

7 août 2020

Mémoire pour les consultations prébudgétaires en vue du prochain budget fédéral

Présenté par : Publish What You Pay Canada et Transparency International Canada



À propos de Publish What You Pay Canada

Publish What You Pay Canada (PWYP Canada) fait partie du mouvement mondial d'organisations de la société civile qui travaillent pour faire en sorte que la gouvernance du pétrole, du gaz et des minéraux soit ouverte, responsable, durable, équitable et adaptée à tous. En tant que mouvement, nous envisageons un monde où tous les peuples tirent avantage de leurs ressources naturelles, aujourd'hui et demain. Lancé en 2008, PWYP-Canada compte aujourd'hui 15 membres et remplit sa mission par la défense des droits, la recherche et la sensibilisation du public afin de promouvoir et d'accroître la divulgation de l'information relative aux projets de l'industrie extractive.



À propos de Transparency International Canada

Transparency International Canada (TI Canada) est la section canadienne de Transparency International (TI). Fondé en 1996, TI est le principal mouvement anticorruption, comptant plus de 100 sections et points de contact dans le monde et un secrétariat international situé à Berlin. Fondé également en 1996, TI Canada est le principal porte-parole et architecte du Canada en matière de lutte contre la corruption. Il est appuyé par des experts internes et des bénévoles de divers secteurs au Canada.

Liste des recommandations

1. Établissement, par le gouvernement fédéral du Canada, d'un registre pancanadien de la propriété effective des sociétés privées accessible au public et centralisé.

Mesdames et Messieurs les membres du Comité permanent des finances,

Au nom de Publish What You Pay Canada et de Transparency International Canada, nous sommes heureux de présenter un mémoire dans le cadre des consultations en vue du budget de 2021.

En tant qu'organisations de la société civile ayant pour mandat de lutter contre la corruption et de promouvoir la transparence, nous aimerions présenter des données probantes fondées sur les récentes tendances internationales et nationales pour appuyer l'établissement d'un registre pancanadien de la propriété effective accessible au public. Nos observations s'appuient sur l'examen législatif de 2018 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (LRPCFAT).

Alors que le Canada se prépare à une reprise économique après la pandémie de COVID-19, nous recommandons au gouvernement fédéral d'établir un registre accessible au public pour prévenir la corruption et la fraude dans les marchés publics du gouvernement. Un tel engagement fait avancer la promesse faite par le Canada aux partenaires internationaux, en mai 2020, de lutter contre les avoirs financiers extraterritoriaux illicites et le blanchiment de capitaux qui fait perdre des billions de dollars nécessaires à la reconstruction des économies¹.

--

Résumé du problème de blanchiment de capitaux au Canada et du manque de transparence des entreprises

Une évaluation des risques menée par le ministère des Finances du Canada en 2015 démontre que le Canada est exposé à des menaces très élevées liées au blanchiment de capitaux par la fraude, la corruption, le piratage, la contrefaçon, le financement d'activités terroristes et divers types de contrebande et de trafic, par l'entremise de sociétés fictives utilisées pour recycler les produits de la criminalité².

À la suite d'une évaluation menée en 2016 par le Groupe d'action financière (GAFI), le Canada a été déclaré conforme en partie et non conforme au chapitre de la transparence des propriétaires bénéficiaires de personnes morales et des arrangements juridiques. Le GAFI a fourni une liste de recommandations prioritaires, notamment, veiller à ce que des renseignements opportuns et exacts relatifs au droit de propriété effective soient mis à la disposition des autorités compétentes, s'assurer que les institutions financières ainsi que les entreprises et professions non financières désignées vérifient les renseignements relatifs au droit de propriété effective³. Le GAFI a également précisé que le Canada doit prendre des mesures supplémentaires pour renforcer son cadre actuel⁴.

¹ <https://www.cbc.ca/news/politics/trudeau-un-summit-1.5587961> (en anglais)

² <https://www.canada.ca/fr/ministere-finances/services/publications/evaluation-risques-inherents-recyclage-produits-criminalite-financement-activites-terroristes-canada.html>

³ <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-canada-2016.html> (en anglais)

⁴ <https://www.slideshare.net/fatf-gafi/mutual-evaluation-of-canada> (en anglais)

Dans son récent rapport intitulé *Dirty Money – Part 2*, l'ancien sous-commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), M. Peter German, commente le caractère opaque de la propriété au Canada ainsi qu'il suit : « prendre des mesures législatives pour rendre les entreprises de la Colombie-Britannique plus transparentes ferait en sorte qu'elles seraient moins vulnérables au blanchiment de capitaux et à d'autres activités criminelles⁵. » D'autres agents de la GRC ont aussi plaidé pour une plus grande transparence. Au cours de l'examen législatif de 2018 de la LRPCFAT, la sous-commissaire Joanne Crampton a déclaré que, malgré le succès des enquêtes sur les activités criminelles liées au crime organisé, la GRC a été gênée par les défis découlant du régime canadien de lutte contre le blanchiment de capitaux. Elle a mentionné par exemple « un manque de transparence concernant les renseignements relatifs au droit de propriété bénéficiaire » et « un manque de ressources spécialisées et de formation chez les enquêteurs leur permettant de traiter des affaires de recyclage de produits de la criminalité qui sont souvent de nature complexe⁶. »

Les organismes multilatéraux demandent la divulgation publique des propriétaires bénéficiaires pendant la COVID-19

Les registres publics de la propriété effective deviennent une priorité à la lumière des fonds importants qui sont dépensés pour soutenir les économies dans le cadre des mesures de soutien face à la COVID-19. En mai 2020, la Commission européenne a annoncé un plan d'action pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement d'activités terroristes, ainsi qu'une méthodologie améliorée pour repérer les pays tiers à haut risque. Cela comprend plusieurs mesures visant à surveiller activement les États membres de l'Union européenne (UE) quant à la mise en œuvre de la politique de divulgation publique de la propriété effective en vertu de la cinquième directive antiblanchiment^{7,8}. De plus, en juin 2020, le Fonds monétaire international (FMI) a exigé que les membres qui demandent une aide d'urgence divulguent publiquement les renseignements relatifs au droit de propriété effective des entreprises à qui sont attribués des marchés publics⁹.

Un précédent international et national plus solide pour un registre de la propriété effective accessible au public

De plus en plus de pays s'engagent à établir des registres de la propriété effective accessibles au public. Depuis janvier 2020, tous les États membres de l'UE sont tenus d'établir des registres de la propriété effective accessibles au public, la cinquième directive antiblanchiment étant entrée en vigueur^{10,11}. De plus, en 2020, les 52 membres de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (dont le Canada est un bailleur de fonds et un membre du conseil d'administration) sont tenus de publier des renseignements relatifs au droit de propriété effective

⁵ <https://icclr.org/publications/dirty-money-report-part-2/> p. 14 (en anglais)

⁶ <https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/42-1/FINA/reunion-134/temoignages>

⁷ <https://www.klgates.com/commission-proposes-to-strengthen-eu-money-laundering-and-terrorist-financing-rules-05-14-2020/>

⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_20_821

⁹ <https://www.imf.org/fr/About/Factsheets/Sheets/2020/04/30/how-imf-covid19-financial-help-is-used>

¹⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/STATEMENT_18_3429

¹¹ <https://www.innopay.com/en/news/amld5-has-come-force> (en anglais)

de toutes les entreprises extractives contractantes et productrices dans leur pays. Parallèlement, la mise en place de registres nationaux est encouragée¹². De plus, au cours du Sommet du Partenariat pour un gouvernement ouvert tenu en mai 2019 à Ottawa, le Royaume-Uni a annoncé qu'il tâcherait de faire des registres publics la norme mondiale d'ici la fin de 2023¹³. Cet été, des territoires d'outre-mer du Royaume-Uni, notamment les Bermudes et les îles Caïmans, se sont engagés à divulguer publiquement les renseignements relatifs au droit de propriété effective contenus dans leurs registres¹⁴. En dehors du Royaume-Uni et de l'Union européenne, d'autres pays comme le Mexique, l'Indonésie, le Ghana, le Kenya, le Nigeria, l'Arménie et la Norvège se sont engagés à établir des registres de la propriété effective accessibles au public¹⁵.

Actuellement, on note aussi un précédent national plus solide pour un registre accessible au public. En mars 2020, le gouvernement du Québec a annoncé qu'il rendra les renseignements relatifs au droit de propriété effective des entités privées et des fiducies commerciales accessibles au public et consultables par nom dans son registre provincial des sociétés¹⁶. De plus, en mai 2019, la Colombie-Britannique a adopté avec succès une loi en vertu de la loi intitulée *The Land Owner Transparency Act* exigeant la divulgation publique des propriétaires bénéficiaires de biens, et a effectué une consultation publique en avril 2020 pour évaluer le bien-fondé d'un registre public^{17,18}.

La divulgation publique de renseignements relatifs au droit de propriété effective améliore la qualité de l'information, crée des gains d'efficience pour les forces de l'ordre et réduit les activités illégales.

Les observateurs indépendants aident les gouvernements à améliorer la qualité de l'information dans les registres.

En 2019, l'organisation de la société civile Global Witness a fait état de 58 352 signalements du public concernant des erreurs et des écarts probables dans les registres d'entreprises pour les particuliers ayant un contrôle important au Royaume-Uni entre juillet 2017 et mars 2018¹⁹. De plus, après la suppression en 2015 des verrous d'accès payant pour le registre des particuliers

¹² <https://eiti.org/beneficial-ownership>

¹³ cf. Federico More, « [Registers of Beneficial Ownership](#) », août 2019. (en anglais)

¹⁴ <https://www.accountancydaily.co/uk-overseas-territories-make-company-beneficial-ownership-details-public> (en anglais)

¹⁵ Veuillez consulter le site Web suivant pour voir quels pays sont engagés fermement en faveur de la transparence de la propriété effective.

<https://www.openownership.org/map/> (en anglais)

¹⁶ Cf. paragraphe B.7, « Strengthening corporate transparency »

http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2020-2021/en/documents/Budget2021_AdditionalInfo.pdf (en anglais)

¹⁷ <https://www.nortonrosefulbright.com/en-ca/knowledge/publications/deee862a/british-columbia-land-owner-transparency-act-becomes-law> (en anglais)

¹⁸ <https://engage.gov.bc.ca/govtogetherbc/consultation/corporate-beneficial-ownership-registry-consultation/> (en anglais)

¹⁹ Global Witness, *Getting the UK's House in Order*, mai 2019, (en anglais) p. 3

ayant un contrôle important, le nombre de recherches est passé de six millions à deux milliards²⁰. C'est la preuve que la demande concernant les renseignements relatifs au droit de propriété effective est forte et que les observateurs indépendants (grand public, journalistes, société civile, universitaires et autres) peuvent jouer un rôle important dans l'amélioration de l'exactitude et de la qualité de l'information contenue dans le registre.

Par ailleurs, un registre public permet à des observateurs indépendants d'effectuer une analyse approfondie. Par exemple, des analyses menées par des organisations de la société civile et des spécialistes de données bénévoles ont permis de découvrir de nombreux cas de non-conformité potentielle, notamment la découverte d'entreprises établies dans des paradis fiscaux comme propriétaires bénéficiaires. Parmi les autres découvertes, mentionnons des personnes qui ont été politiquement exposées, des personnes sanctionnées par les États-Unis et des administrateurs disqualifiés qui sont des propriétaires bénéficiaires²¹. Cette recherche a également révélé des erreurs de validation des données. Par exemple, on a noté 500 orthographe différentes de « British » et 10 propriétaires bénéficiaires qui ont indiqué être de nationalité cornouaillaise (Cornouailles est un comté du sud-ouest de l'Angleterre)²².

Les forces de l'ordre font remarquer qu'un registre public permet de réaliser des gains d'efficacité sur les enquêtes.

Les forces de l'ordre du Royaume-Uni affirment que le registre des particuliers ayant un contrôle important a eu un effet positif sur leur travail et a rendu plus efficace le repérage de l'information sur ces personnes²³.

« L'impression générale était que l'établissement du registre n'avait pas eu d'influence sur la disponibilité de l'information sur les propriétaires bénéficiaires d'entreprises; cependant, il a rendu l'obtention de cette information plus rapide et plus facile. Par conséquent, le processus de repérage et de compréhension des personnes qui contrôlent les entités organisationnelles et les réseaux d'entreprises dont elles font partie est devenu plus efficace²⁴. »

Baisse de l'incorporation d'entités suspectes et arrestation de criminels grâce aux registres publics

Le département des Affaires, de l'Énergie et des Stratégies industrielles du Royaume-Uni a signalé que Scottish Limited Partnership (SLP), une entreprise écossaise, a été utilisée pour blanchir 80 milliards de livres sterling provenant de la Russie, sur une période de quatre ans²⁵. SLP avait déjà été lié à des réseaux criminels internationaux en Europe de l'Est et aurait été

²⁰ Ibid.

²¹ <https://www.openownership.org/uploads/learning-the-lessons.pdf> (en anglais) p. 3

²² Ibid. p. 8

²³

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/822823/review-implementation-psc-register.pdf (en anglais) p. 34

²⁴ Ibid.

²⁵ <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-business-43935839> (en anglais)

impliquée dans le trafic d'armes²⁶. Lorsqu'on a demandé à l'entreprise de dévoiler ses propriétaires bénéficiaires dans le registre des particuliers ayant un contrôle important, le nombre de personnes enregistrées a baissé de 80 % en 2018²⁷.

Dans d'autres pays, on a constaté une utilisation des registres publics par les organisations de la société civile, les forces de l'ordre et les autorités compétentes. Par exemple, la société civile en République tchèque a découvert, grâce au registre public de la Slovaquie, que le premier ministre tchèque avait peut-être enfreint les politiques de financement de l'UE²⁸. En Ukraine, les données du registre public ont mené à l'arrestation d'un haut fonctionnaire qui a simulé son décès en 2018²⁹, et les fonctionnaires utilisent le registre pour retracer des actifs de 5,5 milliards de dollars américains qui ont été volés à la plus grande banque du pays³⁰.

L'incidence du registre public sur les entreprises du Royaume-Uni s'avère négligeable.

En 2019, les résultats du sondage sur le registre des particuliers ayant un contrôle important, fondés sur des témoignages d'associations d'investissement et d'associations d'entreprises du Royaume-Uni, attestent que le registre a eu une incidence négligeable sur leurs membres³¹. Dans la même étude, les institutions financières du Royaume-Uni indiquent que le registre des particuliers ayant un contrôle important pourrait accroître les investissements dans le pays lui-même :

« Si vous travaillez dans un pays où des structures et des processus sont en place pour améliorer la transparence en matière de propriété, vous devez trouver cela attrayant si vous êtes une entreprise ou une organisation légale... Selon moi, cela ne peut qu'être un avantage pour attirer des gens, au même titre qu'un ensemble de lois stables. Lorsque vous cherchez des endroits où investir, une faible cote de corruption est un grand avantage³². »

Il est important de noter que les associations d'entreprises, les associations pour l'investissement et les institutions financières ont exprimé le souhait que les renseignements contenus dans le registre des personnes ayant un contrôle important soient vérifiés parce que la qualité de l'information serait améliorée et l'utilité du registre lui-même accrue³³.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ <https://www.theguardian.com/world/2018/sep/20/brussels-urged-to-investigate-czech-pm-over-business-empireempire> (en anglais)

²⁹ <https://time.com/5426008/ukraine-man-fake-death-rolls-royce/> (en anglais)

³⁰ <https://www.intellinews.com/ukraine-s-prosecutor-general-identifies-5-5bn-of-assets-bought-with-looted-privatbank-funds-151418privatbank-funds-151418> (en anglais)

³¹

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/822823/review-implementation-psc-register.pdf (en anglais) p. 37

³² Ibid. p. 38

³³ Ibid. p. 37-39

Conclusion

À notre avis, un registre pancanadien de la propriété effective accessible au public est la mesure la plus efficace pour permettre au Canada de combler les lacunes relevées par le GAFI et d'obtenir la cote « conforme ». Les entreprises canadiennes peuvent également réduire leurs dépenses relatives à la conformité et améliorer la diligence raisonnable grâce à un registre de la propriété effective accessible au public.

À l'heure actuelle, il n'existe aucun moyen facile pour une entreprise (en particulier les petites entreprises) de faire preuve de diligence raisonnable à l'égard des propriétaires bénéficiaires d'une société privée avec laquelle elle envisage de faire affaire. Il serait bénéfique pour les petites entreprises de savoir si le propriétaire bénéficiaire d'une potentielle entreprise partenaire est un criminel condamné, une personne de mauvaise réputation ou un concurrent de longue date ayant des intentions malhonnêtes.

Un registre de la propriété effective accessible au public peut aider à réduire le fardeau de la conformité pour les secteurs canadiens visés par la LRPCFAT qui sont tenus de recueillir et de tenir à jour des renseignements relatifs au droit de propriété effective. Un tel registre serait également utile pour les entreprises et les professions non financières désignées (p. ex., casinos, comptables et cabinets comptables, négociants en pierres et métaux précieux, notaires de la Colombie-Britannique, courtiers immobiliers, promoteurs et représentants commerciaux, etc.) qui seront tenus de rechercher des renseignements relatifs au droit de propriété effective des clients à compter de juin 2021³⁴.

En dernier lieu, au moment d'évaluer les risques potentiels de la divulgation publique des renseignements sur le droit de propriété effective, nous recommandons qu'ils soient mis dans la balance avec les avantages globaux de la divulgation publique de ces renseignements. Un rapport intitulé *A Public Beneficial Ownership Registry And The Canadian Privacy Regime : A Legal Analysis* présente des arguments en faveur de l'intérêt public du Canada, comme la détection des délits relevant du droit pénal et l'application du droit pénal; l'application du droit fiscal; la transparence liée aux marchés publics; la protection du consommateur; la transparence du financement politique; la transparence dans les activités commerciales et un régime renforcé de lutte contre le blanchiment de capitaux, la fraude et le financement d'activités terroristes³⁵.

Si vous avez des questions, n'hésitez pas à communiquer avec nous. Pour obtenir des recommandations techniques détaillées concernant un registre pancanadien accessible au public, veuillez consulter notre mémoire dans le cadre des consultations fédérales sur un registre public de la propriété effective³⁶.

³⁴ <http://gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2020/2020-02-15/html/reg1-fra.html>

³⁵ Cf. *A Public Beneficial Ownership Registry And The Canadian Privacy Regime : A Legal Analysis*. p. 11
<https://static1.squarespace.com/static/5c8938b492441bf93fdbc536/t/5eac6dd026b8946d37f7dde2/1588358609932/endsnowwashing-public-beneficial-ownership-registry.pdf> (en anglais)

³⁶ <https://static1.squarespace.com/static/5c8938b492441bf93fdbc536/t/5ed1201aab1d9162b64d8273/1590763547243/Coalition+Federal+Consultation+Submission.pdf> (en anglais)

Veillez agréer, Mesdames et Messieurs, l'expression de mes sentiments distingués.

Sasha Caldera, directrice de campagne, Transparence en matière de propriété effective –
Publish What You Pay Canada

Emily Nickerson, directrice – Publish What You Pay Canada

James Cohen, directeur général, Transparency International Canada