

Federation of Law Societies  
of Canada



Fédération des ordres professionnels  
de juristes du Canada

**Observations de la Fédération des ordres  
professionnels de juristes du Canada en réponse au  
*Document de consultation : Renforcer la transparence  
de la propriété effective des sociétés au Canada*  
d'Innovation, Sciences et Développement économique  
Canada et du ministère des Finances**

**15 mai 2020**

## Introduction

1. La Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada (la « Fédération ») est reconnaissante d'avoir l'occasion de présenter des commentaires écrits sur le Document de consultation : Renforcer la transparence de la propriété effective des sociétés au Canada (le « document de consultation ») préparé par Innovation, Sciences et Développement économique Canada (« ISDE Canada ») et le ministère des Finances du Canada.
2. La Fédération est l'organisme coordonnateur des 14 ordres professionnels 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 130 000 avocats au pays, 3 800 notaires au Québec et près de 11 300 parajuristes autorisés en Ontario dans l'intérêt du public. Un rôle important de la Fédération est de faire connaître l'opinion des ordres professionnels 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 ordres professionnels de juristes membres participent activement à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes depuis plus de 15 ans et appuient les efforts du gouvernement visant à lutter contre ces crimes. La Fédération est d'avis qu'un registre de la propriété effective serait un outil utile dans le cadre de cette lutte et aiderait la profession juridique à se conformer aux règles et règlements des ordres professionnels de juristes en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. Comme toutes les autres initiatives de lutte contre le blanchiment d'argent, le registre de la propriété effective devrait respecter les principes constitutionnels sur lesquels s'appuie la société canadienne, notamment la primauté du droit et la protection du secret professionnel de l'avocat et du secret professionnel.

## Initiatives de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes au sein de la profession juridique

4. En 2015, la Cour suprême du Canada a reconnu que les dispositions de la législation fédérale contre le blanchiment d'argent exigeant que les conseillers juridiques recueillent et conservent des renseignements dont ils n'ont pas besoin pour représenter un client, conférant des pouvoirs étendus de perquisition dans les bureaux des juristes et accordant une protection insuffisante du secret professionnel du juriste enfreignaient des dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Cour a ajouté que la législation minait 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<sup>1</sup>.
5. Cependant, il n'y a pas eu de vide dans la réglementation des conseillers juridiques en ce qui concerne le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. Les membres de la profession juridique au Canada sont assujettis à une réglementation exhaustive en matière de lutte contre le blanchiment d'argent depuis plus d'une décennie. Les ordres professionnels de juristes du Canada s'engagent à protéger le public au moyen de mesures de réglementation qui atténuent les risques de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes pouvant survenir dans l'exercice du droit. Cet engagement a été démontré par l'adoption et l'application de règlements limitant la capacité des conseillers

---

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

juridiques d'accepter de l'argent comptant, régissant l'utilisation des comptes en fiducie et imposant de vastes obligations en matière de vérification de l'identité des clients<sup>2</sup>. En conjonction avec les règles exhaustives de déontologie et de comptabilité financière, de telles exigences réglementaires traitent efficacement du risque que des professionnels du droit participent à des activités de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme.

6. Un règlement type élaboré par la Fédération et mis en œuvre par tous les ordres professionnels de juristes canadiens permet de s'assurer que les conseillers juridiques procèdent à des vérifications préalables rigoureuses à l'égard des clients. Le Règlement sur l'identification et la vérification de l'identité des clients, qui suit de près les obligations prévues par les règlements fédéraux sur la vérification de l'identité 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 établir l'identité de tous les clients en consignnant des renseignements de base comme le nom, l'adresse, le numéro de téléphone et la profession du client. De plus, lorsqu'ils fournissent des services juridiques relativement à la réception, au paiement ou au virement de fonds, ils doivent vérifier l'identité des clients, des personnes qui donnent des instructions au nom des clients, ainsi que des tiers représentés par des clients.
7. En 2018, la Fédération a modifié le Règlement sur l'identification et la vérification de l'identité des clients, en suivant de près les modifications apportées aux règlements fédéraux. Le règlement révisé exige que les conseillers juridiques qui représentent un organisme (p. ex. une société par actions, une fiducie ou une société en nom collectif) dans une affaire comportant une opération financière déploient des efforts raisonnables pour identifier les personnes qui ont la propriété ou le contrôle d'au moins 25 pour cent de l'organisme (les propriétaires effectifs). Toutefois, faute d'accès à des renseignements fiables dans un registre central, les conseillers juridiques et autres personnes qui doivent identifier les bénéficiaires effectifs dans le cadre de leurs obligations de diligence raisonnable n'ont pas d'autre choix que de se fonder sur les renseignements fournis par leurs clients ou par les entités mêmes et ne disposent que de moyens limités pour vérifier l'exactitude des renseignements.

### **Registre de la propriété effective**

8. Sur le plan international, il existe manifestement un consensus selon lequel la transparence concernant la propriété et le contrôle des entités facilite les efforts de lutte contre le blanchiment d'argent. Comme la réglementation fédérale, les règlements de la Fédération sur la diligence raisonnable prévoient l'obligation d'obtenir et de consigner des renseignements sur la propriété effective. Cependant, pour que de telles exigences soient efficaces, il faut qu'il y ait un accès facile à des renseignements fiables identifiant ceux qui ont la possession et le contrôle des sociétés et autres entités.

---

<sup>2</sup> Les Règlements types sont disponibles ici : <https://flsc.ca/fr/initiatives-nationales/reglements-types-pour-lutter-contre-le-blanchiment-dargent-et-le-financement-des-activites-terroristes/>.

9. La Fédération se déclare en faveur d'un ou plusieurs registres publics de bénéficiaires effectifs<sup>3</sup>. La présente consultation d'ISDE Canada et du ministère des Finances du Canada nous permet d'aborder d'importantes considérations relatives à la portée de l'accès à l'information dans un tel registre.
10. Un large accès public aux renseignements sur la propriété effective serait compatible avec l'objectif d'une plus grande transparence et renforcerait les efforts consacrés à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. La Fédération reconnaît toutefois qu'il existe des intérêts d'ordre public opposés, notamment la protection de la vie privée et de la confidentialité et l'encouragement des investissements et de l'activité économique, qu'il faut prendre en considération pour déterminer qui devrait avoir accès à un registre et dans quelle mesure cet accès devrait être accordé.
11. Le document de consultation précise que le but premier du modèle de registre central serait de veiller à ce que les autorités aient un accès immédiat à des renseignements sur la propriété des entreprises constituées en société, afin de permettre des enquêtes plus rapides tout en réduisant le risque d'alerter les parties. Selon la Fédération, le fait de n'accorder l'accès qu'aux autorités gouvernementales limiterait considérablement l'utilité et l'efficacité du registre. La Fédération est d'avis que l'accès au registre doit être accordé à la fois aux autorités compétentes (p. ex. les autorités chargées de l'application de la loi) et à toutes les personnes ayant des obligations de diligence raisonnable aux termes de la législation fédérale en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes ou en vertu des règles des ordres professionnels de juristes de leur province ou territoire. Comme il est indiqué ci-dessus, l'accès à des renseignements fiables sur la propriété effective est essentiel pour que les obligations auxquelles les entités déclarantes sont assujetties en vertu des règlements fédéraux et celles que les ordres professionnels de juristes imposent aux conseillers juridiques aient un sens et soient efficaces.
12. La Fédération convient toutefois qu'il faut se pencher attentivement sur la façon de trouver un équilibre entre le but d'une plus grande transparence des sociétés et la nécessité de respecter les intérêts raisonnables en matière de vie privée des particuliers dont les renseignements seraient accessibles par l'intermédiaire d'un registre (c.-à-d. les particuliers ayant un contrôle important). Un accès très restreint minerait l'objectif de la transparence des sociétés comme moyen de lutter contre le blanchiment d'argent, tandis qu'un accès public illimité à des renseignements personnels et délicats créerait un risque que ces renseignements soient utilisés de manière inappropriée ou à des fins illicites (p. ex. vol d'identité, extorsion). Les modèles adoptés au Royaume-Uni et en France donnent des exemples contrastants de la façon dont ces intérêts opposés ont été abordés ailleurs.
13. Le régime de la Companies House du R.-U., qui est décrit en détail dans le document de consultation, offre un registre accessible au public et interrogeable, mais l'accès à certains

---

<sup>3</sup> Voir les observations de mai 2018 présentées par la Fédération en réponse au document de consultation du ministère des Finances du Canada intitulé *Examen du Régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, ainsi que les observations présentées par la Fédération au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, Examen législatif de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité (blanchiment d'argent) et le financement des activités terroristes, [https://flsc.ca/wp-content/uploads/2018/03/Lutte\\_contre\\_le\\_blanchiment\\_mars2018F.pdf](https://flsc.ca/wp-content/uploads/2018/03/Lutte_contre_le_blanchiment_mars2018F.pdf).

renseignements personnels – notamment la date de naissance complète et l'adresse résidentielle – est restreint. Une telle approche est conforme aux exigences de la cinquième directive visant à répondre à la menace que représente le blanchiment des capitaux de l'Union européenne (la « cinquième directive de l'UE »)<sup>4</sup>. En revanche, la France n'accorde l'accès à son registre central qu'à une liste prescrite de postes et d'entités, dont des magistrats, des responsables de l'application de la loi, des agents des douanes et des agents de la direction générale des finances publiques<sup>5</sup>. D'autres particuliers, y compris des membres du public, peuvent obtenir l'accès à des renseignements dans le registre français au moyen d'une ordonnance du tribunal, s'ils démontrent qu'ils ont un « intérêt légitime » (terme non défini) à obtenir l'accès aux renseignements.

14. Bien que la cinquième directive de l'UE réclame l'accès public aux renseignements sur la propriété effective, elle ne propose pas un accès illimité et précise qu'« un juste équilibre devrait, notamment, être recherché entre l'intérêt du grand public à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et les droits fondamentaux des personnes concernées. » À cette fin, la cinquième directive de l'UE demande que soient définis clairement et limités les renseignements mis à la disposition du public et prévoit des dérogations à la divulgation de renseignements sur les bénéficiaires effectifs et à l'accès à de tels renseignements dans des circonstances exceptionnelles (p. ex. lorsque la divulgation exposerait le sujet à un risque de fraude, d'enlèvement, de chantage, d'extorsion, etc.)<sup>6</sup>.
15. La création d'un registre de la propriété effective constituerait un changement important de la politique canadienne concernant la transparence des sociétés. La Fédération appuie un tel changement, mais nous savons qu'il est essentiel de trouver l'équilibre approprié entre les avantages d'une plus grande transparence des sociétés et les intérêts en matière de vie privée. Il se peut qu'une approche par paliers doive être adoptée relativement à l'accès aux renseignements dans le registre, avec différents niveaux d'accès accordés à différentes catégories de personnes et d'organismes. Il pourrait aussi s'avérer utile d'introduire progressivement l'accès sur une certaine période. L'approche française, qui consiste à limiter l'accès à des personnes et organismes déterminés, tout en permettant un accès plus large reposant sur la démonstration d'un intérêt légitime, est une autre option. Cependant, dans un tel cas, il serait important de définir clairement le terme « intérêt légitime » et de s'assurer que la définition ne soit pas trop étroite. Une autre option, sans doute préférable, serait de prévoir des dérogations à la divulgation dans certaines circonstances déterminées, dont celles énoncées dans la cinquième directive de l'UE.
16. De l'avis de la Fédération, quel que soit le modèle retenu, les professionnels du droit et les autres entités déclarantes doivent se voir accorder l'accès au registre dès le départ afin d'avoir un moyen objectif et fiable de s'acquitter de leur obligation d'identifier les bénéficiaires effectifs.

### **Commentaires supplémentaires au sujet de la mise en œuvre**

17. Les avocats, et les notaires du Québec, bénéficieront de l'accès aux renseignements dans le registre de la propriété effective proposé. Cependant, un tel registre ne doit pas directement ni indirectement exiger que les professionnels du droit communiquent aux

---

<sup>4</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2018.156.01.0043.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.156.01.0043.01.ENG).

<sup>5</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/6/12/ECOT1706881D/jo/texte>.

<sup>6</sup> Précité, note 4 au par. 36.

autorités gouvernementales des renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat ou par le secret professionnel. Il est donc impératif que le régime de registre soit conçu et mis en œuvre d'une manière qui respecte les protections constitutionnelles dont jouissent le secret professionnel de l'avocat et le secret professionnel, lesquelles protections sont reconnues par la Cour suprême du Canada.

18. Puisque la réglementation des sociétés est un domaine à responsabilité partagée, le fédéral, les provinces et les territoires devraient adopter une approche uniforme relativement aux registres de la propriété effective. La Fédération recommande qu'ISDE Canada et le ministère des Finances du Canada travaillent de près avec leurs homologues provinciaux et territoriaux à cet égard pour créer un registre national unifié ou une série de registres liés accessibles par l'intermédiaire d'un portail unique.

## **Conclusion**

19. De l'avis de la Fédération, la création d'un registre public de la propriété effective pour les sociétés privées constituées sous le régime fédéral est une mesure appropriée, nécessaire et souhaitable pour lutter contre le blanchiment d'argent, le financement d'activités terroristes, ainsi que d'autres activités illicites. Bien que plusieurs facteurs doivent être pris en considération pour déterminer la mesure dans laquelle le public aurait accès à un tel registre, il est essentiel que les conseillers juridiques y aient accès, et ce, pour les raisons décrites ci-dessus. Nous avons hâte de discuter davantage de cette question importante avec le gouvernement fédéral.