



**Observations de la
Fédération des ordres professionnels
de juristes du Canada
concernant le document du ministère des Finances
*Examen du Régime canadien de lutte contre le
recyclage des produits de la criminalité et le
financement des activités terroristes***

17 mai 2018

Introduction

1. La Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada (la « Fédération ») est reconnaissante d'avoir l'occasion de présenter des observations en réponse au document de consultation *Examen du Régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (le « Document de consultation ») publié par le ministère des Finances au mois de février 2018.
2. La Fédération est l'organisme coordonnateur des 14 organismes de réglementation de la profession juridique au Canada. Nos membres, les ordres professionnels de juristes, sont chargés, en vertu de la loi de leur province ou territoire, de réglementer plus de 120 000 avocats, 3 800 notaires au Québec et près de 9 000 parajuristes autorisés en Ontario dans l'intérêt du public. Un rôle important de la Fédération est de faire connaître l'opinion des organismes de réglementation de la profession juridique sur des questions d'intérêt national et international qui concernent l'administration de la justice et la primauté du droit.
3. La Fédération et ses membres appuient les efforts du Canada visant à lutter contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. Nous reconnaissons l'importance des objectifs de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (la « Loi ») et approuvons son objet fondamental. Il est toutefois essentiel que les initiatives pour lutter contre ces crimes, incluant le respect des engagements du Canada à l'échelle internationale en tant que membre du Groupe d'action financière (« GAFI »), respectent le cadre des valeurs et des principes constitutionnels sur lesquels la société canadienne s'appuie. Ceux-ci incluent la primauté du droit et, par conséquent, le droit d'une personne à un système judiciaire indépendant et à un conseiller juridique indépendant.
4. En 2015, la Cour suprême du Canada a reconnu que les dispositions de la Loi exigeant que les conseillers juridiques recueillent et conservent des renseignements dont ils n'ont pas besoin pour représenter un client, ainsi que les pouvoirs étendus de perquisition dans les bureaux des juristes et la protection insuffisante du secret professionnel du juriste enfreignaient des dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés et minaient la capacité des avocats et des notaires du Québec de respecter leur devoir de se dévouer à la cause du client, lequel est un principe de justice fondamentale.¹
5. Le Document de consultation reprend les insinuations faites à plusieurs reprises par le ministère des Finances voulant que le fait d'exclure les membres de la profession juridique du régime fédéral de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes constitue une « lacune majeure ». Tel que signalé dans le Document de consultation, cette même insinuation a été faite par le GAFI. Dans son rapport d'évaluation mutuelle du Canada de 2016, le GAFI rejetait les mesures de réglementation prises par les ordres professionnels de juristes pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. Le GAFI laissait entendre que puisque la Fédération a réussi à contester en justice la validité constitutionnelle du régime fédéral, rien ne motive la profession à mettre en application des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes et à participer à la

¹ Canada (Procureur général) c. Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada, [2015] 1 RCS 401, 2015 CSC 7 (CanLII).

détection de ce type d'activités.²

6. La Fédération est d'avis que ces affirmations ne tiennent aucun compte du pouvoir de réglementation des ordres professionnels de juristes canadiens et des initiatives de réglementation importantes qu'ils ont prises pour atténuer les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme au sein de la profession juridique. Les ordres professionnels de juristes canadiens prennent au sérieux leur mandat de réglementation de la profession juridique dans l'intérêt du public et exercent leurs pouvoirs étendus d'enquête et de discipline afin de faire respecter les règlements mis en vigueur pour s'attaquer aux risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.
7. Nous sommes d'avis que, puisqu'il appartient aux ordres professionnels de juristes provinciaux et territoriaux de réglementer la profession juridique au Canada, l'intérêt du public à lutter contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes dans le contexte de la profession juridique est mieux servi si ces organismes de réglementation s'attaquent eux-mêmes à tout risque que pourrait présenter la profession juridique.

Initiatives de la Fédération et des ordres professionnels de juristes pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes

8. La Fédération et les ordres professionnels de juristes du Canada participent activement aux efforts de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes depuis plus de 15 ans. Ils ont démontré ensemble qu'ils tiennent à protéger le public en réglementant la profession juridique afin d'éviter qu'un conseiller juridique commette ou facilite ces activités illégales. L'élaboration par la Fédération de règlements types qui limitent la capacité d'un conseiller juridique d'accepter de l'argent comptant (le « Règlement sur les transactions en espèces ») et qui imposent des obligations rigoureuses de vérification des clients (le « Règlement sur l'identification des clients »), ainsi que l'adoption et la mise en application de ces règlements par les ordres professionnels de juristes témoignent de notre engagement à réglementer de façon proactive dans ce domaine. En s'ajoutant aux règles exhaustives de déontologie et aux règles sur la comptabilité financière, le Règlement sur les transactions en espèces et le Règlement sur l'identification des clients permettent de réglementer de manière efficace les risques d'activités de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme impliquant des membres de la profession juridique.
9. Adopté en 2004, le Règlement sur les transactions en espèces interdit aux conseillers juridiques de recevoir des montants de plus de 7 500 \$ en espèces et exige qu'ils tiennent un registre des transactions en espèces en plus de leurs autres obligations de tenue de registres. Le règlement vise à étendre les règlements de longue date des ordres professionnels de juristes qui ont pour but d'éviter que des juristes participent à leur insu à des activités illégales tout en préservant les principes à la base de la relation entre le juriste et son client. Le seuil prévu dans le règlement de la Fédération est plus rigoureux que celui des règlements sur la déclaration d'importantes transactions en espèces (10 000 \$). En interdisant aux conseillers juridiques d'accepter des sommes d'argent en espèces, le règlement s'attaque aux risques liés au traitement et au placement d'argent comptant et devient ainsi une solution efficace autre que les exigences de déclaration qui s'appliquent à d'autres entités déclarantes en vertu des mesures législatives fédérales de lutte contre le

² Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme au Canada – 2016, GAFI page 95 (en anglais)

blanchiment d'argent. L'ancien ministre des Finances, Jim Flaherty, a reconnu l'utilité de ce règlement en 2006 dans ses propos au sujet des modifications à la loi fédérale de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité qui excluaient les conseillers juridiques des obligations de déclaration d'opérations douteuses et d'importantes transactions en espèces.

10. Pour s'assurer que les conseillers juridiques font preuve de diligence raisonnable envers leurs clients, la Fédération a adopté un règlement type sur l'identification et la vérification de l'identité des clients, à savoir le Règlement sur l'identification des clients. Le règlement, qui suit de près les obligations prévues dans le règlement fédéral sur l'identification des clients, est en vigueur au sein de tous les ordres professionnels de juristes au Canada depuis 2008. Les membres de la profession juridique doivent identifier tous les clients qui les engagent pour leur fournir des services juridiques en consignnant des renseignements de base tels que le nom, l'adresse et le numéro de téléphone du client. De plus, lorsqu'un conseiller juridique fournit des services juridiques relativement à la réception, au paiement ou au virement de fonds, il doit vérifier l'identité de son client en faisant référence à des documents de source indépendante tels qu'un permis de conduire, un acte de naissance, un passeport ou autre pièce d'identité émise par le gouvernement. Le Règlement sur l'identification des clients respecte le seuil entre les exigences constitutionnelles et inconstitutionnelles imposées aux membres de la profession juridique pour obtenir des renseignements de leurs clients : un conseiller juridique doit obtenir et conserver tout renseignement nécessaire pour servir le client, mais ne doit pas obtenir des renseignements qui ont pour seul but de servir de preuves éventuelles contre le client dans le cadre d'une future enquête ou poursuite par une autorité de l'État.
11. Ensemble, le Règlement sur les transactions en espèces et le Règlement sur l'identification des clients permettent d'atteindre trois objectifs :
 - a. Les règlements imposent aux avocats et aux notaires du Québec une norme rigoureuse en ce qui concerne les transactions en espèces et limitent la capacité des conseillers juridiques d'accepter de l'argent comptant de leurs clients.
 - b. Les règlements prévoient les activités des avocats et des notaires du Québec à titre d'intermédiaires financiers, mais font partie du régime de réglementation complet et expressément autorisé par la loi qui est imposé aux membres de la profession juridique par leur ordre professionnel plutôt que par mesure législative fédérale.
 - c. Les règlements, en tant qu'outils de réglementation des ordres professionnels de juristes, respectent les principes constitutionnels préservés par la profession juridique dans l'intérêt du public, protègent le droit des citoyens à un conseiller juridique indépendant et veillent à ce que les juristes puissent continuer de protéger le privilège des clients, un principe reconnu par la constitution.
12. Les conseillers juridiques sont également tenus de respecter des règles de déontologie rigoureuses qui comprennent des dispositions les empêchant de favoriser ou faciliter sciemment une conduite illégale, d'agir ou de négliger d'agir d'une façon qui aide à se conduire illégalement ou à encourager une conduite illégale ou d'indiquer à un client ou à d'autres comment violer la loi. Les règles de déontologie incluent des directives précises sur l'importance de la vigilance en raison du risque de fraude et de blanchiment d'argent que présentent certaines opérations pour lesquelles les avocats et les notaires pourraient être appelés à fournir des services, telles que la création, l'acquisition ou la vente

d'entreprises. Elles précisent également les mesures que devraient prendre les conseillers juridiques lorsqu'ils se doutent de la bonne foi d'une opération, notamment de prendre des mesures raisonnables afin d'obtenir des renseignements sur le sujet et les objectifs du mandat et de vérifier qui sont les propriétaires légaux ou effectifs des biens et des entreprises.

13. De plus, des règlements rigoureux de comptabilité de fiducie imposent des exigences particulières aux avocats et aux notaires du Québec lorsque des sommes d'argent leur sont confiées par leurs clients. Ces règlements abordent les dépôts et les retraits de fonds des clients et prévoient des obligations détaillées de tenue de registres et de déclaration.
14. Parmi les mesures qui ont été prises pour veiller à ce que les conseillers juridiques aient des systèmes adéquats de gestion de la pratique et respectent les règlements de leur ordre professionnel, on peut noter les obligations de déclaration annuelle, les inspections professionnelles et les vérifications des états financiers. Les ordres professionnels de juristes ont également des pouvoirs d'enquête et de discipline étendus qui leur permettent, entre autres, d'imposer des peines pouvant aller jusqu'à la radiation du tableau de l'ordre (révocation d'un permis) lorsqu'un membre ne respecte pas les règlements de son ordre professionnel. De plus, les avocats et les notaires du Québec sont, bien sûr, assujettis à la loi pénale et ceux et celles qui participent sciemment à une activité criminelle pourront faire face à des accusations et des sanctions pénales.
15. Selon la Fédération, ces initiatives de réglementation viennent combler toute lacune réelle ou perçue dans le régime législatif en raison de l'exclusion des membres de la profession juridique des dispositions de la Loi.
16. Toutefois, la Fédération reconnaît aussi qu'il est important de s'assurer que les règlements visant à atténuer le risque d'implication des conseillers juridiques dans des activités illégales sont aussi rigoureux et efficaces que possible. C'est pourquoi elle a établi récemment un groupe de travail spécial chargé d'examiner les règlements types et de déterminer si des mesures de réglementation additionnelles sont requises. Durant la première phase de son mandat, le groupe de travail a proposé des modifications aux règlements, lesquelles éclaircissent certaines des dispositions et ajoutent d'autres obligations, notamment l'obligation du conseiller juridique d'obtenir et de vérifier l'identité des bénéficiaires d'une fiducie et des propriétaires effectifs d'un organisme, ainsi que les exigences relatives au suivi permanent des relations professionnelles et des activités des clients. Un nouveau règlement type est également proposé (inspiré d'un règlement mis en application par plusieurs ordres professionnels de juristes) afin d'associer l'utilisation de comptes en fiducie à la prestation de services juridiques et ainsi s'assurer que les comptes en fiducie des juristes ne peuvent être utilisés pour des opérations purement financières. Une consultation sur les modifications proposées et le nouveau règlement a pris fin le 15 mars 2018. Le groupe de travail examine maintenant les commentaires qu'il a reçus et se penchera également sur les recommandations faites dans le Document de consultation du ministère des Finances. Il est à prévoir que les modifications définitives apportées aux règlements seront approuvées par la Fédération et mises en application par les ordres professionnels de juristes plus tard cette année.
17. Le groupe de travail de la Fédération a également entrepris un examen des activités de conformité et d'application des ordres professionnels de juristes et prépare maintenant un guide de pratiques exemplaires pour aider les ordres professionnels de juristes à s'assurer

que leurs activités sont aussi efficaces que possible. Le groupe de travail préparera également un guide exhaustif et de la documentation pour aider les membres de la profession juridique à bien comprendre les risques du blanchiment d'argent et du financement d'activités terroristes dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi que leurs obligations en vertu de la loi, des règlements et de la déontologie dans ce contexte.

Propriété effective

18. Tel que signalé dans le Document de consultation, le Canada a été critiqué par le GAFI et d'autres pour son manque de transparence relativement à la propriété effective dans ce pays. Dans le Document de consultation, on reconnaît que l'accès à des renseignements exacts sur la propriété effective est « vital pour lutter contre les transferts financiers illicites, y compris le recyclage des produits de la criminalité, le financement des activités terroristes et l'évasion fiscale ». On reconnaît également dans ce document le manque de transparence sur la propriété effective, plus particulièrement l'absence d'un registre central d'information.
19. La Fédération constate que le gouvernement de plusieurs pays est conscient des menaces que présente le manque de transparence sur la propriété effective d'organismes et les bénéficiaires d'une fiducie. Selon un rapport de 2016 publié par Transparency International Canada³, le G20, dont le Canada est membre, a adopté des principes sur la transparence des renseignements concernant la propriété effective et plusieurs États membres (le Royaume-Uni, la France, l'Australie et l'Afrique du Sud) se sont engagés à établir un registre public de propriétaires effectifs. L'Union européenne a également adopté une exigence demandant aux pays membres de recueillir et publier les renseignements sur la propriété effective. Un rapport de juillet 2017 publié par la Library of Congress des États-Unis indique que la plupart des pays consultés ont modifié leur loi sur la propriété effective par suite des principes du G20 ou par suite des recommandations du GAFI. On note dans le rapport que le Canada est un des 2 seuls pays du G7 qui n'a pas pris de mesures législatives.⁴
20. Nous constatons que le gouvernement a fait part dans son récent budget de son intention de présenter des modifications législatives afin d'améliorer la disponibilité des renseignements sur la propriété effective au niveau fédéral. Dans le Document de consultation, on considère que les efforts pour « fournir une orientation claire et normalisée aux entreprises quant à l'information qu'elles devraient consigner et conserver en ce qui concerne la propriété effective » constituent « une première étape essentielle vers la transparence améliorée des entreprises ». Toutefois, le Document de consultation ne fait aucune recommandation sur la création de registres de propriétaires effectifs accessibles au public et semble laisser entendre qu'il est nécessaire de tenir un débat public pour déterminer si les données sur la propriété effective doivent être rendues publiques.
21. Nous considérons que, compte tenu du risque établi en raison d'un manque de transparence, il est essentiel que les renseignements sur la propriété effective soient fournis dans des registres accessibles au public. Le seul fait d'exiger que les sociétés

³ *No Reason to Hide; Unmasking Anonymous Owners of Canadian Companies and Trusts*, Transparency International Canada, <http://www.transparencycanada.ca/wp-content/uploads/2017/05/TIC-BeneficialOwnershipReport-Interactive.pdf> (en anglais).

⁴ *Disclosure of Beneficial Ownership in Selected Countries*, juillet 2017, Library of Congress, <https://www.loc.gov/law/help/beneficial-ownership/disclosure-beneficial-ownership.pdf> (en anglais).

fournissent des renseignements à un organisme gouvernemental ne serait pas suffisant. Tel que signalé ci-dessus, le projet de modifications aux règlements types de la Fédération ajouterait une exigence voulant que les conseillers juridiques obtiennent et vérifient les renseignements concernant les propriétaires effectifs d'organismes et les bénéficiaires d'une fiducie. Le projet de modifications témoigne du fait que la Fédération reconnaît l'utilité d'obtenir de tels renseignements. Il est important de noter toutefois qu'en raison du manque de renseignements accessibles au public concernant la propriété effective, il sera difficile de faire respecter un tel règlement qui refléterait les exigences prévues dans la réglementation fédérale. Sans avoir des registres de propriétaires effectifs accessibles au public, il ne sera peut-être pas possible d'imposer une exigence absolue de vérification des renseignements concernant la propriété effective.

22. La Fédération reconnaît que la responsabilité de cette question est partagée par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, mais cette complexité quant à la compétence ne doit pas entraver la réforme législative. Nous constatons en effet que dans son récent budget, le gouvernement de la Colombie-Britannique a annoncé son intention de recueillir les renseignements sur la propriété effective de biens, d'organismes et de fiducies. La Fédération appuie cette mesure et conseille vivement au gouvernement fédéral d'aller de l'avant sans tarder pour prendre des initiatives législatives qui comprennent la création d'un registre des propriétaires effectifs accessible au public et de continuer de travailler avec les gouvernements des provinces et territoires en vue d'apporter des modifications similaires à leur propre loi.

Conclusion

23. Depuis les dix dernières années, lorsqu'il est question des efforts visant à atténuer les risques d'implication des conseillers juridiques dans des activités de blanchiment d'argent et de financement des activités terroristes, les discussions ont surtout porté sur les mesures prises par le gouvernement pour tenter d'inclure les conseillers juridiques dans l'application du régime de réglementation fédéral. Depuis la décision de la Cour suprême en 2015, l'attention est fixée sur les préoccupations soulevées par l'exclusion de la profession juridique du cadre fédéral et les possibles intentions de redoubler d'effort pour rendre les règles fédérales applicables aux avocats et aux notaires du Québec. Cette attention se reflète dans le Document de consultation, où le ministère des Finances affirme qu'il « continue de croire que l'application des règles à la profession juridique est importante pour maintenir l'intégrité du cadre canadien de LRPC-FAT » et réitère son « intention de réinstaurer des dispositions législatives et réglementaires conformes à la Constitution qui assujettiraient les conseillers juridiques et les cabinets d'avocats à la [Loi] ».
24. La Fédération soutient qu'en tenant ces propos, on ne reconnaît pas le rôle très important que jouent les organismes de réglementation de la profession juridique dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes en exerçant leur fonctions de réglementation. Nous sommes d'avis que le moment est venu de changer la nature de ces propos et de trouver un moyen de travailler ensemble, un moyen qui reconnaît les objectifs que partagent les organismes de réglementation et le gouvernement, tout en respectant le cadre constitutionnel dans lequel nous œuvrons. Nous attendons avec impatience le plaisir de tenir une discussion avec le gouvernement au sujet de ce dossier important.