clé du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (LRPC/FAT). L'ABC reconnaît que certaines propositions contenues dans le document de consultation assoupliraient les obligations précédemment imposées aux entités déclarantes (propositions 1.2 et 1.8). Nous constatons avec satisfaction que le gouvernement fédéral tient compte des préoccupations exprimées par les parties intéressées en allégeant du moins certaines des exigences de déclaration plutôt que de les alourdir.

Cependant, d'autres propositions exigeraient que les entités déclarantes surveillent plus étroitement les affaires de leurs clients en vue de les déclarer, sous peine de sanctions plus importantes en cas de non-conformité. La plupart des avocats et des notaires du Québec ne s'occupent généralement pas des activités quotidiennes de leurs clients³ et n'ont pas accès à une bonne part de l'information visée par cette surveillance et cette déclaration, en particulier dans la mesure où les exigences concernent des personnes autres que leurs clients. En outre, les barreaux de tout le Canada ont déjà adopté des exigences rigoureuses au sujet de la vigilance à l'égard de la clientèle et des opérations en espèces, et ils exercent une surveillance et procèdent à des vérifications pour assurer leur observation par la profession.

Si les avocats et les notaires au Québec devaient être intégrés au régime, les propositions sous cette rubrique auraient une grave incidence négative sur la relation avocat-client. Dans la mesure où les avocats seraient tenus de surveiller leurs clients et recueillir des renseignements à leur sujet pour des fins de l'État sans lien au mandat dont ils sont chargés, leur devoir de loyauté envers leurs clients serait miné et l'indépendance du barreau serait gravement affaiblie.

¹ *Mémoire à propos de l'examen triennal de la Loi antiterroriste* (Ottawa : ABC, 2005), p. 10

² Voir *Law Society of B.C. v. A.G. Canada*, 2001 BCSC 1593 et *Federation of Law Societies v. A.G. Canada*, 2011 BCSC 1270. Dans l'affaire la plus récente, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a encore soutenu que la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* et sa réglementation ne s'appliquent pas aux avocats, aux notaires au Québec et aux cabinets d'avocats. Dans le cas improbable où cette situation changerait par suite de l'appel interjeté par le Canada, l'ABC exprimerait de sérieuses préoccupations face à la mesure dans laquelle les modifications proposées nuiraient à la relation avocat-client.

³ Cette observation ne tient toutefois pas pour les avocats agissant comme conseillers d'entreprise. Les propositions susciteraient des préoccupations distinctes à cet égard.

Proposition 1.5

Le document de consultation propose de modifier la définition d'un « étranger politiquement vulnérable » pour y ajouter ses associés proches. La proposition 1.5 est trop vague pour qu'il soit possible d'y réagir de façon détaillée, et l'ABC croit que cette proposition devrait être étudiée plus avant. Les entités déclarantes ont besoin d'instructions claires pour déterminer si un client est ou non un étranger politiquement vulnérable. L'expression « associé proche » est du reste subjective et pourrait amener les entités à enfreindre la LRPCFAT par inadvertance. Nous encourageons le gouvernement à soit définir l'expression plus précisément, soit envisager d'adopter une définition d'un autre domaine du droit canadien assortie d'un sens plus précis selon la loi ou selon la jurisprudence.

Proposition 1.9

Le document de consultation propose de modifier la LRPCFAT pour préciser que tout document utilisé à titre de preuve de l'existence d'une personne morale ne peut remonter à plus d'un an. Pour assurer une plus grande certitude, nous recommandons de prévoir que le document peut être un certificat de constitution de personne morale ou un document fonctionnellement équivalent, délivré moins d'un an avant l'opération en cause par une autorité compétente responsable des lois en vertu desquelles la personne morale est constituée. Les avocats canadiens utilisent couramment de tels documents pour émettre des opinions sur la situation d'une entreprise.

2. Comblé les lacunes

Les améliorations au régime actuel doivent être examinées en reconnaissant qu'elles répondent à une menace non quantifiable, aussi bien au pays qu'à l'échelle internationale. Jusqu'à présent, il n'y a pas de données empiriques sur l'étendue du financement des activités terroristes au Canada.

Cette prise de position est étayée par le rapport final de la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, *Le vol 182 d'Air India, une tragédie canadienne*. Le commissaire, le juge Major, a indiqué qu'aucun témoin n'a estimé possible d'évaluer la valeur monétaire du financement des activités terroristes, que ce soit au Canada ou à l'échelle mondiale. Il a aussi fait remarquer que selon au moins un témoin de la GRC, les sommes rapportées par le CANAFE comme étant liées au financement des activités terroristes « semblent élevées par rapport à ce que la GRC a pu elle-même observer ». Le commissaire Major a ainsi fait valoir que les mesures de lutte contre le financement des activités terroristes « doivent réprimer une activité dont la valeur est inconnue ».

Au vu de cette incertitude, nous préconisons la prudence en ce qui concerne l'étendue du champ d'application de ces propositions.

Proposition 2.6

La proposition 2.6 exigerait qu'une entité déclarante rapporte les opérations pertinentes en espèces lorsque les espèces sont reçues par un agent – renseignements qui ne sont pas actuellement visés par la Loi ou la réglementation. Elle élargirait sensiblement la définition de ce qui doit être déclaré. Bien que la profession juridique ne soit pas actuellement touchée par les propositions, tout élargissement de leur portée susciterait d'importantes préoccupations dans l'éventualité où cette situation changerait à l'avenir.

3. Améliorer la conformité, la surveillance et l'application de la loi

Proposition 3.3

Au sujet de la conformité des entités déclarantes, la proposition 3.3 ajouterait un mécanisme de contrôle à l'égard des entités non conformes. Actuellement, une amende peut leur être imposée. La proposition permettrait des amendes à répétition en cas de non-conformité persistante. Nous croyons que l'accroissement à la fois de la sévérité des peines pour non-conformité et du fardeau imposé aux entités déclarantes est un pas dans la mauvaise direction. Nous incitons le gouvernement fédéral à reconsidérer cette proposition.

Encore une fois, la plupart des avocats et des notaires au Québec ne s'occupent pas des activités quotidiennes de leurs clients et donc ne disposeraient en général pas des renseignements voulus. Lorsqu'ils disposent de l'information, sa communication aurait souvent une incidence négative sur la relation avocat-client. Les avocats servant de conseillers d'entreprise sont souvent très bien renseignés sur les activités quotidiennes de leurs clients. Si ces règles devaient s'appliquer à eux, elles auraient un effet fondamental sur leur rôle.

Proposition 3.4

Le document de consultation propose d'exiger que les entités déclarantes tiennent une documentation sur toutes les mesures raisonnables qu'ils prennent en vertu de la Loi et de la réglementation. Il s'agirait également d'un important nouveau fardeau imposé aux entités déclarantes. Non seulement seraient-elles appelées à surveiller les activités de leurs clients, mais en outre elles devraient tenir une documentation sur cette surveillance, dans certaines circonstances. Par ailleurs, le terme « raisonnable » pourrait dans ce contexte être insuffisamment précis.

Les exigences des barreaux prévoient un degré élevé de vigilance et de déclaration, et leur observation fait l'objet d'une surveillance et d'une vérification par les barreaux partout au Canada.

4. Renforcer l'échange de renseignements au sein du régime

La démocratie canadienne s'appuie notamment sur l'efficacité de l'application de la loi et de la réglementation, et de la collecte de renseignements qui s'y rapporte. Cependant, comme l'ABC l'a déjà souligné, « la collecte de renseignements dans un objectif de sécurité a le potentiel d'empêter davantage sur les droits et libertés individuels par rapport à d'autres types de méthodes policières, sans compter qu'il est plus difficile d'en accuser les responsables »⁴. Dans cette optique, nous devons examiner les conséquences prévisibles et éventuelles d'un renforcement de l'échange de renseignements et veiller à assurer le respect et la protection des droits des Canadiens.

Proposition 4.1

Le gouvernement fédéral étudie la possibilité d'élargir la liste actuelle des renseignements désignés que le CANAFE peut être tenu de communiquer aux organismes d'application de la loi et organismes de renseignement pour y ajouter :

- le sexe et la profession d'une personne;
- les motifs de soupçonner établis par les unités de renseignement financier qui sont des partenaires internationaux du CANAFE;

⁴

Supra, note 1, p. vi.

- les renseignements fournis dans la partie narrative des rapports de saisie transfrontaliers;
- la description des mesures prises par les entités déclarantes à la suite des soupçons incluses dans leur déclaration d'opération douteuse;
- les renseignements établissant les « motifs raisonnables de soupçonner » du CANAFE qui lui permettraient de produire une communication.

L'ABC continue de s'inquiéter de ce que l'exactitude et la fiabilité des renseignements recueillis et analysés par le CANAFE ne seront pas vérifiées avant que les renseignements soient utilisés par les organismes d'application de la loi et de réglementation, dont l'Agence du revenu du Canada (ARC). Il y a certes un gain en efficience à éviter le double emploi dans l'analyse des renseignements obtenus en vertu de la LRPCFAT (comme le recommande le commissaire Major dans le rapport Air India), mais il reste un avantage à ce que chaque organisme de renseignement, d'application de la loi ou d'application de règlements soumette les renseignements à une évaluation dans sa propre optique. À défaut de vérifier l'exactitude et la fiabilité de renseignements, les erreurs peuvent être composées et causer un grave préjudice à des personnes et des entités au Canada.

L'ABC croit que des contrôles rigoureux de l'échange de renseignements sont nécessaires pour garantir les protections prévues par les lois canadiennes sur la protection des renseignements personnels et par la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Proposition 4.4

Le document de consultation propose de revoir et clarifier les conditions auxquelles le CANAFE communique à l'ARC des renseignements au sujet d'organismes de bienfaisance enregistrés, afin de l'habiliter à communiquer des renseignements de manière proactive.

La Direction des organismes de bienfaisance de l'ARC est chargée d'assurer la conformité des organismes de bienfaisance enregistrés à la *Loi de l'impôt sur le revenu* et à déterminer quelles entités sont admissibles à l'enregistrement. La *Loi antiterroriste*, qui comprenait des modifications à la LRPCFAT, expose les organismes de bienfaisance canadiens à un nouveau niveau de surveillance puisque des questions liées au financement d'activités terroristes ont été intégrées à la vérification effectuée par l'ARC. Avant 2001, il n'y avait à proprement parler pas d'infraction de financement d'activités terroristes en droit canadien, et les incidents étaient traités en vertu du droit criminel existant. À la suite des réformes de 2001, les organismes de bienfaisance sont passibles d'accusations criminelles pour facilitation d'activités terroristes ou soutien de groupes terroristes; de révocation de leur enregistrement sur soupçons de participation à des activités terroristes – l'organisme perdant son statut d'organisme de bienfaisance et ses administrateurs risquant de voir leur responsabilité personnelle engagée; et de surveillance de leurs activités financières pouvant mener à des allégations de financement d'activités terroristes.

À notre avis, le processus de révocation de l'enregistrement des organismes de bienfaisance n'est pas doté de garanties procédurales convenables et contrevient aux principes de la justice naturelle et de l'application régulière de la loi puisque :

- aucune connaissance des faits ni aucune intention n'est requise⁵;

5

Voir *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*, art. 4. Bien que ce ne soit pas explicitement indiqué, il n'y a aucune exigence que soit faite la preuve de la connaissance des faits ou la preuve d'une intention.

- la loi est rétroactive⁶;
- les règles normales d'admissibilité de la preuve ne sont pas d'application⁷;
- il incombe à l'organisme de bienfaisance de prouver son innocence même s'il ne connaît pas nécessairement l'ensemble du dossier à charge⁸;
- la diligence raisonnable n'est pas admise comme moyen de défense⁹.

Par ailleurs, comme l'ARC n'a pas établi de lignes directrices complètes propres au Canada sur la conformité aux dispositions législatives sur la lutte contre le terrorisme, les organismes de bienfaisance canadiens ne savent pas précisément comment assurer leur conformité. Les membres de l'ABC signalent des exemples d'application inégale de la loi à l'encontre des organismes de bienfaisance, y compris des cas où des organismes de petite envergure et à caractère ethnique qui ont des programmes dans des zones de conflit sont confrontés à la perte de leur enregistrement par suite d'allégations douteuses de financement d'activités terroristes, et ce bien plus souvent que des organismes de bienfaisance de plus grande envergure offrant des programmes identiques ou semblables dans les mêmes zones de conflit.

À la lumière de ces problèmes, l'ABC est inquiète face à des propositions qui élargiraient la communication de renseignements sur les organismes de bienfaisance enregistrés, que ce soit par le CANAFE ou par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). Elle s'inquiète en particulier de l'échange de renseignements avec les instances administratives qui réglementent les organismes de bienfaisance et qui sont en mesure de déterminer leur statut, voire leur existence même. Le document de consultation cite le rapport Air India, selon lequel le fait que le CANAFE ne soit autorisé à communiquer que des renseignements désignés et non ses propres analyses nuit à la qualité des renseignements et à la possibilité de les utiliser en temps opportun. Cependant, le commissaire Major faisait référence dans ce contexte aux communications aux organismes d'application de la loi et non à aux organismes de réglementation. La rapidité des communications et le dédoublement des analyses des renseignements ne peuvent pas raisonnablement être considérés comme des problèmes dans le cadre du rôle que joue l'ARC dans la détection et la dissuasion du blanchiment d'argent et du financement d'activités terroristes puisqu'en dernier ressort, son action contre les menaces se limite à annuler ou refuser l'enregistrement comme organisme de bienfaisance.

L'ABC encourage le gouvernement fédéral à reconSIDéRer les dispositions de la LRPCFAT sur la communication applicables aux organismes de bienfaisance enregistrés en consultant les parties intéressées. Il devrait de cette façon pallier les lacunes actuelles dans la collecte et l'utilisation de renseignements à l'encontre d'organismes de bienfaisance et assurer le respect des principes de l'équité procédurale, de la justice naturelle et de l'application régulière de la loi.

5. Contre-mesures

Nous n'avons pas de commentaire sur ces propositions.

⁶ *Ibid.*, alinéas 4a) et b).

⁷ *Ibid.*, alinéas 6e), f) et g).

⁸ *Ibid.*, alinéa 6h).

⁹ *Ibid.* La Loi ne prévoit pas de moyens de défense.

6. Autres propositions

La loi exige actuellement que les entités déclarantes signalent les opérations douteuses. La Loi indique qu'une opération douteuse est toute opération financière qu'on a effectuée ou tentée dans le cours des activités de l'entité déclarante et à l'égard de laquelle il y a des motifs de croire qu'elle est liée au recyclage des produits de la criminalité ou au financement d'activités terroristes.

Proposition 6.1

La proposition 6.1 élargirait la définition d'une opération douteuse de façon à englober toute opération financière qui est effectuée ou tentée – *y compris une activité menée dans le but d'effectuer une transaction financière* – dans le cours des activités d'une entité déclarante et qui donne lieu à un soupçon de recyclage des produits de la criminalité ou de financement des activités terroristes.

L'effet en serait d'exiger encore davantage de renseignements des entités déclarantes au sujet de leurs clients. Encore une fois, bien que la loi ne s'applique pas actuellement aux avocats et aux notaires au Québec, plus un avocat pourrait être tenu d'obtenir de renseignements d'un client pour les communiquer au gouvernement fédéral, plus il y aurait préjudice à la relation avocat-client. Soumettre à l'avenir les avocats et les notaires au Québec aux exigences de déclaration des opérations douteuses soulèverait d'importantes questions constitutionnelles du genre de celles examinées par la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans la demande de sursis initiale visant l'application du régime à la profession juridique¹⁰. Ce serait essentiellement exiger que les avocats espionnent leurs clients aux fins de l'État. En outre, la définition proposée d'une « opération douteuse » est si vague que les entités déclarantes se trouveraient dans la situation intenable d'être exposées à des ennuis pour non-conformité à une norme mal définie. Ce serait aussi une entorse aux principes de justice fondamentale au sens de l'article 7 de la Charte.

Nous sommes heureux de pouvoir présenter nos commentaires sur les propositions et vous encourageons à étudier soigneusement les observations que nous soumettons. L'ABC continue de participer aux efforts déployés par le gouvernement fédéral pour lutter contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, tout en veillant à ce que soient préservés la primauté du droit et les droits des Canadiens.

Je vous prie d'agréer, Madame la Directrice, l'expression de mes sentiments distingués.

Trinda L. Ernst, c.r.

¹⁰

Supra, note 2.