

2004



Rapport de la  
**vérificatrice générale  
du Canada**  
à la Chambre des communes

NOVEMBRE

**Chapitre 2**  
La mise en œuvre de l'Initiative nationale  
de lutte contre le blanchiment d'argent



Bureau du vérificateur général du Canada

*Le Rapport de novembre 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, Questions d'une importance particulière — 2004 et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.*

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à [www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca).

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada  
240, rue Sparks, arrêt 10-1  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953  
Télécopieur : (613) 954-0696  
Courriel : [distribution@oag-bvg.gc.ca](mailto:distribution@oag-bvg.gc.ca)

*This document is also available in English.*

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004  
N° de catalogue FA1-2004/2-9F  
ISBN 0-662-78157-0



Chapitre

# 2

La mise en œuvre  
de l'Initiative nationale de lutte  
contre le blanchiment d'argent

*Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.*

# Table des matières

<b>Points saillants</b>	1
<b>Introduction</b>	3
Objet de la vérification	5
<b>Observations et recommandations</b>	6
<b>Cadre institutionnel</b>	6
Le Canada est doté d'un système global de lutte contre le blanchiment d'argent généralement conforme aux normes internationales	6
Le succès dépend de la collaboration mutuelle de nombreux partenaires	8
La dispense accordée aux avocats crée une lacune en matière d'application	10
<b>Communication des renseignements financiers</b>	11
Aucun critère écrit n'est utilisé pour déterminer les cas à divulguer	11
Les restrictions concernant les renseignements pouvant être communiqués nuisent à l'utilité des communications	13
Il faut faire plus pour encourager les déclarations volontaires	15
Les entités déclarantes reçoivent peu de rétroaction	16
L'arriéré de déclarations sur les mouvements transfrontaliers d'espèces nuit à l'utilité des renseignements	17
Le nombre de communications de renseignements sur des cas liés à l'évasion fiscale est insuffisant	18
<b>Conformité</b>	19
Les activités de sensibilisation auprès des entités déclarantes sont considérables, mais elles donnent peu de renseignements stratégiques	19
Les entités déclarantes non réglementées présentent d'importants défis en matière de conformité	20
Les mécanismes d'exécution sont incomplets	22
<b>Mesure du rendement et rapports</b>	22
L'information sur l'efficacité de l'Initiative est limitée	22
<b>Conclusion</b>	24
<b>À propos de la vérification</b>	27





# La mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent

---

## Points saillants

**2.1** Pour renforcer sa stratégie de lutte contre le blanchiment d'argent, le Canada a lancé, en 2000, l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent. Cette initiative rendait obligatoire la déclaration de certaines opérations financières au nouveau Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE ou le Centre). Le mandat du Centre consistait en l'analyse des déclarations d'opérations et en la communication des renseignements à la police et aux autres autorités compétentes, afin de faciliter les enquêtes et les poursuites liées au recyclage des produits de la criminalité (blanchiment d'argent). Après le 11 septembre 2001, le mandat du Centre a été élargi pour s'appliquer également au financement des activités terroristes. Le Canada dispose maintenant d'une stratégie globale de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, qui est généralement conforme aux normes internationales. Toutefois, plusieurs facteurs nuisent à l'efficacité de la stratégie.

**2.2** L'information que le Centre peut communiquer sur les opérations douteuses est limitée par la loi aux données que l'on appelle communément les données « de base » : les numéros de compte, le nom des détenteurs de comptes, la valeur des opérations ainsi que les dates et lieux où elles ont été effectuées. Lorsque la communication se rapporte à une enquête en cours, les données de base peuvent servir à corroborer des constatations ou à offrir de nouvelles pistes. Dans les autres cas, les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité estiment généralement que les renseignements que le Centre communique sont trop limités pour justifier une intervention, compte tenu de leur charge de travail et de leurs ressources limitées. En bref, étant donné la façon dont le système fonctionne actuellement, les renseignements communiqués par le Centre peuvent contribuer aux enquêtes en cours, mais ils sont rarement à l'origine de nouvelles enquêtes.

**2.3** Les efforts déployés pour lutter de façon efficace contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes commencent véritablement là où ces activités ont lieu — c'est-à-dire dans les institutions financières et les autres organisations par lesquelles passent les fonds illicites. Le Centre s'est doté d'un vaste programme de sensibilisation pour aider les entités qui doivent faire des déclarations à comprendre leurs obligations. Toutefois, le Centre leur donne peu de rétroaction sur leurs déclarations et sur les tendances concernant le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, qui pourrait les aider à déceler les opérations douteuses et à produire de meilleurs rapports. Qui plus est, les politiques et les mécanismes de surveillance visant à assurer la conformité des entités aux exigences en matière de déclaration ne sont pas encore pleinement mis en œuvre.

2.4 L'Initiative fait appel à un partenariat qui réunit plusieurs organisations fédérales, des organismes d'application de la loi et des organismes de sécurité, ainsi que des organismes de réglementation de l'industrie. Tous ces partenaires doivent travailler en étroite collaboration pour faire une utilisation efficace des ressources lorsqu'il s'agit de détecter et de décourager le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. Nous avons constaté que même si les partenaires communiquent régulièrement entre eux, la collaboration pourrait être améliorée.

2.5 L'élaboration de mécanismes redditionnels efficaces aux fins de l'Initiative est un domaine à l'égard duquel la collaboration pourrait être améliorée. Le Centre recueille et analyse d'énormes quantités de déclarations et d'autres renseignements et transmet des renseignements financiers aux organismes d'application de la loi et à d'autres autorités compétentes. Leur rétroaction permet au Centre de savoir quelle utilisation ils font de ces renseignements et à quelle fin ils servent. Toutefois, pour le moment, ce ne sont pas tous les bénéficiaires des renseignements du Centre qui surveillent l'utilisation qu'ils en font. Faute de système global permettant de suivre l'utilisation des renseignements qu'il communique, le Centre n'est pas en mesure de déterminer la valeur des renseignements qu'il divulgue et la façon de les améliorer. Il est également impossible d'évaluer le rendement de l'Initiative dans son ensemble et son incidence sur le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes au Canada.

2.6 Nous avons recensé un certain nombre de mesures que le gouvernement devrait prendre pour rendre l'Initiative plus efficace :

- Étendre le genre de renseignements que le Centre pourrait divulguer, tout en respectant le droit à la vie privée dont jouissent les Canadiens.
- Mettre en œuvre un cadre de gestion visant à fournir une orientation et à améliorer la coordination des efforts déployés au sein de l'administration fédérale et de concert avec les intervenants d'autres paliers de gouvernement et du secteur privé.
- Mettre en place des structures de responsabilisation pour faire en sorte que l'information requise pour évaluer le rendement de l'Initiative soit recueillie et que les résultats obtenus soient communiqués régulièrement au Parlement.

2.7 La loi exige que l'Initiative fasse l'objet d'un examen parlementaire d'ici le 5 juillet 2005. Le comité parlementaire qui mènera cet examen voudra peut-être se pencher sur ces questions et chercher à savoir si les avocats sont toujours exclus de l'application de la loi concernant la lutte contre le blanchiment d'argent, comme c'est le cas depuis mars 2003 par suite de leurs contestations devant les tribunaux et de leur gain de cause.

**Réaction du gouvernement.** Le CANAFE, le ministère des Finances du Canada et l'Agence du revenu du Canada sont généralement d'accord avec nos recommandations. Leurs réponses respectives sont reproduites intégralement dans le chapitre.



## Introduction

**2.8** Pendant les années 1990, le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, l'organisme de normalisation international dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent établi à Paris, a critiqué la stratégie de lutte contre le blanchiment d'argent du Canada. Il a précisément reproché au Canada de compter sur la déclaration volontaire des opérations douteuses et de ne pas avoir d'unité centrale du renseignement financier pour recevoir, analyser et communiquer les renseignements liés au blanchiment d'argent.

**2.9** L'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent, lancée en 2000, visait en partie à donner suite à ces critiques. La loi adoptée cette année-là, la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*, a permis de mettre en place un système de déclaration obligatoire des opérations financières douteuses, des mouvements transfrontaliers d'importantes sommes d'argent et de certaines opérations prévues par règlement. (La pièce 2.1 montre les types d'entité et de renseignement auxquels les exigences de déclaration s'appliquent.) La loi a également créé un organisme, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE ou le Centre), lequel est chargé de recueillir et d'analyser les déclarations d'opérations financières et de communiquer des renseignements pertinents à la police et aux autres autorités compétentes pour les aider à mener leurs enquêtes et leurs poursuites liées au blanchiment d'argent.

**2.10** Après les attaques terroristes du 11 septembre 2001, le Parlement a élargi le champ d'application de la loi concernant la lutte contre le blanchiment d'argent afin de l'appliquer également au financement des activités terroristes. La *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* est donc devenue la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*. L'application des exigences de déclaration a par conséquent été elle aussi étendue pour englober le financement d'activités terroristes soupçonné, et le mandat du Centre a été élargi pour comprendre la détection, la prévention et la dissuasion du financement des activités terroristes, au même titre que le blanchiment d'argent.

**2.11** Outre le Centre, plusieurs ministères et organismes gouvernementaux participent directement à la mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent.

- Le ministère des Finances du Canada est chargé d'évaluer l'Initiative, d'élaborer des politiques et de coordonner la participation du Canada à l'effort déployé sur la scène internationale pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes.
- L'Agence des services frontaliers du Canada veille au respect des exigences de déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets, par exemple les chèques de voyage, les actions et les obligations.
- La Gendarmerie royale du Canada (GRC), le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et l'Agence du revenu du Canada

**Pièce 2.1 Régime de déclaration du Canada en matière de lutte contre le blanchiment d'argent****Qui doit faire des déclarations**

- Les institutions de dépôt
- Les sociétés d'assurance-vie, courtiers ou mandataires
- Les courtiers en valeurs mobilières, gestionnaires de portefeuille et conseillers en placement
- Les entreprises de services monétaires
- Les courtiers de change
- Les comptables et agents immobiliers, lorsqu'ils mènent certaines activités pour le compte de leurs clients
- Les casinos
- Les particuliers ou entités qui transportent à l'extérieur ou à l'intérieur du pays des espèces ou des effets représentant d'importantes sommes d'argent

**Que doivent-ils déclarer**

- Les opérations douteuses liées au blanchiment d'argent ou au financement d'activités terroristes
- La possession ou contrôle de biens associés aux terroristes
- Les téléversements internationaux de 10 000 \$ et plus
- Les opérations en espèces de 10 000 \$ et plus
- Les mouvements transfrontaliers d'espèces de 10 000 \$ et plus
- Les rapports de saisie des douanes

Source : CANAFE

donnent suite aux communications de renseignements que leur transmet le Centre.

- Le ministère de la Justice poursuit les auteurs des infractions de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes.
- Sécurité publique et Protection civile Canada joue divers rôles : un rôle de leadership dans le cadre du Programme national de lutte contre le crime organisé, qui fait de la lutte contre le blanchiment d'argent une priorité nationale; un rôle quant à la responsabilisation des autres participants à l'Initiative (à savoir l'Agence des services frontaliers du Canada, le SCRS et la GRC); et un rôle de coordination de l'élaboration des politiques visant à contrer le financement d'activités terroristes.

**2.12** La pièce 2.2 fait état des ressources allouées aux divers partenaires pour la conduite des activités liées à l'Initiative au cours des quatre dernières années. À la fin de mars 2004, les dépenses se chiffraient à 140,1 millions de dollars. Le Centre a reçu un montant additionnel de 34,2 millions de dollars pendant cette période afin de remplir son mandat élargi visant à détecter et à décourager le financement d'activités terroristes. Actuellement, les coûts administratifs de l'Initiative et les coûts pour réaliser le mandat du Centre en ce qui concerne le financement d'activités terroristes totalisent approximativement 45 millions de dollars par an. Les entités déclarantes dépensent également des sommes considérables en matière de conformité.

**Pièce 2.2 Dépenses consacrées à l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent (en millions de dollars)**

Ministère	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	Total
CANAFE <sup>1</sup>	18,0	25,5	26,3	22,2	92,0
Agence du revenu du Canada et Agence des services frontaliers du Canada	5,3	6,0	6,0	6,0	23,3
GRC	2,6	4,9	4,9	4,9	17,3
Justice Canada	0,6	1,2	1,2	1,2	4,2
Citoyenneté et Immigration Canada <sup>2</sup>	0,0	0,7	0,7	0,7	2,1
Finances Canada	0,3	0,3	0,3	0,3	1,2
<b>Total</b>	<b>26,8</b>	<b>38,6</b>	<b>39,4</b>	<b>35,3</b>	<b>140,1</b>

<sup>1</sup> A reçu également 10 millions de dollars en 2001-2002, 14,7 millions de dollars en 2002-2003, et 9,5 millions de dollars en 2003-2004, pour remplir son mandat élargi visant la détection et la dissuasion en matière de financement d'activités terroristes.

<sup>2</sup> Les activités financées dans le cadre de l'Initiative ont été intégrées à l'Agence des services frontaliers du Canada, à la suite de la restructuration ministérielle (décembre 2003).

Source : Finances Canada et le CANAFE

**Objet de la vérification**

**2.13** Le chapitre 3 du Rapport de la vérificatrice générale du Canada d'avril 2003, intitulé « La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent », expose le contexte dans lequel s'inscrit la stratégie adoptée par le gouvernement pour lutter contre le blanchiment d'argent ainsi que les défis qu'il a dû relever pour être efficace. Le présent chapitre fait état des résultats découlant des changements apportés à la stratégie en 2000 au moyen de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent.

**2.14** L'objectif de la vérification consistait à établir la mesure dans laquelle le cadre de gestion de la mise en œuvre de l'Initiative :

- est conçu de manière à promouvoir la détection et la dissuasion en matière de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes,
- prévoit la reddition de comptes au Parlement à l'égard des résultats obtenus.

**2.15** Étant donné que le Centre et les nouvelles exigences de déclaration étaient les pièces maîtresses de l'Initiative, notre vérification a surtout porté sur les activités du Centre. Nous avons également examiné les activités d'autres partenaires de l'Initiative dans le domaine du blanchiment d'argent, en particulier les relations qu'ils entretiennent avec le Centre, qui sont essentielles au bon déroulement de l'Initiative et à son rendement.

**2.16** La loi exige qu'un comité parlementaire évalue l'Initiative d'ici le 5 juillet 2005. Nous croyons que les questions soulevées dans le cadre de notre vérification intéresseront ce comité et que celui-ci pourrait les trouver utiles pour son examen.

**2.17** De plus amples détails concernant les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification sont présentés dans la section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre.

## Observations et recommandations

### Cadre institutionnel

#### **Le Canada est doté d'un système global de lutte contre le blanchiment d'argent généralement conforme aux normes internationales**

**2.18** Grâce à l'Initiative, le Canada dispose maintenant de la majorité des éléments que le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux avait recommandés pour l'établissement d'un système efficace de lutte contre le blanchiment d'argent. Selon le droit canadien, le blanchiment d'argent est un crime qui prend la forme d'une vaste gamme d'infractions sous-jacentes. En outre, le Canada a des exigences de déclaration d'application générale et une unité du renseignement financier qui présente d'importants avantages par rapport à ses homologues d'autres pays :

- Un large éventail d'opérations doivent être déclarées au Centre, notamment les téléversements internationaux, en plus des opérations importantes en espèces et des opérations douteuses. Peu d'unités du renseignement financier reçoivent des déclarations sur les téléversements.
- Dans la mesure du possible, on exige que les déclarations se fassent par voie électronique; plus de 99 p.100 des déclarations proviennent au Centre en mode électronique.
- Au point de vue du personnel et des ressources, le Centre fait partie des unités du renseignement financier les plus grandes dans le monde.

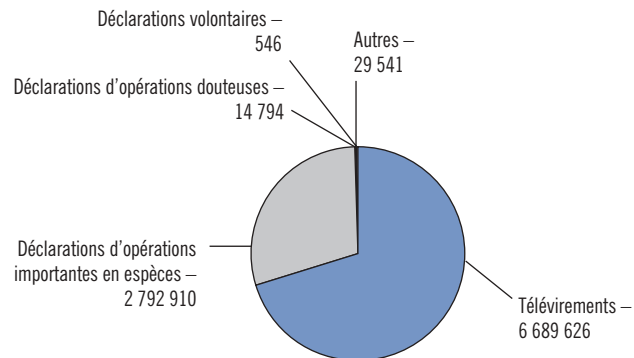
**2.19** Par ailleurs, les activités du Centre et sa capacité à fournir des renseignements financiers aux organismes d'application de la loi sont limitées par un cadre législatif strict, conçu pour protéger la confidentialité des renseignements que le Centre reçoit. Un élément clé de ce cadre tient au caractère autonome du Centre, qui est indépendant de tout organisme chargé de l'application de la loi. En outre, les conditions auxquelles le Centre peut divulguer des renseignements ainsi que la nature des renseignements qu'il peut communiquer sont énoncées dans la loi. Ces mesures de protection sont inhabituelles : la plupart des autres pays permettent des liens plus étroits et une circulation de l'information plus souple entre leurs unités du renseignement financier et les organismes d'application de la loi.

**2.20** Pendant les quatre années qui ont suivi sa création, le Centre a investi des sommes considérables dans la technologie des ordinateurs et la formation des employés pour atteindre son objectif, soit produire des renseignements financiers de grande qualité. Il a consacré énormément d'efforts à

l'établissement de relations et à l'élaboration de politiques, à l'appui de la stratégie adoptée par le gouvernement pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. Pendant cette période relativement courte, le Centre est devenu un acteur clé de cette stratégie, et ce, même s'il n'était pas encore doté de toutes les capacités nécessaires.

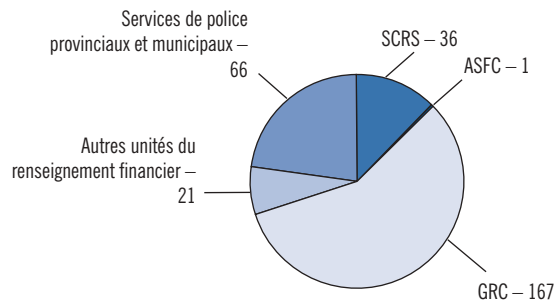
**2.21** Le Centre reçoit maintenant quelque 10 millions de déclarations d'opérations par an (voir la pièce 2.3). Il analyse ces déclarations, ainsi que les autres renseignements qu'il recueille éventuellement, et il communique des renseignements désignés lorsqu'il a des « motifs raisonnables » de soupçonner qu'ils seraient utiles aux fins d'enquête ou de poursuite relativement à une infraction de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes. En 2003-2004, il a procédé à 197 communications de renseignements aux organismes d'application de la loi et à d'autres organismes, contre 103 communications l'année précédente. Environ un quart de ses communications se rapportait au financement présumé d'activités terroristes et toutes les autres visaient des activités présumées de blanchiment d'argent. La pièce 2.4 fait état des renseignements communiqués par le Centre, selon les organismes destinataires.

### Pièce 2.3 Le CANAFE a reçu 9,5 millions de déclarations d'opérations en 2003-2004



Source : CANAFE

**2.22** Il est difficile d'évaluer convenablement l'incidence de ces communications, partiellement en raison du suivi incomplet de leur utilisation. D'après ce que nous ont dit des représentants des organismes d'application de la loi et des organismes de sécurité, les renseignements communiqués par le Centre contribuent aux enquêtes déjà amorcées, mais donnent rarement lieu à de nouvelles enquêtes. Les enquêtes menées relativement au blanchiment d'argent et au financement d'activités terroristes peuvent être complexes et longues. Au moment de notre vérification, aucune poursuite n'avait encore été entamée à la suite de communications de renseignements par le Centre.

**Pièce 2.4 Répartition des renseignements communiqués par le CANAFE en 2003-2004, par organisme**

Un total de 197 communications a été établi, mais de nombreuses communications ont été faites à plus d'un organisme

Source : CANAFE

### Le succès dépend de la collaboration mutuelle de nombreux partenaires

**2.23** Le succès de l'Initiative dépend non seulement de la collaboration entre les ministères et organismes fédéraux qui participent à l'Initiative, mais aussi entre les organismes d'application de la loi et les organismes de réglementation provinciaux et municipaux, le secteur financier et d'autres intéressés qui sont tenus de faire des déclarations. Tous ces partenaires et intervenants doivent travailler en étroite collaboration pour que les ressources soient utilisées de façon efficace afin de détecter et de décourager le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes.

**2.24** Les partenaires fédéraux à l'Initiative communiquent régulièrement entre eux et avec des intervenants de l'extérieur. Le Centre s'est pour sa part doté d'un programme de sensibilisation ambitieux et il consulte énormément les organismes d'application de la loi et les entités déclarantes, pour leur expliquer ce qu'il fait et obtenir des commentaires sur les renseignements qu'il leur communique. Les partenaires fédéraux entretiennent des relations entre eux essentiellement par l'intermédiaire d'un groupe de travail interministériel présidé par Finances Canada. Le groupe se réunit régulièrement et, bien qu'aucun procès-verbal ne soit dressé, les participants avec lesquels nous sommes entretenus nous ont fait savoir que le comité était un moyen efficace de discuter de questions d'intérêt commun. Des réunions interministérielles auxquelles participent les sous-ministres adjoints sont également tenues à l'occasion et elles offrent aussi la possibilité d'aborder des questions liées à l'Initiative.

**2.25** Néanmoins, au niveau opérationnel, nous avons constaté des signes de désaccord, dont les suivants:

- En dépit des efforts considérables déployés par le Centre au chapitre de la liaison au cours des trois dernières années, il arrive encore que les services de police hésitent à communiquer de l'information au Centre et n'accordent pas beaucoup d'importance aux communications spontanées du Centre.

- Les problèmes de connectivité entre les systèmes de technologie de l'information du Centre et de l'Agence des services frontaliers du Canada ont occasionné un retard considérable dans le traitement des déclarations sur les mouvements transfrontaliers d'espèces.
- Le Centre et l'Agence du revenu du Canada n'ont pas encore convenu des critères à appliquer pour définir les opérations de blanchiment d'argent qui pourraient aussi être liées à l'évasion fiscale.
- Des représentants de certaines entités déclarantes nous ont dit que souvent les exigences réglementaires leur sont annoncées ou imposées sans que les difficultés et les coûts liés à la conformité aient été suffisamment évalués.

**2.26** Il n'est pas surprenant de constater des problèmes liés aux relations dans le cadre d'une initiative qui compte autant de partenaires. De plus, la lutte contre le blanchiment d'argent est un phénomène relativement nouveau et une grande partie de ces problèmes pourraient refléter des difficultés inévitables. Il faut du temps pour établir des réseaux de collaboration efficaces et instaurer un climat de confiance essentiel à la collaboration.

**2.27** Nous pensons que, pour soutenir ce processus, des mécanismes plus efficaces doivent être mis en place et qu'un leadership doit être assuré pour coordonner les efforts à la fois au sein de l'administration fédérale et parmi tous les intervenants. Au niveau fédéral, le groupe de travail interministériel présidé par Finances Canada n'a pas la latitude et le mandat qui lui permettraient de soutenir efficacement la tenue d'une campagne coordonnée de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. Quant aux réunions des sous-ministres adjoints, elles ne s'inscrivent pas dans un processus efficace permettant de régler les conflits interministériels qui surgissent et d'assurer la reddition de comptes à l'égard des résultats. Nous avons constaté, comme nous l'avons déjà fait dans le cadre de notre vérification concernant les mesures de répression du terrorisme mises en place en 2001, que le gouvernement ne disposait d'aucun cadre de gestion pour orienter les activités complémentaires d'organismes distincts.

**2.28** L'Initiative bénéficierait aussi de mécanismes qui feraient appel à des intervenants du palier provincial et du secteur privé. Les États-Unis et le Royaume-Uni, qui font face au même défi, ont créé des comités consultatifs sur la lutte contre le blanchiment d'argent qui réunissent des représentants des organismes d'application de la loi, du gouvernement et de l'industrie. Ces comités se réunissent régulièrement pour étudier les nouvelles questions et élaborer des approches leur permettant de les résoudre. Ces comités ont donné des résultats dans ces pays et il pourrait être utile d'en établir au Canada.

**2.29 Recommandation.** Le gouvernement devrait établir un cadre de gestion efficace pour fournir une orientation et coordonner les efforts de lutte contre le blanchiment d'argent au niveau fédéral. Il devrait également envisager de créer un comité consultatif sur la lutte contre le blanchiment

d'argent qui réunirait des représentants des secteurs public et privé, et des membres des organismes d'application de la loi, afin de se pencher régulièrement sur les questions d'intérêt commun et d'élaborer des approches afin de résoudre les nouvelles questions.

**Réponse de Finances Canada.** Ainsi que cela est mentionné dans le chapitre, le ministère des Finances assure la présidence du groupe interministériel des sous-ministres adjoints et du groupe de travail connexe. Ces groupes ont contribué à la coordination des activités menées dans le cadre des initiatives en cours, à la reddition de comptes sur les résultats obtenus et à l'examen ainsi qu'au règlement de problèmes communs; le ministère des Finances examinera le rôle de ces groupes et apportera les améliorations et changements requis.

Le Ministère se penchera aussi sur les pratiques exemplaires en vigueur dans d'autres pays (notamment les modèles utilisés au Royaume-Uni et aux États-Unis) lorsqu'il évaluera l'à-propos d'établir un comité consultatif officiel relativement à l'ensemble des mesures prises en la matière, comité dont les membres représenteraient le secteur public, le secteur privé et les organismes d'application de la loi.

### **La dispense accordée aux avocats crée une lacune en matière d'application**

**2.30** Au départ, la réglementation de la lutte contre le blanchiment d'argent s'appliquait aux avocats et aux cabinets d'avocats, qui faisaient partie des entités tenues de déclarer les opérations financières douteuses. Toutefois, en mars 2003, les fournisseurs de services juridiques ont obtenu une dispense par suite des contestations des avocats devant les tribunaux et de leur gain de cause. Les avocats prétendaient que les exigences de déclaration portaient atteinte au privilège des communications entre client et avocat. Cette dispense est considérée dans une large mesure comme une lacune importante dans l'application de la loi concernant la répression du recyclage des produits de la criminalité. En d'autres termes, les particuliers peuvent aujourd'hui mener leurs opérations bancaires par l'intermédiaire d'un avocat, sans que leur identité soit révélée, échappant ainsi à un élément clé du système de lutte contre le blanchiment d'argent.

**2.31** Dans un rapport qu'il a publié en 2001 sur les tendances en matière de blanchiment d'argent, le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) a attiré l'attention sur le recours croissant à des circuits de distribution à l'extérieur du secteur financier pour blanchir des fonds. Les membres du Groupe écrivent dans leur rapport : « Les avocats, notaires, comptables et autres professionnels proposant des conseils financiers constituent désormais une composante commune dans les mécanismes complexes de blanchiment de capitaux. Cette tendance est évoquée par pratiquement tous les membres du GAFI. » En réaction à ces tendances, le Groupe a révisé ses « Quarante recommandations » en juin 2003, pour élargir la gamme d'entités déclarantes assujetties, y compris notamment les avocats, les notaires et d'autres professionnels juridiques indépendants.



**2.32** Il est admis dans une large mesure que les recommandations du Groupe sont la norme internationale au titre des mesures nationales de lutte contre le blanchiment d'argent. Le non-assujettissement des avocats aux exigences de déclaration de la loi au Canada fait que notre système de lutte contre le blanchiment d'argent ne satisfait pas pleinement aux normes internationales; pourtant, le respect de ces normes constituait l'un des objectifs de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent.

**2.33** Au cours des 15 derniers mois, Finances Canada et les associations canadiennes de droit ont discuté de diverses options visant à assujettir de nouveau la profession juridique aux exigences de déclaration de la loi, sans pour autant compromettre le privilège des communications client-avocat.

### Communication des renseignements financiers

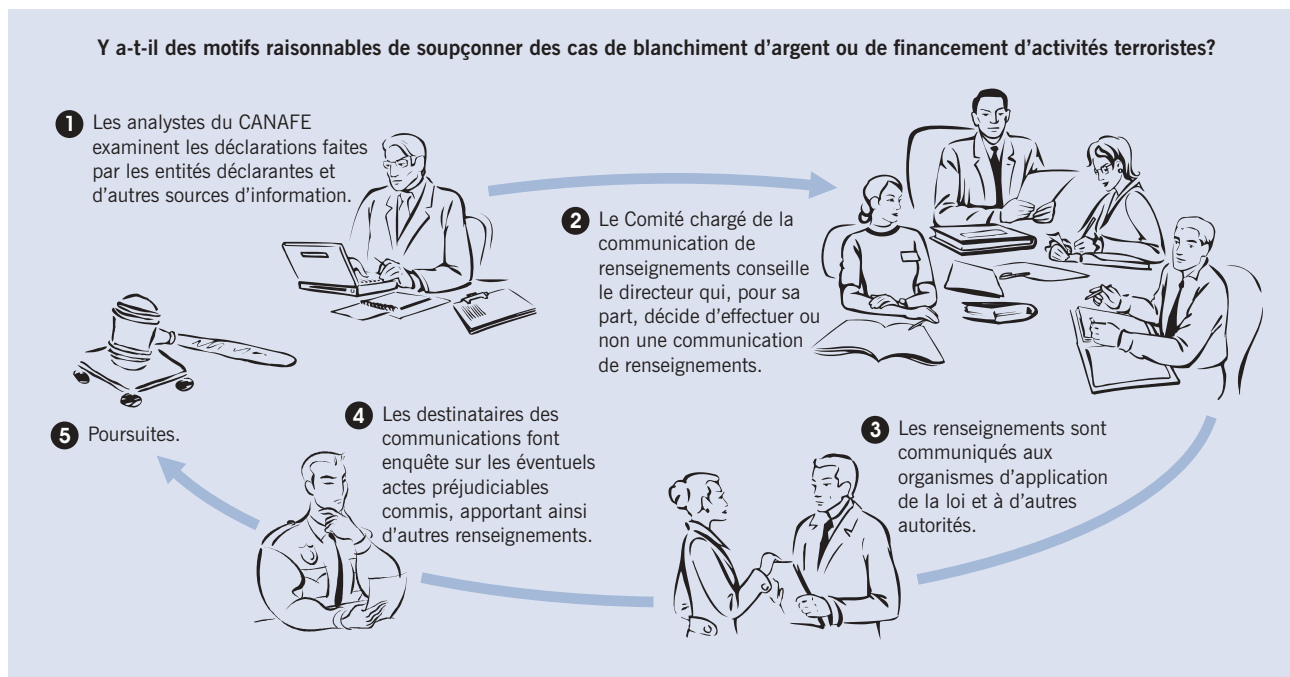
#### Aucun critère écrit n'est utilisé pour déterminer les cas à divulguer

**2.34** Les analystes du Centre examinent les déclarations que le Centre reçoit, en essayant de découvrir des liens avec le blanchiment d'argent ou le financement d'activités terroristes. Ils effectuent des recherches dans la base de données du Centre pour trouver de l'information qui permettrait d'établir des liens entre les déclarations et un type général d'opérations financières, et ils font une adéquation entre cette information et des renseignements provenant d'autres sources, y compris les bases de données des organismes d'application de la loi et les bases de données commerciales, ainsi que les médias imprimés et électroniques. Lorsque l'analyse révèle des « motifs raisonnables de soupçonner » qu'une opération est liée au blanchiment d'argent ou au financement d'activités terroristes, l'analyste recommande au Comité chargé de la communication de renseignements du Centre de procéder à une communication de renseignements. À son tour, le Comité informe le directeur, qui prend la décision finale (voir la pièce 2.5).

**2.35** Les analystes utilisent un large éventail d'indicateurs provenant de diverses sources pour établir la mesure dans laquelle une opération est liée au blanchiment d'argent ou au financement d'activités terroristes. Il s'agit notamment des indicateurs et des typologies mis au point par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux et des lignes directrices pour la répression du blanchiment d'argent émises par un certain nombre d'unités du renseignement financier à l'intention de leurs entités déclarantes. Toutefois, le Centre ne dispose d'aucun critère écrit pour guider ses analystes lorsqu'ils doivent déterminer si un seuil de divulgation a été atteint ou encore pour aider le Comité chargé de la communication de renseignements et le directeur à décider s'il convient de communiquer des renseignements.

**2.36** Il faudra toujours faire preuve de jugement, dans une certaine mesure, pour déterminer ce qui constitue des « motifs raisonnables de soupçonner », mais un cadre explicite faciliterait la prise de décisions cohérentes par les analystes, au fil du temps. Si ce cadre était établi avec l'aide des organismes d'application de la loi et des organismes de sécurité, et utilisé en collaboration avec eux, il les aiderait également à mieux comprendre le seuil de divulgation que doit respecter le Centre et à avoir davantage confiance dans la valeur des renseignements que le Centre leur fournit.

**Pièce 2.5** Façon dont les déclarations du CANAFE contribuent aux enquêtes et aux poursuites



**2.37 Recommandation.** En collaboration avec les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité, le Centre devrait élaborer un ensemble de critères écrits pour guider ses analystes et son Comité chargé de la communication de renseignements lorsqu'ils sont appelés à déterminer les opérations à propos desquelles il convient de communiquer des renseignements.

**Réponse du Centre.** Le Centre s'efforce de raffiner et d'améliorer de façon continue les outils dont il se sert pour ses analyses. Un manuel de référence d'indicateurs a été élaboré grâce au travail du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) et des unités du renseignement financier du Groupe Egmont. Ces indicateurs, reconnus à l'échelle internationale, ont été définis avec des données provenant des autorités policières. De plus, le Centre, les organismes d'application de la loi ainsi que les organismes de sécurité étudieront les indicateurs actuels afin de s'assurer qu'ils répondent de façon adéquate aux exigences que présente le contexte canadien. Comme le précise le chapitre, les processus d'analyse et de communication de renseignements continueront à reposer largement sur le jugement, car chaque cas soupçonné de blanchiment d'argent, de financement d'activités terroristes ou de menace à la sécurité nationale doit être évalué au cas par cas.

## Les restrictions concernant les renseignements pouvant être communiqués nuisent à l'utilité des communications

**2.38** La *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* permet de communiquer des « renseignements désignés » lorsqu'ils répondent au critère des « motifs raisonnables de soupçonner » que ces renseignements seraient utiles aux fins d'enquête ou de poursuite relativement à une infraction de recyclage de produits de la criminalité ou à une infraction de financement des activités terroristes. Aux termes de la *Loi*, les « renseignements désignés » englobent la date à laquelle et le lieu où l'opération a été effectuée, sa valeur ainsi que les numéros de compte et les noms des personnes impliquées — qu'on appelle des renseignements « de base ».

**2.39** Lorsqu'une communication se rapporte à une enquête en cours, elle peut être très utile lorsqu'elle offre de nouvelles pistes et aide à (traduction) « suivre la trace de l'argent » comme l'a dit un représentant d'un organisme d'application de la loi. Sinon, les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité estiment de façon générale que les renseignements que le Centre communique sont trop limités pour justifier une démarche. Les services de police des grands centres urbains, en particulier, sont déjà trop pris par leurs propres enquêtes pour se charger de nouveaux cas en s'appuyant sur les renseignements communiqués par le Centre. À moins qu'ils ne se rapportent à un cas actuel, la plupart des renseignements communiqués sont simplement versés dans les bases de données des services de police en vue d'une éventuelle utilisation.

**2.40** Les agents chargés de l'application des lois nous ont dit que les déclarations d'opérations douteuses qui leur proviennent directement des banques contiennent souvent des renseignements plus utiles que ceux du Centre — au sens où ils sont plus à jour et fournissent les raisons de soupçonner quelque chose. Lorsqu'on sait que le système a été mis en place expressément pour rendre plus valable l'information brute fournie par les entités déclarantes, il s'agit là d'une critique de taille.

**2.41** Finances Canada préside un groupe de travail qui réunit des représentants du Centre et des organismes d'application de la loi, en vue d'étudier la possibilité que le Centre divulgue les numéros de téléphone, des renseignements du domaine public, comme le nom des directeurs d'entreprise, et d'autres renseignements pour rendre ses communications plus utiles. Toutefois, ce qui manque le plus aux communications du Centre, c'est le contexte : quels motifs ont amené le Centre à soupçonner un cas de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes ? Sans ce contexte, les organismes d'application de la loi hésitent à consacrer des ressources déjà limitées à une enquête éventuellement sans issue.

**2.42** La loi prévoit que les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité qui veulent obtenir davantage de renseignements auprès du Centre peuvent présenter une demande « d'ordonnance de production » à un juge afin d'accéder à des renseignements supplémentaires sur des opérations et à l'analyse sous-jacente à la communication. Jusqu'à

maintenant, seulement deux demandes de cet ordre ont été faites et elles ont été acceptées.

**2.43** Les agents chargés de l'application de la loi et les agents de sécurité que nous avons interviewés ont donné deux raisons essentielles pour justifier leur réticence à faire une demande d'ordonnance de production. L'une des raisons tient au niveau élevé du seuil prévu par la loi, qui est le même que pour un mandat de perquisition : le demandeur doit en effet convaincre le tribunal qu'il existe des « motifs raisonnables de croire » qu'une infraction a été commise. Un mandat de perquisition est préférable, car le Centre ne fournit que des renseignements, contrairement à un mandat de perquisition qui donne accès directement à une cible et à de l'information pouvant être utilisées comme preuve. De plus, les renseignements communiqués par le Centre sont généralement considérés comme n'étant pas assez complets pour respecter le seuil prévu par la loi pour les ordonnances de production.

**2.44** Les renseignements sont remis par porteur aux destinataires, en partie pour des raisons de sécurité. Cette façon de procéder donne également aux agents de liaison du Centre davantage de possibilités d'établir des relations avec les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité, d'expliquer le mandat du Centre et de recueillir des commentaires. Dans la pratique, cette possibilité est toutefois sérieusement limitée par des mécanismes qui interdisent strictement aux agents de liaison de discuter de l'un ou l'autre aspect détaillé des communications, à moins de s'en tenir à leur contenu. Il leur est également interdit d'avancer une opinion sur les raisons qui ont amené le Centre à croire qu'il existait des motifs raisonnables de soupçonner que les renseignements concernent le blanchiment d'argent ou le financement d'activités terroristes.

**2.45** Les agents chargés de l'application de la loi et les agents de sécurité avec lesquels nous nous sommes entretenus ont tous reconnu le besoin de protéger le droit à la vie privée, mais plusieurs étaient d'avis que l'interprétation des « renseignements désignés » par le Centre est peut-être beaucoup trop restrictive. La loi vise à protéger le droit à la vie privée en interdisant la communication de renseignements qui ne sont pas liés à une activité suspecte, mais devrait-elle interdire la communication de renseignements sur les raisons qui font que l'activité est suspecte ? Tant et aussi longtemps que le Centre s'en tiendra à cette interprétation, l'utilité des renseignements qu'il transmet aux organismes d'application de la loi demeurera limitée.

**2.46 Recommandation.** Le gouvernement devrait effectuer un examen en vue de déterminer les changements qui pourraient accroître l'utilité des renseignements communiqués par le Centre et d'établir les moyens de mettre en œuvre ces changements.

**Réponse de Finances Canada.** Tel qu'il est mentionné dans le chapitre, le ministère des Finances préside un groupe de travail dont font partie plusieurs partenaires de l'Initiative et qui a pour mandat de déterminer les moyens d'accroître l'utilité des renseignements communiqués par le CANAFE.

Ce groupe de travail pourrait mettre en lumière certaines améliorations opérationnelles pouvant être apportées. Si des modifications législatives sont proposées, le ministère des Finances considère que les examens prochains des projets de loi C-36 et C-22 seront l'occasion pour les parlementaires d'étudier les modifications recommandées.

### **Il faut faire plus pour encourager les déclarations volontaires**

**2.47** Les déclarations volontaires des organismes d'application de la loi et des organismes de sécurité sont une importante source de renseignements pour le Centre, et le Centre favorise ce genre de déclaration. Ses agents de liaison ont pour directive, lorsqu'ils remettent des renseignements, de faire savoir aux destinataires des renseignements que les déclarations volontaires sont utiles pour les analyses du Centre et sa capacité à déterminer les motifs raisonnables de soupçonner des cas de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes.

**2.48** En fait, les déclarations volontaires ne constituent qu'environ 2 p.100 du volume total d'opérations douteuses et de déclarations volontaires, mais elles contribuent aux deux tiers des communications de renseignements effectuées par le Centre. Il s'agit aussi des communications que les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité considèrent comme les plus utiles pour leurs enquêtes et qui leur font gagner un temps précieux lorsqu'il s'agit de confirmer les éléments de preuve.

**2.49** Pourtant, il est fréquent que les organismes d'application de la loi hésitent à faire des déclarations volontaires, car ils ne savent pas exactement comment le Centre utilisera l'information reçue. Des représentants d'un organisme nous ont dit qu'ils hésitaient à donner au Centre des renseignements portant sur des enquêtes en cours, craignant que les enquêtes ne soient compromises. Les membres d'un autre organisme nous ont laissé entendre qu'ils avaient tendance à faire des déclarations volontaires vers la fin des enquêtes, au moment de clore un dossier par manque de preuves. Les employés d'un troisième organisme nous ont dit qu'ils ne faisaient pas de déclarations volontaires, car ils ne s'attendaient pas à recevoir une rétroaction importante du Centre.

**2.50** En fait, dans la plupart des cas, l'organisme d'application de la loi ou l'organisme de renseignement qui fait une déclaration volontaire n'entend plus parler du Centre par la suite en raison des restrictions que la loi impose à propos de l'information que le Centre peut partager. Sur les 713 déclarations volontaires qui avaient été faites au Centre à la fin de mars 2004, 113 ont donné lieu à des communications de renseignements. Dans les 600 autres cas, les organismes à l'origine des déclarations n'avaient aucun moyen de savoir si le Centre était toujours en train d'étudier le cas ou n'avait pas suffisamment de renseignements pertinents additionnels pour procéder à une communication. Le Centre ne divulgue aucune information après avoir reçu des déclarations, à moins que les renseignements qu'il détient répondent effectivement au critère de divulgation. D'après le Centre, hormis les « renseignements désignés » devant se rapporter à des cas de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes, la loi interdit toute

communication au sujet des déclarations volontaires, pas même un accusé de réception.

**2.51** Du point de vue des organismes d'application de la loi ou des organismes de sécurité, il s'agit là d'une situation inacceptable. Ces organismes souhaiteraient savoir si le Centre donne suite aux déclarations qu'ils lui ont faites et, dans l'affirmative, le moment auquel ils peuvent s'attendre à recevoir des renseignements s'y rattachant. Cela réduirait au minimum la possibilité qu'un dossier soit fermé prématurément, en supposant que le Centre n'avait aucun renseignement à lui communiquer ou, au contraire, cela permettrait à l'organisme de décider de fermer un dossier au lieu d'attendre en vain des renseignements de la part du Centre. Dans l'un et l'autre cas, cette façon de procéder permettrait aux services de police d'épargner du temps et des ressources précieuses. Toutefois, selon la loi dans sa forme actuelle, le Centre n'a apparemment pas la possibilité de faire savoir où il en est dans son traitement des déclarations volontaires qu'il reçoit des organismes.

**2.52** D'après nous, même dans les limites du cadre législatif en vigueur, on peut améliorer la transparence et l'utilité des déclarations volontaires. Le Centre devrait pouvoir établir des délais d'exécution cibles relativement aux déclarations volontaires qu'il reçoit et les rendre publics. À l'heure actuelle, il n'existe aucun délai de ce genre, et ce, même si l'un des objectifs convenus du Centre est de communiquer des renseignements financiers en temps opportun. Des délais explicites et annoncés publiquement réduiraient l'incertitude que vivent actuellement les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité et pourraient également inciter le Centre à procéder à des communications plus rapidement qu'il ne le fait actuellement. En rendant le processus des déclarations volontaires plus utile pour les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité, ceux-ci seraient portés à y recourir plus fréquemment.

**2.53** Les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité seraient également incités à effectuer davantage de déclarations volontaires si le Centre utilisait un format électronique type, comme c'est le cas pour les déclarations d'opérations douteuses. C'est une option sur laquelle le Centre s'est penché, mais il ne l'a pas encore adoptée.

**2.54** **Recommandation.** Le Centre devrait établir des délais d'exécution cibles à l'égard des déclarations volontaires effectuées par les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité, et les rendre publics.

**Réponse du Centre.** Le Centre établira des délais d'exécution afin d'aviser les destinataires nationaux de communications de renseignements (les organismes d'application de la loi, le SCRS et d'autres organismes gouvernementaux) de l'état des renseignements qu'ils ont transmis volontairement.

### **Les entités déclarantes reçoivent peu de rétroaction**

**2.55** L'évaluation et la rétroaction sont des moyens importants d'améliorer la qualité des déclarations d'opérations faites au Centre et, partant, leur

utilité. Par conséquent, un suivi efficace du blanchiment d'argent et du financement d'activités terroristes commence chez les entités déclarantes — le fait de faire directement affaire avec les clients et de traiter leurs opérations les met dans la meilleure position possible pour déceler les opérations inhabituelles et détecter des opérations douteuses. Les entités doivent toutefois savoir comment s'y prendre pour déceler de telles opérations et en rendre compte comme il se doit.

**2.56** Le Centre s'est doté d'un vaste programme de sensibilisation pour aider les entités qui sont tenues de faire des déclarations à comprendre et à respecter leurs obligations, mais il leur donne peu de rétroaction sur leurs déclarations. Au cours de l'année écoulée, le Centre a présenté des exposés aux banques qui lui ont fait une demande à cet égard et il leur a fourni des renseignements sur les tendances en matière de déclaration et sur la contribution des déclarations faites par les banques aux communications de renseignements par le Centre. La rétroaction accessible au public, qui pourrait être utile à toutes les entités déclarantes, se limite au nombre de déclarations que le Centre reçoit par secteur. Les représentants des entités déclarantes auxquels nous avons parlé souhaitaient recevoir une rétroaction plus complète, et nous pensons que c'est possible.

**2.57** Même si la loi ne lui permet pas de donner de la rétroaction sur l'utilisation qu'il a faite de déclarations spécifiques, le Centre devrait pouvoir fournir, par secteur, des renseignements sur la qualité des déclarations, les erreurs types commises et les caractéristiques d'une bonne déclaration. Il devrait pouvoir fournir des renseignements récapitulatifs sur son utilisation des déclarations reçues et sur les fins auxquelles elles servent. Davantage de rétroaction de ce genre pourrait aider les entités déclarantes à améliorer la qualité de leurs déclarations et contribuer à les engager davantage à l'égard du processus de déclaration, en montrant les avantages qui découlent des efforts qu'elles ont déployés et des ressources qu'elles ont utilisées.

### **L'arriéré de déclarations sur les mouvements transfrontaliers d'espèces nuit à l'utilité des renseignements**

**2.58** En vertu de la loi, tous les mouvements transfrontaliers d'espèces ou d'autres effets d'une valeur d'au moins 10 000 \$ doivent être déclarés à un agent des douanes. Les inspecteurs des douanes sont autorisés à saisir les devises non déclarées. Si l'on soupçonne que l'argent provient du recyclage des produits de la criminalité, il est « saisi à titre de confiscation ».

**2.59** Les agents des douanes recueillent ces déclarations et les envoient au service de la base de données de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), à son administration centrale à Ottawa. Elles sont versées dans un système automatisé qui utilise des zones d'entrée précisées par le Centre, et les déclarations sont envoyées au Centre.

**2.60** La déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces est devenue obligatoire le 6 janvier 2003. Selon l'ASFC, cette dernière avait recueilli plus de 60 000 déclarations à la fin de mars 2004 et procédé à 1 521 saisies de devises, totalisant plus de 46 millions de dollars. Dans 224 cas, l'argent a été

confisqué, car on soupçonnait qu'il provenait du recyclage de produits de la criminalité ou qu'il était destiné à financer des activités terroristes, et le montant recueilli a rapporté quelque 17 millions de dollars à l'État.

**2.61** Les représentants de l'Agence des services frontaliers du Canada nous ont dit que le volume de déclarations et les niveaux de ressources requis pour entrer les données devant être transmises au Centre sont nettement plus élevés que prévu au départ. En outre, des logiciels et des pare-feu incompatibles entre les deux organismes ont provoqué des temps d'arrêt prolongés et ralentissent la transmission de l'information. Les déclarations découlant de mesures d'exécution, telles que des saisies de devises, sont traitées selon leur priorité, mais au moment où nous avons mené notre vérification, l'arriéré des déclarations soumises par les voyageurs et les entreprises qui respectent la loi, pour lesquelles il fallait verser les données dans le système à l'administration centrale de l'ASFC à Ottawa, était de neuf mois.

**2.62** Le Centre et l'ASFC travaillent à la résolution des problèmes de connectivité entre leurs systèmes de technologie de l'information. Aussi, en septembre 2004, l'ASFC a engagé deux autres commis à la saisie des données afin d'aider à éliminer l'arriéré des déclarations.

**2.63** Tant que l'arriéré n'aura pas été éliminé, des renseignements qui pourraient être précieux ne pourront être utilisés dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes.

### **Le nombre de communications de renseignements sur des cas liés à l'évasion fiscale est insuffisant**

**2.64** La loi exige que le Centre communique des renseignements désignés à l'Agence du revenu du Canada s'il estime que les renseignements concernent non seulement le blanchiment d'argent ou le financement d'activités terroristes, mais aussi une éventuelle évasion fiscale.

**2.65** Sur les 301 communications de renseignements effectuées par le Centre à la fin de mars 2004, seulement trois étaient destinées à l'Agence du revenu du Canada, dont deux portaient sur le même cas. Il s'agit d'un taux de communication exceptionnellement bas.

**2.66** Il est important que le Centre fournisse des renseignements à l'Agence du revenu du Canada, car souvent, lorsque les cas ne répondent pas au critère établi pour des poursuites criminelles, un procès en responsabilité civile pour des impôts non payés est alors possible. Quoi qu'il en soit, le Centre doit s'assurer d'effectuer des communications de renseignements lorsque l'information le justifie, car il est tenu de le faire en vertu de la loi.

**2.67** **Recommandation.** De concert avec l'Agence du revenu du Canada (ARC), le Centre devrait élaborer des critères sur la communication de renseignements à l'ARC, relativement à des cas qui pourraient être liés à l'évasion fiscale, et renvoyer à l'ARC les cas qui répondent aux critères ainsi établis.



**Réponse de l'Agence du revenu du Canada.** L'Agence du revenu du Canada est entièrement d'accord avec cette recommandation. L'élaboration de critères de divulgation d'infractions fiscales possibles est une priorité pour l'ARC et nous sommes préparés à agir rapidement.

**Réponse du Centre.** L'Agence du revenu du Canada et le Centre travaillent ensemble afin de définir et d'établir des indicateurs qui permettront au Centre, lorsque celui-ci aura des motifs raisonnables de soupçonner que les renseignements qu'il détient peuvent être utiles aux fins d'enquêtes relativement à une infraction de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes, de décider rapidement si ces renseignements peuvent également satisfaire à l'exigence légale distincte de faire l'objet de soupçon d'infraction, consommée ou non, d'évasion fiscale. Le Centre et l'ARC ont travaillé de concert afin de concevoir un atelier sur les indicateurs et les typologies. Cet atelier sera présenté le plus rapidement possible aux employés des deux organismes.

## Conformité

**2.68** Le Centre est tenu de s'assurer que toutes les entités assujetties à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* s'acquittent de leur obligation, en vertu de la loi, de déclarer certaines opérations, d'assurer la tenue de dossiers, de vérifier l'identité des clients et de mettre en œuvre un système de conformité efficace.

**2.69** La fonction de conformité du Centre comprend trois volets :

- activités de sensibilisation, pour encourager les entités déclarantes à se conformer;
- le suivi, pour surveiller la conformité;
- les renvois aux organismes d'application de la loi, pour traiter les cas de non-conformité délibérée.

### **Les activités de sensibilisation auprès des entités déclarantes sont considérables, mais elles donnent peu de renseignements stratégiques**

**2.70** L'approche adoptée par le Centre au chapitre de la conformité s'appuie sur le partenariat et l'hypothèse que les entités déclarantes consentent à respecter la loi. Ainsi, elle repose très largement sur un effort d'éducation et de liaison visant à faire en sorte que les entités déclarantes connaissent les exigences de la loi et s'y conforment.

**2.71** Voici les mesures prises par le Centre aux fins de la sensibilisation et de la conformité :

- affichage complet sur son site Web de lignes directrices, d'avis, de brochures, de communiqués et d'un rapport annuel;
- présentation d'exposés aux entités déclarantes sur une base individuelle et dans le cadre de conférences tenues au sein de l'industrie, à l'échelle du pays;
- consultations auprès des entités déclarantes et des associations qui les représentent.

**2.72** Le Centre a créé un groupe de travail pour chaque secteur de déclaration et établi un cadre pour officialiser les consultations tenues auprès de chaque secteur. Les consultations qu'il mène en permanence auprès de l'Association des banquiers canadiens ont contribué à améliorer considérablement les relations qu'il entretient avec ce secteur important de l'industrie. L'effort de liaison a été moins efficace dans le milieu des assureurs, des courtiers en valeurs mobilières et des agents immobiliers, en partie en raison du fait qu'ils ne considèrent pas que le blanchiment d'argent est une affaire qui les concerne, en dépit des preuves du contraire.

**2.73** Cette idée fausse traduit le besoin de communiquer une information qui soit plus concrète, davantage ciblée sur le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. Des rapports à jour faisant état des techniques et des tendances propres à des secteurs donnés peuvent aider les entités déclarantes à comprendre les risques auxquels elles s'exposent et les cas où elles peuvent être vulnérables. La publication de cas de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes, dans une forme épurée si nécessaire afin de protéger le caractère confidentiel des renseignements personnels, serait également un moyen d'accroître la sensibilisation et d'améliorer la conformité et les déclarations.

**2.74** Comme le Centre le souligne dans son dernier Rapport sur les plans et les priorités, il « occupe une place de choix pour fournir à ses partenaires et aux autres parties engagées dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes des renseignements stratégiques sur les principales tendances et les nouveaux développements ayant cours dans ces deux domaines ». Toutefois, jusqu'à maintenant, il a peu profité de sa position unique pour préparer et diffuser des renseignements stratégiques. Les représentants des entités déclarantes et des organismes d'application de la loi avec lesquels nous nous sommes entretenus nous ont indiqué qu'ils feraient bon accueil à ce type d'information « générale » et qu'ils étaient déçus que le Centre ne la leur fournisse pas. D'après le Centre, le régime de déclaration est trop récent et il est trop tôt pour tirer des conclusions.

### **Les entités déclarantes non réglementées présentent d'importants défis en matière de conformité**

**2.75** C'est le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) qui surveille la conformité aux exigences liées au blanchiment d'argent des sociétés d'assurance-vie et des institutions de dépôt sous réglementation fédérale. Le BSIF publie des lignes directrices sur les bonnes pratiques de détection et de dissuasion en matière de blanchiment d'argent depuis 1990. Dans l'exercice de sa fonction de surveillance des institutions financières réglementées, le BSIF examine les pratiques et les procédures qu'elles ont adoptées pour lutter contre le blanchiment d'argent, afin d'en déterminer la pertinence ainsi que leur conformité à la loi. Les organismes de réglementation provinciaux exercent une fonction de surveillance semblable pour les institutions réglementées au niveau provincial.

**2.76** Pour faire la meilleure utilisation possible de ses propres ressources et réduire au minimum le dédoublement des efforts, le Centre a l'intention de

compter sur les organismes de réglementation fédéraux et provinciaux pour ce qui est de la fonction première de surveillance des institutions réglementées. Les modifications législatives qui permettent au Centre de transmettre son information sur la conformité aux organismes de réglementation sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2004, et le Centre a déjà conclu un protocole d'entente avec le BSIF, qui prévoit ce partage d'information. Le Centre est occupé à négocier des arrangements semblables avec des organismes de réglementation provinciaux, et la progression à cet égard est primordiale — car plus la surveillance du blanchiment d'argent est rigoureuse au niveau fédéral, plus l'encouragement à déplacer les activités liées au blanchiment d'argent au niveau provincial est grand.

**2.77** Le secteur non réglementé est une source de défis encore plus importants au chapitre de la conformité. Ce secteur englobe les comptables et les agents immobiliers, qui sont au moins agréés et assujettis à une certaine forme de surveillance par leurs associations professionnelles. Mais on y trouve également des entreprises de services monétaires qui, si elles doivent s'acquitter de leurs obligations en vertu de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, ne sont ni agréées ni réglementées. En fait, il n'existe aucun chiffre fiable sur le nombre d'entreprises de ce genre. Le Centre a tenté de les répertorier en se servant des annuaires téléphoniques et des annonces dans les journaux, mais la tâche est quasi impossible. En effet, de nombreuses entreprises de services monétaires font partie d'autres entreprises comme des agences de voyage, de petites épiceries et des stations-service, et elles pourraient ne faire aucune publicité. Le taux de roulement élevé qui caractérise ce genre d'entreprise vient compliquer la tâche.

**2.78** Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux recommande l'enregistrement des entreprises de services monétaires comme moyen de les surveiller. Plusieurs pays, notamment les États-Unis et le Royaume-Uni, exigent l'enregistrement de telles entreprises. Mais la collaboration fédérale-provinciale que requiert la mise en œuvre d'un système d'enregistrement efficace rend cette option complexe pour le Canada, plus que pour la plupart des autres pays.

**2.79** On craint par ailleurs que le fait d'exiger leur enregistrement amène certaines de ces entreprises à fonctionner clandestinement, même s'il est fort probable que les entreprises légitimes seraient favorables à une telle exigence. À l'heure actuelle, les entreprises de services monétaires peuvent trouver que les banques hésitent à traiter avec elles, car les banques ne peuvent être sûres que ces entreprises satisfont aux exigences concernant le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes.

**2.80** Un système d'enregistrement faciliterait la surveillance de la conformité, car il permettrait d'établir une liste des entreprises de services monétaires autorisées; la communication s'en trouverait également facilitée. Finances Canada, de concert avec les partenaires de l'Initiative, envisage des options pour l'autorisation ou l'enregistrement des entreprises de services monétaires.

### Les mécanismes d'exécution sont incomplets

**2.81** Au même titre que la liaison et la surveillance, un système de conformité efficace doit permettre d'imposer des sanctions appropriées aux entités déclarantes qui ne se conforment pas de façon délibérée. La *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* prévoit, en cas de non-conformité, des sanctions allant jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et jusqu'à deux millions de dollars d'amende.

**2.82** Étant donné que les entités déclarantes sont nettement plus nombreuses que les ressources disponibles pour surveiller leur conformité, il faut absolument adopter une démarche coercitive pour déceler les cas de non-conformité. Les personnes que nous avons interviewées aux fins de la présente vérification ont fait remarquer qu'au Canada les sanctions sont déjà beaucoup plus clémentes qu'aux États-Unis. Si de surcroît on dénote un relâchement dans l'application de la loi, la conformité en souffrira.

**2.83** Le Centre le sait déjà. Dans un rapport interne en date de mai 2003, il est affirmé que l'absence de mesures d'exécution crée une injustice sur le plan concurrentiel, à laquelle il faut s'attaquer, pour [traduction] « s'assurer que ceux qui investissent dans la conformité ne sont pas désavantagés sur le marché du fait d'avoir instauré des programmes de conformité, par rapport à ceux qui ne se conforment pas ».

**2.84** Une partie du programme de conformité du Centre prévoit l'élaboration de politiques et de procédures pour le renvoi des cas de non-conformité aux organismes d'application de la loi. Lorsque nous avons mené notre vérification, ces politiques et procédures étaient toujours en voie d'élaboration, et aucun renvoi n'avait été fait. La liaison et l'éducation favorisent la conformité par les entités qui acceptent effectivement de se conformer; mais lorsque les activités d'éducation ne donnent rien, le Centre doit être prêt à passer à l'étape suivante.

## Mesure du rendement et rapports

### L'information sur l'efficacité de l'Initiative est limitée

**2.85** Peu après l'approbation par voie législative de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent en juin 2000, Finances Canada, de concert avec les autres partenaires de l'Initiative, a établi un cadre d'évaluation global pour déterminer la mesure dans laquelle les niveaux de financement sont suffisants. Il s'agit d'un cadre en deux volets : évaluation restreinte au cours de la troisième année de l'Initiative, qui porterait essentiellement sur la conception et la mise en œuvre des programmes, et évaluation plus approfondie au cours de la cinquième année, qui consisterait à déterminer l'incidence de l'Initiative au regard des résultats escomptés. En outre, l'article 72 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* prévoit que dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de l'article, un comité parlementaire procédera à l'examen de l'application de la loi, c'est-à-dire d'ici le 5 juillet 2005.

**2.86** Toutefois, des renseignements sur le rendement de l'Initiative devront être communiqués en temps opportun aux fins de la gestion de l'examen et de l'atteinte des objectifs en matière de reddition de comptes. Le Conseil du Trésor exige que les ministères et les organismes évaluent le rendement des

programmes, établissent un lien entre le rendement et les objectifs des programmes et rendent compte des résultats obtenus. Il convient que les indicateurs de rendement ne se limitent pas aux activités et aux extraits, mais qu'ils servent également à mesurer les résultats. Au regard de ces exigences, l'information qui a été recueillie et communiquée jusqu'à maintenant sur l'Initiative est limitée.

**2.87** Le but premier de l'Initiative est de détecter et de décourager le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. C'est la façon dont le Centre, en sa qualité de principal intervenant dans le cadre de l'Initiative, définit son propre résultat stratégique. Et pourtant, les indicateurs de rendement qu'il a énoncés dans son Plan stratégique et son Rapport ministériel sur le rendement consistent essentiellement en des mesures touchant les opérations — par exemple, le nombre de déclarations reçues, les communications effectuées, les initiatives adoptées en matière de conformité, les communications avec les parties intéressées et les protocoles d'entente conclus. Même pour de tels indicateurs, le Centre n'a établi aucune cible que ses dirigeants pourraient utiliser pour déterminer la mesure dans laquelle les objectifs visés ont été atteints et dont le Parlement pourrait se servir pour évaluer le rendement du Centre.

**2.88** Les représentants du Centre attribuent l'accent mis sur le niveau opérationnel partiellement au fait que c'est encore une jeune organisation toujours en phase de développement. Ils indiquent que cet accent sera déplacé pour être mis sur l'incidence des produits et activités du Centre. En janvier 2004, ses dirigeants ont approuvé un Cadre intégré de gestion des résultats conçu pour définir des mesures du rendement clés et mettre au point des systèmes permettant de recueillir les données nécessaires. Le cadre, qui s'appuie sur un modèle de « carte de pointage », devrait fournir les repères et les indicateurs qui permettront à la direction de connaître les résultats obtenus par rapport aux objectifs établis, sur une base trimestrielle. Au moment de notre vérification, le cadre était en voie d'élaboration et devait être terminé à la fin de septembre 2004.

**2.89** Une grande partie de l'information dont le Centre a besoin pour évaluer son rendement provient de l'extérieur du Centre. Les renseignements financiers qu'il fournit aux organismes d'application de la loi et aux organismes de sécurité au moyen de la divulgation des cas, sont le principal produit du Centre. Le Centre a besoin de recueillir des commentaires à cet égard pour connaître l'utilisation qu'on fait des renseignements qu'il communique et les résultats qui en découlent. En 2003, le Centre a mis sur pied un groupe de travail chargé d'étudier des options concernant la collecte de commentaires sur ses communications de renseignements, mais les commentaires recueillis sont encore très anecdotiques et épisodiques.

**2.90** Au début de 2004, la Direction de la criminalité financière de la GRC a convenu de prendre des dispositions pour suivre de près l'évolution des cas divulgués par le Centre et en rendre compte régulièrement. Le Centre n'a pas encore pris d'arrangements semblables avec d'autres organismes d'application de la loi et organismes de sécurité.

**2.91** On a besoin d'information sur les mesures prises à la suite des renseignements communiqués par le Centre pour qu'il puisse évaluer non seulement son propre rendement, mais aussi le rendement de l'Initiative dans son ensemble, car les communications de renseignements sont le résultat principal de l'Initiative. On ne peut évaluer l'efficacité de l'Initiative sans connaître l'incidence des communications de renseignements effectuées par le Centre sur les enquêtes et les poursuites relatives à des infractions de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes. Par conséquent, il est dans l'intérêt de tous les partenaires de l'Initiative de collaborer pour établir des mécanismes qui permettront de suivre de près l'utilisation des renseignements communiqués par le Centre et de déterminer leur incidence dans la mesure du possible. Aux fins de la reddition de comptes, des renseignements récapitulatifs sur ces résultats doivent être transmis au Parlement régulièrement.

**2.92 Recommandation.** Le gouvernement devrait établir des mécanismes efficaces pour suivre les résultats des communications de renseignements effectuées, y compris la mesure dans laquelle les renseignements sont utilisés et l'incidence qu'ils ont sur les enquêtes et les poursuites menées relativement à des infractions de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes. Il conviendrait qu'il transmette régulièrement au Parlement des renseignements récapitulatifs sur ces résultats.

**Réponse de Finances Canada.** Bon nombre de partenaires ont déjà commencé à établir des systèmes de suivi permettant d'en savoir plus sur l'utilisation et l'incidence des renseignements communiqués par le CANAFE. En outre, ce dernier mène actuellement des discussions avec les services de police provinciaux et municipaux à propos de méthodes de suivi des renseignements communiqués.

Le Ministère évaluera la fréquence idéale de présentation de rapports au Parlement. Toute mesure redditionnelle supplémentaire devrait servir de complément aux exigences et activités existantes — par exemple, les exigences applicables aux partenaires, les suivis parlementaires prévus et les exigences relatives aux évaluations périodiques, par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, du régime canadien de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement des activités terroristes.

## Conclusion

**2.93** L'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent est une initiative relativement nouvelle et les éléments requis pour en assurer la mise en œuvre efficace et la reddition de comptes au Parlement ne sont pas encore tous en place. Par ailleurs, certaines caractéristiques limitent la capacité de l'Initiative à atteindre son principal objectif, à savoir la détection et la dissuasion en matière de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes.

**2.94 Communication de renseignements financiers.** Les restrictions prévues par la loi limitent la capacité du Centre à fournir des renseignements financiers de qualité sur le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. Les renseignements que le Centre est autorisé à communiquer peuvent être utiles lorsqu'ils se rapportent à une enquête en cours, car ils peuvent corroborer les constatations faites ou offrir de nouvelles pistes. Dans les autres cas, les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité estiment généralement que les renseignements que le Centre leur communique sont trop limités pour justifier une intervention de leur part. En bref, étant donné la façon dont le système fonctionne actuellement, les communications du Centre peuvent contribuer aux enquêtes déjà amorcées, mais elles sont rarement à l'origine de nouvelles enquêtes.

**2.95 Conformité.** Le Centre s'est doté d'un vaste programme de sensibilisation pour aider les entités déclarantes à comprendre leurs obligations. Cependant, il fournit une rétroaction limitée sur leurs déclarations et sur les tendances en matière de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes pour les aider à détecter les opérations douteuses et à produire des rapports de meilleure qualité. Qui plus est, le Centre n'a pas encore mis en œuvre toutes les politiques et les procédures voulues pour surveiller et assurer la conformité des entités aux exigences de la loi. La dispense accordée aux fournisseurs de services juridiques est un autre élément qui nuit à l'efficacité du système.

**2.96 Mécanismes redditionnels.** Les entités qui reçoivent des renseignements du Centre n'ont pas toutes mis en place les mécanismes qui leur permettraient de prendre note de l'utilisation des communications du Centre. Faute de système global de suivi de l'utilisation des déclarations, le Centre n'est pas en mesure d'évaluer l'utilité des renseignements qu'il communique et de savoir quoi faire pour l'améliorer. Il est également impossible d'évaluer le rendement global de l'Initiative ainsi que son incidence sur le blanchiment d'argent et les activités terroristes au Canada.

**2.97** Notre vérification a fait ressortir un certain nombre de mesures que le gouvernement devrait prendre pour rendre l'Initiative plus efficace.

- Étendre le genre de renseignements que le Centre pourrait divulguer, tout en respectant le droit à la vie privée dont jouissent les Canadiens.
- Mettre en œuvre un cadre de gestion visant à fournir une orientation et à améliorer la coordination des efforts déployés au sein de l'administration fédérale et de concert avec les intervenants d'autres paliers de gouvernement et du secteur privé.
- Mettre en place des structures de responsabilisation pour faire en sorte que l'information requise pour évaluer le rendement de l'Initiative soit recueillie et que les résultats obtenus soient communiqués régulièrement au Parlement.

**2.98** La loi exige que l'Initiative fasse l'objet d'un examen parlementaire d'ici le 5 juillet 2005. Le comité parlementaire qui mènera cet examen voudra peut-être se pencher sur ces questions et chercher à savoir si les avocats sont

toujours exclus de l'application de la loi concernant la lutte contre le blanchiment d'argent, comme c'est le cas depuis mars 2003 par suite de leurs contestations devant les tribunaux et de leur gain de cause.



## À propos de la vérification

### Objectifs

La vérification avait pour objectif de déterminer la mesure dans laquelle le cadre de gestion en place pour la mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent

- est bien conçu afin de promouvoir la détection et la dissuasion en matière de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes;
- prévoit la reddition de comptes au Parlement sur les résultats obtenus.

### Étendue et méthode

Le Centre et ses activités constituaient l'objet de la vérification, mais nous avons également examiné les activités liées au blanchiment d'argent menées par d'autres partenaires de l'Initiative, en particulier les relations qu'ils entretiennent avec le Centre.

La vérification visait à déterminer la mesure dans laquelle le gouvernement a élaboré et mis en place des mécanismes, des systèmes et des procédés pour :

- produire et communiquer des renseignements financiers de qualité sur le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes;
- veiller à la conformité aux exigences de la loi concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes;
- recueillir des données sur les résultats obtenus;
- mesurer le rendement et faire rapport sur celui-ci.

Nous nous sommes appuyés sur la base de connaissances établie au cours de notre étude menée en avril 2003 sur la stratégie adoptée par le gouvernement pour lutter contre le blanchiment d'argent. Nous avons également examiné divers documents, lois et règlements pertinents ainsi que les normes internationales élaborées pour la répression du blanchiment d'argent et du financement d'activités terroristes. Nous avons examiné les renseignements communiqués aux organismes d'application de la loi et aux organismes de sécurité ainsi qu'aux unités du renseignement financier étrangères (y compris les rapports d'analyse les justifiant). Nous avons analysé des données et examiné des documents, résultats de sondages et évaluations, dossiers de gestion et rapports de ministères. Nous avons également mené des entrevues avec des représentants de ministères et d'organismes, des membres d'organismes d'application de la loi (services de police fédéraux, provinciaux et municipaux) ainsi que des représentants d'organismes de réglementation fédéraux et provinciaux et d'entités déclarantes.

### Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins

Directeur principal : Basil Zafiriou

Directeur : Richard Domingue

Rose Pelletier

Pour de l'information, veuillez communiquer avec le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).



# Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2004

## Table des matières principale

	Questions d'une importance particulière — 2004 Points saillants
<b>Chapitre 1</b>	La vérification interne dans les ministères et les organismes
<b>Chapitre 2</b>	La mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent
<b>Chapitre 3</b>	Défense nationale — La modernisation des avions de chasse CF-18
<b>Chapitre 4</b>	La gestion des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques
<b>Chapitre 5</b>	Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire
<b>Chapitre 6</b>	Agence du revenu du Canada — Le règlement des différends et l'incitation aux divulgations volontaires
<b>Chapitre 7</b>	Le processus suivi pour répondre aux questions des parlementaires inscrites au Feuilleton
<b>Chapitre 8</b>	Autres observations de vérification
<b>Annexes</b>	

