

AVR 30 2018

Madame Lisa Pezzack
Directrice générale
Division des systèmes financiers
Direction de la politique du secteur financier
Ministère des Finances Canada
Immeuble James Michael Flaherty
90, rue Elgin
Ottawa (Ontario) K1A 0G5

Madame,

Je vous remercie de m'offrir l'occasion de formuler des commentaires dans le cadre de la consultation du ministère des Finances Canada sur le régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (le Commissariat) dépose le présent mémoire en tant que partie intéressée à la procédure, en vertu du mandat que lui confère la loi¹ de protéger le droit des personnes à la vie privée et de promouvoir les mesures de protection de la vie privée mises à la disposition des Canadiens.

Protection de la vie privée et lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes (BA/FAT)

Le Commissariat a déjà formulé des commentaires sur l'interaction entre la protection de la vie privée et le blanchiment d'argent/le financement des activités terroristes (BA/FAT). Dans ces mémoires, nous avons relevé une augmentation du nombre d'organismes qui doivent faire rapport au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE).

Cette tendance s'est traduite par une importante augmentation du nombre de déclarations générées — y compris les déclarations obligatoires et volontaires — en vertu de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (LRPCFAT).

...2

¹ Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, Mandat et mission du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada.

Même si le Commissariat appuie les efforts envers la lutte contre le BA/FAT, l'ampleur et la portée de l'information associée au régime, ainsi que les conséquences possibles pour ceux qui font l'objet des déclarations, mettent en lumière la nécessité d'assurer un équilibre entre les objectifs liés au BA/FAT et le droit à la vie privée des Canadiens ordinaires.

La conséquence la plus marquée de ce régime c'est qu'il permet de recueillir une grande quantité de renseignements sur les opérations financières de Canadiens respectueux de la loi dans le but de mettre au jour les menaces à la sécurité nationale ou les incidents de blanchiment d'argent. Cela est particulièrement préoccupant étant donné que nos examens de CANAFE ont permis de déterminer que la grande majorité des déclarations reçues par le Centre pourraient ne jamais être utilisées.

Dans des soumissions écrites au Parlement au sujet des projets de loi C-51² et C-59³, nous avons déjà signalé nos préoccupations concernant les régimes de collecte et de communication de renseignements en matière de sécurité nationale.

Plus précisément, nous avons insisté sur la nécessité d'établir des normes juridiques rigoureuses concernant la collecte et la communication de renseignements personnels, d'assurer une surveillance efficace et de réduire au minimum les risques d'atteinte à la vie privée des Canadiens qui respectent les lois, en partie grâce à des pratiques prudentes de conservation et de destruction des renseignements.

Résultats de nos examens de CANAFE

Comme vous le savez, conformément au paragraphe 72(2) de la LRPCFAT, le Commissariat a le mandat de procéder, tous les deux ans, à l'examen des mesures prises par CANAFE en vue de protéger les renseignements qu'il reçoit ou recueille en application de cette loi. Nous pouvons également mener des examens en vertu de l'article 37 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Tous nos examens ont révélé des problèmes concernant la réception et la conservation de rapports par CANAFE non conformes aux seuils de déclaration prévus par la loi.

...3

² Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, Mémoire présenté au Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes sur le projet de loi C-51, Loi antiterroriste de 2015.

³ Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, Mémoire au Comité permanent de la sécurité publique et nationale (SECU) au sujet du projet de loi C-59, Loi concernant des questions de sécurité nationale.

En 2014, le projet de loi C-31 a modifié la LRPCFAT en y ajoutant le paragraphe 54(2), selon lequel CANAFE doit détruire les renseignements en sa possession qui n'auraient pas dû lui être communiqués dans un rapport ou une déclaration (parce qu'ils n'étaient pas exigés par la loi) ainsi que des renseignements qui lui sont fournis volontairement par le public, lorsqu'il conclut qu'ils ne se rapportent pas à des soupçons de recyclage des produits de la criminalité ou au financement d'activités terroristes.

Bien que CANAFE ait mis en œuvre des mesures pour valider les déclarations qui lui sont transmises, menant au rejet de milliers d'entre elles, nous continuons à trouver des renseignements dans les bases de données de CANAFE qui n'atteignent pas les seuils établis et qui n'auraient pas dû être conservés.

Nous avons recommandé des améliorations et CANAFE a répondu qu'il continuera à mettre en œuvre des mesures de contrôle initial afin de réduire la quantité de renseignements personnels inutiles qu'il reçoit.

Par ailleurs, nous avons trouvé qu'en général, CANAFE a une approche efficace en matière de sécurité, dont des mesures de contrôle pour protéger les renseignements personnels. Notre dernière vérification a toutefois soulevé des questions relatives à la gouvernance entre CANAFE et Services partagés Canada, auxquelles CANAFE s'est engagé à donner suite.

Proportionnalité

Au-delà des questions que nous sommes tenus d'examiner en vertu de la LRPCFAT, notre principale préoccupation, fondée sur nos examens de CANAFE au cours des dix dernières années, a trait au manque de proportionnalité du régime. La communication de renseignements aux entités chargées de l'application de la loi et à d'autres organismes d'enquête au cours d'un exercice financier donné représente un très petit nombre si on les compare à la quantité de renseignements reçus pendant cette même période. Les renseignements reçus sont également conservés pendant de longues périodes.

Dans son plus récent rapport annuel, CANAFE a déclaré que sur les 24,7 millions de dossiers reçus au cours du dernier exercice, il y a eu seulement 2 015 communications exploitables, ce qui représente moins de 1 sur 10 000⁴.

...4

⁴ Rapport annuel de CANAFE de 2017.

La durée de conservation de dossiers n'ayant fait l'objet d'aucune divulgation par CANAFE est passée de 5 ans à 10 ans en 2007.

Même si l'on admet que le partage de données relatives aux transactions financières concernant des citoyens respectueux de la loi peut mener à l'identification de menaces de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes, une fois que ces renseignements sont analysés et qu'ils permettent de conclure qu'une personne ne pose pas de menace, ces données ne devraient plus être conservées.

En matière de proportionnalité, nous notons un problème avec la façon dont le régime des personnes politiquement vulnérables (PPV) est mis en œuvre au Canada. Le document d'information de CANAFE sur les nationaux politiquement vulnérables (NPV) ne traite pas de l'application de mesures améliorées dans les cas de détermination du faible degré de risque des NPV, des membres de leur famille ou des proches associés. Par conséquent, il y a un risque que les entités déclarantes puissent appliquer de telles mesures, sans égard à la catégorie de risque des clients. Cela pourrait entraîner une collecte excessive de renseignements personnels des personnes concernées qui va au-delà des exigences des lois nationales et des normes internationales. Le Commissariat a écrit à CANAFE et indiqué que le Centre pourrait profiter de la modernisation de ses documents d'information pour mettre à jour son document d'orientation en la matière.

De façon plus générale, nous avons remarqué une tendance à l'élargissement du régime au fil des ans. Tout récemment, cette tendance s'est confirmée avec la publication de la vision du ministère des Finances Canada, qui tend vers l'adoption d'un système global de collecte de renseignements qui permettrait une plus grande analyse des données et un échange de renseignements accru. La possibilité d'abaisser les seuils de déclaration actuels, ce qui pourrait être fait par l'entremise des *Règlements*, a déjà été discutée. Dans le document de discussion, le Ministère propose également d'augmenter le nombre d'entités déclarantes et de mettre en place un nouveau modèle pour l'engagement avec le secteur privé.

Améliorer la proportionnalité dans la collecte et la conservation des données : une approche fondée sur le risque

Bien que nous reconnaissons qu'une approche globale à l'égard de la collecte et de la communication de renseignements puisse être utile pour déceler les menaces, ce qui est proposé ne ferait qu'exacerber davantage nos préoccupations à l'égard de la proportionnalité, à moins que des mesures de protection de la vie privée adéquates ne soient également mises en place. Je

propose donc l'adoption d'une approche fondée sur le risque pour réduire le risque de recueillir et de conserver trop de renseignements personnels et financiers sur des personnes qui respectent la loi.

Dans le cadre d'une telle approche, CANAFE, après une analyse approfondie de ses données fondée sur le risque, établirait des critères permettant de limiter la collecte, la communication et la conservation de données aux situations susceptibles de correspondre à des manifestations potentielles de financement d'activités terroristes ou de blanchiment d'argent. Nous comprenons que cela pourrait s'avérer difficile, mais en tant que spécialistes de la protection de la vie privée, nous pensons, au Commissariat, que nous pouvons jouer un rôle dans l'évaluation de ces facteurs.

Pour le moment, les examens que nous effectuons en vertu de la LRPCFAT et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* se limitent à s'assurer que les lois et règlements, y compris les seuils monétaires pour la collecte, sont respectés. Nous croyons qu'il serait plus utile pour nous de donner des conseils, après examen, sur les modifications qui pourraient être apportées aux lois, aux règlements ou aux pratiques de CANAFE pour garantir une plus grande proportionnalité, y compris l'évaluation des facteurs de risque qui pourraient permettre de régir la collecte, la communication et la conservation de l'information.

Le gouvernement recommande que la LRPCFAT soit modifiée pour que l'examen, que nous effectuons actuellement tous les deux ans en vertu de l'article 72, ait désormais lieu tous les quatre ans. Nous sommes en partie d'accord avec cette demande, et nous recommandons :

- (i) que l'examen que nous effectuons en vertu de la LRPCFAT ait désormais pour but de fournir des conseils ou des recommandations sur la proportionnalité, comme nous venons de le mentionner;
- (ii) que l'examen commence au moins un an avant la date prévue de l'examen quinquennal devant être effectué par le Parlement.

Le Commissariat continuerait de mener des examens en vertu de l'article 37 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

En ce qui concerne la proportionnalité, le Comité voudra peut-être examiner la partie 4 du projet de loi C-59, qui porte sur les ensembles de données du SCRS et leur conservation, ce qui pourrait être instructif. Selon ce modèle, le SCRS doit filtrer rapidement les données (dans

les 90 jours) et ne conserver les ensembles de données canadiens que si la Cour fédérale est convaincue qu'ils sont susceptibles de contribuer à l'exécution du mandat du SCRS, y compris la détection des menaces à la sécurité nationale.

Par ailleurs, concernant les modifications qui pourraient être apportées aux *Règlements* en ce qui a trait à la réduction des seuils actuels, ce qui aurait également une incidence sur la proportionnalité, je rappellerai notre recommandation formulée dans le cadre de la réforme de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, à savoir que les institutions fédérales devraient être tenues par la loi de consulter le Commissariat avant de déposer des projets de loi et de règlement, comme celui en cause, ayant des répercussions sur la protection de la vie privée.

Comblar des lacunes en matière de surveillance

En ce qui concerne l'examen et la surveillance du régime, je dirais que malgré les mécanismes d'examen déjà en place et ceux proposés dans le projet de loi C-59, il subsistera certaines lacunes en matière de surveillance.

Bien que certaines décisions fassent l'objet d'un contrôle législatif ou judiciaire par les tribunaux fédéraux, lorsque CANAFE décide de divulguer des renseignements, il est plus probable que la décision soit contestée dans le contexte d'une procédure ultérieure, suite à la communication de renseignements à un organisme d'enquête, comme un organisme responsable de l'application de la loi. Toutefois, dans bien des cas, lorsque CANAFE divulgue de l'information sur une personne, la personne concernée n'apprendra peut-être jamais que la divulgation a eu lieu.

Le projet de loi C-59, s'il est adopté, permettrait de mettre sur pied un nouvel organisme d'examen formé de spécialistes : l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSASNR), qui aurait la compétence nécessaire pour examiner les activités de tous les ministères et organismes jouant un rôle dans la sécurité nationale, y compris CANAFE. Le nouveau Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement aura également pour mandat de produire des examens éclairés sur le travail de ces organismes.

Cependant, l'OSASNR n'examinera pas toutes les activités de CANAFE, étant donné le mandat de CANAFE d'identifier la criminalité liée au blanchiment d'argent. Son examen de la sécurité nationale peut également être limité étant donné que ce ne sont pas toutes les divulgations de CANAFE qui sont faites au sein de la famille fédérale.

Comme nous l'avons déjà expliqué, le Commissariat joue un rôle important en vertu de son mandat en ce qui concerne la protection de la vie privée, et il peut offrir sa perspective en la

...7

matière, notamment en raison de ses dix ans d'expérience en vérification dans ce domaine. Toutefois, nous n'avons actuellement pas l'autorité statutaire de collaborer avec d'autres organismes d'examen en matière de sécurité nationale, comme l'OSASNR, pour donner des conseils et assurer une surveillance efficace dans ce domaine. Il s'agit d'une observation que nous avons formulée dans le contexte du projet de loi C-59.

LPRPDE

En ce qui a trait à la LPRPDE, le document de consultation du ministère des Finances Canada stipule ce qui suit⁵ :

Les circonstances et protocoles entourant l'échange efficace et approprié d'information non seulement avec des institutions gouvernementales mais également entre des organisations du secteur privé devraient être examinés dans une optique d'assurer la clarté nécessaire pour toutes les parties prenantes et afin de protéger contre d'éventuelles poursuites criminelles et civiles.

Le Commissariat n'est pas certain de l'intention derrière l'énoncé « protéger contre d'éventuelles poursuites criminelles et civiles ». Une mise en contexte plus approfondie de cet énoncé, ainsi qu'une clarification de son objectif, seraient souhaitées.

Nous aimerions porter à votre attention le fait que la LPRPDE a été modifiée pour permettre aux organisations de communiquer de l'information avec d'autres organisations dans certaines circonstances. Les modifications à cet égard figurent dans les alinéas 7(3)d.1) et 7(3)d.2) de la *Loi*. Elles autorisent la communication entre les organisations sans avoir à obtenir le consentement de la personne concernée dans certains cas de fraude ou en lien avec une enquête.

Plus précisément, l'alinéa 7(3)d.1) permet aux organisations de communiquer des renseignements personnels à une autre organisation si cela est raisonnable en vue d'une enquête sur la violation d'un accord ou sur la contravention au droit fédéral ou provincial qui a été commise ou est en train ou sur le point de l'être, et s'il est raisonnable de s'attendre à ce que la communication effectuée au su ou avec le consentement de l'intéressé compromettrait l'enquête.

...8

⁵ Ministère des Finances Canada, Examen du Régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

De même, l'alinéa 7(3)d.2) permet à une organisation de communiquer des renseignements personnels à une autre organisation si cela est raisonnable en vue de la détection d'une fraude ou de sa suppression ou en vue de la prévention d'une fraude dont la commission est vraisemblable et s'il est raisonnable de s'attendre à ce que la communication effectuée au su ou avec le consentement de l'intéressé compromettrait la capacité de prévenir la fraude, de la détecter ou d'y mettre fin.

Le Commissariat a élaboré un document d'information sur les alinéas 7(3)d.1) et 7(3)d.2) qui indique comment ces exceptions peuvent s'appliquer et souligne l'importance d'être en mesure de démontrer une diligence raisonnable⁶.

Durant la période où ces modifications étaient envisagées, le Commissariat a informé le Parlement qu'elles étaient trop générales et a souligné que cela « pourrait ouvrir la voie à des communications généralisées et à l'échange routinier de renseignements personnels entre les organisations sur la base d'un risque hypothétique de fraude »⁷.

Au nom des Canadiens en général, nous continuons de nous prononcer contre les communications à trop grande échelle et de mettre en garde contre tout élargissement supplémentaire de ces exceptions.

Entraide juridique

Le document de consultation du ministère des Finances Canada suggère que le Groupe d'action financière (GAFI) avait des préoccupations quant à l'efficacité du Canada en ce qui concerne son cadre d'entraide juridique. Plus particulièrement, le document indique que les progrès technologiques exigent des changements pour que le Canada puisse participer aux procédures liées au BA/FAT sans retard indu.

Nous comprenons que, malgré le fait que le GAFI ait suggéré qu'il existait certains cas pour lesquels des délais avaient été relevés, le cadre d'entraide juridique au Canada a reçu des commentaires positifs :

...9

⁶ Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, Application des alinéas 7(3)d.1) et 7(3)d.2) de la LPRPDE.

⁷ Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, Mémoire présenté au Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie – Projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques et une autre loi en conséquence (la Loi sur la protection des renseignements personnels numériques).

[...] l'entraide juridique fournie par le Canada est généralement large, et les pays ont présenté — par l'intermédiaire du GAFI — des commentaires largement positifs concernant la rapidité et la qualité de l'aide fournie⁸. [traduction]

Le document de consultation du ministère des Finances Canada ne fait pas ressortir les observations positives issues du plus récent examen du Canada effectué par le GAFI et donne à entendre qu'il y a peut-être plus d'écarts que de gains d'efficience réels.

Nous serions ouverts à l'idée de consulter le gouvernement pour apporter des changements possibles au cadre d'entraide juridique du Canada ou à la *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle* pour trouver un équilibre entre le risque réel et la proportionnalité dans les éventuelles modifications, ces enjeux ayant été identifiés comme secteurs d'intérêt dans le budget de 2018⁹.

Propriété effective

Les récents engagements internationaux du Canada visant à remédier à l'évasion fiscale, à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéfices sont en conformité avec les efforts déployés à l'échelle internationale pour assurer une plus grande transparence dans le renforcement des cadres de taxation et de BA/FAT.

Une partie du dialogue actuel sur la transparence en matière de propriété effective porte sur la possibilité qu'un tel registre soit rendu public.

Nous ne savons pas exactement quels renseignements seraient inclus dans ce registre, qui en serait responsable, la façon dont les renseignements seraient versés et maintenus, ni quel serait le cadre technique, administratif ou de gouvernance de ses opérations courantes. La réalisation d'une analyse des risques liés aux possibles répercussions sur le plan technique et sur le respect de la vie privée serait un bon point de départ.

Même si nous comprenons que la directive de l'Union européenne sur la lutte contre le blanchiment d'argent peut devenir une base de données publique, nous recommanderions que toute décision prise au Canada détermine si des objectifs de politique publique sont évalués en tenant compte des risques associés au niveau auquel ces renseignements sont rendus disponibles.

...10

⁸ Groupe d'action financière, 2016 Mutual Evaluation Report of Canada; p. 8-9 (en anglais seulement).

⁹ Gouvernement du Canada, Budget de 2018 – Mesures fiscales : renseignements supplémentaires; p. 37-38

Le Commissariat est prêt à participer à ces discussions avec le ministère des Finances Canada afin de tenir compte des répercussions possibles et de déterminer la façon d'évaluer les risques connexes.

Conclusion et recommandations

Pour résumer, nous recommanderions ce qui suit :

- (i) les examens que nous effectuons en vertu de la LRPCFAT devraient avoir pour but de formuler des conseils ou des recommandations sur la proportionnalité;
- (ii) ils devraient commencer au moins un an avant la date prévue des examens quinquennaux effectués par le Parlement;
- (iii) que le document d'orientation lié aux NPV soit mis à jour en ce qui concerne la mise en œuvre de mesures améliorées dans les cas de détermination du faible degré de risque de ces derniers;
- (iv) que le Commissariat soit consulté sur les sujets liés aux modifications apportées à l'entraide juridique et à la transparence concernant la propriété effective;
- (v) concernant les modifications qui pourraient être apportées aux *Règlements*, le ministère des Finances Canada devrait être tenu par la loi de consulter le Commissariat avant de déposer des projets de loi et de règlement ayant des répercussions sur la protection de la vie privée.

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de formuler des commentaires dans le cadre de cette consultation et entrevoyons avec plaisir les futures discussions sur les questions soulevées dans cette présentation.

Veuillez agréer, Madame, mes salutations distinguées.

La directrice, Politiques, recherche et affaires
parlementaires,



Barbara Bucknell