



#end snowwashing

**Mise en œuvre
d'un registre
pancanadien
de la propriété
effective
accessible au
public**

Options juridiques
et techniques

© 2020 Transparency International Canada. Tous droits réservés.

La reproduction, en tout ou en partie, est autorisée, à condition que la pleine propriété des droits soit reconnue à Transparency International Canada et que cette reproduction, en tout ou en partie, ne fasse l'objet d'aucune vente ou intégration dans les œuvres vendues. Une autorisation écrite doit être demandée à Transparency International Canada si une telle reproduction risque d'adapter ou de modifier le contenu original.

À propos de Transparency International et Transparency International Canada



Transparency International (TI) est la première organisation non gouvernementale mondiale de lutte contre la corruption. Avec plus de 100 antennes dans le monde et un secrétariat international à Berlin, TI a contribué à ce que la corruption soit mise à l'ordre du jour des gouvernements et des entreprises du monde entier. En menant des activités de plaidoyer, de recherche et de renforcement des capacités, TI s'efforce d'œuvrer pour un monde sans corruption.



Transparency International Canada (TI Canada) est l'antenne canadienne de Transparency International. Depuis sa création en 1996, TI Canada a été en première ligne dans la lutte contre la corruption à l'échelle nationale. Outre la promotion de réformes juridiques et politiques sur des problèmes tels que la protection des lanceurs d'alerte, les marchés publics et la divulgation d'informations par les entreprises, nous concevons des outils pratiques pour les entreprises et les établissements canadiens souhaitant gérer les risques de corruption, et nous servons de ressource en matière de lutte contre la corruption pour les organisations de l'ensemble du Canada.

À propos de Canadiens pour une fiscalité équitable



Canadiens pour une fiscalité équitable est une organisation à but non lucratif dont l'objectif est de sensibiliser le public aux questions cruciales de justice fiscale ainsi que de faire évoluer la manière dont les Canadiens abordent la fiscalité. Nous plaidons pour des politiques gouvernementales justes et progressistes visant à construire une économie forte et durable, à réduire les inégalités et à financer des services publics de qualité. L'organisation Canadiens pour une fiscalité équitable croit en la mise en place d'un système fiscal adapté aux capacités des contribuables, dans le but de financer un réseau complet et de qualité de services publics, ainsi que les programmes nécessaires pour répondre à nos besoins sociaux, économiques et environnementaux au XXI^e siècle.

À propos de Publiez ce que vous payez Canada



Publiez ce que vous payez Canada fait partie du mouvement mondial Publiez ce que vous payez qui regroupe des organisations de la société civile œuvrant pour une gouvernance du pétrole, du gaz et des minéraux qui soit ouverte, responsable, durable, équitable et adaptée à tous. Notre mouvement aspire à un monde dans lequel tous les peuples tirent profit de leurs ressources naturelles, aussi bien aujourd'hui que dans le futur. Lancé en 2008, PCQVP-Canada compte aujourd'hui 15 adhérents et mène ses activités de plaidoyer, de recherche et de sensibilisation du public afin de promouvoir et d'améliorer la divulgation d'information sur les activités de l'industrie extractive, en mettant l'accent sur les revenus et les contrats.

Remerciements

Transparency International Canada, Publiez ce que vous payez Canada et Canadiens pour une fiscalité équitable remercient les Fondations Open Society pour leur soutien à la recherche et à la rédaction de ce rapport. Les idées, les opinions et les commentaires contenus dans cette publication relèvent entièrement de la responsabilité de leurs auteurs et ne représentent ni ne reflètent nécessairement les Fondations pour une société ouverte.

Nous tenons à remercier Eugene DiMira et Holly Wu pour leur apport technique lors de l'élaboration de ce rapport. Nous sommes particulièrement reconnaissants du soutien et des conseils offerts par les adhérents du Groupe de travail sur le droit économique de TI Canada :

Charlene Cieslik, Kevin Comeau, Peter Dent, Eric Hansen, Dr Vanessa Lafolla, Jonathan Légaré, Michael Lenczner, Denis Meunier, Alesia Nahirny, Lida Preyma et Adam Ross.

Auteur : Rob Davidson, Veracify

Design : Deana Oulianova, DIMA Design Studio

Tous les efforts ont été déployés pour vérifier l'exactitude de l'information contenue dans ce rapport. Toute l'information était considérée comme correcte en mai 2020. Néanmoins, TI Canada ne peut accepter la responsabilité des conséquences de leur utilisation à d'autres fins ou dans d'autres contextes que ceux prévus. Les recommandations politiques reflètent l'opinion de TI Canada. Elles ne doivent pas être considérées comme représentant le point de vue des adhérents du groupe de travail sur le droit économique ou d'autres parties prenantes, sauf indication contraire.

Table des matières

Résumé	2
Introduction	4
Définir une stratégie de transparence de la propriété effective	6
Priorités pour un registre pancanadien de la propriété effective accessible au public.....	6
Les difficultés de la stratégie de transparence de la propriété effective au Canada.....	7
Regard sur la situation à l'étranger : La Companies House au Royaume-Uni	8
Structure et composantes d'un registre.....	10
Options du cadre du registre canadien de la propriété effective	14
La législation	15
La boîte à outils technique	16
L'architecture de la solution	18
Résumé	22
Annexe A : Méthodologie	24
Références	26

Résumé

L'objectif de ce rapport est de fournir des options sur les modèles législatifs et technologiques permettant de mettre en œuvre un registre pancanadien de la propriété effective accessible au public comme outil clé pour prévenir le blanchiment d'argent.

Le Canada doit encore fournir de nombreux efforts pour mettre fin et remédier aux préjudices provoqués par le blanchiment de fonds provenant d'activités illégales à travers des entités et des dispositifs juridiques canadiens, en exploitant la faiblesse de nos règles en matière de transparence des entreprises pour dissimuler les bénéficiaires effectifs. Au moment où ce rapport est publié, le Canada - et la plupart des pays du monde - traverse une période sans précédent marquée par le transfert accéléré de sommes considérables avec peu de supervision de la part des autorités compétentes. L'instauration du principe de transparence de la propriété effective pourrait limiter les risques d'exploitation de fonds par des sociétés écrans pour des fraudes à l'approvisionnement ou la thésaurisation de fonds de secours. La lutte contre les abus permettra à son tour de gagner en temps, de préserver les moyens de subsistance et de sauver des vies.


La coalition composée de Transparency International Canada, de Canadiens pour une fiscalité équitable et de Publiez ce que vous payez Canada estime que le Canada doit se doter d'un registre pancanadien de la propriété effective accessible au public pour résoudre ce problème.

La nature même du Canada, fondé sur la fédération, soulève la question de savoir comment un tel registre pourrait être mis en œuvre. Les principaux points à prendre en considération sont les suivants : le gouvernement fédéral doit travailler unilatéralement ou avec les provinces et les territoires; les modifications législatives visant à créer un registre; et les technologies à utiliser pour un tel registre.

Nous avons tenu compte de ces questions dans l'élaboration du présent rapport afin de répondre aux préoccupations que différents groupes de parties prenantes ont soulevées ces dernières années concernant un registre pancanadien de la propriété effective accessible au public. Le rapport qui en résulte explore les avantages et les inconvénients des différentes possibilités de mise en œuvre d'un registre pancanadien des ayants droit économiques au Canada afin de faire avancer les discussions entre les parties prenantes.

Pour résumer, nous formulons les recommandations suivantes à l'intention des fonctionnaires qui étudient la mise en œuvre d'un registre pancanadien de la propriété effective accessible au public :

- › examiner la possibilité de créer un registre de propriété effective distinct des registres d'entreprises existants des différentes juridictions, à l'aide de renseignements complémentaires;
- › recueillir des données normalisées sur la propriété effective dans les différentes juridictions, conformément aux normes mondiales de collecte de données;
- › légiférer sur un registre dans le cadre de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (LRPCFAT);
- › œuvrer à l'intégration des identifiants numériques dans le registre pour la vérification des données; et
- › créer un registre sous forme d'architecture centralisée.



La coalition de Transparency International Canada, Canadiens pour l'équité fiscale et Publiez ce que vous payez Canada croit que le Canada a besoin d'un registre pancanadien de propriété effective accessible au public pour arrêter et réparer les dégâts causés par le «blanchiment à la neige».

Introduction

L'objectif de ce rapport est de fournir des options sur les modèles législatifs et technologiques permettant de mettre en œuvre un registre pancanadien de la propriété effective accessible au public comme outil clé pour prévenir le blanchiment d'argent.

La question d'un registre public fait l'objet d'une discussion accrue parmi les décideurs politiques, la société civile et les entreprises du Canada. Le 13 février 2020, le gouvernement fédéral a lancé des consultations sur un registre public de la propriété effective. Le Québec a mené une consultation similaire en 2019, et la Colombie-Britannique a mené une consultation au début de 2020. Cela fait suite à l'adoption par la Colombie-Britannique de la *Land Ownership Transparency Act* en 2019 et de la proposition par le Québec d'un registre public dans son budget 2020-2021.

Un certain nombre d'autres pays ont déjà mis en place des registres de propriété effective accessibles au public (par exemple, le Royaume-Uni, l'Ukraine) ou sont en train de développer des registres (par exemple, les pays de l'UE après la 5e directive européenne contre le blanchiment d'argent (AMLD 5); les membres de l'Initiative pour la transparence des industries extractives).

Le Canada doit encore fournir beaucoup d'efforts pour remédier à la faiblesse de ses règles en matière de transparence des entreprises afin de mettre un terme au blanchiment d'argent ou, pour reprendre l'expression utilisée au Canada, « snow washing » (blanchiment). Un registre pancanadien de la propriété effective accessible au public constituera un outil puissant pour remédier à ce problème en contribuant à dissuader, à détecter, à enquêter et à poursuivre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et l'évasion fiscale. Les arguments en faveur d'un tel registre ont été présentés dans de nombreuses publications et appels à l'action, notamment, mais pas exclusivement :

- Transparency International Canada : Aucune raison de se cacher (« No Reason to Hide »): Démasquer les propriétaires anonymes de sociétés et de fiducies canadiennes¹
- Publiez ce que vous payez Canada : Création d'un registre de la propriété effective transparent et efficace²
- Lettre au ministre Morneau à la recherche d'une réunion sur la propriété effective accessible au public lors de la réunion des ministres des finances^{3,4}

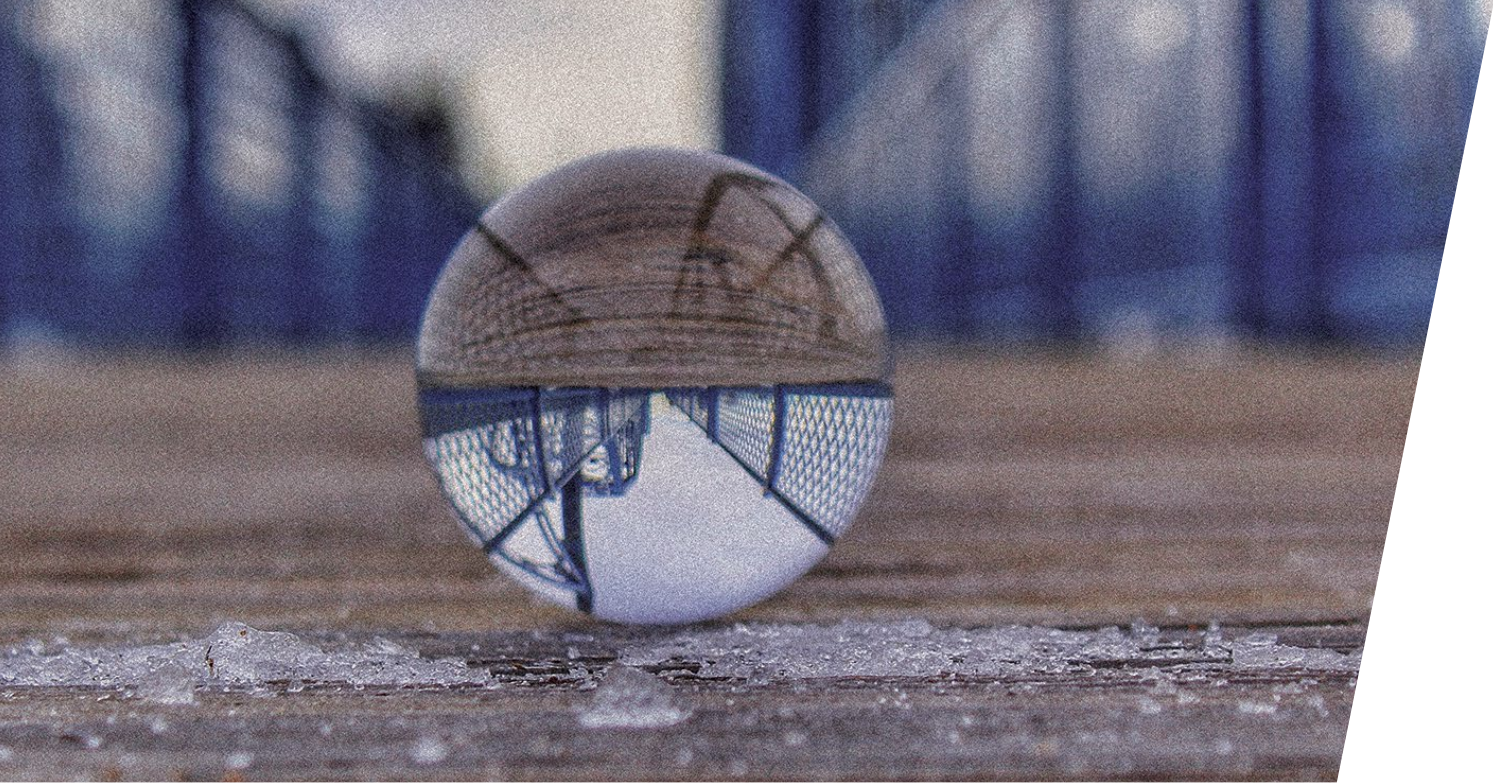
Par ailleurs, la communauté internationale a souligné les faiblesses du Canada en matière de transparence de la propriété des entreprises :

- Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) : Rapport d'évaluation mutuelle Canada - 2016⁵:
 - *Point de conformité technique n° 24, Transparence et propriété effective des personnes morales : Partiellement conforme.*
 - *Point de conformité technique n° 25, Transparence et propriété effective des personnes morales : Non conforme.*
- Transparency International : G20 Leaders ou Laggards :
 - *Transparence de la propriété effective : « Le Canada ne se conforme pas entièrement à l'un des principes du G20. Il est l'un des deux seuls pays du G20 désignés comme ayant un "cadre faible." »⁶*

Outre la discussion sur les raisons pour lesquelles le Canada devrait adopter un registre accessible au public, la nature fédérée de notre pays nous amène à nous demander comment un tel registre pourrait être mis en œuvre. Le gouvernement fédéral pourrait-il créer un registre national unilatéralement, et si tel était le cas, les provinces coopéreraient-elles? Quelle législation faudrait-il modifier ou créer pour établir un registre? Existe-t-il des technologies déjà utilisées par les gouvernements dans différentes juridictions, ou faudrait-il intégrer des technologies émergentes?

Nous avons tenu compte de ces questions dans l'élaboration du présent rapport afin de répondre aux préoccupations que différents groupes de parties prenantes ont soulevées ces dernières années concernant un registre pancanadien de la propriété effective accessible au public. Le rapport qui en résulte explore les avantages et les inconvénients de plusieurs options pour la mise en œuvre d'un registre pancanadien des ayants droit économiques au Canada afin de faire avancer les discussions entre les parties prenantes.

Pour parvenir à ces recommandations, nous avons mené des recherches documentaires, des entretiens individuels avec des experts et deux ateliers avec des fonctionnaires administratifs et des experts techniques. Pour un examen complet de la méthodologie de recherche, y compris un résumé des conclusions des deux ateliers, veuillez consulter **l'annexe A**.



Définir une stratégie de transparence de la propriété effective

Priorités pour un registre pancanadien de la propriété effective accessible au public

Les objectifs généraux d'un registre pancanadien de la propriété effective accessible au public sont simples :

- Fournir un cadre préventif qui décourage le flux de fonds illégaux à travers le système financier et les sociétés du Canada.
- Repérer le blanchiment d'argent provenant de sociétés canadiennes et le contrer.

Si les priorités sont simples, les défis consistent à mettre en œuvre une solution qui soit conforme aux droits individuels des Canadiens en matière de respect de la vie privée, aux règles et divergences réglementaires fédérales-provinciales territoriales (FPT), aux contraintes de coûts et de ressources, et qui atténue les inquiétudes concernant les répercussions d'un registre de propriété effective sur les placements légitimes et la création d'entreprises.

Les difficultés de la stratégie de transparence de la propriété effective au Canada

Avant le lancement récent de consultations sur un registre public, la stratégie de transparence de la propriété effective du Canada était mise en œuvre par le biais de modifications de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* (LCSA) et des lois provinciales équivalentes qui obligent les sociétés à conserver en interne leur propre information sur la propriété effective. Ces mesures sont provisoires dans le cadre d'un processus en plusieurs étapes, ce qui est positif. En effet, cela ne répond à aucune des deux priorités d'un registre pancanadien de la propriété effective accessible au public qui sont mises en évidence ci-dessus dans la section III A.

Tout d'abord, les amendements à la LCSA exigent que les forces de l'ordre fassent une demande d'informations sur la propriété effective de la société, ce qui aurait pour effet d'avertir les criminels et leur donnerait suffisamment de temps pour déplacer tout actif problématique.

Quant à la capacité des services de maintien de l'ordre à détecter et à engager des poursuites en cas d'activités de blanchiment d'argent, la portée limitée de la stratégie actuelle impose une dure confrontation avec la réalité. Non seulement les criminels seront avertis, mais les services de maintien de l'ordre seront confrontés à une charge supplémentaire puisqu'ils devront faire une demande au lieu de consulter anonymement un registre public. Dans un rapport de 2019 mis en service par le procureur général de la Colombie-Britannique, l'ancien commissaire adjoint de la GRC, Peter German, a fait les constatations suivantes :

« ... l'équipe de la GRC chargée de la lutte contre le blanchiment d'argent manque de personnel dans plus des trois quarts des cas. Sur les 26 postes de la branche fédérale des crimes graves organisés, seuls cinq sont pourvus. Les cinq hauts responsables sont chargés de transmettre les affaires criminelles potentielles au bureau de la confiscation civile de la Colombie Britannique. »⁷

Au cours d'un atelier réunissant les parties prenantes⁸ dans le cadre des recherches menées pour ce rapport, un participant de la GRC a réaffirmé la lutte qu'ils mènent aux côtés des provinces et des territoires pour obtenir des données leur permettant d'agir dans le cadre d'enquêtes sur le blanchiment d'argent et, dans certains cas, les coûts élevés d'accès aux données en raison des frais imposés par les gouvernements provinciaux et territoriaux obtenir des renseignements sur les entreprises.

L'absence d'une base de données centralisée permettant de repérer d'éventuelles activités de blanchiment d'argent et le manque de ressources d'enquête (tant humaines que financières) ne posent pas beaucoup de problèmes aux mauvais acteurs. Du point de vue de l'évaluation des risques, il est peu probable qu'une société engagée dans le blanchiment d'argent s'inquiète d'être exposée au risque dans le cadre du plan canadien actuel. Le manque de ressources d'enquête ne fait qu'accroître la nécessité d'un registre accessible au public pour que les établissements financiers canadiens, la société civile et les organismes internationaux de surveillance de la lutte contre le blanchiment d'argent (LBA) puissent venir compléter les capacités limitées de la GRC.

Regard sur la situation à l'étranger : La Companies House au Royaume-Uni

En 2015, la *Small business, Enterprise and Employment Act 2015* (Loi britannique sur les petites entreprises, les entreprises et l'emploi de 2015), qui a modifié la *Companies Act* (Loi sur les sociétés de 2006) a attribué le lancement en 2016 du registre des particuliers ayant un contrôle important (People with Significant Control ou PSC) - un registre de propriété effective gratuit et accessible au public, géré par la Companies House et relevant du département des Affaires, de l'Énergie et des Stratégies industrielles (BEIS). À bien des égards, ce registre est à la pointe de la lutte contre la corruption et de la transparence. En tant que pionnier, il a également rencontré des problèmes et des difficultés de croissance. En mai 2019, l'ONG de lutte contre la corruption Global Witness a analysé l'état du registre des CSP, en se basant principalement sur l'autoévaluation⁹ du gouvernement britannique et sur les données ouvertes que fournit le registre accessible au public. Global Witness a documenté les problèmes de qualité des données, notamment le manque de normalisation de certains champs de données, qui a conduit à un certain nombre de signaux d'alerte comme l'exclusion des sociétés ayant droit économique. Dans le cadre de cette étude, Global Witness a formulé les recommandations suivantes.

- Le gouvernement britannique devrait clairement mandater la Companies House, et lui donner les moyens, de vérifier les données relatives à la propriété effective soumises et de sanctionner les cas de non-conformité.
- Companies House devrait développer la capacité d'identifier et d'enquêter sur les activités suspectes révélées par l'analyse des données, en coordination avec les autres départements gouvernementaux concernés.
- Les lacunes réglementaires et législatives qui permettent aux sociétés de déposer des déclarations de propriété effective douteuses devraient être comblées¹⁰.

Le 6 août 2019, le Royaume-Uni a clôturé une consultation visant à obtenir des recommandations pour la réforme des PSC. Les objectifs de la réforme proposée sont conformes aux recommandations de Global Witness :

« La consultation vise à recueillir des avis sur une série de réformes destinées à limiter le risque d'abus :

- savoir qui crée, gère et contrôle les sociétés
- améliorer l'exactitude et la convivialité des données du registre des sociétés
- la protection des informations personnelles dans le registre
- assurer le respect des règles, partager les renseignements et prendre d'autres mesures pour dissuader les abus à l'encontre des personnes morales »¹¹

Bien que les résultats n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du présent document, l'ONG OpenOwnership, active dans le domaine de la transparence des entreprises, a recommandé que le seuil de « contrôle important » soit ramené de 25 % à 10 %.¹²

Le registre des PSC, avec tous ses défauts, a été bloqué par les opposants à la transparence de la propriété effective, dans une tentative de montrer que les registres ouverts sont inefficaces. Plutôt que d'être un critère de référence, le registre de la CFP constitue en réalité un cas d'essai qu'il convient d'améliorer. Le gouvernement britannique a mené des consultations sur la manière d'améliorer le registre, et d'autres juridictions peuvent tirer des enseignements de ses erreurs et de ses lacunes.

ACTION Le Canada doit se pencher sur les PSC actuels du Royaume-Uni et sur les réformes qu'il prévoit.

Le gouvernement canadien devrait également envisager de s'associer à la Companies House pour intégrer les représentants canadiens (ministère des Finances, comité d'examen de l'architecture d'entreprise) dans le processus de réforme et l'environnement des PSC, en vue de partager les connaissances, d'établir des relations et de mettre en commun un ensemble de technologies.

Structure et composantes d'un registre


La majeure partie du discours du gouvernement concernant la transparence de la propriété effective se concentre sur les défis d'un registre de la propriété effective accessible au public. Tous les arguments avancés pour faire reculer la création d'un registre central, de la complexité du cadre juridique canadien aux craintes que les sociétés renoncent à immatriculer leurs activités au Canada, ont été invoqués. Il est donc important de définir ce qu'est un registre de propriété effective et ce qu'il n'est pas, notamment en le comparant aux registres des sociétés et en examinant quelles données il recueillerait et publierait.

Distinction entre un registre de propriété effective et les registres de sociétés

Au cours d'un atelier des parties prenantes, il est apparu clairement que la plupart des ministères provinciaux et fédéraux responsables de la tenue des registres des sociétés considèrent l'idée d'un registre de propriété effective comme une extension des registres des sociétés existants pour la création de sociétés légales au Canada. Bien qu'il s'agisse d'une option, ce n'est pas la seule. Les informations relatives à la propriété effective pourraient également être publiées dans un registre distinct. Les informations relatives aux ayants droit économiques peuvent être fournies soit dans

- 1 les registres de sociétés aux échelons fédéral, provincial et territorial; ou**
- 2 un registre distinct de la propriété effective (qu'il soit central ou administré au niveau FPT)**

Les registres des sociétés et les registres de propriété effective remplissent des fonctions et s'adressent à des publics différents. Un registre des sociétés est destiné à recueillir les statuts d'une société dans une juridiction donnée, à délivrer un numéro d'immatriculation et à tenir un dossier sur cette société. Un registre de propriété effective sert à mettre à jour les informations sur la propriété effective d'une société. Bien que ces deux éléments présentent un intérêt pour les entreprises et les autorités fiscales, la mise en place d'un registre de la propriété effective a renforcé l'intérêt des services de maintien de l'ordre et de la société civile pour surveiller et garantir que les sociétés ne sont pas exploitées de manière abusive par des potentiels criminels.



D'après les conclusions issues de nos ateliers des parties prenantes, le fait de lier les données relatives à la propriété effective aux registres des sociétés existants alimente les inquiétudes quant aux coûts, à la perte de contrôle et aux formalités administratives supplémentaires qu'entraîne la création d'une nouvelle société dans une juridiction canadienne. En conséquence, la Coalition recommande aux décideurs politiques d'évaluer la possibilité de mettre en place un registre de la propriété effective qui soit distinct, centralisé, pancanadien et axé uniquement sur les exigences en matière de propriété effective (c'est-à-dire qui ne soit pas une extension des registres de sociétés provinciaux, territoriaux et fédéraux existants). Cette démarche n'exclut pas l'utilisation des mêmes identificateurs de sociétés dans chacun des registres - ce que nous encourageons d'ailleurs, afin que les entités autorisées puissent fusionner les données en vue d'optimiser le respect de la réglementation et la connaissance des enquêtes.

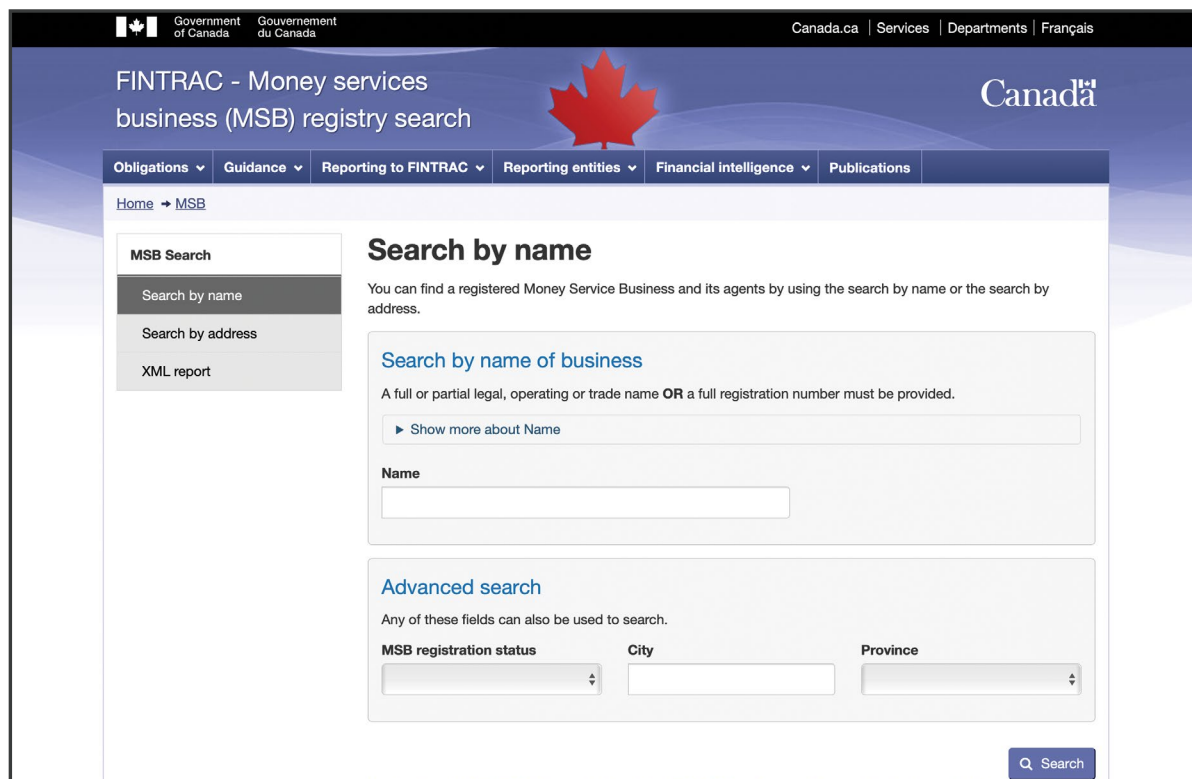
Le système de double registre de la Companies House au Royaume-Uni, ainsi que le rapport du Comité permanent des finances de la Chambre des communes canadienne reconnaissant l'intérêt du modèle britannique, devraient permettre de mieux comprendre à quoi pourrait ressembler la mise en place d'un registre distinct pour les données relatives aux ayants droit économiques.

Priorité au registre central / national autonome

Au cours de l'atelier des parties prenantes, les participants gouvernementaux se sont accordés à dire qu'un registre central des propriétés effectives se heurterait à la résistance des gouvernements provinciaux et territoriaux. Cela tenait davantage à la crainte de perdre le contrôle de leurs registres de sociétés respectifs qu'aux préoccupations concernant la divulgation de la propriété effective. L'immatriculation centralisée des informations relatives à la propriété effective ne doit pas être considérée comme différente de l'immatriculation centralisée des informations fiscales.

Dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent au Canada, il existe déjà un exemple de registre central pour les entreprises, quel que soit leur lieu d'enregistrement au Canada : les entreprises de services monétaires (ESM). Un registre central a été créé dans le cadre du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE). Cette mesure constitue un précédent pour la mise en place d'un registre central destiné à fournir des services et des capacités de lutte contre le blanchiment d'argent¹³. Cela constitue un précédent pour la mise en place d'un registre central destiné à fournir des services et des capacités de lutte contre le blanchiment d'argent.

Fig. 1: Recherche dans le registre des ESM du CANAFE



The screenshot shows the 'FINTRAC - Money services business (MSB) registry search' page. At the top, there is a navigation bar with the Government of Canada logo and links for 'Canada.ca', 'Services', 'Departments', and 'Français'. Below this is a header with the title 'FINTRAC - Money services business (MSB) registry search' and the Canada wordmark. A main navigation menu includes 'Obligations', 'Guidance', 'Reporting to FINTRAC', 'Reporting entities', 'Financial intelligence', and 'Publications'. The breadcrumb trail shows 'Home > MSB'. On the left, there is a sidebar menu for 'MSB Search' with options: 'Search by name', 'Search by address', and 'XML report'. The main content area is titled 'Search by name' and includes the text: 'You can find a registered Money Service Business and its agents by using the search by name or the search by address.' There are two search sections: 'Search by name of business' with a text input field and a 'Show more about Name' link, and 'Advanced search' with three dropdown menus for 'MSB registration status', 'City', and 'Province'. A 'Search' button is located at the bottom right of the search area.

Données requises pour un registre

Lors de l'atelier des parties prenantes et de l'atelier technique, des inquiétudes ont été exprimées quant à la difficulté d'harmoniser les données sur la propriété effective dans les juridictions FPT. Une telle difficulté ne se poserait pas si un accord était conclu entre les gouvernements FPT concernant la collecte de données normalisées. La Coalition recommande de recueillir les données suivantes :

Tableau 1 : Données sur la propriété effective

Champ de données	Divulgaration publique ou privée	Justification de la collecte et/ou de la divulgation
Un numéro d'identification unique qui montre les liens avec d'autres entités commerciales sur lesquelles l'individu a un contrôle important (généralisé par la base de données elle-même)	Public	Évite la confusion entre les personnes enregistrées sous le même nom
Nom légal complet	Public	Nécessaire pour l'identification – aide aux lanceurs d'alerte
Tous les autres noms couramment utilisés	Public	Nécessaire pour identifier les personnes qui n'utilisent pas leur nom légal exact
Date de naissance	Partiel (mois, année) – Public Complet (jour, mois, année) – Privé	Améliore l'identification positive – aide les lanceurs d'alerte
Adresse résidentielle habituelle	Privé	Améliore l'identification positive; fournit des informations utiles aux services de maintien de l'ordre et aux autres autorités.
Adresse de service ou de correspondance	Public	Permet la correspondance si l'adresse principale n'est pas une adresse professionnelle.
Pays de la résidence fiscale principale	Privé	Important pour les établissements financiers et permet à l'ARC et à d'autres agences fiscales d'identifier les informations sur les contribuables
Pays de résidence habituelle	Privé	Améliore l'identification positive – aide les lanceurs d'alerte
Citoyenneté(s)	Privé	Aide à établir l'identité; les services de maintien de l'ordre ont besoin de ces informations pour la coopération internationale
Nature et périmètre de l'intérêt économique détenu	Public	Précise si la personne possède ou contrôle une société et dans quelle mesure
Jour où la personne physique est devenue ou a cessé d'être un ayant droit économique	Public	Fixe un calendrier pour l'achat ou la vente d'actions, etc.
Statut de personne politiquement exposée et/ou responsable d'une organisation internationale	Public	Cela est particulièrement utile pour les entités déclarantes, car cela les aide à remplir leurs obligations en vertu de la <i>Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes</i> .

Les exigences en matière de données ne doivent pas être différentes pour chaque société et/ou chaque personne. Afin de simplifier davantage les données collectées et de les rendre plus sûres pour l'avenir, nous recommandons l'adoption de la norme de données sur la propriété effective (Beneficial Ownership Data Standard - BODS) d'OpenOwnership¹⁴, décrite plus en détail à la **page 17**.

Dans le budget 2020-2021 du Québec¹⁵, les renseignements relatifs aux ayants droit économiques devront être déclarés au REQ (Registre des entreprises) :

- Nom et prénom
- Adresse de résidence ou de correspondance (choix de l'ayant droit économique)
- Mois et année de naissance
- Type et pourcentage de contrôle



Options du cadre du registre canadien de la propriété effective

Maintenant nous avons établi le contexte et les priorités d'un registre pancanadien de la propriété effective accessible au public, nous pouvons explorer la législation, les diverses technologies et les cadres qui en découlent, nécessaires à la mise en œuvre réussie du registre.

Deux approches fondamentales peuvent être adoptées par le Canada pour mettre en place un registre de la propriété effective accessible au public :

- ▶ Un système fédéral, provincial et territorial fédéré et réparti de registres indépendants. Selon ce modèle, chaque juridiction décide quelles données sont collectées et quand et si elles sont partagées vers un registre commun.
- ▶ Un système de registre centralisé créé pour collecter toutes les données des juridictions participantes tout en fournissant des capacités de gestion des données pour permettre à chaque juridiction de contrôler son niveau de participation.

Nous reviendrons sur ces deux modèles après avoir examiné les cadres législatifs et les outils techniques disponibles.

La législation

Fédéral

Il est peu probable qu'une nouvelle législation définisse la nécessité d'un registre pancanadien de la propriété effective accessible au public et institutionnalise les règles et règlements nécessaires, et elle se heurterait à de nombreux obstacles. Il est plus approprié d'envisager la mise à jour de la législation existante, en particulier la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement du terrorisme* (LRPCFAT). Une mise à jour complète de la LRPCFAT, suivant le même chemin que les révisions de la MSB, permettrait à la législation idoine de mettre en place un registre centralisé.

Alors que la Loi sur la protection de la vie privée et la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE) font l'objet d'un examen et d'une révision¹⁶, il est important de clarifier tous les aspects de la LRPCFAT liés à la protection de la vie privée, y compris l'ajout proposé d'un registre pancanadien de la propriété effective accessible au public. Une attention particulière devrait être accordée aux éléments de données sensibles des différents bénéficiaires effectifs, tels que la citoyenneté et le pays de résidence fiscale.



Il serait également prudent d'examiner la manière dont le Royaume-Uni traite les personnes politiquement exposées (PPE), à la fois actuellement et dans les mises à jour proposées de la législation britannique appropriée.



L'adaptation à la LPRPDE des lois provinciales jugées essentiellement similaires à la LPRPDE doit être examinée dans l'optique d'un registre pancanadien de la propriété effective.

Provinces et territoires

En adoptant la voie législative définie par l'inclusion des ESM dans la LRPCFAT, la nécessité de promulguer et d'harmoniser les lois provinciales et territoriales devrait être réduite au minimum. Cela simplifiera les mesures législatives requises et évitera les problèmes d'arbitrage législatif provincial et territorial, où les sociétés peuvent « magasiner » à la recherche de juridictions d'enregistrement offrant des exigences réduites en matière d'information.

Comme mentionné dans la section fédérale ci-dessus, les provinces devront revoir leur législation en matière de protection de la vie privée, principalement pour s'aligner sur la Loi sur la protection des renseignements personnels et la modernisation de la LPRPDE, mais aussi pour permettre des exigences spécifiques de déclaration de propriété effective.

Coordination FPT

Les accords de coordination fiscale conclus entre les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral offrent une perspective permettant de plaider en faveur d'un registre centralisé.¹⁷ Tout comme le recouvrement des impôts, la centralisation d'un registre de propriété effective accessible au public présente des coûts et des avantages stratégiques :

- › Rentabilité
- › Tirer parti de l'offre limitée, des compétences en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et des compétences techniques hautement spécialisées
- › Des messages cohérents et coordonnés aux entreprises canadiennes
- › Éliminer ou réduire l'arbitrage juridictionnel

La boîte à outils technique

Identités numériques

Les identifications numériques promettent de faciliter le traitement des données relatives à la propriété effective des sociétés et des particuliers et de les rendre plus utiles pour les rapports de conformité. D'un point de vue technique, la plupart des sociétés et des particuliers possèdent déjà des certificats numériques, mais ceux-ci sont généralement cloisonnés sur des comptes individuels en ligne, lesquels manquent de fiabilité, de sécurité, et sont difficiles à vérifier. Les banques canadiennes se tournent vers un cadre généralisé d'identification numérique et le Conseil canadien pour l'identification et l'autorisation numériques (DIACC) travaille sur un cadre de confiance pancanadien pour fournir l'infrastructure nécessaire aux identifications numériques au Canada.

Compte tenu de la définition des identités numériques, nous pouvons définir l'identification numérique comme une méthode par laquelle des dépositaires d'informations de confiance (par exemple, des gouvernements et des réseaux de confiance) vérifient en toute sécurité l'existence d'une personne et son identité en ligne.

Les identifications numériques des sociétés seront d'abord plus faciles à mettre en œuvre et pourront être synchronisées avec les projets du ministère fédéral de l'innovation, des sciences et de l'industrie (Industry Canada) qui envisagent également de mettre en place un système d'identification numérique pour les sociétés. Le processus de vérification mis en place pour l'octroi de cartes d'identité numériques aux sociétés contribuera également à garantir la véracité des informations relatives aux sociétés dans le registre¹⁸. Le service de vérification de l'identité numérique peut par exemple permettre à un utilisateur d'éviter la duplication de documents de vérification des antécédents en lui permettant de partager ses informations vérifiées provenant d'un établissement de confiance effectuant des vérifications d'antécédents (par exemple, un établissement financier) avec un autre fournisseur de services (par exemple, un assureur ou une licence gouvernementale) afin qu'il n'ait pas à effectuer sa propre vérification d'antécédents en double¹⁹.

Il serait également utile de disposer d'identifiants numériques pour les ayants droit qui sont des particuliers, mais il faut que l'espace réservé aux identifiants numériques personnels évolue au Canada pour qu'un registre des ayants droit soit viable. Il est nécessaire de réaliser des progrès dans la manière dont les cartes d'identité numériques sont connectées aux cartes d'identité provinciales et aux passeports canadiens avant qu'il ne soit plus facile pour les ayants droit économiques individuels d'obtenir leur carte d'identité numérique²⁰.

Informatique en nuage

L'informatique en nuage implique que les organisations, y compris les gouvernements, poussent les environnements informatiques hors de leurs propres installations et vers des services de nuage comme Amazon AWS, Microsoft Azure, Google Cloud et un nombre croissant d'acteurs de niche. L'utilisation de l'informatique en nuage rend le déploiement, le partage et la mise à jour de systèmes complexes plus faciles et plus efficaces.

L'informatique en nuage est liée à la discussion sur le registre de la propriété effective, car il permet à tous les gouvernements FPT d'avoir plus facilement accès à un registre centralisé. Un registre basé sur le nuage peut être conçu pour permettre à chaque partie prenante d'accéder de manière appropriée aux données des sociétés enregistrées. Les solutions d'informatique en nuage peuvent fournir les technologies et les pratiques de cybersécurité les plus avancées et les plus robustes, et permettre une réponse rapide aux nouvelles cybermenaces.

Norme de données de propriété effective d'OpenOwnership



Comme indiqué ci-dessus, afin de simplifier davantage les données collectées et

de les rendre plus pérennes, nous recommandons l'adoption de la²¹ norme de données de propriété effective (BODS) d'OpenOwnership. La norme BODS « décrit quelles données doivent être partagées et comment ... et fournit des directives sur les processus de publication et l'utilisation des données »²².

En utilisant BODS, le Canada peut choisir de recueillir les données désignées dans le tableau 1, lequel énumère les champs pour la collecte de données. Toutefois, dans l'hypothèse où les besoins en données devraient s'accroître à l'avenir, BODS offre des possibilités d'extension et, comme il est livré via JavaScript Object Notation (JSON²³), les systèmes sous-jacents pourraient être facilement modifiés par les autorités canadiennes. De plus, en utilisant une norme internationale ouverte, le Canada aurait l'avantage de respecter ses obligations internationales en matière de partage des données sur la propriété effective et pourrait facilement exploiter les logiciels et les algorithmes (par exemple, l'analyse de conformité de la propriété effective) développés par les associés internationaux qui adoptent également BODS.



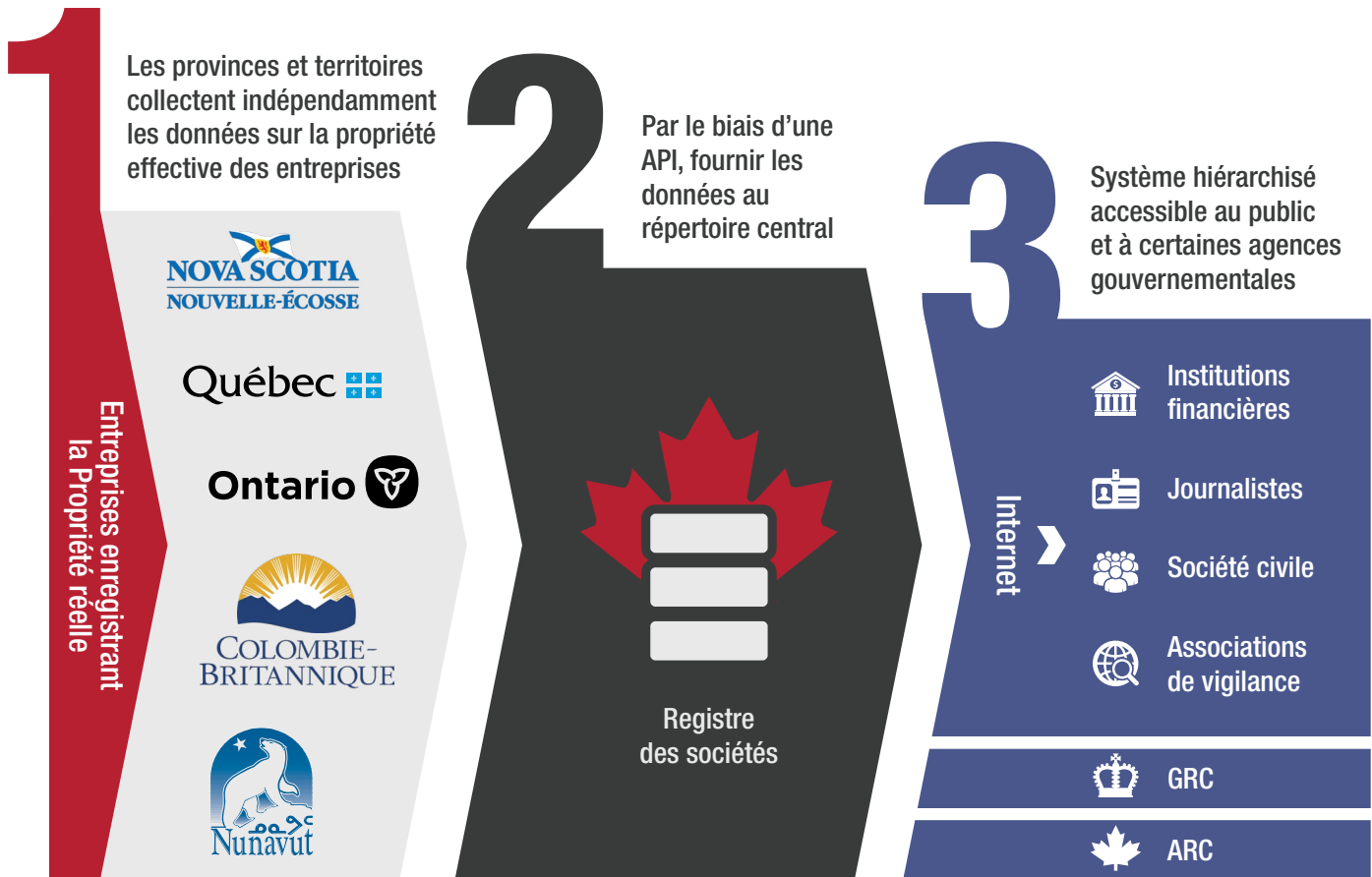
L'architecture de la solution

Une architecture fédérée et distribuée

L'une des options disponibles pour mettre en place un registre de propriété effective accessible au public consiste à demander aux provinces et territoires de collecter indépendamment les données relatives à la propriété effective, puis de les transmettre au répertoire central. Les éléments recommandés sont les suivants :

- Élaboration en collaboration (entre les gouvernements fédéraux, provinciaux et territoriaux) de mécanismes de collecte de données et de protocoles de soutien.
- Utilisation d'une norme de données ouverte et internationale comme OpenOwnership's BODS.
- Base de données et portail centralisés du registre de la propriété effective pour la gestion de l'accès et de la conformité, permettant aux fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux autorisés de gérer leurs données.
- Une interface de programmation d'applications (API)²⁴ permettant aux provinces et territoires de télécharger les données relatives à la propriété effective dans un répertoire central.
- Identifiants numériques pour les identificateurs uniques d'entreprises (facultatif).

Architecture fédérée et distribuée



Avantages en matière d'architecture

- ▶ Permet aux provinces et territoires fédéraux de mieux contrôler les données incluses dans un registre lors de leur collecte.
- ▶ Permet aux provinces et territoires fédéraux de déterminer le meilleur moment pour collecter les données sur la propriété effective des entreprises :
 - lors de la constitution en société (ou dans un nombre fixe de jours après la constitution);
 - lors de la déclaration d'impôt.

Défis en matière d'architecture

- ▶ Coûts de développement et infrastructure de données importants requis par toutes les provinces et territoires (surtout si chaque province met en œuvre sa propre solution sans partager les coûts de développement).
- ▶ Perte potentielle de la qualité uniforme du registre central.
- ▶ Potentiel d'arbitrage législatif lorsque les entreprises peuvent choisir de s'enregistrer dans une juridiction spécifique qui exige moins d'informations sur la propriété effective.
- ▶ Augmentation de la cybermenace en raison du transfert de données basé sur l'API. Il s'agit d'un risque, car les données collectées par les provinces et territoires devront être transférées au répertoire central et ce transfert de données introduit des cybermenaces supplémentaires, car les mauvais acteurs peuvent potentiellement intercepter et/ou modifier les données pendant ce transfert.

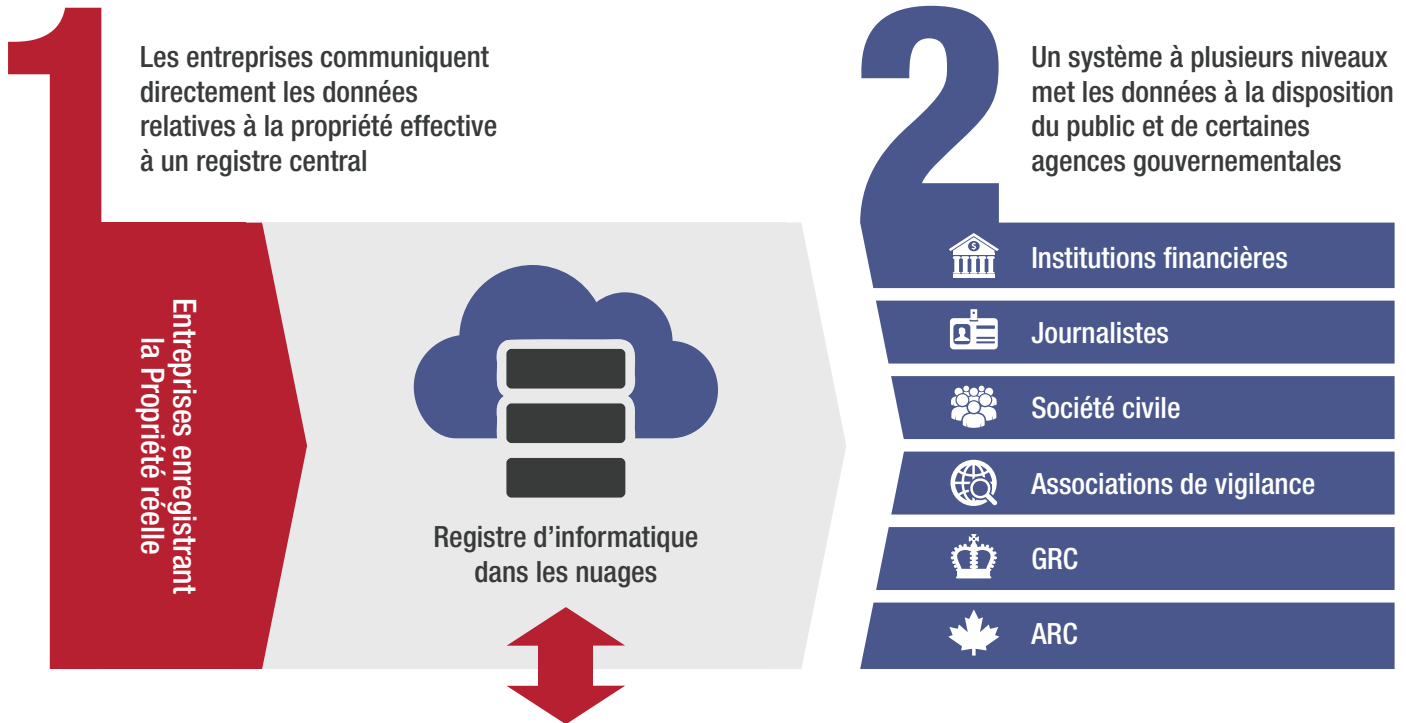


Une architecture centralisée

La deuxième option consiste à créer un système centralisé dont toutes les juridictions peuvent faire partie, selon leur propre calendrier. Les éléments recommandés sont les suivants :

- Un portail unique pour le registre pancanadien de la propriété effective accessible au public afin de collecter les données relatives à la propriété effective.
- Adoption et utilisation de BODS de OpenOwnership.
- Une base de données centralisée du registre et un système de gestion du contrôle d'accès et un portail pour la gestion de l'accès et de la conformité afin de permettre à chaque juridiction de contrôler son niveau de participation et de partage des données.
- Des identificateurs numériques pour les identificateurs uniques des entreprises.

Centralisé, Architecture



Avantages en matière d'architecture

- L'adaptation du système à la demande accrue des utilisateurs est automatique.
- Les coûts de développement et de maintenance sont réduits.
- Permet de gérer la qualité des données collectées, car elles sont collectées sous une représentation standard des données.
- Plus facile à gérer la qualité des données collectées, car elles sont collectées sous une représentation standard des données.
- Réduction de la cybermenace en raison d'un transfert minimal de données en dehors du système. Il n'est pas nécessaire d'envoyer les données au système central via les API pour avoir une vue globale des données, car toutes les données sont collectées ensemble dans le nuage.


Défis en matière d'architecture

- Le manque actuel d'expérience des gouvernements FPT en matière de systèmes de nuage pour le public
- Une vigilance constante et des mises à jour de la sécurité pour contrer l'évolution constante des cybermenaces.

Résumé

Pour résumer, nous formulons les recommandations suivantes à l'intention des fonctionnaires qui étudient la mise en œuvre d'un registre pancanadien de la propriété effective accessible au public :

- › Mener une étude de faisabilité sur la création d'un registre de la propriété effective distinct des registres des sociétés juridictionnels existants, mais utilisant des renseignements complémentaires.
- › Recueillir des données normalisées dans les juridictions qui suivent les normes mondiales.
- › Légiférer sur un registre dans le cadre de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (LRPCFAT).
- › Travailler à l'intégration des identifiants numériques dans le registre pour la vérification des données.
- › Mettre au point un registre fonctionnant comme une architecture centralisée.

An aerial photograph of a city skyline, likely Toronto, with a large body of water (Lake Ontario) in the background. The city is densely packed with skyscrapers and buildings. The text is overlaid on the middle part of the image.

**Un registre des bénéficiaires effectifs
pancanadien accessible au public
constituera un outil puissant pour remédier
au «blanchiment à la neige» en aidant à
dissuader, détecter, enquêter et poursuivre
le blanchiment d'argent, le financement du
terrorisme et l'évasion fiscale.**

Annexe A

Méthodologie

La majeure partie des sources significatives de ce rapport a été trouvée grâce à des recherches secondaires sur les rapports des ONG canadiennes et internationales de transparence et de lutte contre la corruption, sur les activités et les rapports gouvernementaux nationaux et internationaux et sur les rapports journalistiques sur l'évolution de la propriété effective au Canada. L'auteur du rapport a également mené des entretiens individuels avec des experts et animé deux ateliers :

- 1 **Atelier des parties prenantes**
- 2 **Atelier technique**

Atelier des parties prenantes

Un atelier des parties prenantes s'est tenu le 29 mai 2019 à Ottawa pour discuter avec les fonctionnaires administratifs fédéraux et provinciaux des avantages d'un registre de propriété effective accessible au public et pour examiner leur compréhension et leurs préoccupations quant à l'impact d'un tel registre.

Idées clés :

- Préoccupation concernant l'augmentation des frictions et des coûts pour les entreprises canadiennes et la façon dont cela peut constituer un désavantage concurrentiel pour les premiers arrivants qui perdent l'enregistrement de leur société par suite d'un arbitrage réglementaire.
- Le manque de données de qualité et cohérentes des provinces pour les enquêtes des services de maintien de l'ordre sur la propriété effective et le coût élevé de l'accès aux données dans certaines provinces.
- Au Québec, une nouvelle loi est nécessaire pour partager les informations sur la propriété effective avec le gouvernement fédéral.
- La reconnaissance que le plus grand obstacle peut être un changement de culture pour le gouvernement, car il a toujours protégé les données comme les informations sur la propriété effective de la sphère publique.

Atelier technique

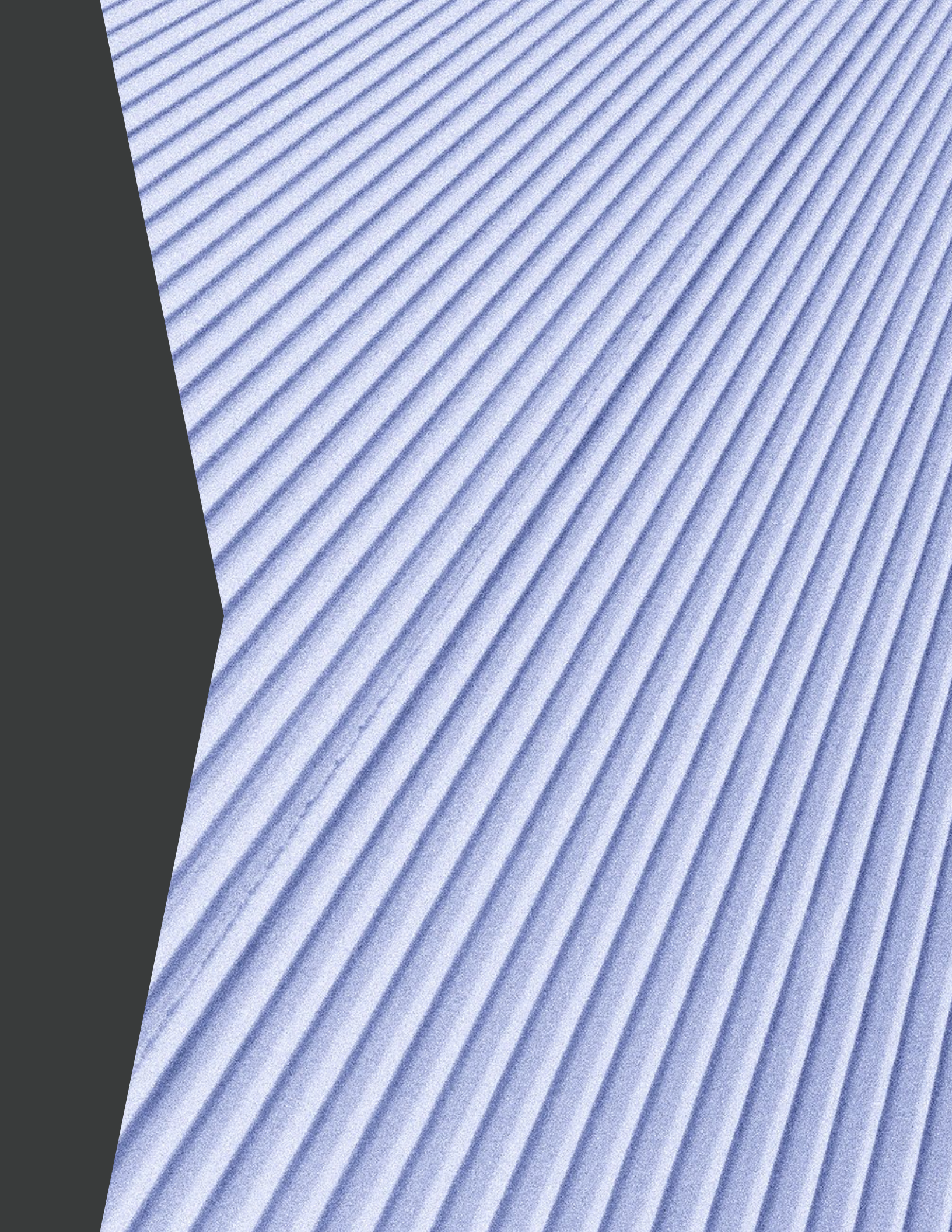
Un atelier technique s'est tenu le 25 juin 2019 à Toronto, réunissant des experts de l'industrie et de la société civile en matière de transparence de la propriété effective pour discuter des exigences réglementaires et techniques d'un registre.

Idées clés :

- L'objectif du registre est de dissuader les mauvais acteurs d'exploiter l'environnement commercial canadien pour blanchir de l'argent et d'identifier les mauvais acteurs qui exploitent l'environnement commercial canadien.
- Une grande partie de la discussion sur la réglementation s'est concentrée sur les éléments de données à représenter dans le registre. Il y a eu des préoccupations claires concernant le partage des dates de naissance complètes (le consensus était que l'année de naissance est suffisante), de la citoyenneté, du lieu de résidence fiscale et des informations sur les personnes politiquement exposées. Le processus de restriction de l'accès aux informations sur les personnes figurant dans le registre des particuliers ayant un contrôle important (PSC) du Royaume-Uni a été discuté comme modèle pour le Canada.
- La vérification des données sur la propriété effective soumise a été désignée comme le plus grand problème pour un registre afin d'atteindre l'objectif fixé. Sans vérification, les avantages d'un registre de propriété effective ne peuvent être réalisés et peuvent encourager les législateurs à prétendre que le problème est résolu parce qu'un registre public est disponible. La véracité des données relatives à la propriété effective doit être primordiale dans la conception du registre et la promulgation de la réglementation.

Références

- 1 Adam Ross : «No Reason to Hide : Unmasking the Anonymous Owners of Canadian Companies and Trusts (Aucune raison de se cacher : Démasquer les propriétaires anonymes de sociétés et de fiducies canadiennes) », <https://static1.squarespace.com/static/5df7c3de2e4d3d3fce16c185/t/5dfb8a955179d73d7b758a98/1576766126189/no-reason-to-hide.pdf>, Transparency International Canada, 2016.
- 2 Mora Johnson : « Création d'un registre de la propriété effective transparent et efficace », <https://www.pwyp.ca/s/building-a-transparent-effective-beneficial-ownership-registry-english-interactive.pdf>, Publiez ce que vous payez Canada, 31 décembre 2017.
- 3 Lettre au ministre Morneau à la recherche d'une réunion sur la propriété effective accessible au public lors de la réunion des ministres des Finances.
- 4 Veuillez consulter le site Web de la campagne de la coalition pour toutes les ressources et les appels à l'action : www.endsnowwashing.ca.
- 5 Groupe d'action financière et Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux » Rapport d'évaluation mutuelle Canada - 2016, <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-canada-2016.html>, 2016.
- 6 Maïra Martini, Maggie Murphy: Leaders Or Laggards, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/g20_leaders_or_laggards, Transparency International, 2018.
- 7 CBC News, « No federally funded RCMP officers dedicated to money laundering in B.C., report reveals »(Aucun haut responsable de la GRC financé par le gouvernement fédéral ne se consacre au blanchiment d'argent en C.-B.), <https://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/peter-german-money-laundering-report-2019-1.5089036>, 9 avril 2019.
- 8 Veuillez consulter l'annexe 1 sur la méthodologie pour une explication complète des ateliers des parties prenantes utilisés pour mener les recherches pour ce rapport.
- 9 Examen de la mise en œuvre du document de recherche numéro 2019/005 du PSC Register BEIS (Registre des PSC du BEIS).
- 10 Global Witness, "The Companies We Keep", <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/anonymous-company-owners/companies-we-keep/>, juillet 2019.
- 11 <https://www.gov.uk/government/consultations/corporate-transparency-and-register-reform>.
- 12 Soumission de la consultation Openownership.
- 13 ESM - CANAFE.
- 14 BODS, <http://standard.openownership.org/en/v0-1/>.
- 15 Gouvernement du Québec, « Budget 2020-2021 », http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2020-2021/en/documents/Budget2021_AdditionalInfo.pdf, 2020.
- 16 Innovation, Science, and Economic Development, « Strengthening Privacy for the Digital Age », (Innovation, science et développement économique, « Renforcer la protection de la vie privée à l'ère numérique »), https://www.ic.gc.ca/eic/site/062.nsf/eng/h_00107.html, mai 2019.
- 17 Gouvernement de l'Ontario, <https://www.fin.gov.on.ca/en/publications/2009/citca.html>.
- 18 Entretien avec la DIACC.
- 19 Cet exemple est basé sur le prestataire de services Verified.Me, <https://verified.me/about/>.
- 20 Entretien avec la DIACC.
- 21 Open Ownership, « What we do », <https://www.openownership.org/what-we-do/>, janvier 2020.
- 22 Open Ownership, « What is the Beneficial Ownership Data Standard » (Quelle est la norme en matière de données de propriété effective), <http://standard.openownership.org/en/v0-2-0/primer/whatisbo.html>, janvier 2020.
- 23 W3resource, « JSON Introduction », <https://www.w3resource.com/JSON/introduction.php>, novembre 2019.
- 24 Treasury Board of Canada Secretariat, « Government of Canada Standards on APIs » (Conseil du Trésor du Canada, normes du gouvernement du Canada sur les API), <https://www.canada.ca/en/government/system/digital-government/modern-emerging-technologies/government-canada-standards-apis.html>, octobre 2019.



#end snowwashing



Suivez la campagne @endsnowwashing
endsnowwashing.ca

