

## COMMISSION D'URGENCE DE L'ORDRE PUBLIC RAPPORT INSTITUTIONNEL - MINISTÈRE DES FINANCES

### 1.0 APERÇU DU DÉPARTEMENT

#### A. Responsabilités du département

Le ministère des Finances est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques et de programmes dans les secteurs économique, fiscal, social, international et financier. Le Ministère est responsable de la gestion globale de l'économie canadienne et joue un rôle important d'organisme central, en collaborant avec d'autres ministères pour réaliser le programme du gouvernement et appuyer les ministres par des analyses et des conseils de grande qualité.<sup>1</sup>

Les responsabilités du département comprennent :

- Préparer le budget fédéral et la *mise à jour des projections économiques et fiscales* ;
- Préparer le *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada* et, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et le Receveur général du Canada, les *Comptes publics du Canada* ;
- Développer la politique et la législation en matière d'impôt, de taxes et de tarifs ;
- Gérer des emprunts fédéraux sur les marchés financiers ;
- Concevoir et administrer les principaux transferts de fonds fédéraux aux provinces et aux territoires ;
- Développer la politique et la législation du secteur financier ;
- Diriger le régime canadien de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et superviser le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (« CANAFE »), qui est l'unité de renseignement financier du Canada et l'organisme de réglementation de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ; et
- Représenter le Canada auprès de diverses institutions et groupes financiers internationaux.

Le ministre des Finances est directement responsable d'un certain nombre de lois et se voit attribuer des responsabilités spécifiques en matière de politique fiscale et d'impôts concernant d'autres lois qui relèvent de la responsabilité d'autres ministres (voir l'annexe 1).

#### B. Organisation et structure hiérarchique

Le Ministère compte 11 directions, chacune dirigée par un sous-ministre adjoint qui relève du sous-ministre des Finances.

L'honorable Chrystia Freeland a été nommée vice-première ministre en 2019 et ministre des Finances en 2020. La ministre des Finances préside le ministère des Finances, dont elle assure la gestion et la direction. La ministre des Finances est également la ministre responsable d'un certain nombre d'organismes et de sociétés d'État, dont le Centre d'analyse des opérations et

---

<sup>1</sup> [À propos du ministère des Finances Canada - Canada.ca](https://www.finances.gc.ca)

déclarations financières du Canada (CANAFE).<sup>2</sup>

Michael Sabia occupe le poste de sous-ministre des Finances depuis le 14 décembre 2020. Le sous-ministre est l'administrateur général du Ministère. Le rôle du sous-ministre est de fournir au ministre les conseils d'experts les plus larges possibles et le soutien nécessaire aux responsabilités du portefeuille du ministre, et d'entreprendre la gestion quotidienne du ministère au nom de leur ministre. Le sous-ministre n'exerce pas d'autorité directe sur les organismes non ministériels du portefeuille (comme le CANAFE).<sup>3</sup>

### **C. Les principaux responsables du rôle du ministère dans la réponse à l'urgence de l'ordre public**

#### **1. Direction de la politique du secteur financier - Sous-ministre adjointe Isabelle Jacques**

La Direction de la politique du secteur financier est responsable de l'élaboration de politiques dans le secteur financier, notamment en ce qui concerne le cadre législatif régissant les institutions financières fédérales, la stabilité du secteur financier, le financement du logement, les marchés financiers, la protection des consommateurs, les pensions, les systèmes de paiement, ainsi que la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. La Direction générale gère également les programmes de gestion de la dette et des réserves de liquidités internationales du gouvernement du Canada. La Direction est responsable de la politique ministérielle pour les questions liées au Décret sur les mesures économiques d'urgence (« DMEU ») et pour l'engagement avec le secteur financier afin de soutenir la mise en œuvre du DMEU.

La Direction de la politique du secteur financier comprend la Division des crimes financiers et sécurité, la Division de la stabilité financière et marchés de capitaux, la Division des institutions financières, la Division de la gestion des fonds et la Division des services financiers. Les travaux relatifs au DMEU au sein de la Direction de la politique du secteur financier ont été menés par la Division des institutions financières et la Division des crimes financiers et sécurité. La Division des institutions financières est responsable des politiques liées aux lois fédérales sur les institutions financières (principalement la *Loi sur les banques*, la *Loi sur les sociétés d'assurances* et la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*) et la Division des crimes financiers et sécurité est responsable des politiques liées à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*.

Isabelle Jacques occupe le poste de sous-ministre adjointe (Politique du secteur financier) depuis le 23 août 2021.

Manuel Dussault est actuellement le directeur général par intérim de la Division des institutions financières de la Direction de la politique du secteur financier. En février 2022, M. Dussault était directeur principal, Politique-cadre à la Division des institutions financières (le directeur général de l'époque, Richard Bilodeau, n'est plus au ministère des Finances). M. Dussault supervise les équipes chargées d'administrer le cadre stratégique du secteur financier fédéral et d'effectuer des examens périodiques des lois sur les institutions financières fédérales.

---

<sup>2</sup> [L'honorable Chrystia Freeland - Canada.ca](https://www.canada.ca/fr/lhonorables/chrystia-freeland)

<sup>3</sup> [Gouvernement ouvert et responsable | Premier ministre du Canada \(pm.gc.ca\)](https://www.premierminister.gc.ca/gouvernement-ouvert-et-responsable)

Julien Brazeau est maintenant le sous-ministre adjoint associé, Direction de la politique du secteur financier. En février 2022, M. Brazeau était directeur général de la Division des crimes financiers et sécurité au sein de la Direction de la politique du secteur financier. À ce titre, M. Brazeau supervisait les travaux du ministère en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

La Division des institutions financières et la Division des crimes financiers et sécurité ont participé à l'élaboration et à la rédaction par Justice Canada du DMEU et à l'engagement entre le ministère et les intervenants du secteur financier concernant la mise en œuvre du DMEU.

## **2. Direction de la politique économique - Sous-ministre adjoint Rhys Mendes**

Comme nous le verrons plus loin, la Direction de la politique économique est responsable de l'analyse et des prévisions économiques à court terme, ainsi que des études économiques et de l'analyse des politiques à plus long terme. La Direction de la politique économique est composée de la Division de l'analyse et des prévisions économiques et de la Division des études économiques et de l'analyse des politiques. En février 2022, la Division de l'analyse et des prévisions économiques a préparé des renseignements généraux sur les implications économiques des blocus du « Convoi de la liberté ». Deux sections de la division ont participé à la rédaction de ce document, à savoir Prévision canadienne et économie et Analyse du secteur financier et provincial.

Rhys Mendes occupe le poste de sous-ministre adjoint (Politique économique) et relève du sous-ministre des Finances. M. Mendes est en détachement au ministère des Finances, où il occupe le poste de sous-ministre adjoint (Politique économique), depuis le 16 août 2021. Avant son détachement, M. Mendes était directeur général du département des analyses économiques internationales de la Banque du Canada. Julie Turcotte est la directrice générale de la Division de l'analyse et des prévisions économiques de la Direction de la politique économique. Mme Turcotte supervise les deux équipes, soit la section des prévisions canadiennes et la section des analyses économiques et financières, provinciales et sectorielles, qui ont participé au suivi des développements liés aux blocus à divers endroits de la frontière canado-américaine et à la préparation d'une évaluation de ses impacts économiques potentiels.

La Direction de la politique économique est chargée de suivre de près et de prévoir l'évolution de l'économie canadienne et d'effectuer des analyses économiques pour éclairer les décisions stratégiques du gouvernement. La Direction analyse également la situation économique des principales économies internationales et fournit un soutien analytique sur un large éventail de questions liées aux politiques macroéconomiques du gouvernement. Elle prépare les prévisions économiques trimestrielles du ministère des Finances, qui sont essentielles au processus d'élaboration du budget fédéral, et joue un rôle primordial dans la préparation des chapitres économiques des budgets et des mises à jour économiques et financières.

Un aspect important de la surveillance de l'économie canadienne par la Direction consiste à évaluer les répercussions économiques d'événements inhabituels, par exemple les catastrophes naturelles, les actions syndicales, les conflits à l'étranger, les embargos commerciaux ou d'autres événements qui peuvent avoir des répercussions importantes sur l'économie canadienne. Pour préparer ces évaluations de l'impact économique, la Direction générale s'appuie sur une combinaison de sources. Elle recueille des données économiques, des analyses et d'autres données auprès de diverses sources, y compris d'autres ministères. Elle consulte des analyses externes effectuées par des économistes du secteur privé et d'autres experts, ainsi que des rapports de médias. Elle synthétise ensuite les données

provenant de ces diverses sources et effectue sa propre analyse des répercussions possibles.

## 2.0 ÉVALUATION DES IMPACTS ÉCONOMIQUES

### A. Coordination de l'information avec d'autres départements

Dès le début, le ministère des Finances a suivi de près les manifestations en surveillant les bulletins de nouvelles. Le 9 février 2022, deux semaines après le début de l'occupation d'Ottawa et des manifestations qui ont eu lieu dans tout le Canada, le ministère a déterminé que l'impact économique était suffisamment grave pour commencer à le surveiller et à en rendre compte officiellement. Le ministère des Finances a collaboré avec la Direction de l'analyse économique de Transports Canada pour évaluer l'impact.

Transports Canada a fourni au ministère des Finances plusieurs séances d'information sur les répercussions possibles des blocus sur l'économie canadienne. Dans ces exposés, Transports Canada a fourni des données sur la valeur monétaire des flux commerciaux transfrontaliers aux principaux postes frontaliers.<sup>4</sup> Les séances d'information ont également fourni des estimations de l'impact potentiel de la fermeture du pont Ambassadeur sur le PIB canadien, qui prévoyaient des pertes économiques nettes allant de 45 millions de dollars par jour à 161 millions de dollars par jour.<sup>5</sup> Transports Canada a indiqué que l'impact quotidien sur le PIB était plus susceptible de se rapprocher de la limite inférieure de leur estimation, mais que l'impact pourrait augmenter dans l'éventualité où d'autres traversées deviendraient indisponibles et que la situation se prolongeait.<sup>6</sup> Enfin, les séances d'information de Transports Canada ont également fourni des renseignements sur les perturbations potentielles des principales chaînes d'approvisionnement (p. ex., le secteur de l'automobile), la possibilité de réacheminer le trafic commercial par les postes frontaliers avoisinants et la portée de la substitution modale (c.-à-d. le passage du camion à des solutions de rechange comme l'avion et le train).<sup>7</sup>

### B. Évaluations des impacts économiques

Du début jusqu'à la révocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, la Direction de la politique économique a préparé et fourni des exposés au sous-ministre des Finances (et au ministre des Finances) sur les répercussions économiques des blocus, notamment sur la croissance du PIB réel et le commerce transfrontalier (les « exposés économiques »).<sup>8</sup> Ce type d'exercice est habituel pour la Direction générale dans le cadre de sa responsabilité principale de suivre de près les développements importants qui ont des répercussions sur l'économie canadienne. Ces séances d'information incorporaient l'analyse du ministère et l'information de Transports Canada dont il a été question dans la section précédente.

---

<sup>4</sup> PB.CAN.00000817\_REL - FICHE DE RENSEIGNEMENTS SUR LE PONT AMBASSADEUR\_rev ;  
PB.CAN.00000878\_REL - Frontière terrestre majeure traversée dans l'Ouest canadien et en Ontario.

<sup>5</sup> SSM.CAN.00007566\_REL - Ambassador\_Bridge\_impact\_edited - feb 10 ; PB.CAN.00000840\_REL - Document d'information sur les blocus du pont Ambassadeur\_Feb 11.

<sup>6</sup> PB.CAN.00000840\_REL - Document d'information sur les blocus du pont Ambassadeur\_Feb 11

<sup>7</sup> PB.CAN.00000840\_REL - Document d'information sur les blocus du pont Ambassadeur\_Feb 11

<sup>8</sup> SSM.CAN.00000177\_REL - Document d'information sur les blocus 10 février 2022.

Le 10 février, une première évaluation économique a été fournie, axée sur les fermetures de frontières à Windsor, en Ontario, et à Coutts, en Alberta. Elle fournissait une évaluation économique qualitative des fermetures et comprenait des données fournies par Transports Canada sur les flux commerciaux transfrontaliers aux points frontaliers concernés. Cette évaluation initiale a été partagée avec le sous-ministre des Finances.

Compte tenu de la fluidité de la situation, la Direction générale a continuellement réévalué les impacts économiques potentiels et a obtenu des informations supplémentaires de Transports Canada à mesure que la situation évoluait. Les versions ultérieures de l'évaluation comprenaient une estimation quantitative de l'impact sur le PIB.<sup>9</sup> Un courriel a été envoyé au sous-ministre des Finances le 22 février, résumant l'estimation du ministère des Finances de l'impact des blocus sur la croissance du PIB réel canadien au premier trimestre de 2022, ainsi qu'une estimation de l'impact des blocus sur le secteur automobile.<sup>10</sup>

La Direction générale de la politique économique a reçu des chiffres de Transports Canada indiquant que les blocus perturbaient le flux quotidien de marchandises d'environ 511 millions de dollars (390 millions au pont Ambassadeur).<sup>11</sup> Ce chiffre représente la valeur des marchandises retardées et ne se traduit pas nécessairement par une perte économique directe et permanente. Cela reflète le fait que, lors d'une perturbation temporaire à un point frontalier, il serait probable qu'une partie de la production se poursuive. Les marchandises qui n'ont pas pu être déplacées peuvent soit être stockées, soit être expédiées en utilisant d'autres passages frontaliers ou d'autres modes de transport. La Direction générale s'attendait à ce que, pour certaines entreprises, les coûts plus élevés liés à l'utilisation d'options de transport moins efficaces pour expédier les marchandises, l'incapacité de trouver d'autres options de transport adéquates ou la capacité limitée de stocker les marchandises pendant la durée du blocus puissent les amener à réduire la production et entraîner une baisse de l'activité économique.

Après la fin des événements, le ministère des Finances a estimé qu'ils ont pu réduire la croissance du PIB réel de 0,1 à 0,2 point de pourcentage au cours du premier trimestre de 2022 dans son ensemble (sur une base annualisée).<sup>12</sup> À leur apogée, on estime que les blocus ont réduit le PIB canadien de 56 millions de dollars par jour lorsqu'ils étaient en cours. Les estimations du ministère des Finances ont utilisé comme point de départ l'estimation inférieure de Transports Canada de l'impact quotidien sur le PIB de la fermeture du pont Ambassadeur (c.-à-d. 45 millions de dollars par jour au cours de la première semaine), avec des hypothèses pour tenir compte des impacts économiques potentiels des perturbations à d'autres postes frontaliers (c.-à-d. à Coutts, en Alberta, et à Emerson, au Manitoba) et de la possibilité que les impacts soient récupérés au fil du temps.<sup>13</sup>

La Direction générale s'attendait à ce que l'impact sur le PIB soit probablement transitoire si les blocus étaient de courte durée et ne s'étendaient pas à d'autres postes frontaliers. Dans ce scénario, les pertes économiques seraient probablement partiellement récupérées dès la réouverture des postes frontaliers, car les réductions de production pourraient probablement être rattrapées dès l'arrivée des expéditions retardées. Toutefois, la Direction générale a prédit que les répercussions économiques

---

<sup>9</sup> SSM.CAN.0000177\_REL - Document d'information sur les blocus 10 février 2022 ; Document d'information sur les blocus 18 février 2022 (ci-joint) ; SSM.CAN.00007571\_REL - Document d'information sur les blocus 22 février 2022

<sup>10</sup> SSM.CAN.00001941\_REL - Courriel FW : Impacts du PIB sur les blocus

<sup>11</sup> SSM.CAN.00007571\_REL - Fiche d'information sur les blocus 22 févr. 2022

<sup>12</sup> SSM.CAN.00007571\_REL - Fiche d'information sur les blocus 22 févr. 2022

<sup>13</sup> PB.CAN.00000840\_REL - Document d'information sur les blocus du pont Ambassadeur\_Fev 11

pourraient augmenter considérablement si les perturbations persistaient ou s'étendaient à d'autres postes frontaliers, en se fondant sur l'expérience de la Direction générale en matière d'évaluation des répercussions de perturbations antérieures et en accord avec les exposés fournis par Transports Canada. Par exemple, les fermetures prolongées touchant d'autres points frontaliers proches (par exemple, Sarnia et Niagara Falls) auraient pu limiter la capacité de réacheminer le trafic commercial à partir du pont Ambassadeur. De nombreux fabricants auraient probablement dû réduire leur production et n'auraient peut-être pas été en mesure de récupérer rapidement la baisse d'activité. Au moment où les chaînes d'approvisionnement étaient déjà mises à rude épreuve par la pandémie, la Direction générale s'attendait à ce que des blocus prolongés puissent également se traduire par des pénuries pour certains types de marchandises et ajouter aux pressions inflationnistes déjà importantes.

La Direction générale a estimé que la fermeture du pont Ambassadeur présentait un risque particulier de préjudice économique pour le secteur de l'automobile, étant donné que ce pont traite un mélange diversifié de marchandises de grande valeur provenant essentiellement du secteur de l'automobile et des secteurs manufacturiers connexes. Le pont Ambassadeur représente le plus grand nombre de traversées annuelles de conteneurs de camions chargés. Selon les chiffres fournis par Transports Canada, le pont Ambassadeur est le passage frontalier le plus achalandé au Canada, avec des échanges de marchandises d'environ 140 milliards de dollars en 2021, dont environ 30 milliards de dollars de véhicules et de pièces automobiles. Le secteur automobile est un segment important de l'économie canadienne, en particulier pour l'Ontario. Selon les calculs du ministère des Finances à partir des données de Statistique Canada, les véhicules automobiles et leurs pièces représentaient en 2021 la quatrième exportation en importance du Canada en termes de valeur, soit 72 milliards de dollars, ce qui représente 11 % des exportations totales du Canada.<sup>14</sup> Selon l'Association canadienne des constructeurs de véhicules, étant donné la nature hautement intégrée de l'industrie automobile, les pièces et les composants peuvent traverser les frontières canado-américaines et mexicaines jusqu'à 8 fois avant d'être installés dans un assemblage final.<sup>15</sup> En outre, les séances d'information fournies par Transports Canada ont indiqué que le secteur de l'automobile était le plus touché par la fermeture du pont.<sup>16</sup> Ce secteur est constitué d'un réseau de fabricants spécialisés qui dépendent fortement des intrants importés des États-Unis. De nombreuses usines de montage ont également adopté des modèles d'organisation juste à temps, dans lesquels les pièces et les composants des véhicules sont produits et expédiés sur demande. Cela signifie qu'elles ont de très petits stocks de pièces (l'équivalent d'un ou deux jours de production). Par conséquent, plusieurs constructeurs automobiles au Canada et aux États-Unis ont réduit ou annulé leur production en raison de la pénurie de pièces résultant de la fermeture du pont.

En ce qui concerne les répercussions à plus long terme des blocus, les documents d'information économique ont noté que la réputation du Canada en tant que partenaire économique fiable des États-Unis pourrait être compromise. Plusieurs législateurs américains très médiatisés ont fait des déclarations exprimant leur inquiétude quant à l'impact sur les usines d'assemblage automobile aux États-Unis et ont utilisé les blocus pour faire pression en faveur de politiques commerciales plus protectionnistes.<sup>17</sup> Elissa Slotkin et Debbie Dingell du Michigan (Chambre des représentants des États-Unis) sont des exemples de membres du Congrès américain qui ont utilisé les blocus pour

---

<sup>14</sup> [Statistique Canada. Tableau 12-10-0121-01 Commerce international de marchandises par produit, mensuel \(x1 000 000\)](#)

<sup>15</sup> [Faits - ACCV](#).

<sup>16</sup> PB.CAN.00000840\_REL - Document d'information sur les blocus du pont Ambassadeur\_Fev 11

<sup>17</sup> [White House worried about Ambassador Bridge blockade disrupting auto production \(detroitnews.com\)](#)

défendre des politiques commerciales protectionnistes. La gouverneure du Michigan, Gretchen Whitmer, a également demandé aux législateurs canadiens de mettre fin aux blocus le plus rapidement possible, compte tenu de leur impact sur les usines de son propre État.<sup>18</sup> Les blocus ont eu lieu dans le contexte de négociations avec les États-Unis concernant des crédits d'impôt qui auraient rendu la fabrication de voitures électriques plus avantageuse sur le sol américain.

Le ministère des Finances n'a pas produit d'évaluation ex post des impacts économiques des blocus. Il est difficile de déterminer l'ampleur réelle de l'impact économique des blocus, étant donné qu'il dépend de la durée des perturbations et que l'expédition de marchandises à travers la frontière touche presque toutes les industries à un moment ou à un autre de leur processus commercial. Toutefois, étant donné que les fermetures de la frontière ont finalement été relativement brèves, le ministère estime que les impacts ont probablement été transitoires (conformément aux exposés économiques présentés ci-dessus).

### 3.0 DÉVELOPPEMENT DU DMEU

#### A. Travail préliminaire sur la politique

Le ministère des Finances savait, grâce aux reportages des médias, que les organisateurs du blocus avaient recueilli des millions de dollars par le biais d'activités de financement participatif.

Environ une semaine avant la déclaration de l'état d'urgence le 14 février 2022, le Ministère a entrepris d'examiner si le ministre des Finances disposait des outils existants en vertu de la *Loi sur les banques* pour arrêter le flux de fonds vers les participants aux blocus. Le Ministère a conclu que les outils prévus par les dispositions législatives existantes étaient limités.<sup>19</sup>

Le ministère des Finances a également commencé à explorer les options stratégiques (avant la déclaration d'état d'urgence par le gouverneur en conseil le 14 février 2022). L'objectif de ce travail était de fournir au gouvernement des conseils sur des outils supplémentaires afin de résoudre les problèmes liés à l'utilisation du système financier pour soutenir les blocus.<sup>20</sup>

Les options stratégiques envisageaient l'élaboration de nouveaux outils fondés sur la surveillance des institutions financières sous réglementation fédérale par le ministre des Finances et des changements qui obligeraient les plateformes de financement participatif et les fournisseurs de services de paiement à faire rapport au CANAFE.

Le processus d'élaboration de la politique s'est déroulé dans un délai très court. Le ministère a envisagé plusieurs options, notamment la création d'une nouvelle autorité qui s'appliquerait à des personnes ou des entités spécifiques soupçonnées d'utiliser leurs comptes pour favoriser des activités illégales. L'analyse a porté sur la manière dont l'autorité serait déclenchée, y compris dans quelles conditions, et sur les garanties qui seraient nécessaires pour assurer l'équité de la procédure. L'analyse était préliminaire et le ministère a indiqué que des travaux supplémentaires seraient nécessaires pour déterminer comment une telle mesure pourrait être mise en œuvre de manière équilibrée et équitable.<sup>21</sup> Le travail du ministère sur ces propositions stratégiques a été remplacé par le travail stratégique sur les mesures économiques d'urgence.

---

<sup>18</sup> [Michigan governor urges Canadian authorities to reopen traffic on Ambassador Bridge | CTV News](#)

<sup>19</sup> SSM.CAN.00000002\_REL, page 0003 - Questions et réponses consolidées - OME

<sup>20</sup> SSM.CAN.00003760\_REL ; SSM.CAN.00003761\_REL - courriel FW : Options avec pièce jointe

<sup>21</sup> SSM.CAN.00003763\_REL ; SSM.CAN.00003764\_REL - note de courriel avec pièce jointe

Le ministère des Finances a également envisagé la possibilité d'élargir l'application de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (« LRPCFAT») afin de couvrir les activités du financement participatif et les processeurs de paiement, conformément aux obligations finalement imposées en vertu du DMEU. L'avènement du DMEU a rendu caduc ce travail politique. Les mesures contenues dans le DMEU relatives à la LRPCFAT ont ensuite été adoptées par des règlements pris le 5 avril 2022.<sup>22</sup> Ces obligations comprennent l'enregistrement auprès du CANAFE, l'obligation de déclaration (y compris pour les transactions suspectes et les transactions de grande valeur), la tenue de registres, la diligence raisonnable à l'égard des clients et l'élaboration d'un programme de conformité. Ces exigences couvrent les transactions prescrites, tant en monnaie fiduciaire qu'en monnaie virtuelle, et s'appliquent aux entités nationales, ainsi qu'aux entités étrangères lorsqu'elles adressent leurs services à des Canadiens. En outre, les modifications réglementaires ont étendu les obligations du régime de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme à un plus grand nombre de fournisseurs de services de paiement (un grand sous-ensemble de ce secteur était déjà soumis à la LRPCFAT et aux Règlements). Il s'agit notamment de la suppression des exemptions pour le traitement des paiements des produits de crédit, de débit et prépayés dans le cadre de la définition du transfert électronique de fonds, afin d'étendre les obligations réglementaires aux prestataires de services de paiement exerçant ces activités.<sup>23</sup>

## **B. Développement du DMEU**

Le travail sur le DMEU a impliqué une variété de fonctionnaires au sein du Ministère et de Justice Canada. La liste des personnes du Ministère qui ont participé à ces discussions figure à l'annexe 2.

L'objectif du DMEU était de faciliter la fin pacifique des divers blocus illégaux à la frontière canado-américaine et à Ottawa en coupant le soutien financier aux participants et en dissuadant toute nouvelle participation à des activités illégales.<sup>24</sup>

Le DMEU s'appliquait aux personnes ou aux entités qui s'engageaient directement ou indirectement dans des activités interdites par le *Règlement sur les mesures d'urgence*, comme la participation à des assemblées illégales ou la fourniture d'un soutien financier pour faciliter la participation de quelqu'un d'autre aux assemblées illégales. Ces personnes ou entités sont définies comme une « personne désignée » dans le DMEU. L'alinéa 2(1) – « Obligation de cesser les opérations » - prévoit la façon dont le soutien financier aux personnes désignées serait interrompu, en énumérant les activités que les fournisseurs de services financiers canadiens, tels que définis à l'article 3 du DMEU, doivent cesser d'exercer :

- négocier ou faciliter toute transaction liée à la négociation de tout bien appartenant à une personne désignée ou à une personne agissant au nom d'une personne désignée ;
- mettre à la disposition des biens à une personne désignée ou à une personne agissant pour son compte ou suivant ses instructions, ou au profit de l'une ou l'autre de ces personnes; ou
- fournir des services financiers ou connexes à une personne désignée ou au profit de celle-ci, ou acquérir de tels services auprès d'une telle personne ou entité ou au profit de celle-ci.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> SOR/2022-76 ; publié au CGI le 27 avril 2022

<sup>23</sup> Voir la [Gazette du Canada, partie II](#), p. 1166

<sup>24</sup> SSM.CAN.00000001\_REL, page 0001, Q2 - QA-Modifications des ordonnances d'urgence et le financement participatif.

<sup>25</sup> SSM.CAN.00000002\_REL, pages 0004-0007- Questions et réponses consolidées - OME



L'alinéa 2(2) du DMEU a créé une exception à la clause ci-dessus en ce qui concerne les polices d'assurance, de sorte que l'ordonnance ne s'applique qu'aux polices d'assurance des véhicules utilisés dans les blocus. Ainsi, d'autres types de polices d'assurance (par exemple, l'assurance habitation ou l'assurance-vie) ne seraient pas suspendues en raison de l'ordonnance. L'objectif politique derrière l'accent mis sur les polices d'assurance automobile visait à décourager l'utilisation de véhicules pour soutenir les activités interdites.

Le DMEU a cherché à dissuader la participation continue aux blocus illégaux en prévoyant que (1) une personne ou une entité cesse d'être une « personne désignée » dès lors qu'elle cesse de participer à une activité interdite ; et (2) les prestataires de services financiers ne sont plus tenus de cesser de fournir des services financiers à cette personne ou entité. L'objectif de ces dispositions était d'inciter les individus et les entités participant aux blocus illégaux à cesser leur participation.

Les fournisseurs de services financiers canadiens étaient responsables de la mise en œuvre des mesures prévues par le DMEU. En particulier, le DMEU exigeait qu'ils déterminent, de façon continue, s'ils étaient en possession ou en contrôle de biens possédés, détenus ou contrôlés par une personne désignée ou en son nom.<sup>26</sup> Cela garantissait qu'un fournisseur de services financiers devait prendre des mesures à l'égard des « nouvelles » personnes désignées, mais aussi qu'il pouvait recommencer à fournir des services aux personnes ayant cessé de participer aux activités interdites. Afin d'aider les fournisseurs de services financiers à prendre ces décisions, le DMEU a autorisé la GRC et d'autres organismes provinciaux (y compris les polices locales) et territoriaux, ainsi que d'autres institutions des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, à partager des renseignements avec les fournisseurs de services financiers s'ils étaient convaincus que cela pouvait aider à la mise en œuvre du DMEU.<sup>27</sup>

Certaines dispositions du DMEU présentent des similitudes avec les règlements pris en vertu de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, en particulier l'obligation imposée aux fournisseurs de services financiers canadiens de déterminer, de façon continue, s'ils étaient en possession ou en contrôle de biens appartenant à une personne désignée ou contrôlés par celle-ci, et de divulguer à la GRC ou au SCRS l'existence de ces biens ainsi que des renseignements sur les transactions ou les transactions proposées concernant ces biens.

Le Ministère était au courant de la demande du procureur général de l'Ontario, en vertu de l'article 490.8 du *Code criminel*, d'obtenir une ordonnance de blocus de certains comptes, y compris des comptes liés au financement participatif, et de l'ordonnance d'entreplaiderie présentée par la Banque Toronto-Dominion à l'égard de deux comptes qui avaient reçu des dons liés au convoi. Le gouvernement fédéral n'a pas pu prendre de mesures similaires, faute de preuve d'infractions pouvant faire l'objet de poursuites fédérales (p. ex. stupéfiants, armes à feu, etc.). Toutefois, en vertu du DMEU, il n'était pas nécessaire d'obtenir une ordonnance du tribunal pour geler des comptes, ce qui a simplifié et accéléré l'interruption du soutien financier aux participants aux activités illégales.

Le ministère des Finances était également conscient du risque et de l'utilisation abusive potentielle des plateformes de financement participatif en général pour blanchir des fonds ou financer des activités illégales et suivait l'évolution du secteur pour déterminer les modifications législatives ou réglementaires nécessaires. Par exemple, le Groupe d'action financière, l'organisme international de normalisation pour la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, a reconnu

---

<sup>26</sup> SSM.CAN.00000002\_REL, page 0002- Questions et réponses consolidées - OME

<sup>27</sup> SSM.CAN.00000002\_REL, page 0005- Questions et réponses consolidées - OME

les risques d'utilisation du financement participatif par des acteurs illicites, et l'a fait savoir dans son rapport de juin 2021, « Financement du terrorisme à motivation ethnique ou raciale ».<sup>28</sup> Toutefois, ce n'est que lorsque les médias ont révélé que les plateformes de financement participatif étaient utilisées pour financer des activités illégales (blocus et occupation) au Canada que le ministère des Finances a pris des mesures, par l'intermédiaire du DMEU et, par la suite, par voie réglementaire, pour réglementer les plateformes de financement participatif et les fournisseurs de services de paiement qu'elles utilisent.

#### **4.0 MISE EN ŒUVRE DU DMEU**

##### **A. Engagement avec les fournisseurs de services financiers**

Le ministre des Finances et le sous-ministre des Finances ont tenu des réunions de consultation avec les chefs de la direction des grandes banques les 13 et 14 février, avant la déclaration de l'état d'urgence par le gouverneur en conseil, et une réunion subséquente le 21 février. De plus, le sous-ministre des Finances a tenu des discussions avec les PDG et les principaux dirigeants des grandes banques afin de connaître leur point de vue sur le DMEU à venir, ce qui a contribué à la rédaction du DMEU. Par exemple, ces discussions ont permis d'identifier le besoin de pouvoirs d'urgence pour autoriser rapidement les banques à prendre des mesures, sans le délai accompagnant la réception d'une ordonnance du tribunal.

Le ministère des Finances a communiqué les exigences du DMEU aux représentants des banques, des coopératives financières, des associations industrielles et d'autres fournisseurs de services financiers par le biais de réunions virtuelles et d'échanges de courriels.<sup>29</sup>

En ce qui concerne la mise en œuvre du DMEU, la Direction de la politique du secteur financier a amorcé un dialogue avec l'industrie le 15 février 2022, en envoyant un courriel et en téléphonant à l'Association des banquiers canadiens (« ABC ») et à certains de ses membres. Les représentants du Ministère ont eu une conversation téléphonique avec l'Association canadienne des coopératives financière (« ACCF ») et le Mouvement Desjardins le 16 février 2022. L'un des objectifs de ces engagements était de joindre rapidement le plus grand nombre possible d'intervenants de l'industrie afin de soutenir la mise en œuvre opportune du DMEU. Les participants des fournisseurs de services financiers provenaient généralement de leurs services juridiques ou de leurs départements de relations gouvernementales. L'engagement entre le ministère des Finances et les intervenants de l'industrie est demeuré continu pendant toute la période où l'état d'urgence était en vigueur, et ce, jusqu'à sa révocation.<sup>30</sup>

Certains représentants de l'industrie ont fait part au ministère des Finances de leurs préoccupations concernant la manière dont les mesures du DMEU ont été communiquées. Ils s'inquiétaient notamment de l'absence d'un préavis suffisant pour permettre aux fournisseurs de services financiers d'être prêts à mettre en œuvre les mesures du DMEU et de l'absence de consultations avec les fournisseurs de services financiers autres que les « cinq grandes » banques.

---

<sup>28</sup> [ETHNICALLY OR RACIALLY MOTIVATED TERRORIST FINANCING REPORT \(fatf-gafi.org\)](https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/ethnically-or-racially-motivated-terrorist-financing-report)

<sup>29</sup> SSM.CAN.0000012\_REL - Échange de courriels avec le CCUA, SSM.CAN.00000281\_REL- Plan de sensibilisation des parties prenantes

<sup>30</sup> SSM.CAN.0000027\_REL - Échange de courriels avec l'ABC concernant les données de rapports financiers

Le ministère des Finances a communiqué fréquemment avec les représentants des banques, des coopératives financières, des associations de l'industrie, y compris le Bureau d'assurance du Canada, au sujet de l'application du DMEU à l'assurance automobile, et d'autres fournisseurs de services financiers pendant que le DMEU était en vigueur afin de répondre à leurs questions et d'obtenir des informations de leur part concernant la mise en œuvre du DMEU, par exemple sur les comptes gelés par les fournisseurs de services financiers.<sup>31</sup> Les questions de l'industrie financière portaient généralement sur la manière d'interpréter et de mettre en œuvre le DMEU, notamment sur la manière d'identifier une « personne désignée ». Le ministère des Finances a commencé à recevoir de telles questions le 15 février et a reçu et répondu à un certain nombre de demandes de cette nature pendant que le DMEU était en vigueur.

## **B. Partage d'informations concernant le gel des comptes**

Les fournisseurs de services financiers ont utilisé les renseignements fournis par la GRC pour effectuer leur propre évaluation afin de déterminer s'ils étaient en possession ou en contrôle de biens qui étaient possédés, détenus ou contrôlés par une personne désignée ou en son nom.<sup>32</sup> De plus, les fournisseurs de services financiers pouvaient utiliser leurs propres processus internes pour repérer les transactions ou activités douteuses qui laissaient entendre qu'un titulaire de compte était impliqué dans des activités interdites.

Le ministère des Finances ne disposait d'aucune information sur les personnes ou les entités qui pouvaient répondre à la définition de personne désignée en vertu du DMEU, et il n'a fait aucune recommandation aux fournisseurs de services financiers quant aux comptes qui devraient être gelés. Le ministère des Finances n'a joué aucun rôle dans le processus par lequel les institutions financières ont identifié les comptes qu'elles ont gelés. La GRC a déclaré qu'à aucun moment elle n'a fourni une liste de donateurs aux institutions financières. Le Ministère croit savoir que la GRC a fourni une liste qui comprenait l'identité de personnes ayant exercé une influence sur la manifestation illégale à Ottawa, ainsi que les propriétaires ou les conducteurs de véhicules qui ne voulaient pas quitter les lieux. À aucun moment cette liste n'a été fournie au Ministère.<sup>33</sup>

Les fournisseurs de services financiers ont indiqué au ministère des Finances qu'ils avaient commencé à geler certains comptes le 15 février 2022, jour de la promulgation du DMEU. Ils ont également informé le ministère des Finances qu'ils avaient commencé à débloquer des comptes le 21 février 2022 et que tous les comptes gelés en vertu du DMEU avaient été débloqués le 24 février 2022.

Le ministère des Finances a créé un modèle de rapport à être utilisé par les fournisseurs de services financiers pour rendre compte au ministère des mesures prises en vertu du DMEU. Le modèle de rapport contient des champs à communiquer :

- Nombre total de comptes et de cartes de crédit gelés
- Types de comptes gelés (c.-à-d., entreprises ou particuliers)
- Valeur totale en dollars des comptes gelés
- Changement du nombre total et de la valeur en dollars des comptes gelés, et changement du nombre de cartes de crédit gelées depuis la soumission précédente.

---

<sup>31</sup> SSM.CAN.00000020\_REL - Échange de courriels avec les actionnaires

<sup>32</sup> SSM.CAN.00000181\_REL - Échange de courriels résumant l'application de la loi par la GRC et les FI.

<sup>33</sup> [Déclaration - Application de la Loi sur les mesures d'urgence\(rcmp.ca\)](#)

- Nombre total de comptes gelés dégelés<sup>34</sup>

Le modèle de rapport a été partagé avec l'ABC et la ACCF le 17 février 2022.<sup>35</sup> Le Ministère a demandé aux associations industrielles de fournir des rapports quotidiens au nom de leurs membres, comprenant des données agrégées et anonymisées. Le Ministère a également eu des discussions bilatérales avec le Mouvement Desjardins afin d'obtenir des données sur les comptes gelés à compter du 16 février 2022 ou aux environs de cette date, où une première estimation a été fournie aux représentants du Ministère par téléphone.<sup>36</sup> Un processus formel de déclaration n'a pas été établi avec le Mouvement Desjardins avant la révocation de la déclaration d'urgence publique.

Un certain nombre de banques ont commencé à soumettre des rapports individuels au Ministère le 17 février 2022. Le 18 février 2022, l'ABC a commencé à regrouper les données individuelles des banques en un seul rapport destiné au Ministère. Dans certains cas, l'ABC a fourni plusieurs rapports en une seule journée, à mesure qu'elle recevait des données actualisées de ses membres. Les rapports de l'ABC n'étaient pas exhaustifs, car l'ABC a indiqué qu'elle n'avait pas obtenu de données de tous ses membres.<sup>37</sup> Ces rapports se sont poursuivis jusqu'au 21 février 2022, date à laquelle la GRC a informé les banques et autres fournisseurs de services financiers qu'il n'y avait plus de personnes participant aux blocus illégaux ou à d'autres activités interdites, et les comptes ont commencé à être débloqués.<sup>38</sup> Desjardins n'a pas déclaré de points de données en utilisant le modèle de rapport du ministère des Finances, mais il a fourni une estimation des comptes qu'il avait gelés dans un courriel du 21 février 2022 à un fonctionnaire du ministère des Finances. L'ACCF n'a pas soumis de rapports au ministère des Finances.

Le ministère des Finances n'a reçu des fournisseurs de services financiers que des informations globales concernant les comptes gelés. Le ministère des Finances n'a jamais été informé de l'identité des personnes ou des entités dont les comptes avaient été gelés.

### **C. Données concernant les comptes gelés**

Les données fournies par les fournisseurs de services financiers suggèrent qu'environ 280 comptes totalisant environ 8 millions de dollars d'actifs ont été gelés à la suite du DMEU. Les fournisseurs de services financiers ont indiqué au ministère des Finances que ces comptes représentaient différents produits financiers, comme des comptes d'épargne, des comptes chèques, des cartes de crédit ou des marges de crédit, et que certaines personnes désignées étaient susceptibles d'avoir de nombreux comptes différents qui ont été touchés. Les rapports des prestataires de services financiers suggèrent que 204 des comptes gelés étaient des comptes d'épargne ou des comptes chèques, et que les 76 autres comptes gelés étaient des cartes de crédit ou des lignes de crédit.

---

<sup>34</sup> SSM.CAN.00000016\_REL - Modèle de rapport sur les données financières.

<sup>35</sup> SSM.CAN.00000010\_REL- Échange de courriels fournissant le modèle à l'ABC, SSM.CAN.00000012\_REL- Échange de courriels fournissant le modèle à la CCUA, SSM.CAN.00000032\_REL- Échange de courriels de la CIBC concernant les données de déclaration, SSM.CAN.00000034\_REL - Un modèle rempli par la CIBC, SSM.CAN.00000036- Un modèle rempli par l'ABC.

<sup>36</sup> SSM.CAN.00007570\_REL- Échange de courriels avec Desjardins

<sup>37</sup> SSM.CAN.00000071\_REL- Échange de courriels de l'ABC au sujet des données de rapport continu.

<sup>38</sup> SSM.CAN.00000209\_REL- Échange de courriels concernant le déblocus des comptes.

Le Ministère ne dispose d'aucune information suggérant que des polices d'assurance ont été annulées à la suite du DMEU.<sup>39</sup>

Les 23 et 24 février 2022, l'ABC a envoyé des courriels au ministère des Finances pour faire le point sur les efforts déployés par ses membres pour débloquer les comptes. Le 24 février 2022, l'ABC a confirmé que les membres n'avaient plus de comptes gelés à la suite du DMEU.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> SSM.CAN.00000054\_REL - Échange de courriels concernant l'application de la loi et les polices d'assurance.

<sup>40</sup> SSM.CAN.00000223\_REL - Échange de courriels concernant le débloquage des comptes

## Annexe 1

### Liste des lois relevant de l'autorité du ministre des Finances<sup>41</sup>

- *Loi sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien*
- *Loi sur l'accord concernant la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures*
- *Loi sur les banques*
- *Loi sur l'immunité de la Banque des règlements internationaux*
- *Loi sur la Banque du Canada*
- *Loi sur les lettres de change*
- *Loi autorisant certains emprunts*
- *Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes*
- *Lois d'exécution du budget*
- *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*
- *Régime de pensions du Canada*
- *Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada*
- *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*
- *Loi canadienne sur la budgétisation sensible aux sexes*
- *Loi canadienne sur les paiements*
- *Loi sur le bureau de transition vers un régime canadien de réglementation des valeurs mobilières*
- *Loi sur la monnaie*
- *Tarif des douanes*
- *Loi sur les lettres et billets de dépôt*
- *Loi sur l'Accord de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement*
- *Loi de 2001 sur l'accise*
- *Loi sur la taxe d'accise*
- *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*
- *Loi sur la gestion des finances publiques*
- *Loi sur l'Agence de la consommation en matière financière du Canada*
- *Loi concernant la taxe sur les produits et services des Premières Nations*
- *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre (partie 1)*
- *Loi de l'impôt sur le revenu*
- *Loi sur l'interprétation des conventions en matière d'impôts sur le revenu*
- *Loi sur les sociétés d'assurance*
- *Loi sur l'intérêt*
- *Loi sur les paiements de péréquation compensatoires supplémentaires à la Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve-et-Labrador*
- *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières*
- *Loi sur les réseaux de cartes de paiement*
- *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*

---

<sup>41</sup> [Liste des lois et règlements - Canada.ca](http://Liste des lois et règlements - Canada.ca)

- *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*
- *Loi sur les régimes de pension agréés collectifs*
- *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*
- *Loi sur la protection de l'assurance hypothécaire résidentielle*
- *Loi sur les activités associées aux paiements de détail*
- *Loi sur la Monnaie royale canadienne*
- *Loi sur les mesures spéciales d'importation*
- *Loi sur les allègements fiscaux garantis*
- *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*
- *Loi sur les liquidations et les restructurations (parties II et III)*

## Annexe 2

### Liste des fonctionnaires du ministère des Finances ayant participé à l'élaboration du DMEU

- Isabelle Jacques, sous-ministre adjointe, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances.
- Julien Brazeau, directeur général, Division des crimes financiers et de la sécurité, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances. M. Brazeau est maintenant sous-ministre adjoint associé, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances.
- Richard Bilodeau, directeur général, Division des institutions financières, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances. M. Bilodeau ne travaille plus pour le ministère des Finances.
- Manuel Dussault, directeur principal, Politique-cadre, Division des institutions financières, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances. M. Dussault est maintenant directeur général intérimaire de la Division des crimes financiers et de la sécurité.
- Olivier Paradis-Béland, chef de projet principal, Division des institutions financières, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances.
- Jeffrey Baylis, économiste, politique-cadre, division des institutions financières, direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances.
- Justin Brown, directeur principal, Politique sur les crimes financiers, Division des crimes financiers et de la sécurité, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances.
- Charlene Davidson, directrice intérimaire, Politique sur les crimes financiers, Division des crimes financiers et de la sécurité, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances.