



**Mémoire présenté  
en réponse au document de consultation intitulé  
*Renforcer la transparence  
de la propriété effective des sociétés au Canada***

**par Comptables professionnels agréés du Canada  
Avril 2020**



## Table des matières

Aperçu global.....	3
Principaux points et résultats en bref.....	3
CPA Canada et la profession de CPA.....	4
Recommandations au sujet du registre.....	5
Accès à plusieurs niveaux et identificateurs uniques.....	6
Réponses aux questions soulevées dans le document de consultation.....	8

## **Aperçu global**

Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada) est heureuse de répondre aux questions soulevées dans le document de consultation du Gouvernement du Canada intitulé *Renforcer la transparence de la propriété effective des sociétés au Canada*<sup>1</sup>. (Veuillez noter que CPA Canada a consenti à la communication de ce mémoire dans son intégralité. Les versions française et anglaise du présent mémoire seront affichées sous peu sur notre site Web : cpacanada.ca.)

La profession de CPA accorde tout son appui à une meilleure transparence des sociétés, qui permet l'identification des parties présentant un risque élevé et la traçabilité des actifs et de la provenance des fonds pour prévenir les activités illégales. Dans ce mémoire qui est basé sur l'information présentée dans le document de consultation, CPA Canada recommande des options en matière de politique et de mise en œuvre d'un ou des registres de la propriété effective, qui serviront l'intérêt public<sup>2</sup>.

## **Principaux points et résultats en bref**

D'entrée de jeu, il convient de souligner deux grands points, dont les résultats de nos recherches à l'étranger. Ces points couvrent les pratiques exemplaires à l'échelle internationale concernant les registres publics de la propriété effective; le besoin de renseignements supplémentaires pour évaluer les options, dont une éventuelle approche progressive; et la nécessité d'une uniformité des règles entre les diverses administrations du Canada, quel que soit le modèle de registre retenu.

- Les pratiques exemplaires qui évoluent sur la scène internationale en matière de registres publics, comme l'accès à plusieurs niveaux et les identifiants uniques, doivent être prises en considération, de même qu'une éventuelle approche progressive au Canada.

Le Canada pourrait tirer des leçons des approches et de l'expérience d'autres pays qui se sont déjà dotés de registres publics. Deux éléments nous paraissent des plus pertinents d'après nos recherches et les entrevues menées auprès de personnes qui utilisent des registres ailleurs dans le monde : le rôle des identifiants uniques et le modèle d'accès à plusieurs niveaux du registre.

L'utilisation d'identifiants uniques accessibles au public pour les bénéficiaires effectifs et les sociétés peut améliorer l'utilité du registre et l'exactitude de l'information qu'il contient, et permettre aux utilisateurs de faire la distinction entre des personnes ou des entreprises portant des noms identiques ou similaires. L'attribution d'un identifiant unique à un bénéficiaire effectif après la vérification de son identité est essentielle pour assurer la crédibilité des renseignements sur la propriété effective.

D'après les résultats de nos recherches, il semble que tous les pays disposant d'un registre public ont adopté le modèle d'accès à plusieurs niveaux. Au moins trois pays d'Europe ont suivi les directives de l'UE et adopté une approche progressive à l'égard

<sup>1</sup> Innovation, Sciences et Développement économique Canada et ministère des Finances du Canada. [Renforcer la transparence de la propriété effective des sociétés au Canada](#), février 2020.

<sup>2</sup> Le terme « registre » employé au singulier ou au pluriel dans le présent document a le sens qui lui est attribué dans le glossaire du document de consultation.

des registres publics, en vertu de laquelle ils centralisent l'information dans un premier temps avant d'adopter un registre public à plusieurs niveaux.

L'accès à plusieurs niveaux signifie que les organismes d'application de la loi jouissent d'un accès sans restriction à l'information fournie sur les bénéficiaires effectifs, tandis que le grand public n'a habituellement accès qu'aux données comme les prénom et nom, le mois et l'année de naissance, la nationalité, le pays de résidence, et la nature et l'ampleur de l'intérêt bénéficiaire détenu ou du contrôle exercé. La détermination des renseignements à protéger au moyen de l'identificateur unique fera partie intégrante du projet de l'accès à plusieurs niveaux.

Nous remarquons toutefois que le document de consultation ne fait aucune mention des calendriers possibles, des coûts et des données concernant les avantages mesurables que l'on attend d'un registre public tout en tenant compte du fardeau réglementaire, des problèmes de confidentialité et de la protection de la réputation du Canada. Nous sommes d'avis que cette information est essentielle à l'évaluation des différentes options. De plus, le document de consultation ne semble aborder d'aucune façon l'amélioration des pratiques exemplaires à l'échelle internationale ni la transition vers de telles pratiques pour les registres qui continuent d'évoluer ou qui n'en sont qu'aux premières étapes.

- Les règles doivent être uniformes dans toutes les administrations du Canada, quel que soit le modèle de registre retenu.

Lorsqu'on envisage d'établir un registre ou des registres centralisés, l'uniformité, la pertinence et l'exactitude des données sont cruciales si l'on veut que les registres soient efficaces et utiles aux autorités compétentes et qu'ils permettent aux entités déclarantes de satisfaire à leurs obligations juridiques et à d'autres, comme les CPA, de s'acquitter de leurs responsabilités déontologiques. CPA Canada a recommandé que les gouvernements des différentes administrations s'efforcent d'assurer l'uniformité des renseignements sur la propriété effective.

### **CPA Canada et la profession de CPA**

CPA Canada représente la profession comptable canadienne sur les scènes nationale et internationale. Vu la grande complexité de l'écosystème comptable mondial, CPA Canada s'emploie à rassembler, à expliquer, à publier et à diffuser toute l'information utile pour faire avancer la profession. L'organisation travaille étroitement avec les ordres de CPA des provinces, des territoires et des Bermudes afin de promouvoir les pratiques exemplaires, dont bénéficient les entreprises et la société dans son ensemble. Forte de plus de 217 000 membres, CPA Canada est l'une des plus grandes organisations comptables du monde. Elle soutient l'établissement des normes de comptabilité, d'audit et de certification, appuie le développement économique et sociétal dans l'intérêt public et élabore des documents de réflexion de pointe ainsi que des documents de recherche et d'orientation, en plus de proposer des programmes de formation.

Nous sommes conscients des efforts des autorités fédérales, provinciales et territoriales du Canada visant à coordonner leurs mesures et à collaborer en vue d'améliorer la transparence des sociétés, et nous les encourageons.

Au nom de la profession, CPA Canada participe dans l'intérêt public aux consultations menées par le gouvernement fédéral sur les politiques et la réglementation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. CPA Canada siège notamment au Comité consultatif sur le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes (CCBAFAT) et à ses sous-comités.

La profession de CPA appuie le principe énoncé à l'origine dans le document de discussion de 2018 du ministère des Finances consistant à maintenir un équilibre entre la nécessité de dissuader et de détecter le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et la nécessité d'améliorer la transparence des entreprises, tout en respectant les droits constitutionnels et le droit à la vie privée des Canadiens. Ce principe a été réaffirmé dans un communiqué et une déclaration commune du ministère des Finances du Canada publiés respectivement les 13 et 14 juin 2019. Le document de consultation souligne la nécessité d'examiner les façons d'améliorer la transparence des entreprises « tout en équilibrant les problèmes de confidentialité et en maintenant [la] réputation d'endroit attrayant pour investir et faire des affaires [du Canada] ».

Les comptables, en particulier ceux qui détiennent le titre de CPA, et les cabinets comptables qui offrent des services en comptabilité au grand public et qui comptent au moins un CPA à titre d'associé, d'employé ou d'administrateur font partie des entités déclarantes et, à ce titre, sont assujettis à des obligations en vertu des dispositions législatives et réglementaires fédérales régissant le régime canadien de lutte contre le blanchiment d'argent.

La profession de CPA sait par ailleurs que ses membres pourraient être tenus en tant qu'entités déclarantes de vérifier l'identité des bénéficiaires effectifs à partir de l'année prochaine, d'après les modifications proposées récemment à la réglementation sur la lutte contre le blanchiment d'argent. À cet égard, nos membres tireraient parti d'un accès à un registre ou à des registres d'information sur la propriété effective.

### **Recommandations au sujet du registre**

Il convient de souligner que ni la recommandation du Groupe d'action financière (GAFI) sur la transparence de la propriété effective ni la note d'interprétation de la recommandation ne préconisent que les registres de la propriété effective soient mis à la disposition du public. À l'étranger, l'approche adoptée pour respecter la norme du GAFI sur la transparence de la propriété effective varie d'un pays à l'autre. Dans notre réponse aux questions soulevées lors de la consultation, nous présentons certains des résultats des recherches que nous avons menées sur les approches privilégiées dans d'autres pays.

Conformément à la norme du GAFI, si l'objectif premier de la politique est de donner aux autorités compétentes un accès rapide à de l'information adéquate et exacte, c'est au moyen d'un registre central ou de registres centraux qu'il est possible de l'atteindre. Nous estimons qu'il serait important, pour que le public accepte les exigences et les coûts de mise en œuvre d'un registre public, que le gouvernement présente des données probantes sur la façon dont un tel registre permet de lutter contre les activités illégales comme le blanchiment d'argent.

Comme le mentionne le document de consultation, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a recommandé en 2018 qu'un registre pancanadien de la propriété

effective soit accessible spécifiquement aux autorités compétentes et aux entités déclarantes qui ont des obligations de diligence raisonnable envers la clientèle.

Si l'on opte pour un registre public, un accès à deux ou trois niveaux permettrait de mettre l'information à la disposition des autorités compétentes, des entités déclarantes et du grand public, respectivement. L'information accessible à chaque niveau varierait en fonction des utilisateurs : l'accès des autorités compétentes serait illimité, tandis que celui des entités déclarantes et du grand public serait limité pour protéger les renseignements personnels, la sécurité personnelle ou la confidentialité des renseignements des entreprises.

CPA Canada recommande une approche qui évoluerait d'un modèle initial à deux ou trois niveaux (décrit ci-dessous) à un modèle entièrement accessible au public. Cette approche permettrait au gouvernement d'obtenir les meilleurs résultats dans l'intérêt public. La première étape consisterait à créer un ou plusieurs registres centraux comportant deux ou trois niveaux d'accès, puis à autoriser les institutions financières et d'autres entités déclarantes à utiliser le système dans le cadre de projets pilotes avant d'élargir l'accès au grand public. Avec une approche graduelle, le gouvernement serait en mesure de rendre le registre entièrement accessible au grand public en tenant compte des problèmes en matière de politique, de mise en œuvre et de technologie que nous décrivons de façon détaillée dans nos réponses aux différentes questions soulevées (à partir de la page 6).

Comme le gouvernement fédéral envisage de créer un registre de la propriété effective au moins depuis la publication du document de consultation du ministère des Finances du Canada en 2018, nous avons relevé le niveau de collecte des renseignements sur les entreprises. Par exemple, la Déclaration annuelle des sociétés de l'Ontario selon la *Loi sur les renseignements exigés des personnes morales* est soumise à l'Agence du revenu du Canada en même temps que la déclaration de revenus de la société au moyen de l'annexe 546. Cette annexe comprend des renseignements autres que fiscaux recueillis en vertu de cette loi ontarienne et est transmise au ministère des Services gouvernementaux de l'Ontario, qui consigne ces renseignements dans son registre public. Nous avançons que cette méthode de collecte pourrait être élargie aux renseignements sur la propriété effective et, selon nous, il conviendrait d'envisager qu'elle soit élargie aux autres administrations de manière à assurer une collecte, une conformité et une application uniformes tout en réduisant le fardeau réglementaire pesant sur les sociétés privées.

### **Accès à plusieurs niveaux et identifiants uniques**

Lorsqu'on songe à créer un registre accessible au public, un certain nombre d'éléments doivent être pris en considération.

Dans un registre public, des identifiants uniques permettent de préserver la confidentialité de certains renseignements et de favoriser la création d'un modèle d'accès à plusieurs niveaux. Par exemple, en recourant à un identifiant unique, on peut faire la distinction avec certitude entre plusieurs bénéficiaires effectifs, ce qui peut assurément réduire la nécessité de divulguer des renseignements d'identification personnelle, comme l'adresse de la résidence principale, qui seraient autrement exigés lors de l'utilisation du registre par le public, tout en rendant ces renseignements accessibles aux autorités compétentes.

En ce qui concerne le niveau d'accès au registre, les exigences du régime canadien de lutte contre le blanchiment d'argent sont également pertinentes. Il convient de souligner que, dans certaines administrations, le gouvernement devra peut-être tenir compte des exigences législatives déjà en vigueur. Au Québec, par exemple, l'information est déjà accessible au

public dans le registre des entreprises. Pour sa part, la Colombie-Britannique exige que certains renseignements personnels soient rendus publics en vertu de la *Land Owner Transparency Act* – dont certains peuvent être différents de ceux exigés dans d'autres administrations.

Par ailleurs, l'accès à plusieurs niveaux d'un registre central permet aux administrations de satisfaire aux normes du GAFI, en rendant l'information accessible aux autorités compétentes et à d'autres organismes, et de gérer dans l'intérêt public les problèmes de confidentialité des particuliers et des sociétés :

- Premier niveau – Seules les autorités compétentes ont accès à l'ensemble des renseignements.
- Deuxième niveau – Les entités déclarantes ont accès à certains renseignements dans le cadre du régime de lutte contre le blanchiment d'argent, l'identificateur unique servant à protéger les renseignements plus sensibles.
- Troisième niveau – Le grand public a un accès limité aux renseignements, et l'identificateur unique permet de préserver la confidentialité d'un plus grand volume de renseignements.

Enfin, nous encourageons le gouvernement à tirer pleinement profit de la technologie, notamment des nouvelles technologies comme les outils basés sur le chiffrement, dans la conception d'un ou de registres afin d'atteindre les objectifs en matière de politiques et de permettre l'analyse des données qui rendra le registre plus utile aux autorités compétentes et aux entités déclarantes dans le cadre du régime de lutte contre le blanchiment d'argent. La solution technologique destinée à toutes les administrations doit favoriser l'interaction avec les différentes parties prenantes et leur contribution, la collecte de renseignements et la sécurité pour prévenir la mauvaise utilisation et les effets non voulus.

## **Réponses aux questions soulevées dans le document de consultation**

### **Le Canada devrait-il établir un registre public (ou des registres publics) de la propriété effective?**

#### **1. Le Canada devrait-il établir un registre public (ou des registres publics) de la propriété effective des sociétés, et pourquoi?**

En tant que pays membre fondateur du GAFI, le Canada doit faire preuve de leadership et améliorer la transparence des entreprises en se dotant d'une stratégie nationale, investir de manière à satisfaire aux exigences et à adopter les recommandations internationales en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, et prendre en considération les « pratiques exemplaires » en évolution à l'échelle mondiale. Des recommandations visant à améliorer la transparence des entreprises au Canada ont été formulées en 2016 par le GAFI dans son rapport d'évaluation mutuelle sur le régime canadien et en 2018 par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes.

Compte tenu de ce qui précède, le Canada devrait privilégier une transition graduelle (décrite en détail à la question 2) vers un ou des registres publics afin d'exploiter au mieux la collecte des renseignements sur la propriété effective par les sociétés privées afin de protéger son économie, son tissu social et sa réputation<sup>3</sup>. Conformément aux nouvelles exigences de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* et aux dispositions des lois provinciales, nouvelles ou à venir, les sociétés privées sont chargées d'obtenir et de tenir à jour les renseignements sur la propriété effective qui doivent être accessibles au moyen d'un registre ou de registres afin d'optimiser la lutte contre le blanchiment d'argent, le financement des activités terroristes et d'autres actes illégaux.

Un registre public ou des registres publics doivent être établis en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficacité du régime de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes des manières suivantes :

- donner aux organismes d'application de la loi et aux autorités compétentes un accès rapide à l'information nécessaire pour mener à bien les enquêtes nationales et internationales;
- permettre au Canada de coopérer avec d'autres pays, suivant ses accords, aux efforts de dissuasion, d'identification et de répression du blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes;
- donner, aux entités déclarantes chargées de vérifier l'identité des bénéficiaires effectifs dans le cadre du régime canadien de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, un accès à l'information pertinente pour qu'elles puissent établir ou valider les données sur les clients comme l'exige la loi.

Grâce à un registre public de la propriété effective des entreprises privées, il serait par ailleurs possible de faire la lumière sur d'autres activités illégales comme l'évasion fiscale, ce qui pourrait avoir pour effet d'améliorer la dissuasion, l'identification et la répression du blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes.

---

<sup>3</sup> Le terme « registre » employé au singulier ou au pluriel dans le présent document a le sens qui lui est attribué dans le glossaire du document de consultation.

En outre, pour lutter contre la corruption et favoriser une « culture de libération de la parole » qui valorise et protège les sociétés et les citoyens respectueux de la loi, le Canada doit se doter d'un ou de plusieurs registres publics pour que particuliers et entreprises puissent faire leurs propres vérifications et s'informer sur les organisations avec lesquelles ils font affaire.

En réponse à la question énoncée ci-dessus, nous constatons que le document de consultation n'aborde d'aucune façon une éventuelle évolution ou transition vers les pratiques exemplaires à l'échelle internationale ni la transition vers de telles pratiques pour les registres qui continuent d'évoluer, et ne fournit aucune donnée sur les calendriers possibles, les coûts ou les avantages mesurables que l'on attend tout en tenant compte du fardeau réglementaire et des problèmes de confidentialité et en préservant la réputation du Canada. À notre avis, il nous faut davantage d'information pour pouvoir formuler des commentaires plus détaillés et de solides opinions.

2. *Si l'on n'établit pas un registre public (ou des registres publics), le Canada devrait-il établir un registre central accessible uniquement aux autorités compétentes? Quels sont les avantages et les inconvénients d'avoir un registre central plutôt qu'un registre public (ou des registres publics)?*

Un ou des registres centraux sont justifiables, car ils constitueraient une nette amélioration de la transparence de la propriété effective et permettraient d'atteindre l'« objectif premier » d'assurer que les autorités compétentes aient accès rapidement aux renseignements sur la propriété effective dont elles ont besoin pour mener leurs enquêtes au pays et à l'étranger. Le Canada démontrerait ainsi sa volonté d'améliorer la transparence des entreprises tout en protégeant sa réputation d'un pays où il est attrayant d'investir et de faire des affaires.

Cela dit, un registre central présente un désavantage majeur, puisqu'il est « fermé » et n'est donc pas accessible aux entités déclarantes chargées de vérifier l'identité des bénéficiaires effectifs dans le cadre du régime de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. De plus, comme il est « fermé », il lui manque la crédibilité que lui conférerait le regard du grand public, d'autres entreprises qui pourraient y faire leurs propres vérifications, ou encore des médias et des journalistes.

La création d'un registre central pourrait toutefois être la première phase d'une démarche graduelle visant l'adoption de « pratiques exemplaires » internationales en évolution. Par exemple, dans un premier temps, après l'établissement d'un registre central ou de registres centraux, les entreprises privées qui déclarent leurs renseignements sur la propriété effective, le gouvernement et les autorités compétentes pourraient utiliser le système et faire état des problèmes avant que l'accès ne soit élargi. Puis, dans un deuxième temps, un accès restreint au registre central serait accordé aux entités déclarantes dans le cadre du régime de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, qui sont tenues de vérifier les renseignements sur la propriété effective avant que le ou les registres soient accessibles au public. Dans l'hypothèse où elle n'entraîne pas de coûts additionnels prohibitifs, l'approche évolutive pourrait fournir une expérience utile et faciliter le lancement du registre auprès du grand public en réduisant les risques que pourrait présenter un lancement trop rapide, comme en témoigne l'expérience internationale (se reporter à notre réponse détaillée à la question 17).

D'après le document de consultation, environ 70 % des cas de blanchiment d'argent au Canada concernent des sociétés<sup>4</sup>. Les blanchisseurs d'argent au pays s'attaquent aux maillons les plus faibles (c'est-à-dire les provinces qui ne disposent pas de lois exigeant la déclaration des renseignements sur la propriété effective) et, par conséquent, il est important de créer un ou des registres, peu importe la façon dont ils sont construits ou reliés, afin de rendre les données sur la propriété effective des sociétés privées au Canada, quel que soit la province ou le territoire, accessibles aux autorités compétentes.

Que le Canada commence par établir un registre central appelé à évoluer ou qu'il crée un registre accessible au public dès le départ, il faut, à tout le moins, que les renseignements sur la propriété effective pour l'ensemble du pays soient accessibles rapidement aux autorités compétentes.

### **Dans l'affirmative, quelles caractéristiques clés rendraient efficace un registre public (ou des registres publics)?**

3. *Quels sont les coûts de conformité supplémentaires auxquels les sociétés pourraient faire face si elles devaient transmettre leurs renseignements sur la propriété effective à un registre national, et comment ces coûts pourraient-ils être réduits?*

De manière générale, le coût de la conformité des entreprises relativement au registre de la propriété effective variera en fonction de plusieurs facteurs, à savoir les exigences des administrations, la taille de l'entreprise, la complexité de la structure, la fréquence de changement des actionnaires, la participation relative des actionnaires, les valeurs (s'il y a lieu) et le contrôle relativement à la détermination et à la mise à jour des renseignements sur la propriété effective. Si le Canada n'accorde pas la priorité à la cohérence législative dans l'ensemble du pays, il en résultera une mosaïque d'exigences et de coûts.

L'utilisation optimale de la technologie pour transmettre l'information à un ou des registres constituera un facteur important dans le fonctionnement général et le coût de la conformité. Certaines entreprises auront peut-être besoin d'un autre moyen que la transmission électronique, mais une solution technologique conviviale devrait entraîner des coûts de conformité raisonnables. Les coûts de conformité réels par entreprise varieront en fonction des exigences des administrations, de la taille de l'entreprise, de la complexité de la structure, de la fréquence de changement des actionnaires, de la participation relative des actionnaires, des valeurs (s'il y a lieu) et du contrôle relativement à la détermination et à la mise à jour des renseignements sur la propriété effective.

4. *Les administrateurs d'une société devraient-ils être tenus responsables du non-respect des obligations du registre de la propriété effective de la société?*

Il existe une corrélation directe entre l'utilité d'un ou des registres et la crédibilité de l'information qu'ils contiennent. Compte tenu de l'importance de l'information et des raisons avancées pour créer un registre, les diverses sanctions qui pourraient être imposées doivent avoir un effet dissuasif et pénalisant lorsque la situation le justifie. Les dispositions relatives aux sanctions devraient fournir une amplitude et une souplesse permettant de réagir de manière appropriée aux différents types prévus de non-respect des obligations,

---

<sup>4</sup> Groupe d'action financière (2016). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Canada*, quatrième ronde d'évaluation mutuelle, p. 102-103. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-Canada-2016.pdf>

comme l'incapacité, les erreurs de bonne foi, une mauvaise compréhension ou une insouciance, et les actes criminels.

De façon générale, nous estimons que les administrateurs devraient être l'une des parties responsables du non-respect des obligations relatives à la déclaration des renseignements sur la propriété effective des entreprises. Les sanctions et la responsabilité de chaque administration en matière d'enregistrement et de tenue à jour du registre pourraient servir à déterminer si des sanctions et des responsabilités différentes devraient s'appliquer à l'égard des obligations de déclaration du registre de la propriété effective.

Si le Canada n'accorde pas la priorité à la cohérence dans l'ensemble du pays, il en résultera une mosaïque de responsabilités et de sanctions, qui constituera un obstacle à la sensibilisation, à la compréhension et au respect des exigences par les particuliers et les entreprises.

5. *Devrait-on imposer des frais au public pour avoir accès à la totalité ou à une partie des renseignements sur la propriété effective et d'autres renseignements sur les entreprises, afin de couvrir les coûts de mise en œuvre, de vérification et d'application de la loi?*

Quel que soit le degré d'accès public au registre, le gouvernement aura besoin de nouvelles ressources et devra assumer les coûts de vérification et de contrôle de l'application de la loi. Par conséquent, le recouvrement des coûts pourrait être envisageable. Différentes solutions ou combinaisons pourraient être examinées pour déterminer qui doit en assumer les coûts. Elles pourraient comprendre des pénalités compensatoires, des frais imposés au public à chaque utilisation ou des frais mensuels pour les utilisateurs fréquents; ou encore, les coûts pourraient être intégrés aux frais d'inscription des sociétés dans chaque administration.

La création d'un registre ou de registres comportant des frais pourrait favoriser une utilisation appropriée et fournir des renseignements supplémentaires pour assurer la sécurité des données et la protection de la confidentialité.

L'accès gratuit éliminerait tout obstacle et entraînerait vraisemblablement un vaste accès national et international à l'information.

6. *Quels processus (le cas échéant) devraient être mis en place pour vérifier les renseignements sur la propriété effective fournis (par exemple, preuve d'identité pour les administrateurs, les bénéficiaires effectifs et/ou les dirigeants ou les mandataires d'une société)?*

Il existe une corrélation directe entre l'utilité d'un registre et la crédibilité de l'information qu'il contient. Les éléments suivants amélioreraient la crédibilité de l'information figurant dans le registre :

- Utilisation d'identificateurs uniques pour chaque entité et chaque bénéficiaire effectif dès le départ;
- Obtention d'une preuve d'identité;
- Prise de mesures par le gouvernement lorsqu'il est informé d'inexactitudes dans le registre et correction proactive et efficiente des inexactitudes à l'aide de la technologie ainsi que de l'analyse des risques et des données;

- Obligation pour les entités déclarantes chargées de vérifier les renseignements sur la propriété effective de signaler les écarts ou les inexactitudes.

7. *Quels moyens pourraient être utilisés pour vérifier l'identité (par exemple, permis de conduire, passeport, ou identificateurs biologiques)?*

Un registre est encore plus utile si les entités déclarantes peuvent en utiliser l'information qu'il contient parce que celle-ci a été vérifiée conformément aux exigences du régime de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. À cet égard, veuillez vous reporter aux *Méthodes pour vérifier l'identité de personnes et pour confirmer l'existence de personnes morales ou d'entités autres qu'une personne morale* publiées par le CANAFE en 2019.

On s'attend à ce que de nouvelles méthodes d'identification à la fine pointe de la technologie voient le jour ou soient mises au point en vue de leur utilisation par le gouvernement. Il sera donc important que le registre ou les registres offrent la souplesse nécessaire à l'adoption de ces technologies dès qu'elles seront disponibles.

8. *À quelle fréquence les sociétés devraient-elles être tenues de mettre à jour les renseignements fournis au registre?*

Il existe une corrélation directe entre l'utilité d'un registre et la crédibilité de l'information qu'il contient. Cela implique que l'information doit être à la fois exacte et à jour. Les délais prescrits par chaque administration aux fins de l'enregistrement et de la tenue à jour des renseignements sur la propriété effective des entreprises devraient servir à déterminer à quel moment les renseignements du registre doivent être mis à jour.

Si le Canada n'accorde pas la priorité à la cohérence dans l'ensemble du pays, il en résultera une mosaïque d'exigences et de délais, qui constituera un obstacle à la sensibilisation, à la compréhension et au respect des exigences par les particuliers et les entreprises.

9. *Dans quelles circonstances, le cas échéant, les sociétés devraient-elles être exemptées de fournir des renseignements sur la propriété effective dans un registre public?*

Les risques auxquels les bénéficiaires effectifs ou leurs familles sont exposés sont très variables et n'ont peut-être rien à voir avec une société privée, mais un registre de la propriété effective peut néanmoins devenir un point d'accès public à des renseignements jusque-là non divulgués. Il conviendrait de s'assurer que des exemptions peuvent être accordées aux personnes qui se soucient de la sécurité de leurs renseignements pour des raisons dont la nature peut être impossible à anticiper au moment de l'établissement du registre ou des registres. Par ailleurs, dans le cas d'un registre accessible au public, il est difficile de voir comment les renseignements pourraient être protégés une fois que ceux-ci sont rendus publics et que des menaces nouvelles ou différentes à la sécurité apparaissent par la suite. Il faudra donc déterminer avec diligence et soin dès le départ quels renseignements personnels seront nécessaires aux autorités compétentes ou devraient être rendus publics.

De plus, les entreprises ont des raisons commerciales légitimes de demander une exemption à la déclaration de renseignements sur la propriété effective dans un registre public. Par exemple, au moment d'une restructuration et de la déclaration de

renseignements sur la propriété effective, il se peut que des renseignements d'affaires ou concernant la planification de la relève, une fusion ou une acquisition soient malencontreusement ou implicitement divulgués aux concurrents, aux fournisseurs ou à d'autres parties prenantes. Pour éviter toute répercussion inutile, il faut prévoir une certaine souplesse à l'égard des exemptions afin de pouvoir donner suite aux demandes de protection de renseignements au sujet d'opérations commerciales ou de la planification de la relève.

### **Devrait-il y avoir des limites aux renseignements divulgués au moyen d'un registre public (ou de registres publics)?**

10. *Quels sont les risques possibles pour les bénéficiaires effectifs de rendre leurs renseignements accessibles au moyen d'un registre public (ou de registres publics) (par exemple, le vol d'identité, l'accès par des gouvernements étrangers hostiles)?*

Un registre public présente des risques possibles de perte de confidentialité (des renseignements sur des personnes et des entreprises), de vol d'identité et de harcèlement, et des menaces à la sécurité. Les risques auxquels les bénéficiaires effectifs ou leurs familles sont exposés sont très variables et n'ont peut-être rien à voir avec une société privée, mais un registre de la propriété effective peut néanmoins devenir un point d'accès public à des renseignements jusque-là non divulgués. L'utilisation d'identifiants uniques peut réduire le nombre de renseignements personnels nécessaires pour utiliser le registre, ce qui atténue le risque pour le bénéficiaire effectif. Les risques possibles démontrent qu'il faudra déterminer avec diligence et soin dès le départ quels renseignements personnels seront nécessaires aux autorités compétentes ou devraient être rendus publics.

Il s'agit de déterminer le niveau et la typologie des renseignements qui doivent être rendus publics pour que le registre fonctionne efficacement et atteigne les objectifs fixés. Si, par exemple, un identifiant unique élimine le besoin de fournir la date de naissance, les risques pour les bénéficiaires effectifs diminuent, le registre peut fonctionner et ses objectifs peuvent être atteints.

11. *Certains renseignements sur la propriété effective fournis au registre devraient-ils être accessibles uniquement aux organismes d'application de la loi, aux administrations fiscales et autres autorités? Devrait-on adopter un modèle d'accès à plusieurs niveaux fondé sur l'entité qui demande l'information? Quels renseignements devraient être retenus et dans quelles conditions?*

Lorsqu'on envisage de créer un ou plusieurs registres accessibles au grand public, la quantité et le type de renseignements à rendre publics sont sans doute les aspects les plus controversés. Mettre certains types de données à la disposition de certaines parties seulement et non à d'autres (c'est-à-dire dans le cadre d'un modèle d'accès à deux ou trois niveaux) exige des efforts supplémentaires et entraîne des obligations additionnelles en matière de sécurité des données.

Cependant, compte tenu des risques pour les bénéficiaires effectifs décrits plus haut et des capacités actuelles de la technologie, l'accès à plusieurs niveaux nous apparaît comme la meilleure solution, que ce soit à titre provisoire ou permanent. L'accessibilité à plusieurs niveaux permet de prendre des décisions sur les types de renseignements à divulguer et sur les groupes d'utilisateurs qui peuvent y avoir accès pour atteindre les objectifs du

registre; l'accès peut évoluer à mesure que l'on acquiert de l'expérience et des connaissances avec le ou les registres. Par exemple, dans le cadre d'un accès à plusieurs niveaux, les autorités compétentes pourraient avoir accès à une plus grande quantité de données que les entités déclarantes dans le cadre du régime qui sont tenues de vérifier l'identité des bénéficiaires effectifs, tandis que le grand public aurait le niveau d'accès le plus restreint.

On sait toutefois que les renseignements qui sont rendus publics resteront accessibles à tous. Il est donc crucial, au préalable, d'évaluer avec diligence les éléments comme les identificateurs uniques et les niveaux d'accès à l'information, si l'on veut trouver un équilibre entre les problèmes de confidentialité et la divulgation publique nécessaire pour lutter contre le crime.

*12. Les bénéficiaires effectifs devraient-ils pouvoir demander des exemptions pour que certains ou la totalité de leurs renseignements soient rendus publics, pour des raisons de sécurité, de protection de la vie privée quant à des décisions d'investissement légitimes ou pour des raisons semblables? Sur quoi ces demandes devraient-elles être fondées?*

Il devrait être possible de demander des exemptions et il faut prévoir une certaine souplesse quant aux besoins et à la nature des exemptions. Nous pensons également qu'il sera difficile de légiférer dans ce domaine et d'appliquer les exemptions. Les risques auxquels les bénéficiaires effectifs ou leurs familles sont exposés sont très variables et n'ont peut-être rien à voir avec une société privée, mais un registre de la propriété effective peut néanmoins devenir un point d'accès public à des renseignements jusque-là non divulgués. Il conviendrait de s'assurer que des exemptions peuvent être accordées aux personnes qui se soucient de la sécurité de leurs renseignements pour des raisons dont la nature peut être impossible à anticiper au moment de l'établissement du registre ou des registres.

Par ailleurs, dans le cas d'un registre accessible au public, il est difficile de voir comment les renseignements pourraient être protégés une fois que ceux-ci sont rendus publics et que des menaces nouvelles ou différentes à la sécurité apparaissent par la suite. Il faudra donc déterminer avec diligence et soin dès le départ quels renseignements personnels seront nécessaires ou devraient être rendus publics. L'utilisation d'identificateurs uniques peut réduire le nombre de renseignements personnels nécessaires pour utiliser le registre, ce qui atténue le risque pour le bénéficiaire effectif. Les risques possibles démontrent qu'il faudra déterminer avec diligence et soin dès le départ quels renseignements personnels devraient être rendus publics.

*13. Quelles autres organisations (par exemple, CANAFE, entités du secteur privé ayant des obligations en matière de lutte contre le blanchiment d'argent) devraient avoir accès aux renseignements non communiqués et dans quelles conditions?*

Le CANAFE, les entités du secteur privé ayant l'obligation de vérifier l'identité des bénéficiaires effectifs, l'ARC, le SCRS et l'ASFC peuvent avoir besoin de différents renseignements non publics. Ce point devrait être pris en considération et l'accès à plusieurs niveaux pourrait être envisagé afin de trouver un équilibre entre les problèmes de confidentialité des Canadiens et la nécessité de rendre certains renseignements publics dans le cadre de la lutte contre le crime.

14. *Dans d'autres administrations, les registres publics ont-ils démontré leur efficacité pour assurer l'exactitude des renseignements et appuyer les enquêtes menées par les organismes d'application de la loi, par les administrations fiscales, et par d'autres autorités compétentes?*

En l'absence de processus de validation initiale et de vérification continue, les registres publics ne peuvent pas être considérés comme des sources de renseignements exacts sur la propriété effective faisant autorité.

Comme le mentionne le document de consultation, les parties prenantes au Royaume-Uni ont exprimé des réserves quant à l'exactitude des données sur la propriété effective dans le registre public – appelé registre des personnes ayant un contrôle important (PCI). De fait, les données ne sont pas définitives, principalement parce qu'il n'existe pas de méthode normalisée pour consigner les données dans le registre public britannique et que les identificateurs uniques ne sont pas utilisés pour valider l'information. En outre, Companies House, agence de direction chargée de la gestion du registre, gère celui-ci comme un dépôt de renseignements et ne vérifie pas activement l'information qu'elle reçoit. Cette situation avantage les personnes malveillantes dans le système, puisqu'elles peuvent fournir de faux renseignements ou ne pas fournir d'information du tout.

En 2019, le ministère britannique du Commerce, de l'Énergie et de la Stratégie industrielle a publié un rapport sur la mise en œuvre du registre des PCI intitulé *Review of the implementation of the PSC Register*. Dans son rapport, il a constaté que les autorités d'application de la loi étaient au courant de cas de non-respect des obligations et de consignation de renseignements inexacts dans le registre. Il n'est donc pas étonnant que de nombreuses autorités d'application de la loi estiment que la capacité de fournir des renseignements complets et transparents sur la propriété effective est limitée, puisqu'aucune vérification n'est faite. Par ailleurs, [TRADUCTION] « la plupart des organismes d'application de la loi ne pensent pas que le registre des PCI ait eu le moindre effet sur la prévention du crime. Ils estiment que les individus déterminés à commettre un crime peuvent trouver le moyen de contourner le système<sup>5</sup>. »

Il convient de souligner que des pays comme les Pays-Bas et l'Irlande ont pris des mesures pour assurer l'exactitude des renseignements sur la propriété effective figurant dans les registres publics. (Pour plus de détails, se reporter à la réponse de la question 17.) Si le gouvernement décide d'établir un registre central au Canada, CPA Canada estime qu'il serait avisé de tirer des leçons de l'expérience des pays qui se sont efforcés d'assurer l'exactitude des renseignements sur la propriété effective dans leurs registres.

15. *Dans d'autres administrations, les registres publics ont-ils réduit l'utilisation abusive des sociétés à des fins criminelles ou pour d'autres activités illicites?*

(Aucune réponse.)

16. *Les registres publics ont-ils eu un effet sur les niveaux d'investissement?*

(Aucune réponse.)

---

<sup>5</sup> Ministère britannique du Commerce, de l'Énergie et de la Stratégie industrielle. 2019. *Review of the implementation of the PSC Register*, p. 37

17. *Y a-t-il des pratiques exemplaires et des expériences internationales dont le Canada pourrait tirer des leçons s'il adoptait un registre public (ou des registres publics)?*

En collaboration avec l'International Federation of Accountants (IFAC), CPA Canada prépare un rapport sur la transparence de la propriété effective qui sera publié au printemps 2020. Le rapport examinera les façons dont différentes administrations dans le monde s'attaquent aux questions sur la portée, la méthode et la responsabilité de la collecte, de la centralisation, de l'examen et de la publication des renseignements sur la propriété effective. Alors que les décideurs continuent d'étudier ces problèmes au pays et ailleurs dans le monde, le rapport présentera des observations factuelles et des points de vue pratiques, notamment celles de la profession comptable.

Avant la publication de notre rapport, nous voulons faire part de nos constatations préliminaires sur les pratiques exemplaires et l'expérience dans les pays où l'adoption d'un registre public est chose faite ou est envisagée. Les commentaires sont organisés en fonction des rubriques suivantes :

- A. Registres publics en exploitation
- B. Entités ayant l'obligation de s'inscrire
- C. Validation et exactitude des renseignements
- D. Accès au registre
- E. Exemptions en matière de publication
- F. Délai de mise à jour des registres
- G. Conformité et responsabilité
- H. Fiducies
- I. Rôle de la technologie

A. Registres publics en exploitation

Plusieurs pays dans le monde ont adopté ou envisagent d'adopter un registre public de la propriété effective.

Au Royaume-Uni, en plus du registre public géré par Companies House, le gouvernement a demandé aux territoires d'outre-mer et aux dépendances britanniques d'instaurer des registres publics pour les entreprises au cours des prochaines années (l'échéancier précis n'est toujours pas connu).

Au sein de l'Union européenne, en vertu de la cinquième directive antiblanchiment, les États membres sont tenus de rendre les registres de la propriété effective accessibles au grand public. À notre connaissance, les pays membres suivants comptent des registres publics : Irlande, Allemagne, Belgique, Suède, Danemark, Slovaquie, Luxembourg et Malte.

Au cours des dernières années, d'autres pays (non européens) ont mené des consultations sur les registres publics de la propriété effective ou se sont engagés à mettre en place de tels registres (p. ex., Australie, Hong Kong, Nouvelle-Zélande et Afrique du Sud).

B. Entités ayant l'obligation de s'inscrire

Les types d'entités qui sont tenues de fournir des renseignements sur la propriété effective à un registre public varient considérablement d'un pays à l'autre. Au Royaume-Uni et en

Irlande, par exemple, seules les sociétés privées doivent s'inscrire, tandis que les fondations sont également tenues de le faire dans d'autres pays, comme les Pays-Bas, l'Allemagne et la Belgique.

Il convient de noter que les sociétés ouvertes partout dans le monde sont dispensées de fournir des renseignements sur la propriété effective dans un registre public.

### C. Validation et exactitude des renseignements

En l'absence de processus de validation initiale et de vérification continue, les registres publics ne peuvent pas être considérés comme des sources de renseignements exacts sur la propriété effective faisant autorité, comme nous l'avons précisé ci-dessus dans notre réponse à la question 14. L'expérience du Royaume-Uni, que nous avons décrite dans notre réponse à cette même question, est particulièrement pertinente en ce qui a trait à la validation et à l'exactitude de l'information.

Aux Pays-Bas et en Irlande, chaque bénéficiaire effectif doit fournir au registraire l'identificateur unique, qui ressemble à notre numéro d'assurance sociale, qui lui a été attribué. Le registraire peut ainsi valider l'identité du bénéficiaire effectif qui utilise les bases de données gouvernementales. Aux Pays-Bas, une vérification automatisée des renseignements inscrits dans la base de données des personnes sera effectuée par rapport à ceux fournis au moment de l'inscription dans le registre de la propriété effective de personnes physiques qui résident aux Pays-Bas. En Irlande, le registraire exige le numéro de sécurité sociale (*personal public service number*) des bénéficiaires effectifs aux fins de vérification.

Dans certains cas, les autorités d'application de la loi (comme les autorités irlandaises) ou les « personnes visées par l'obligation » en vertu de la loi (tels que les auditeurs et les comptables agréés) (en Allemagne, par exemple) qui repèrent, dans le cadre de leur travail, un écart entre les renseignements figurant dans le registre central et les renseignements sur la propriété effective à laquelle elles ont accès doivent en aviser le registraire.

### D. Accès au registre

Certains registres (comme ceux en Irlande, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Belgique) exigent que les utilisateurs (tant les entreprises tenues de fournir les renseignements que les personnes souhaitant effectuer une recherche dans la base de données) créent un compte gratuit pour pouvoir ouvrir une session. Dans certaines administrations (Irlande, Pays-Bas et Belgique), le grand public doit payer des frais nominaux pour consulter les renseignements sur la propriété effective d'une entité (des frais sont généralement prélevés pour chaque entité).

Tous les pays ayant un registre public ont adopté un modèle d'accès à plusieurs niveaux, ce qui signifie que les autorités d'application de la loi ont un accès complet aux renseignements sur les bénéficiaires effectifs qui ont été fournis, tandis que le grand public n'a accès qu'à certaines données, comme les prénom et nom, le mois et l'année de naissance, la nationalité, le pays de résidence, et la nature et l'ampleur de l'intérêt bénéficiaire détenu ou du contrôle exercé.

Dans certains pays (Allemagne et Belgique, par exemple), les personnes en mesure de démontrer qu'elles ont besoin d'accéder à l'information du registre pour s'acquitter de leurs

obligations de diligence raisonnable (comme les comptables et les avocats) peuvent se voir accorder un accès plus large à l'information sur la propriété effective que le grand public.

#### E. Exemptions en matière de publication

Dans bon nombre de pays (Irlande, Allemagne, Pays-Bas et Belgique), la publication de l'information sur la propriété effective de mineurs peut faire l'objet d'une exemption sur demande. Dans certains pays (Allemagne, Pays-Bas et Belgique), les personnes frappées d'une invalidité ou considérées inaptes ou légalement incapables peuvent également demander une exemption.

Dans de nombreux pays (Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas et Belgique), si un bénéficiaire effectif risque d'être victime d'un crime (p. ex., fraude, enlèvement, prise d'otage, chantage, extorsion, vol qualifié, coercition, menace, violence ou intimidation) en raison de l'accès public aux renseignements sur la propriété effective, il peut demander d'en restreindre l'accès (sur présentation de documents justificatifs).

Il convient de souligner qu'au Royaume-Uni, en Irlande et aux Pays-Bas, les renseignements sur la propriété effective qui ne sont pas divulgués au grand public restent à la disposition des autorités d'application de la loi.

#### F. Délai de mise à jour des registres

Selon l'administration, les entités inscrites ont entre deux semaines (Royaume-Uni et Irlande) et un mois (Belgique) pour mettre à jour les renseignements sur la propriété effective lorsqu'un changement survient. La Belgique exige également que les entités inscrites confirment l'exactitude et l'actualité des renseignements une fois par année.

#### G. Conformité et responsabilité

Dans la plupart des pays que nous avons étudiés (Royaume-Uni, Irlande, Allemagne, Pays-Bas et Belgique), le défaut de fournir les renseignements sur la propriété effective au registre central ou le fait de fournir délibérément de faux renseignements peut entraîner des amendes administratives ou pénales. Les sanctions ou les amendes peuvent être imposées à l'entreprise, à ses administrateurs ou à son organe directeur, ou aux bénéficiaires effectifs eux-mêmes.

Afin de favoriser au maximum le respect des obligations de déclaration, l'agence gouvernementale ou le ministère responsable du registre public détient une sorte de pouvoir juridique à l'égard des entités inscrites (à Jersey, par exemple, la commission des services financiers est le registraire et a le pouvoir de refuser une demande de constitution en société).

#### H. Fiducies

Les obligations de déclaration des renseignements sur la propriété effective qui s'appliquent aux fiducies varient beaucoup d'un pays à l'autre. Ainsi, les fiducies sont dispensées de l'obligation de déclaration dans certains pays, tandis que d'autres administrations ont

adopté une approche complètement différente, exigeant que les renseignements des fiducies soient rendus publics dans un registre central (ou envisageant d'adopter une telle approche, dans le cas des Pays-Bas). De son côté, le Royaume-Uni a opté pour une approche plus nuancée dans le cadre de laquelle le registre pour les fiducies n'est pas public, mais accessible aux organismes d'application de la loi et à son unité du renseignement financier.

La question de savoir si les renseignements sur la propriété effective des fiducies devraient être accessibles au public est délicate. En effet, dans certaines administrations (comme le Royaume-Uni), les fiducies sont très répandues et peuvent avoir une raison d'être légitime comme la protection de l'identité de personnes vulnérables (des enfants, par exemple). Elles peuvent toutefois être utilisées délibérément pour brouiller la structure de propriété par l'ajout de plusieurs niveaux de propriété.

## I. Rôle de la technologie

Selon ce qu'il ressort de nos entrevues avec ceux qui connaissent bien les registres publics, l'utilisation de la technologie est essentielle pour établir un registre de pointe et réduire au minimum le fardeau de la conformité pour toutes les parties. À titre d'exemple, les interfaces de programmation d'applications (API) peuvent faciliter le téléversement et le téléchargement des renseignements sur la propriété effective dans le registre par les entités. L'intelligence artificielle et le couplage des données peuvent également simplifier la validation des renseignements fournis par les entités inscrites.

### Rapport récent du GAFI

De nombreuses administrations sont face à un enjeu : établir un registre public afin d'atteindre [TRADUCTION] « un niveau suffisant de transparence de la propriété effective des personnes morales », comme le mentionne un document sur la propriété effective des personnes morales publié récemment par le GAFI<sup>6</sup>.

Le document renferme des exemples de pratiques exemplaires des délégations relativement à la mise en œuvre de la recommandation 24 du GAFI. Il mentionne plusieurs caractéristiques clés d'une approche efficace, notamment les suivantes :

- justesse et exactitude des renseignements sur la propriété effective, disponibles en temps voulu;
- vérification ou surveillance de l'exactitude des renseignements par les parties concernées;
- plateforme de renseignements additionnels en plus du registre de l'entreprise;
- déclaration continue de l'entreprise aux entités déclarantes ou au registre de l'entreprise;
- différents moyens de vérification;
- autorités d'application de la loi très efficaces et disposant de ressources adéquates;

---

<sup>6</sup> Groupe d'action financière. 2019. *Best Practices on Beneficial Ownership for Legal Persons*, p. 5.

- utilisation de la technologie pour faciliter la vérification et la validation;
- accès par les autorités compétentes;
- sanctions efficaces, proportionnelles et dissuasives.

### Dernières remarques

CPA Canada s'engage, au nom de la profession comptable, à contribuer au renforcement du régime canadien de lutte contre le blanchiment d'argent au moyen, notamment, d'une plus grande transparence des entreprises.

Nous sommes reconnaissants de la possibilité qui nous est donnée de formuler ces commentaires en réponse aux questions posées dans le document de consultation du gouvernement, et nous serions heureux de discuter plus à fond du meilleur moyen d'assurer la transparence de la propriété effective – et de parler des politiques et de la réglementation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes – dans l'intérêt public.