

SECRET



**National Security
and Intelligence
Review Agency**

**Office de surveillance des
activités en matière de sécurité
nationale et de renseignement**

Examen de la Division de la revue et de l'analyse de l'Agence du revenu du Canada

OSSNR // Examen n° 23-08

SECRET

Table des matières

Table des matières	i
Sigles et abréviations	ii
Glossaire	iii
Sommaire	iv
I. Introduction	1
Fondements législatifs	1
Portée de l'examen	1
Méthodologie	2
Énoncés généraux	3
II. Contexte	3
III. Constatations, analyse et recommandations	7
Risques d'abus à des fins terroristes dans le secteur de la bienfaisance	7
Appartenance religieuse des organismes de bienfaisance évaluée et vérifiée par la DRA	9
Dispositions de la Charte	11
Indicateurs d'abus à des fins terroristes selon la DRA	14
Association à des organisations ou à des individus	16
Exercice des activités dans ou à proximité des pays étrangers à risque élevé	16
Indicateurs de la DRA : validation fondée sur des données probantes	17
Lacunes dans les processus de la DRA	18
Documentation des prises de décisions	18
Cadre d'évaluation des risques	19
Complétude des renseignements à l'appui	21
Résultats des vérifications	24
IV. Conclusion	27
Annexe A. Aperçu des vérifications réalisées par la DRA	29
Annexe B. Aperçu de la Direction des organismes de bienfaisance	30
Annexe C. Lacunes dans l'approche suivie par l'ARC dans la catégorisation des organismes de bienfaisance	31
Annexe D. Constatations et recommandations	32

SECRET

Sigles et abréviations

ARC	Agence du revenu du Canada
DRA	Division de la revue et de l'analyse
ENRI	Évaluation nationale des risques inhérents
GAFI	Groupe d'action financière
LEOBRS	<i>Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)</i>
LIR	<i>Loi de l'impôt sur le revenu</i>
OBNL	Organisme à but non lucratif
OSSNR	Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement

SECRET

Glossaire

**Abus à des
fins terroristes**

Utilisation de ressources financières et non financières d'organismes de bienfaisance enregistrés en appui à des activités ou à des entités terroristes ou associées à ces entités. Le financement du terrorisme est un sous-ensemble de l'abus à des fins terroristes.

**Donataire
reconnu**

Organismes qui peuvent remettre des reçus officiels de dons aux particuliers et aux sociétés qui leur font des dons. Les donataires reconnus peuvent également recevoir des dons de la part d'organismes de bienfaisance.

SECRET

Sommaire

L'objectif de l'examen était d'établir si, dans l'exercice de ses fonctions au titre de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR), la Division de la revue et de l'analyse (DRA) de l'Agence du revenu du Canada (ARC) traitait les organismes de bienfaisance enregistrés équitablement et sans discrimination fondée sur la religion. Au sein de l'ARC, la DRA est chargée de reconnaître et de prévenir les risques que les abus à des fins terroristes peuvent poser dans le secteur de la bienfaisance (par exemple le risque que des organismes de charité soient exploités à des fins terroristes).

L'examen aborde des sources de préoccupations importantes pour le public. En 2021, des rapports issus du monde universitaire et du secteur de défense des droits avançaient que l'approche du gouvernement du Canada en matière de lutte contre le financement des activités terroristes et la radicalisation avait accru la susceptibilité des organismes de bienfaisance islamiques aux vérifications de la DRA et à la possibilité de voir leur statut d'organisme de bienfaisance révoqué. Des commentaires émanant de la société civile ont également fait valoir que les vérifications de la DRA pouvaient avoir, sur les organismes de bienfaisance, une incidence qui allait au-delà des simples résultats d'une vérification. En outre, d'aucuns soutiennent que les vérifications de la DRA donnent lieu à une stigmatisation qui influe sur la capacité des organismes de bienfaisance à recueillir des fonds, et ce, même dans les situations où rien ne montre que le terrorisme serait en cause.

L'examen a permis de constater qu'un manque de rigueur dans les processus de la DRA avait incité celle-ci à procéder à la vérification d'organismes de bienfaisance qui n'affichaient pourtant aucun signe crédible d'abus à des fins terroristes, et ce, en dépit du fait que l'ARC a déclaré publiquement que seuls les organismes de bienfaisance présentant un risque élevé d'abus à des fins terroristes seraient assujettis à des vérifications de la DRA. Dans ce contexte, la DRA a de plus en plus de mal à justifier ses décisions de réaliser des vérifications, lorsqu'on sait qu'elle a pour mandat de protéger le secteur de la bienfaisance contre la menace posée par le terrorisme.

Pour ce qui a trait aux conclusions finales des vérifications de la DRA, il faut savoir que les préoccupations en matière de terrorisme n'étaient pas toujours fondées. En outre, l'examen a également permis de constater qu'il n'y avait pas suffisamment de données pour établir si les différences observées sur le plan de la gravité entre les résultats de vérifications de la DRA et ceux de la Division de l'observation étaient justifiées.

Certes, les vérifications de la DRA sont autorisées en vertu de la LIR, mais les lacunes affichées par les processus font en sorte que la DRA risque de violer son obligation de non-discrimination au titre de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte), dans la mesure où parmi tous les organismes de bienfaisance ayant été l'objet d'une

SECRET

vérification de la DRA entre 2009 et 2022, 67 % étaient manifestement islamiques et 19 % étaient sikhs. L'ARC ne collecte pas les données démographiques qui permettraient de réfuter ou de soutenir les allégations de discrimination au titre de la Charte. Pourtant, le processus décisionnel de la DRA – particulièrement lorsqu'il a une incidence sur les droits garantis par la Charte (notamment la liberté de religion) – doit être raisonnable. Or, la raisonnable exige la proportionnalité, et la proportionnalité doit se fonder sur des données suffisantes et probantes.

SECRET

I. Introduction

Fondements législatifs

1. Le présent examen a été réalisé en application de l'alinéa 8(1)b) de la *Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement* (Loi sur l'OSSNR).

Portée de l'examen

2. La Division de la revue et de l'analyse (DRA) de l'Agence du revenu du Canada (ARC) a été créée en 2003 et avait pour mandat de détecter et de prévenir les risques d'abus à des fins terroristes dans le secteur canadien de la bienfaisance¹. En l'occurrence, il s'agit des risques d'abus à des fins terroristes commis envers des activités de bienfaisance, notamment, celles qui pourraient financer sciemment ou non le terrorisme. L'objectif du présent examen était de déterminer si, dans l'exercice de ses fonctions, la DRA traitait les organismes de bienfaisance équitablement et sans aucune discrimination fondée sur la religion.
3. Certes, les représentants de l'OSSNR ont examiné la conduite et les résultats des vérifications de la DRA, mais ils se sont surtout concentrés sur les activités de la DRA qui ont incité celle-ci à lancer lesdites vérifications. En l'occurrence, la DRA peut relever ou se faire communiquer des indices laissant entendre que certains organismes de bienfaisance poseraient des risques d'abus à des fins terroristes. Dans certains cas, la DRA peut aussi procéder à l'évaluation approfondie d'un sous-ensemble de ces risques liés au terrorisme et attribuables à des organismes de bienfaisance, et prendre des décisions quant à savoir si et quand il convient de mener une vérification.
4. L'OSSNR a concentré ses efforts sur les activités de la DRA visant les associations qui jouissaient déjà du statut d'organisme de bienfaisance enregistré au titre de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR). Ainsi, l'OSSNR n'a pas examiné la façon dont la DRA abordait les préoccupations en matière de terrorisme lorsque celle-ci enquêtait sur les demandes provenant d'associations souhaitant obtenir le statut d'organisme de bienfaisance.

¹ Créée en 2003, la DRA avait pour mandat d'enquêter sur les demandes d'obtention du statut d'organisme de bienfaisance. Après 2007-2008, la fonction d'audit a été ajoutée à son mandat.

SECRET

Méthodologie

5. L'examen s'est appuyé sur des documents primaires et des précisions fournis par la DRA, ce qui comprend, entre autres, des dossiers de cas². Compte tenu du faible nombre des vérifications de la DRA (soit moins de 0,5 % de toutes les vérifications menées par la Direction des organismes de bienfaisance), l'OSSNR a analysé les résultats des 37 vérifications que la DRA a menées sur des organismes de bienfaisance enregistrés avant d'amorcer son examen (voir l'annexe A). Parmi ces vérifications, l'OSSNR en a sélectionné 15 en guise d'échantillon pour examen approfondi. Cet échantillon représentait des cas récents et avait produit tout un éventail de résultats de vérification.
6. L'OSSNR a examiné l'intégralité du dossier de cas de chacune des vérifications, et ce, depuis les activités consacrées à l'évaluation initiale des risques qui ont incité la DRA à porter une attention particulière aux organismes de bienfaisance concernés, jusqu'aux déterminations finales de la DRA pour chacun des dossiers. Pour ce qui a trait aux 15 vérifications, une attention particulière a été accordée aux organismes de bienfaisance qui ont été le plus récemment sélectionnés pour vérification après 2016, lorsque la DRA a mis à jour les indicateurs (ou critères) qu'elle utilisait pour évaluer les risques d'abus à des fins terroristes que pouvaient poser lesdits organismes.
7. Bien qu'elles aient été menées à terme entre 2017 et 2022, les vérifications faisant partie de l'échantillon de l'OSSNR ont eu des durées variables allant de 209 jours à 2 025 jours (environ cinq ans et demi)³. Ainsi, dans certains cas, les évaluations de risques précédant la vérification remontaient à 2011, voire plus tôt. Qui plus est, bon nombre des processus de la DRA en matière d'évaluation des risques ont changé depuis. Or, pour être en mesure d'examiner des activités de la DRA consacrées à des évaluations de risques ne donnant pas forcément lieu à la recommandation d'une vérification, l'OSSNR a également sélectionné un échantillon de rapports faisant suite à des évaluations de risques réalisées entre 2020 et le milieu de 2024⁴.

² L'OSSNR a également tenu compte de l'information que le Service canadien du renseignement de sécurité et le ministère des Finances du Canada lui ont fournie en réponse à ses demandes d'information.

³ Pour cette période, l'OSSNR a analysé la correspondance avec les organismes de bienfaisance de même que les décisions rendues par la Direction générale des appels de l'ARC dans le cas des dossiers qui ont été portés en appel, des prolongations demandées par les organismes de bienfaisance et des procédures en cours.

⁴ L'OSSNR a reconnu ces rapports grâce aux réponses que la DRA a fournies à la suite de demandes d'information de l'OSSNR et grâce au fait que l'OSSNR pouvait accéder directement aux systèmes de

SECRET

Énoncés généraux

8. La Loi sur l'OSSNR accorde à l'OSSNR le droit d'accéder en temps voulu aux informations qui relèvent de tout ministère ou qui sont en possession de tout ministère (à l'exception des documents confidentiels du Cabinet) et de recevoir de tout ministère les documents et explications dont l'OSSNR estime avoir besoin dans l'exercice de ses attributions. L'OSSNR fait un suivi du degré de coopération affichée en réponse aux demandes d'accès, notamment de la complétude et de l'exactitude des informations communiquées. Pour chacun des examens, ce degré de coopération est pris en compte dans l'évaluation globale de la réactivité des ministères⁵.
9. Les représentants de l'ARC ont répondu aux attentes de l'OSSNR en matière de réactivité tout au long du présent examen. En l'occurrence, ils ont accordé à l'OSSNR un accès direct à tous les systèmes et tous les fonds d'information voulus.

II. Contexte

10. Dans le contexte du présent examen, la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR) constitue le cadre légal applicable, en vertu duquel les organismes de bienfaisance jouissent de certains privilèges importants : ils ont droit à une exemption de taxes qui, en d'autres circonstances, doivent être acquittées en vertu de la LIR et ils ont le droit d'émettre des reçus à des fins fiscales en contrepartie des dons. Compte tenu de ces privilèges, les organismes de bienfaisance sont tenus de suivre bon nombre de règles lorsqu'ils exercent leurs activités. En l'occurrence, la fonction de vérification constitue l'un des moyens par lesquels l'ARC et la DRA contrôlent l'observation desdites règles.
11. En 2001, la *Loi antiterroriste* (LA) a amené l'ARC à s'intégrer – à titre de régulateur du secteur canadien de la bienfaisance – au régime canadien de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. Ces changements ont réaffirmé l'exigence de la LIR selon laquelle – pour pouvoir être un organisme de bienfaisance enregistré – un organisme « doit montrer que ses fins et ses

l'ARC. L'échantillon comprend les rapports consécutifs aux évaluations initiales des risques (que l'on appelle les « rapports d'évaluation des indices ») visant 13 organismes de bienfaisance ainsi que les rapports consécutifs aux évaluations approfondies des risques (que l'on appelle les « rapports de surveillance ») visant 34 organismes de bienfaisance.

⁵ Les attentes de l'OSSNR en matière de réponse aux examens sont énoncées en ligne, à l'adresse suivante : <https://nsira-ossnr.gc.ca>.

SECRET

activités procurent un avantage tangible au public dans son ensemble ou à une partie importante du public⁶. » L'avancement des religions, l'avancement de l'éducation ou le soulagement de pauvreté constituent généralement des avantages pour le public. Toutefois, par définition, tout soutien accordé au terrorisme ne peut manifestement pas répondre au critère du bienfait d'intérêt public. Par conséquent, les organisations qui soutiennent le terrorisme ne peuvent ni obtenir ni conserver le statut d'organisme de bienfaisance.

12. Dans le contexte de ce régime, la *Loi antiterroriste* a promulgué la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance* [renseignements de sécurité] (LEOBRS). Ainsi, la LEOBRS a pour objet de renforcer la contribution du Canada à l'effort concerté déployé à l'échelle internationale pour priver de soutien ceux qui s'adonnent à des activités terroristes, de protéger l'intégrité du système d'enregistrement des organismes de bienfaisance sous le régime de la LIR et de donner l'assurance, aux contribuables canadiens, que les avantages conférés par cet enregistrement ne profitent qu'à des organismes administrés exclusivement à des fins de bienfaisance.
13. La LEOBRS permet au ministre de la Sécurité publique et au ministre du Revenu national de signer un certificat lorsqu'ils estiment avoir des motifs raisonnables de croire qu'un demandeur ou un organisme de bienfaisance enregistré a mis, met ou mettra des ressources à la disposition d'entités terroristes inscrites. Une fois qu'un certificat a été signé, celui-ci est examiné par la Cour fédérale qui en déterminera le bien-fondé. Lorsqu'il s'agit de révoquer le statut d'organisme de bienfaisance d'une organisation ou de ne pas enregistrer une organisation demanderesse, le certificat permet à l'ARC de présenter des preuves classifiées à un juge suivant des moyens qui protègent lesdites preuves contre toute divulgation pouvant porter préjudice à la sécurité nationale. À ce jour, aucun certificat n'a été émis au titre de la LEOBRS.
14. Faisant partie de la Direction des organismes de bienfaisance de l'ARC, la DRA exerce le mandat de l'ARC consistant à protéger les organismes de bienfaisance contre l'abus à des fins terroristes. La DRA constitue la seule unité de l'ARC qui intervienne directement dans les activités canadiennes de lutte contre le terrorisme. La DRA sélectionne les organismes de bienfaisance dont elle estime qu'elles posent un risque d'abus à des fins terroristes, quoique ses vérifications ne servent pas qu'à aborder les occurrences d'inobservation liées au terrorisme. À ce jour, la DRA ne s'est appuyée que sur la LIR, la principale loi régissant les organismes de bienfaisance canadiens, pour exercer son mandat, par opposition au régime fondé sur la LEOBRS. La Direction des organismes de bienfaisance

⁶ CSP-P06, 25 octobre 2002 « Avantage public » (en ligne).

SECRET

- comprend également la Division de l'observation, qui effectue des vérifications d'organismes de bienfaisance pour des motifs autres que le terrorisme et qui se penche donc sur tous les autres types d'inobservation commise par les organismes de bienfaisance enregistrée en lien avec les exigences de la LIR.
15. La DRA se penche sur le cas d'un organisme de bienfaisance lorsqu'elle reçoit ou relève des indices laissant penser que ledit organisme s'expose à un risque d'abus à des fins terroristes. Ces indices proviennent de diverses sources, notamment des articles de presse, de l'information provenant de partenaires de la sécurité et du renseignement, des tuyaux issus du public ou des communications émanant d'autres secteurs de l'ARC. Ensuite, des analystes de la DRA évaluent les indices en tentant de voir s'ils permettent d'établir un lien entre le secteur de la bienfaisance et la possibilité d'abus à des fins terroristes. À ce stade, la DRA décide s'il convient de procéder à une « évaluation approfondie » des risques d'origine terroriste courus par l'organisme de bienfaisance. Ce type d'évaluation peut déboucher sur divers résultats : recommander que la DRA réalise une vérification, renvoyer le dossier à la Division de l'observation, décider de continuer la surveillance, ou décider d'interrompre la surveillance. Lorsqu'il est recommandé de tenir une vérification, il peut s'écouler un certain laps de temps avant que soit prise la décision d'engager, voire de commencer ladite vérification.
 16. Lorsqu'une vérification conclut que l'organisme de bienfaisance a contrevenu aux dispositions de la LIR, la Direction des organismes de bienfaisance – qui exerce la fonction de vérification pour la DRA et la Division de l'observation (voir en annexe B) – dispose d'un éventail de mesures qu'elle peut prendre. Voici ces mesures énoncées en ordre croissant de gravité :
 - la lettre d'éducation – guide les organismes de bienfaisance au fil des étapes à suivre pour en arriver à observer les exigences applicables;
 - l'entente d'observation – fait état des zones d'inobservation et incite les organismes de bienfaisance à prendre les mesures correctives nécessaires;
 - la sanction – fait état des pénalités financières et prévoit la suspension du statut de donataire reconnu ainsi que du privilège de délivrer des reçus de dons de bienfaisance;
 - la révocation – constitue la mesure prise dans les cas graves d'inobservation des dispositions de la Loi; elle entraîne la perte du statut d'organisme de bienfaisance et des privilèges connexes.
 17. Lorsqu'il s'agit d'établir quelle mesure il convient de prendre, la DRA et la Division de l'observation communiquent par écrit leurs conclusions préliminaires d'inobservation dans une lettre d'équité administrative (LEA) et offrent à l'organisme de bienfaisance la chance de faire valoir ses arguments, lesquels sont

SECRET

pris en compte lorsqu'il s'agit de rendre une décision finale. Parmi ces mesures définitives, la sanction et l'avis de révocation peuvent donner lieu à un recours auprès de la Direction générale des appels de l'ARC. En outre, le mandat de la Direction générale des appels est d'examiner les décisions en toute indépendance par rapport à la Direction des organismes de bienfaisance. Lorsqu'il est en désaccord avec la décision rendue par la Direction générale des appels, l'organisme de bienfaisance peut interjeter appel auprès de la Cour d'appel fédérale ou de la Cour canadienne de l'impôt.

18. En 2021, des rapports issus du monde universitaire et du secteur de défense des droits ont avancé que l'approche du gouvernement du Canada en matière de lutte contre le financement du terrorisme et contre la radicalisation avait pour effet d'exposer davantage les organismes de bienfaisance islamiques aux vérifications de la DRA et à la révocation de leur statut d'organisme de bienfaisance⁷. Des commentaires émanant de la société civile ont également fait valoir que les vérifications de la DRA pouvaient avoir, sur les organismes de bienfaisance, une incidence qui allait au-delà des simples résultats d'une vérification. En l'occurrence, les vérifications exigent énormément de ressources et peuvent amener les organismes de bienfaisance à détourner leur attention des objectifs de bienfaisance. De plus, les organismes de bienfaisance ont soutenu que les vérifications de la DRA donnaient lieu à une stigmatisation qui influe sur leur capacité à recueillir des fonds, et ce, même dans les situations où rien ne montre que le terrorisme serait en cause.
19. Le Bureau de l'ombudsman des contribuables a ensuite examiné ces postulats à la demande du ministre du Revenu national. Cependant, l'ombudsman a conclu qu'il ne pouvait pas examiner rigoureusement les questions d'équité se rapportant à certaines activités de la DRA, puisqu'il ne lui était pas possible d'accéder au détail du dossier⁸.
20. En 2023, lorsqu'il a déposé son rapport intitulé *Combattre la haine : l'islamophobie et ses répercussions sur les musulmans au Canada*, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a fait état de la surveillance disproportionnée dont les organismes de bienfaisance islamiques faisaient l'objet en guise d'exemple de discrimination systémique, indiquant au passage que les préjugés

⁷ L'Université de Toronto et le Conseil national des musulmans canadiens ont publié *Sous la suspicion stratifiée : un examen des vérifications de l'Agence du revenu du Canada (ARC) des organismes de bienfaisance musulmans* en mars 2021. En juin 2021, la Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles a publié *Les vérifications préjudiciables de l'ARC : la lutte contre le terrorisme et le ciblage des organismes de bienfaisance musulmans au Canada*.

⁸ Rapport du Bureau de l'ombudsman des contribuables, *Charité bien ordonnée commence par l'équité : à examiner*, mars 2023.

SECRET

observés dans les politiques, les pratiques et le droit canadiens avaient une incidence sur les activités de la DRA. Ainsi, le Comité a recommandé que le ministre du Revenu national examine le mandat et le mode de fonctionnement de la DRA tout en tenant compte des conclusions – qui étaient alors en cours de préparation – formulées dans le rapport d'examen que l'OSSNR devait bientôt déposer au sujet de la DRA.

21. L'accès à l'information dont jouit l'OSSNR n'est pas limité par les mesures de protection législative qui avaient constitué un obstacle à l'examen que l'ombudsman, le Sénat ou la société civile souhaitaient réaliser à ce sujet.

III. Constatations, analyse et recommandations

Risques d'abus à des fins terroristes dans le secteur de la bienfaisance

Constatation 1. L'OSSNR constate que la fonction de vérification de l'ARC permet au Canada de remplir ses obligations internationales en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, malgré l'évolution constante des risques d'abus à des fins terroristes dans le secteur de la bienfaisance.

22. Le Canada est membre du Groupe d'action financière (GAFI) sur le blanchiment des capitaux depuis 1990. Ce groupe d'action est un organe intergouvernemental qui établit des normes visant à lutter contre le blanchiment d'argent ainsi que le financement du terrorisme et la prolifération. Le GAFI a adopté des recommandations ayant pour objet d'aider les autorités nationales à répondre à ces normes, que les pays devraient ensuite appliquer grâce à des mesures adaptées aux circonstances de chacun.
23. L'une des recommandations du GAFI vise particulièrement les risques liés au financement du terrorisme qui pèsent sur les organismes à but non lucratif (OBNL), notamment les organismes de bienfaisance enregistrés dans le contexte du Canada :
 - Les pays devraient identifier les organisations qui entrent dans la définition du GAFI des organismes à but non lucratif (OBNL) et évaluer leurs risques de financement du terrorisme. Les pays devraient disposer de mesures ciblées, proportionnées et fondées sur le risque, sans perturber ou décourager indûment les activités légitimes des OBNL, conformément à l'approche fondée sur les risques. L'objectif de ces mesures est de protéger ces OBNL d'une exploitation à des fins de financement du terrorisme commise notamment :
 - (a) par des organisations terroristes se présentant comme des entités légitimes;

SECRET

- (b) en exploitant des entités légitimes comme moyens de financement du terrorisme, y compris pour éviter les mesures de gel des avoirs;
 - (c) en dissimulant ou opacifiant le détournement clandestin de fonds destinés à des fins légitimes vers des organisations terroristes⁹.
24. Le GAFI déclare qu'il est nécessaire de prendre des mesures permettant de protéger les OBNL des risques d'abus à des fins terroristes s'il l'on veut préserver l'intégrité des OBNL en soi, mais aussi des donateurs et des institutions financières sur lesquels les OBNL doivent compter. Dans ce contexte, le GAFI tient à ce que ces mesures soient mises en œuvre conformément aux obligations des pays en matière de droits de la personne¹⁰.
25. En 2021, le GAFI a estimé que le Canada suivait les recommandations pour ce qui concerne les organismes de bienfaisance, bien que quelques améliorations mineures eussent été souhaitables¹¹. Or, le GAFI évaluera l'efficacité de ces mesures à l'occasion de la prochaine série d'évaluations mutuelles prévue pour 2026.
26. L'évaluation que le Canada a réalisée quant aux risques (liés au financement du terrorisme) auxquels s'exposent les organismes de bienfaisance est présentée dans le document « Évaluation des risques inhérents au recyclage des produits de la criminalité et au financement des activités terroristes au Canada » produit par le ministère des Finances du Canada. Ce document a d'abord été publié en 2015 puis actualisé en 2023. Couramment appelée « Évaluation nationale des risques inhérents » (ENRI), cette évaluation est alimentée par tous les régimes partenaires, notamment des membres de la collectivité de la sécurité nationale et du renseignement.
27. Selon l'ENRI de 2023, le niveau de vulnérabilité des OBNL à l'égard du financement du terrorisme était considéré comme étant « élevé ». L'ENRI attribue ce niveau de vulnérabilité en s'appuyant sur l'identification de certains acteurs terroristes réellement ou prétendument impliqués dans des activités de financement du terrorisme présentant un lien avec le Canada et sur un certain nombre de scénarios posant des risques de financement du terrorisme impliquant des organisations canadiennes et étrangères. L'ENRI de 2015 et celle de 2023

⁹ GAFI, recommandation 8 – « Organismes à but non lucratif » tirée des Recommandations du GAFI (2012, mise à jour en novembre 2023), p. 13.

¹⁰ Ces positions sont explicitées dans les « Notes interprétatives de la recommandation 8 (Organismes à but non lucratif) », Recommandation du GAFI (2012, mis à jour en novembre 2023), p. 64.

¹¹ Suivant les domaines propices à l'amélioration, il conviendra d'élargir la portée des activités des organismes de bienfaisance (actuellement concentrées sur les liens internationaux) à des phénomènes comme les risques liés au financement du terrorisme et aux vulnérabilités dans le contexte intérieur. Les observations que le GAFI a formulées à cet égard correspondent aux constatations de l'OSSNR concernant l'application des indicateurs de risque dont il est question dans la constatation 4.

SECRET

indiquent clairement que la réaffectation de fonds constitue le plus courant des modes d'abus à des fins terroristes dans le secteur de la bienfaisance :

Dans cette méthode, les fonds collectés par les organisations pour les programmes humanitaires (par exemple, les secours en cas de catastrophe, les secours humanitaires, les centres culturels, le soulagement de la pauvreté, l'avancement de l'éducation, l'avancement de la religion) sont détournés pour appuyer le terrorisme à un point du processus opérationnel de l'organisation. Essentiellement, le détournement de fonds se produit lorsque les fonds collectés à des fins de bienfaisance sont redirigés vers une entité terroriste¹².

28. Récemment, dans le cadre d'une mise à jour de l'ENRI, la DRA a réalisé une évaluation du risque de financement du terrorisme parmi les OBNL, notamment les organismes de bienfaisance. L'évaluation a permis de conclure que dans ce secteur, le niveau de risque était « moyen » et que le niveau de risque résiduel (en l'occurrence, le risque qui subsiste après l'application des mesures d'atténuation) était « faible », si l'on en juge aux mécanismes de surveillance en place¹³.
29. En définitive, le rôle de l'ARC consistant à protéger le secteur de la bienfaisance contre les abus est purement réglementaire. La Cour suprême du Canada a conclu que l'objet du pouvoir autorisant l'ARC à réaliser des vérifications « n'est pas de sanctionner une conduite criminelle, mais d'imposer le respect de la Loi¹⁴. » En l'occurrence, l'approche actuelle de l'ARC permet au Canada de remplir ses obligations internationales dans ce secteur. Elle témoigne également des évaluations récentes et évolutives des risques d'abus à des fins terroristes dans le secteur de la bienfaisance. Néanmoins, la façon dont se déroulent les vérifications de l'ARC constitue une source de préoccupations.

Appartenance religieuse des organismes de bienfaisance évaluée et vérifiée par la DRA

Constatation 2. L'OSSNR constate que parmi les organismes de bienfaisance dont les vérifications ont été réalisées par la DRA entre 2009 et 2022, 67 % étaient manifestement islamiques et 19 % étaient sikh.

¹² Évaluation de 2023 intitulée « Scénarios de risques inhérents liés au FAT associés aux organismes de bienfaisance et aux organismes à but non lucratif » et évaluation de 2015 intitulée « Scénarios de risques inhérents liés au FAT associés aux organismes de bienfaisance ».

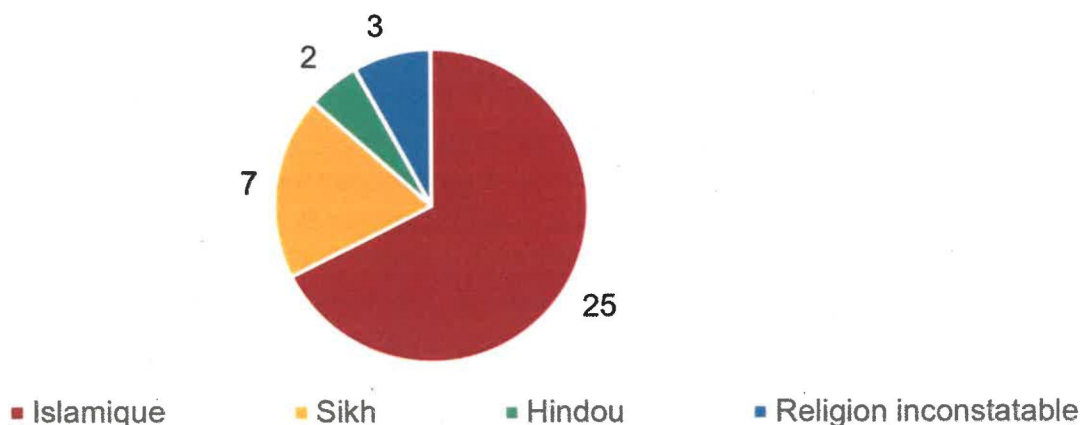
¹³ Cet énoncé est tiré d'une ébauche récente du document « Profil de vulnérabilité inhérent au financement des activités terroristes pour les organismes à but non lucratif » (entité non déclarante) préparé par la DRA dans le contexte de l'Évaluation nationale des risques inhérents (ENRI).

¹⁴ R c. McKinlay Transport Ltd, [1990] JCS n° 25, paragr. 20.

SECRET

30. Pour discerner l'appartenance religieuse des organismes de bienfaisance assujettis aux évaluations et vérifications de la DRA, l'OSSNR s'est appuyé sur de l'information contextuelle contenue dans chacun des dossiers de ces organismes de bienfaisance. Cette information prenait la forme de mots clés (p. ex. « musulman », « islamique » ou « mosquée ») se trouvant dans le nom des organismes de bienfaisance ou encore dans la description de l'objet ou des activités desdits organismes.
31. S'appuyant sur cet indicateur, la figure 1 fait état de l'appartenance religieuse de tous les organismes de bienfaisance dont la vérification a été réalisée par la DRA avant le début du présent examen.

Figure 1. Appartenance religieuse d'organismes de bienfaisance ayant fait l'objet d'une vérification de la DRA (37 vérifications fermées)



32. Le fait que les vérifications de la DRA ont principalement visé des organismes de bienfaisance islamiques et sikhs saute aux yeux, mais ne peut pas à lui seul prouver que les activités de la DRA sont biaisées ou discriminantes. Comme il est indiqué plus loin (voir la constatation 3), l'ARC ne collecte pas les données qu'il faut pour répondre au lourd fardeau de présentation concernant les allégations de discrimination au titre de la Charte. Il lui est donc impossible d'en arriver à une conclusion. Par comparaison, l'appartenance religieuse des entités terroristes inscrites par le Canada et des groupes d'auteurs de menace (impliqués dans le financement du terrorisme) recensés par l'ENRI suit des proportions semblables à celles des organismes de bienfaisance assujettis à une vérification de la DRA¹⁵.
33. Toutefois, au cours des dix dernières années, l'éventail des entités terroristes inscrites a été élargi. La liste des groupes d'auteurs de menace finançant le

¹⁵ Au moment de rédiger le présent rapport, 76 % des entités terroristes inscrites étaient désignées comme étant islamiques, 2,5 % comme étant sikhs et 2,5 % comme étant hindou.

SECRET

terrorisme – liste que l'ENRI a mise à jour en 2023 – témoigne de ce changement¹⁶. Pendant que la collectivité canadienne de la sécurité nationale et du renseignement continue de répartir ses ressources sur une plus grande diversité d'auteurs de menace, la composition des organismes de bienfaisance que la DRA sélectionne aux fins d'évaluation des risques et de vérification pourrait, de la même façon, continuer de se diversifier au point où les entités terroristes nouvellement inscrites pourraient très bien tirer parti des organismes de bienfaisance pour soutenir leurs activités terroristes.

34. Les évaluations initiales des risques réalisées récemment par la DRA témoignent d'une diversité accrue des organismes de bienfaisance et indiquent que la DRA s'adapte aux changements survenant dans l'environnement de menace. Néanmoins, l'OSSNR remarque qu'à mesure que ce processus s'approche d'une vérification, la proportion des organismes de bienfaisance islamiques s'accroît. La DRA a indiqué qu'elle n'envisageait pas de changer grandement ses points d'intérêts dans la mesure où les entités inscrites tout récemment [traduction] « ne seraient pas encore enclines à miser activement sur les OBNL pour financer leurs activités ».
35. La DRA sera intentionnellement portée à identifier et à surveiller les menaces qui sont reconnues par le gouvernement du Canada, notamment dans le cadre de l'ENRI. Dans le contexte du présent examen, l'OSSNR ne valide pas le registre canadien des entités terroristes ni l'ENRI et n'est donc pas à même de produire une évaluation de ces processus ou des listes qui en résultent.
36. Dans le contexte du mandat qu'elle exerce en matière de protection du secteur de la bienfaisance contre les vulnérabilités exploitables par les terroristes, la DRA est justifiée d'axer ses mesures de surveillance sur un sous-groupe d'organismes de bienfaisance. Toutefois, cette affirmation n'a de sens que dans la mesure où la DRA se concentre rigoureusement sur les organismes de bienfaisance qui sont plausiblement à risques d'abus à des fins terroristes, tout en appliquant des méthodes et des pratiques éprouvées. Or, ce ne fut pas toujours le cas, comme nous le montrerons plus loin.

Dispositions de la Charte

Constatation 3. L'OSSNR constate que l'ARC ne collecte pas les données démographiques pouvant montrer que la façon dont la DRA traite les organismes de bienfaisance est dépourvue de discrimination au sens de la Charte.

¹⁶ ENRI 2023, p 40-41 (tableau 2).

SECRET

37. La Cour suprême a constaté qu'un système aléatoire de surveillance et de vérification ponctuelle pourrait être la seule façon de maintenir l'intégrité du système fiscal. Ainsi, la LIR accorde au ministre du Revenu national des pouvoirs accrus en matière de vérification des déclarations de contribuables et d'inspection des documents pertinents, qu'il y ait ou non des motifs raisonnables de croire qu'un contribuable donné a enfreint la Loi¹⁷. La Cour fédérale a rendu un jugement clair selon lequel l'évaluation du montant des impôts par l'ARC ne constitue pas « un service » et que par conséquent, les mesures de protection prévues par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ne s'appliquent pas au contexte des vérifications de la DRA¹⁸.
38. Toutefois, les vérifications de la DRA engagent le droit garanti par la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte) à un traitement égal devant la loi, sans discrimination fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur de peau, la religion, le sexe, l'âge ou encore la déficience physique ou mentale. Puisque les organismes de bienfaisance ne jouissent pas eux-mêmes des droits garantis par la Charte, les allégations de discrimination doivent être formulées par le directeur de chacun de ces organismes ou encore par lesdits organismes au nom de leurs membres¹⁹. Les vérifications de la DRA doivent également respecter les différences religieuses qu'il y a entre les organismes de bienfaisance et ne doivent en aucun cas porter atteinte à la pratique de la religion, à moins qu'il y ait des motifs valables de le faire en lien avec la LIR.
39. En ce sens, la prise de décision de la DRA doit établir un juste équilibre en reconnaissant l'important régime législatif qui protège le système d'enregistrement des organismes de bienfaisance tout en respectant les droits fondamentaux garantis par la Charte, notamment la liberté de religion. La raisonnable ne va pas sans la proportionnalité, c'est-à-dire une compréhension des répercussions – possiblement des répercussions hétérogènes – que peuvent avoir les décisions, les mesures prises, les programmes ou les régimes. Ainsi, il est essentiel que la proportionnalité s'appuie sur des *données*.
40. Les allégations de discrimination imposent un lourd fardeau de présentation sur les requérants, lesquels doivent montrer, en guise de premier critère, que la loi en cause ou l'action de l'État engendre ou contribue à engendrer une incidence disproportionnée sur eux en tant que membres d'un groupe protégé par la Charte comparativement aux personnes ne faisant pas partie d'un tel groupe. Lorsqu'ils arrivent à montrer qu'il y a eu un traitement différentiel donnant lieu à une

¹⁷ R. c. McKinlay Transport Ltd, [1990] JCS n° 25, paragr. 20.

¹⁸ Alliance de la fonction publique c. le Canada (Agence du revenu) [2011] JCF n° 254.

¹⁹ Ontario c. Trinity Bible Chapel, 2022 ONSC 1344 at para 82.

SECRET

incidence disproportionnée, les requérants doivent répondre à un deuxième critère : montrer que l'incidence disproportionnée sur les membres du groupe protégé a pour effet de renforcer, de perpétuer ou d'exacerber leur désavantage.

41. La contestation ou la justification d'une allégation de discrimination censément exercée par la DRA au regard de la Charte nécessiterait que l'on dresse un portrait d'ensemble regroupant les quelque 86 000 organismes de bienfaisance constituant le secteur canadien de la bienfaisance, à partir de données divisées en fonction des groupes énumérés selon les administrateurs des organismes de bienfaisance ou les communautés que ces organismes desservent.
42. L'ARC ne surveille ni systématiquement ni de manière fiable l'appartenance démographique de ses organismes de bienfaisance d'une façon qui permette d'établir des comparaisons entre les membres des groupes protégés et les personnes ne faisant partie d'aucun de ces groupes, ou de déterminer les causes de l'incidence disproportionnée²⁰. L'annexe C fait état des lacunes apparaissant dans les données de l'ARC qui sont actuellement disponibles.
43. L'ARC a déclaré publiquement, devant le Sénat, sa réticence à demander le pouvoir de collecter les données au motif que cette collecte pourrait être perçue en soi comme une mesure discriminatoire. Il s'agit là de la position que l'ARC maintenait toujours au moment de procéder au présent examen²¹. Toutefois, cette position ne tient pas compte de positions parallèles, notamment celles prises par le ministère de la Justice et les tribunaux, lesquelles soulignent l'importance de disposer de données empiriques appropriées permettant de reconnaître et d'atténuer les effets de la discrimination²². C'est pour cette raison que le rapport

²⁰ Il y a une exception pour ce qui a trait au code de la catégorie « Avancement de la religion » par rapport auquel il existe des données. L'OSSNR a été en mesure de comparer la population relevant des organismes de bienfaisance enregistrés sous le code de catégorisation « Avancement de la religion – Islam » avec celle des organismes de bienfaisance qui correspondaient à cette même catégorie, mais qui étaient visés par des vérifications de la DRA ou faisaient partie des évaluations approfondies des risques. Au mois de mars 2025, 0,66 % des organismes de bienfaisance étaient catégorisés comme faisant la promotion de l'Islam (les organismes de bienfaisance sikhs correspondaient au code de catégorisation « autres » et ne pouvaient donc pas être comparés à la population de façon significative). Lorsque l'on établit une comparaison avec les organismes de bienfaisance ayant fait l'objet d'une vérification ou d'une évaluation des risques, on note que 35 % des organismes de bienfaisance vérifiées par la DRA et 58,8 % des organismes de bienfaisance ayant été l'objet d'une vérification approfondie des risques au cours de la période échantillonnée affichaient ce code de catégorisation.

²¹ Témoignage devant le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, 28 novembre 2022 : « Je me demande s'il serait même approprié de recueillir cette information et si cela en soi entraînerait la perception de préjugé ou de discrimination, si l'ARC recueillait davantage de ces renseignements. Je ne sais pas à quoi cela servirait. »

²² *Étapes pour un changement transformateur : Stratégie canadienne en matière de justice pour les personnes noires*, ministère de la Justice (Akwasì Owusu-Bempah et Zilla Jones), 2023; site Web de

SECRET

sénatorial *Combattre la haine* recommandait que l'ARC soit mandaté pour collecter et publier les données sur les organismes religieux faisant l'objet de vérifications et pour analyser ces données en vue d'élaborer une stratégie visant à atténuer les préjugés.

Recommandation 1. L'OSSNR recommande que l'ARC collecte et évalue les données démographiques provenant du secteur de la bienfaisance pour être en mesure d'offrir aux organismes de bienfaisance un traitement exempt de discrimination.

Indicateurs d'abus à des fins terroristes selon la DRA

Constatation 4. L'OSSNR constate que la façon dont la DRA applique les indicateurs suivants rend les organismes de bienfaisance islamiques plus susceptibles d'être contrôlés :

- association à des organisations ou des individus;
- conduite d'activités dans des pays étrangers à haut risque ou près de ces pays.

Constatation 5. L'OSSNR constate que la DRA ne dispose d'aucune méthode axée sur les données probantes qui lui permette de valider les indicateurs de risque sur lesquels elle s'appuie pour justifier le contrôle d'un organisme de bienfaisance pour des raisons liées au terrorisme.

44. Conformément aux exigences du GAFI – et comme nous l'avons indiqué précédemment –, la DRA adopte une approche fondée sur les risques pour reconnaître les organismes de bienfaisance devant faire l'objet d'un contrôle. Dans un modèle fondé sur les risques, les considérations distinctes désignées par le terme « indicateur de risque » servent de filtre permettant de trier et d'évaluer les cas.
45. La DRA a fonctionné avec trois versions des indicateurs de risque depuis 2008. Tout a commencé avec 55 risques particuliers s'appuyant sur l'examen de documents portant sur le financement du terrorisme et sur des sujets connexes. Ensuite, en 2011, ces 55 indicateurs ont été refondus dans 15 indicateurs généraux. Or la plus récente mouture de ces indicateurs a été finalisée en 2016 et consiste en huit indicateurs essentiels divisés en deux « niveaux » ainsi que d'une

l'ACS Plus, « Approche du gouvernement »; Commission ontarienne des droits de la personne, *De l'impact à l'action : Rapport final sur le racisme envers les personnes noires par le service de police de Toronto*, 2023.

SECRET

neuvième catégorie résiduelle regroupant les « autres » risques qui ne font partie d'aucune des huit catégories essentielles. Les indicateurs du premier niveau se rapportent directement aux risques d'abus à des fins terroristes dans le secteur de la bienfaisance, tandis que les indicateurs du deuxième niveau se rapportent à des facteurs permissifs qui ne sont pas uniquement liés aux aspects du terrorisme, et qui sont plutôt employés pour soulever des préoccupations au sujet des indicateurs du premier niveau.

Tableau 1. Indicateurs de risque actuellement utilisés par la DRA

Niveau 1	Niveau 2
• Sympathie et soutien idéologique • Soutien matériel ou financier • Association à des organisations ou des individus • Conduite d'activités dans des pays étrangers à haut risque ou près de ces pays • Activités se déroulant au Canada et assujetties à l'influence ou au contrôle d'une entité étrangère	• Pratiques trompeuses • Personne inadmissible ou impliquée dans des activités criminelles ou frauduleuses • Gouvernance inefficace • Autres

46. A priori, les indicateurs que la DRA emploie pour reconnaître les risques liés au terrorisme dans le secteur de la bienfaisance sont neutres. Ils ne contiennent aucun marqueur démographique ni aucune référence à un groupe identitaire. En principe, ils sont assez généraux pour que la DRA soit en mesure de reconnaître les organismes de bienfaisance qui pourraient être associées à des auteurs de menace divers et multiples.
47. Concrètement, toutefois, l'OSSNR note que la façon dont la DRA applique deux des indicateurs du premier niveau – association à des organisations ou des individus, et conduite d'activités dans des pays étrangers à haut risque ou près de ces pays – a fait en sorte que la DRA s'est concentrée sur un sous-ensemble particulier réunissant principalement des organismes de bienfaisance islamiques.
48. Les dossiers examinés contenaient plusieurs cas pour lesquels la DRA n'avait pas identifié explicitement par écrit les indicateurs de risque retenus pour chacun des cas, bien que ce constat s'applique moins aux récentes évaluations des risques préalables à la vérification. En l'absence d'indicateurs de risque explicitement identifiés dans chacune des vérifications, la DRA éprouvera des difficultés chaque fois qu'il s'agira de valider son ensemble d'indicateurs.
49. Pendant le déroulement de l'examen, l'OSSNR a constaté la présence d'indicateurs de risque dans les éléments contextuels fournis dans les documents mis à sa disposition. Le présent exercice (il en sera d'ailleurs question plus loin) a permis à l'OSSNR de conclure que les risques identifiés par la DRA – sur lesquels

SECRET

s'appuyaient les décisions de procéder à une vérification – n'ont été validés que rarement dans le cadre desdites vérifications.

Association à des organisations ou à des individus

50. Les directives internes de la DRA indiquent que l'indicateur « à des organisations ou à des individus » englobe tout lien qu'un organisme de bienfaisance enregistré ou ayant demandé l'enregistrement et ses représentants pourraient avoir [traduction] « avec une organisation ou un individu qui adhèrent à des croyances prônant l'intolérance ou qui posent un risque en matière de terrorisme ou de financement du terrorisme ».
51. La plupart des évaluations des risques que l'OSSNR a examinées tenaient compte, dans une certaine mesure, de l'association pouvant être établie entre un organisme de bienfaisance et des organisations ou des individus constituant une source de préoccupation pour la DRA. Étant donné que la DRA ne mesure pas les risques lorsqu'il s'agit d'évaluer les organismes de bienfaisance, l'OSSNR n'a pas été en mesure, dans chacun des cas, de déterminer si les associations citées dans l'évaluation de la DRA avaient trait à des sources de préoccupation aggravant le risque que ces organismes s'exposent à de l'abus à des fins terroristes ou si elles ne servaient qu'à mettre en contexte une situation donnée.
52. L'incidence des « associations » sur la décision de procéder à une vérification était manifeste dans les dossiers examinés. [redacted], plusieurs organismes de bienfaisance ont été l'objet de vérifications principalement en raison de leur association à [redacted]. Dans ces cas ainsi que dans les autres, les risques liés à [redacted] organisme de bienfaisance pouvaient s'étendre à [redacted] même si ces risques présumés n'avaient pas encore été démontrés au moyen d'une vérification. Cette dynamique amplifie l'effet des vérifications sur certaines communautés [redacted]

16 (1) c)

Exercice des activités dans ou à proximité des pays étrangers à risque élevé

53. Les directives internes de la DRA définissent les « pays étrangers à risque élevé » comme étant [traduction] « propices à la présence de terroristes » [redacted]
54. Bien qu'elles indiquent clairement qu'aucune liste de pays n'a été dressée, les directives citent néanmoins quelques exemples dignes de mention : [redacted]

15 (1) d)
16 (1) c)

[spécifique des pays étrangers]

SECRET

15(1) d)

16(1) c)

55. Parmi les dossiers de cas que l'OSSNR a examinés, bon nombre reflétaient le sous-ensemble de pays présenté plus haut. Or, sans écarter la possibilité que ces pays soient raisonnablement associés à la menace terroriste, il ne faut pas oublier qu'en raison de son ampleur, de cette catégorie pourrait s'appliquer à plusieurs, voire à tous les organismes de bienfaisance islamiques.
56. La proportion élevée d'organismes de bienfaisance islamiques ayant fait l'objet d'une vérification de la DRA (voir la constatation 2, plus haut) peut également s'expliquer par [REDACTED] des liens que ces organismes entretiennent avec ces pays dans le cadre des fonctions qu'ils exercent licitement à des fins de bienfaisance.

Indicateurs de la DRA : validation fondée sur des données probantes

57. La DRA ne dispose actuellement d'aucun processus formel qui lui permette d'évaluer l'efficacité de ses indicateurs et d'établir avec assurance leur rapport avec les risques de terrorisme que la DRA a pour mandat d'examiner. À tout le moins, de telles étapes nécessiteraient de surveiller les indicateurs et de les suivre au moyen de vérifications, de sorte à mener des évaluations périodiques permettant d'établir si ces indicateurs (isolément ou en combinaison) sont en mesure de détecter avec fiabilité les risques d'abus à des fins terroristes dans le secteur de la bienfaisance. Récemment, Statistique Canada et la Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des risques de l'ARC ont formulé des observations semblables.
58. La DRA a récemment instauré un processus d'évaluation se déroulant après une vérification pour permettre d'établir, pendant la vérification, si les risques initialement recensés s'étaient réellement posés. La DRA a effectué ce type d'évaluation dans le cas de sept organismes de bienfaisance ayant déjà fait l'objet de vérifications, et ce, même si, au moment d'écrire ces lignes, lesdites évaluations n'avaient pas été officiellement approuvées. L'OSSNR a indiqué que ces évaluations préliminaires des risques résiduels après vérification étaient souvent critiques à l'endroit des décisions ayant mené à une vérification de l'organisme de bienfaisance en question ou indiquaient que la décision d'assujettir l'organisme de bienfaisance à une vérification n'était pas suffisamment comprise.

SECRET

Recommandation 2. L'OSSNR recommande que la DRA élabore une méthode fondée sur des données probantes qui permette de valider de façon continue les indicateurs de risque sur lesquels elle s'appuie pour justifier tout contrôle exercé sur un organisme de bienfaisance constituant une source de préoccupation en matière de terrorisme, mais aussi que la DRA mette à jour toute directive connexe.

Lacunes dans les processus de la DRA

Constatation 6. L'OSSNR constate qu'un manque de rigueur dans le processus suivant lequel la DRA identifie et sélectionne les organismes de bienfaisance devant être l'objet d'une vérification introduit un risque de préjugés et de discrimination.

59. Même si l'OSSNR n'a pas pu établir – à partir des données disponibles – si les activités de la DRA répondaient au critère de la discrimination au titre de la Charte, l'analyse réalisée dans le cadre du présent examen à l'égard des processus de la DRA et des dossiers de cas met en évidence certains aspects du processus suivi par la DRA s'agissant d'identifier et de sélectionner les organismes de bienfaisance pour vérification, notamment, l'introduction de risques de préjugés et de discrimination. Ces risques étaient en rapport avec les documents faisant état du processus décisionnel de la DRA, mais aussi avec son cadre d'évaluation des risques et la complétude des informations à l'appui. Chacun de ces éléments sera abordé en de plus amples détails plus loin dans la présente.

Documentation des prises de décisions

60. La décision d'effectuer la vérification d'un organisme de bienfaisance donné implique deux points de décision. La décision à savoir s'il convient de recommander une vérification se fonde sur de l'information contenue dans les évaluations des risques que les analystes de la DRA ont transmises aux vérificateurs de la DRA. La décision d'enclencher un processus de vérification (concrètement, une décision prise au moment où la vérification est déclenchée) est prise ultérieurement, lorsque la DRA sélectionne les organismes de bienfaisance à partir de l'ensemble des organismes pour lesquels une vérification a été recommandée. L'OSSNR a vu des cas où une période allant de quelques mois à quelques années s'était écoulée entre la recommandation et l'enclenchement d'une vérification.
61. Les dossiers de la DRA ne sont pas clairs quant au moment où les décisions sont prises ou aux fondements de ces décisions. En outre, les décisions donnant lieu à des vérifications sont prises annuellement suivant des exercices informels de planification au cours desquels les organismes de bienfaisance sont sélectionnés.

SECRET

La DRA a indiqué que ces décisions s'appuyaient sur les ressources et l'expertise disponibles et qu'elles étaient prises en fonction des priorités fixées.

62. La DRA a admis que dans près de la moitié des 37 dossiers de vérification, aucune approbation de vérification n'a été trouvée parmi les documents connexes. En l'absence d'une documentation écrite, la DRA n'a pas été en mesure de présenter, pour chacun de ces cas, les motifs sur lesquels s'appuyaient les décisions de procéder à une vérification, étant donné que ces décisions avaient été prises plusieurs années auparavant et que les décideurs ne travaillaient plus à la DRA. Ainsi, dans bon nombre de cas, l'OSSNR n'a pas été en mesure de savoir quand ou pour quelles raisons la DRA avait décidé de procéder à une vérification.
63. Les lacunes que la DRA affiche sur le plan de la documentation des décisions menant à une vérification ne disent rien sur l'importance et l'incidence desdites décisions. Sans des documents écrits, la DRA n'est pas en mesure de justifier ses décisions. Un processus sans appui documentaire ne favorise aucunement la responsabilisation interne ou externe et ne permet pas d'affirmer qu'une décision aurait été prise sans préjugé ni discrimination.

Cadre d'évaluation des risques

64. En guise de réponse à des allégations de partialité, la DRA a déclaré publiquement qu'elle suivait une approche rigoureuse axée sur les risques lorsqu'elle sélectionnait les organismes de bienfaisance devant faire l'objet d'une vérification²³. Le document faisant état des directives internes de la DRA en matière d'évaluation des risques d'abus à des fins terroristes dans les activités d'un organisme de bienfaisance définit et opérationnalise les indicateurs de risque pertinents. Même si l'on dit qu'elles constituent [traduction] « un document évolutif qui sera adapté en fonction des processus », les directives de la DRA en matière d'évaluation des risques liés au terrorisme n'ont pas été mises à jour depuis 2016.
65. Pour qu'elle parvienne à atténuer efficacement les partis-pris, une approche exempte de risques devrait structurer la prise de décisions aux étapes clés du flux de travail, et de telle sorte que toute décision de procéder à la vérification de certains organismes de bienfaisance plutôt que d'autres sera justifiée systématiquement en s'appuyant sur des risques crédibles d'abus à des fins terroristes. Pour qu'un risque soit établi comme étant crédible, les informations à l'appui doivent être convenablement fondées. Concrètement, cela signifie que la source de l'information, y compris les éventuelles sources biaisées ou les données

²³ Témoignage devant le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, 28 novembre 2022 : « En outre, la Direction des organismes de bienfaisance a mis en place des procédures rigoureuses pour s'assurer que la recherche et la prise de décision sont remises en question et examinées par plusieurs employés afin de garantir l'équité et l'exactitude. »

SECRET

périmées, doit être adéquatement prise en compte dans l'évaluation générale des risques. L'information sur laquelle s'appuie une évaluation des risques devrait être complète et prendre en compte les facteurs disculpatoires ou atténuants.

66. Parmi les cas examinés, il n'y avait aucune cohérence dans les documents ayant trait à l'enregistrement et à l'évaluation des risques. Même si la plupart des dossiers contenaient des évaluations des risques comportant, d'une façon ou d'une autre, des recommandations de vérification, celles-ci étaient formulées de manière incohérente et pouvaient même ressembler à des « évaluations d'indices », à des « fiches d'information sur les organismes », à des « renvois à la vérification » ou à des « rapports de surveillance ». De plus, le niveau de détail a considérablement varié, allant d'une seule page à plusieurs pages.
67. Le plus préoccupant, c'est qu'au fil des dossiers de cas, on n'a remarqué aucune approche structurée qui permette d'évaluer les risques ou d'étayer les décisions. Dans de nombreux cas, comme nous l'avons indiqué précédemment, aucun des indicateurs n'était mentionné dans les évaluations approfondies.
68. Lorsqu'ils étaient relevés, les risques n'étaient pas toujours adéquatement dénommés. Dans l'un des cas, une évaluation approfondie des risques menée en [date] citait un compte rendu de renseignement [*] qui établissait un lien entre les partenaires de l'organisme de bienfaisance et un gouvernement étranger. Dans un autre cas, une évaluation de [date] citait un compte rendu de renseignement datant de [*] pour montrer qu'il y avait un lien entre un organisme de bienfaisance et une entité terroriste inscrite.
69. Bien qu'il soit approprié de conjointement prendre en compte une information désavantageuse dépassée et une information plus récente, il n'en demeure pas moins que celle-ci doit être correctement désignée dans les évaluations des risques de la DRA en fonction des circonstances. Certes, l'OSSNR a remarqué que certaines évaluations signalaient l'information qui était dépassée, mais cette pratique n'était pas manifeste dans toutes les évaluations. Les directives sur la façon de jauger les indicateurs ou de catégoriser les risques font défaut, mais sont nécessaires dès lors qu'il faut établir un ordre de priorité s'appliquant aux organismes de bienfaisance qui suivent les étapes du processus au terme duquel la DRA doit décider s'il convient ou non d'entreprendre une vérification.
70. En l'absence d'une approche normalisée, la façon dont la DRA désigne les organismes de bienfaisance devant subir une évaluation s'en trouve éminemment subjective et possiblement biaisée. La DRA n'est pas en mesure de dire si ni pourquoi les organismes de bienfaisance désignés posent un risque plus important que ceux qui n'ont pas été désignés, et ne peut donc pas veiller – contrairement à ce qu'elle a déclaré devant le Sénat – à ce que [traduction] « seuls les organismes

15(1) d)

16(1) c)

SECRET

de bienfaisance à risque élevé de non-conformité soient désignés aux fins d'une vérification ».

Complétude des renseignements à l'appui

71. Convient-il de rappeler que lorsqu'on désigne des organismes de bienfaisance aux fins de vérification selon une approche fondée sur les risques, il faut veiller à ce que, dans chacun des cas, les risques crédibles aient été pris en compte avant d'entamer la vérification. En l'occurrence, il faudrait demander des renseignements actuels auprès des partenaires canadiens de la sécurité et du renseignement (à savoir la Gendarmerie royale du Canada et le Service canadien du renseignement de sécurité). Or, la DRA n'a pas systématiquement demandé ce type de renseignement pour ce qui a trait aux organismes de bienfaisance désignée pour vérification. Dans de nombreux cas, la DRA a demandé une information mise à jour de la part de ces partenaires seulement après avoir décidé de procéder à la vérification, voire après le début de ladite vérification. Ainsi, la DRA n'a pas pu désigner les organismes de bienfaisance en fonction du renseignement mis à jour.
- 16(1) c) 72. Cette situation est particulièrement préoccupante dans les cas où cette information était de nature disculpatoire ou aurait pu servir à atténuer les sources de préoccupation reconnues. [REDACTED] où la DRA n'a demandé de l'information auprès des partenaires qu'après avoir entamé une vérification, plusieurs réponses contenaient ce que l'on pourrait considérer comme un facteur atténuant s'appliquant à l'évaluation globale des risques. Cette information devrait être prise en compte par la DRA à l'étape de l'évaluation des risques, et non plus tard une fois que la vérification a été amorcée. En outre, ce type d'information peut aider à établir s'il existe un risque d'abus à des fins terroristes et, le cas échéant, s'il est de mise de procéder à une vérification.

SECRET

Étude de cas

Menée entre [redacted] des vérifications de
l'échantillon de l'OSSNR exemplifie ces problèmes. [redacted]

[détails d'étude de cas]

15(1) d)
16(1) c)

[détails d'étude de cas]

73. L'étude de cas met en évidence le manque de rigueur analytique affiché par la DRA pendant le processus décisionnel. Dans le cas présent, ce manque de rigueur est devenu manifeste en raison d'une utilisation très peu critique d'un renseignement considérablement dépassé (peu d'efforts ont été investis dans la validation de la récence dudit renseignement) et de la déconsidération de l'information allant à l'encontre d'une certaine perception des faits. Il ne serait donc pas surprenant qu'au moment de réaliser la vérification en [date] aucun des indicateurs de risque pourtant indiqués dans le renvoi à la vérification n'ait été validé et aucun nouveau risque lié au terrorisme n'ait été identifié par la DRA.
74. Parmi les 15 vérifications examinées, l'OSSNR a observé quatre autres cas – loin d'être des anomalies – où la DRA n'a pas sélectionné les organismes de bienfaisance en s'appuyant sur un risque crédible d'abus à des fins terroristes au sein des activités desdits organismes. Dans ces cas, non seulement les

SECRET

évaluations des risques étaient absentes ou faisaient valoir de l'information périmée qui n'avait pas été adéquatement désignée, mais elles semblaient ne tenir aucunement compte de l'information disculpatoire qui avait pourtant été mise à la disposition de la DRA.

75. À l'avenir, la DRA devrait se limiter aux organismes de bienfaisance qui posent un risque crédible d'abus à des fins terroristes, sinon, elle court le risque que les décisions en faveur d'une vérification reposent sur des préjugés et sur une forme de discrimination. Concernant l'échantillon des plus récentes évaluations des risques préalables à la vérification, il importe de souligner que la plupart de ces évaluations ont été écartées du processus de vérification pour manque d'information crédible permettant d'établir un lien avec le mandat de la DRA. Il s'agit là d'une amélioration dans le contexte des pratiques actuelles d'évaluation des risques.

Recommandation 3. L'OSSNR recommande que la DRA documente formellement les décisions qu'elle prend quant au moment où elle amorcera une vérification et aux motifs sur lesquels ses décisions s'appuient.

Recommandation 4. L'OSSNR recommande que la DRA actualise son processus d'évaluation des risques d'abus à des fins terroristes dans les activités des organismes de bienfaisance, de sorte à promouvoir une prise de décisions structurée et éclairée lorsqu'il s'agit de déterminer si et quand il convient de procéder à une vérification. Il conviendrait donc :

- de veiller à ce que la prise de décisions tienne compte des risques à chacune des étapes du processus;
- de clarifier la façon de jauger les indicateurs et de catégoriser les risques;
- d'exiger que les évaluations des risques soient mises à jour en tirant parti de renseignements actuels, et ce, avant d'amorcer une vérification.

Recommandation 5. L'OSSNR recommande que la DRA prenne des mesures permettant de veiller à ce que la prise d'une décision donnant lieu à une vérification soit étayée par de l'information ou du renseignement actuels et crédibles, et à ce que l'information disculpatoire ainsi que les facteurs atténuants soient adéquatement pris en compte.

SECRET

Résultats des vérifications

Constatation 7. L'OSSNR constate que dans les conclusions finales de cinq des huit plus récentes vérifications effectuées par la DRA, aucune des préoccupations en matière de terrorisme n'est abordée.

Constatation 8. L'OSSNR constate qu'une fois que la DRA conclut, en cours de vérification, que l'abus à des fins terroristes constitue une source de préoccupations, la nature de cette source est communiquée à l'organisme de bienfaisance.

76. Bien que le mandat de la DRA consiste à aborder la question de l'abus à des fins terroristes dans le secteur de la bienfaisance, les préoccupations en matière de terrorisme n'ont pas toujours été abordées dans les constatations de la vérification. Ce fut le cas dans quatre des quatorze vérifications de la DRA qui ont demandé la révocation du statut d'organisme de bienfaisance au titre de la LIR. Or, dans ces cas, les révocations ne découlaient pas d'un risque sérieux d'abus à des fins terroristes. Semblablement, dans un autre groupe de huit vérifications récentes examinées de près par l'OSSNR – dont aucune n'a donné lieu à une révocation –, cinq d'entre elles ne faisaient aucune mention de préoccupations liées au terrorisme dans l'énoncé des constatations de la vérification.
77. En fait, les vérifications de la DRA ont rarement validé les risques reconnus au cours du processus d'évaluation des risques décrit précédemment. On ne s'attend pas à ce qu'un modèle fondé sur les risques valide les risques chaque fois. Toutefois, fait révélateur, lorsque la DRA a décidé de procéder à une vérification en se fondant sur une information crédible concernant les risques, les résultats des vérifications examinées avaient plutôt tendance à faire état de préoccupations à l'égard du terrorisme.
78. Au cours des séances d'information destinées à l'OSSNR, des responsables de la DRA ont indiqué qu'ils n'avaient pas pour vocation de mener des enquêtes criminelles. L'objectif déclaré de la DRA n'est pas d'éradiquer le financement du terrorisme, mais plutôt de veiller à ce que les organismes de bienfaisance canadiens se conforment aux dispositions de la LIR de sorte à ne pas être exploités à des fins terroristes. Comme pour la Division de l'observation, la DRA a expliqué qu'elle se concentrait principalement sur toutes les questions relatives à la conformité à la LIR. Toutefois, un manque de rigueur a d'emblée contribué au faible taux de validation des risques reconnus – c'est-à-dire le constat indiquant que le fonctionnement des organismes exposait celles-ci à des risques d'abus à des fins terroristes – et, en conséquence, a fait en sorte qu'une proportion accrue

SECRET

des constats au titre de la LIR n'avait aucun lien avec l'abus à des fins terroristes. Ce qui signifie que les organismes de bienfaisance qui ont été l'objet d'une vérification en raison de préoccupations en matière de terrorisme ont souvent fait face à des conséquences (pouvant aller jusqu'à la révocation) pour non-conformité n'ayant rien à voir avec l'abus à des fins terroristes.

Organismes de bienfaisance et transparence

79. Dans les cas où la DRA a constaté des éléments liés au terrorisme, l'OSSNR a remarqué que les constats étaient souvent liés à une insuffisance des mesures d'atténuation prises par les organismes de bienfaisance dans leur environnement opérationnel. Par exemple, la DRA pouvait conclure qu'un risque d'abus à des fins terroristes était présent dès lors que l'organisme de bienfaisance n'exerçait pas un contrôle suffisant sur les fonds et que ses activités avaient lieu dans un État à risque élevé; ou dès lors que l'organisme de bienfaisance prenait des mesures de diligence insuffisantes lorsqu'il invitait des conférenciers à des activités de bienfaisance.
80. Lorsqu'en cours de vérification on perçoit un risque d'abus à des fins terroristes, la nature de cette perception est communiquée à l'organisme de bienfaisance concerné. La vérification se termine avec les lettres d'équité administrative (LEA) ou les lettres de clôture de la vérification, lesquelles fournissent de plus amples détails sur l'inobservation relevée et sur les éléments à l'appui. Ce processus nécessite une représentation de la part de l'organisme de bienfaisance. Ces représentations sont prises en compte avant de produire les résultats définitifs de la vérification, lesquels diffèrent de la confirmation de l'observation des lettres des d'éducation, des ententes d'observation, des pénalités, des suspensions et des révocations de l'enregistrement.
81. Le respect de la transparence peut être difficile dans le contexte des vérifications de la DRA, compte tenu de la présence possible de renseignements classifiés qui ne peuvent pas être communiqués à l'organisme de bienfaisance. Les vérificateurs peuvent examiner l'information classifiée, mais ne peuvent pas s'appuyer sur cette information pour étayer les résultats de la vérification. Le régime de la LEOBRS, dont le présent rapport a fait mention précédemment, prévoit des mesures de protection de l'information classifiée lorsque celle-ci est nécessaire pour justifier la révocation de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance. Toutefois, comme il a été dit, aucun certificat autorisé par la LEOBRS n'a jamais été émis.
82. Un examen des dossiers indique qu'il n'y avait qu'un faible volume de rapports classifiés ayant trait à la constatation d'une vérification. Dans plusieurs cas, les constatations de la DRA relatives à l'abus à des fins terroristes découlaient

SECRET

d'information publique qui peut très bien être communiquée aux organismes de bienfaisance.

83. À l'exception de l'information du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), le volume relativement faible de rapports classifiés contenus dans les dossiers examinés pourrait expliquer pourquoi un certificat autorisé par le régime de la LEOBRS n'a jamais été demandé. Questionnés à ce sujet, des représentants de la DRA ont indiqué qu'à ce jour, ils étaient convaincus que les pouvoirs conférés par la LIR étaient suffisants et leur permettaient d'exercer leurs fonctions.
84. Dans chacun des cas pour lesquels elle a émis une LEA qui évoquait la possibilité d'une révocation – mais qui, au terme de la vérification finale, n'a pas donné lieu à une révocation –, la DRA a pris en compte les représentations faites par les organismes de bienfaisance en réponse à ses constatations initiales et a conclu que la révocation n'était pas nécessaire.

Résultats de la vérification de la DRA vs résultats de la vérification de la Division de l'observation

Constatation 9. L'OSSNR constate qu'il n'y a pas suffisamment de données – quant à la sévérité des résultats – pour expliquer les différences observées entre les vérifications menées par la DRA et celles réalisées par la Division de l'observation.

85. Sur le plan de la sévérité des résultats des vérifications, il y a une différence observable entre les vérifications de la DRA et celles de la Division de l'observation, bien que souvent, les constatations (dont il était question plus haut) correspondant aux préoccupations en matière de terrorisme ne figuraient nullement dans les conclusions de la vérification finale de la DRA. Cette différence est visible dans la mesure où le plus sévère des résultats, à savoir la révocation de l'enregistrement, est beaucoup plus fréquent dans le cas des vérifications de la DRA que dans le cas des vérifications de la Division de l'observation. Un résultat de moindre sévérité, à savoir la lettre d'éducation, constitue un résultat beaucoup plus fréquent dans le cas des vérifications de la Division de l'observation.
86. Ces différences pourraient être attribuables au fait que la Division de l'observation a appliqué un mode de sélection aléatoire jusqu'en 2016, après quoi elle a adopté un système de sélection fondé sur les risques, qui est semblable à celui de la DRA. Pour évaluer la probabilité que ces différences soient liées aux modes de sélection, seuls les résultats assujettis à un système de sélection fondé sur les risques – semblable à celui de la DRA – ont été pris en compte.
87. Certes, le nombre des vérifications fermées récemment est faible, mais il n'en demeure pas moins que le taux de révocation affiché par la DRA est plus élevé

SECRET

que celui de la Division de l'observation. Sur les 19 vérifications fermées par la DRA depuis 2017, cinq ont donné lieu à une révocation. Pour leur part, les quelque 1 500 vérifications de la Direction de l'observation ont donné lieu à 115 révocations. Ainsi, le taux de révocation de la DRA s'élève à 26,3 %, alors que celui de la Division de l'observation s'élève à 7,4 %.

88. À l'opposé, le recours aux lettres d'éducation suit une tendance cohérente avec la précédente. En effet, les données montrent qu'en moyenne, les vérifications de la Division de l'observation aboutissent à des lettres d'éducation dans une proportion se situant dans les 50 %, alors que la DRA a émis une seule lettre d'éducation au terme des 19 vérifications qu'elle a fermées depuis 2017²⁴.
89. Comme la Division de l'observation et la DRA se concentrent sur des risques différents, on ne devrait pas automatiquement s'attendre à ce que leurs résultats respectifs soient les mêmes. À défaut d'une étude contrôlée des vérifications de la DRA et de la Division de l'observation, il n'est pas possible d'établir la cause exacte des écarts ou de déterminer si ceux-ci sont justifiés. Néanmoins, puisque les préoccupations en matière de terrorisme ne sont pas uniformément reflétées dans le résultat des vérifications de la DRA, le fait que celle-ci se concentre sur l'abus à des fins terroristes ne constitue pas une explication claire et simple. Essentiellement, puisque les différences dans les résultats peuvent être des signes de préjugés ou de discrimination, il importe que les organes gouvernementaux soient au fait des schèmes et des tendances, même si les données sont imparfaites.

Recommandation 6. L'OSSNR recommande que l'ARC procède à une analyse comparative mettant en parallèle le résultat des vérifications de la DRA et le résultat des vérifications de la Division de l'observation. Cette analyse aura pour objet d'établir si les différences mises en évidence dans la présente sont fondées.

IV. Conclusion

90. Dans son rôle de régulateur du secteur de la bienfaisance, l'ARC agit suivant une discrétion considérable et des contraintes peu nombreuses. La LIR n'impose aucun critère ni aucune norme qui doit être respectés avant qu'une vérification

²⁴ En tout, pour plus de 1 500 vérifications fermées de 2017 à ce jour, la Division de l'observation a émis 874 lettres d'éducation et 385 ententes d'observation.

SECRET

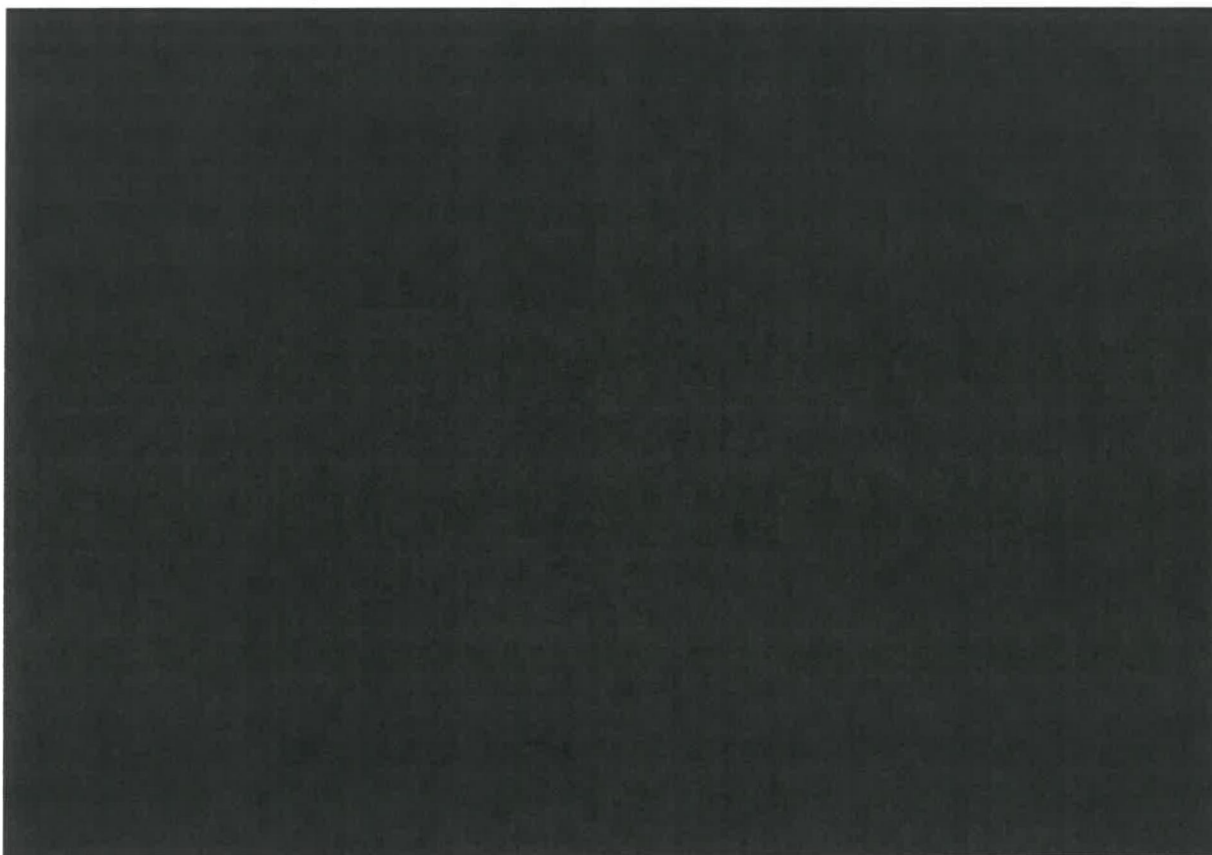
puisse être engagée. Bien au contraire, elle accorde à l'ARC le pouvoir de vérifier sans être tenue de fournir une justification.

91. Toutefois, puisque le mandat de la DRA se cantonne au risque d'abus à des fins terroristes dans le secteur de la bienfaisance, l'OSSNR s'attendait à voir que la désignation, par la DRA, des organismes de bienfaisance aux fins d'une vérification aurait toujours un rapport avec des risques crédibles liés au terrorisme. L'attention en apparence disproportionnée accordée par la DRA aux organismes de bienfaisance islamiques et sikhs ne peut être justifiée que si la DRA agit dans l'exercice de son mandat, celui de lutter contre l'abus à des fins terroristes dans le secteur de la bienfaisance en s'appuyant sur des pratiques rigoureuses en matière d'évaluation des risques.
92. Des questions importantes ressortent d'un système qui a été conçu pour aborder les risques en matière de terrorisme, mais qui fait fi de l'importance de ces risques et qui soutient les résultats des vérifications à partir de problèmes d'inobservation qui sont sans rapport. Les organismes de bienfaisance qui n'ont aucun lien crédible avec le mandat de la DRA ne devraient pas faire l'objet de vérifications de la DRA. Sinon, on court le risque que les décisions prises en la matière soient fondées sur des préjugés et une forme de discrimination.
93. Les plus récents dossiers examinés indiquent que la DRA arrive à mieux déterminer quel organisme de bienfaisance devrait être l'objet d'une vérification. Les recommandations de l'examen visent à permettre à l'ARC et à la DRA de renforcer leurs remparts contre les préjugés et la discrimination dans l'exercice de leurs fonctions.

Annexe A. Aperçu des vérifications réalisées par la DRA

La figure 2 montre la répartition des vérifications que la DRA a réalisées à l'égard des organismes de bienfaisances enregistrés avant le début du présent examen. Cette répartition est définie en fonction de la détermination initiale de la DRA quant à l'approche à appliquer en matière d'observation²⁵. Ces approches sont définies au paragraphe 16 du présent document.

Figure 2. Vérifications fermées de la DRA (de 2009 à 2023)



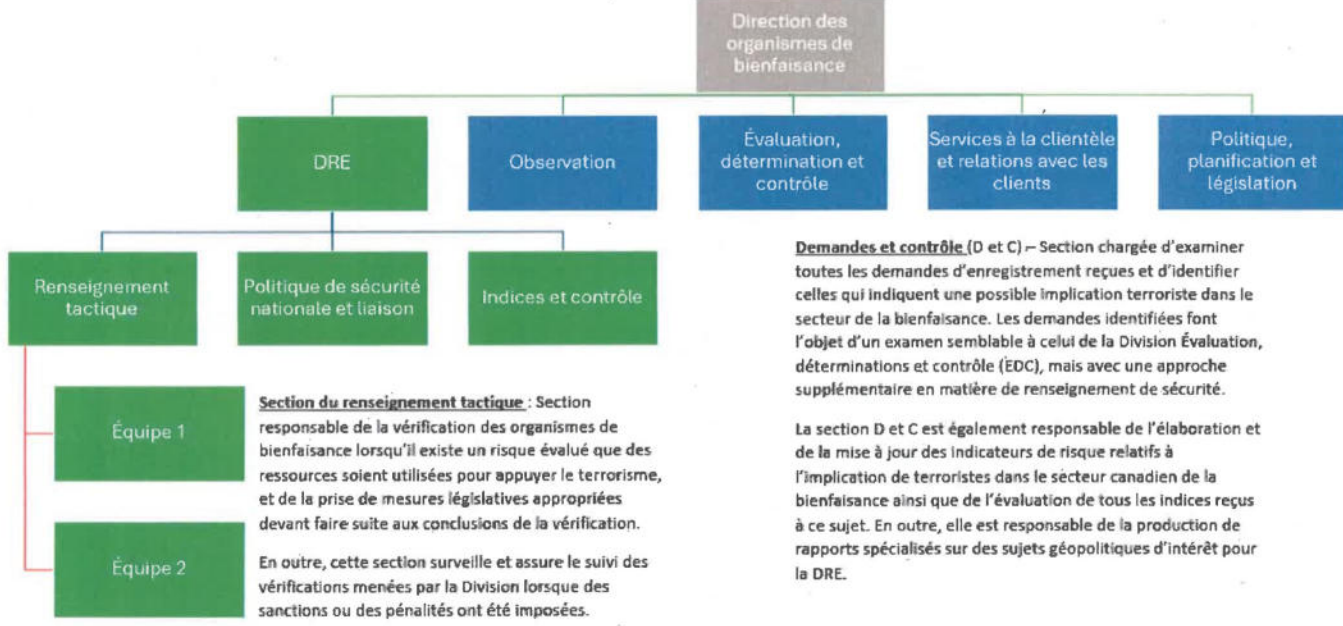
²⁵ Certaines de ces déterminations ont été portées en appel. Au moment de rédiger la présente [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

SECRET

Annexe B. Aperçu de la Direction des organismes de bienfaisance



SECRET

Annexe C. Lacunes dans l'approche suivie par l'ARC dans la catégorisation des organismes de bienfaisance

Lorsqu'ils sont enregistrés, les organismes de bienfaisance reçoivent, de la part de l'ARC, un code de catégorisation qui correspond à leur fin de bienfaisance. Or, le code de catégorisation correspondant à l'avancement de la religion n'est pas suffisamment détaillé pour établir systématiquement l'appartenance religieuse, même lorsque les sous-catégorisations sont prises en compte. Par exemple, bien qu'elle inclue le christianisme, l'islam et le judaïsme en tant que sous-catégories, la catégorie « avancement de la religion » n'inclut pas les religions hindoues ou sikhs. De fait, celles-ci peuvent être classées dans la catégorie « autres religions ». En effet, sur les 32 210 organismes de bienfaisance classés dans la catégorie « avancement de la religion », 5 471 (ou 17 %) sont catégorisés de telle façon qu'ils ne sont associés à aucun groupe religieux particulier.

En outre, les codes de catégorisation de l'ARC ne sont pas nécessairement fiables, étant donné qu'ils ne se fondent que sur l'évaluation sommaire d'un agent, au moment de l'enregistrement. Les codes de catégorisation ne sont pas mis à jour lorsque les fins et les activités des organismes de bienfaisance changent. De plus, ces codes sont assujettis aux erreurs dans la saisie des données.

Fait encore plus important, étant donné que chacun des organismes de bienfaisance ne peut être associé qu'à un seul code, la catégorisation de l'ARC donne lieu à une sous-estimation de l'appartenance religieuse des organismes de bienfaisance dont la fin principale est autre que « l'avancement de la religion ». Par exemple, parmi les vérifications menées à terme par la DRA, on en retrouve cinq qui visaient des organismes de bienfaisance manifestement islamiques, dont la fin principale avait été classée par l'ARC dans la catégorie « Éducation », « Soulagement de la pauvreté » ou « Autres ». Une analyse sectorielle de l'appartenance religieuse des organismes de bienfaisance fondée sur les codes de catégorisation de l'ARC ne permettrait pas d'identifier ces organismes comme étant islamiques.

SECRET

Annexe D. Constatations et recommandations

Dans le contexte du présent examen, l'OSSNR a formulé les constatations et les recommandations suivantes :

Risques d'abus à des fins terroristes dans le secteur de la bienfaisance

Constatation 1. L'OSSNR constate que la fonction de vérification de l'ARC permet au Canada de remplir ses obligations internationales en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, malgré l'évolution constante des risques d'abus à des fins terroristes dans le secteur de la bienfaisance.

Appartenance religieuse des organismes de bienfaisance évaluée et vérifiée par la DRE

Constatation 2. L'OSSNR constate que parmi les organismes de bienfaisance dont les vérifications ont été réalisées par la DRE entre 2009 et 2022, 67 % étaient manifestement islamiques et 19 % étaient sikh.

Dispositions de la Charte

Constatation 3. L'OSSNR constate que l'ARC ne collecte pas les données démographiques pouvant montrer que la façon dont la DRE traite les organismes de bienfaisance est dépourvue de discrimination au sens de la Charte.

Recommandation 1. L'OSSNR recommande que l'ARC collecte et évalue les données démographiques provenant du secteur de la bienfaisance pour être en mesure d'offrir aux organismes de bienfaisance un traitement exempt de discrimination.

Indicateurs d'abus à des fins terroristes selon la DRE

Constatation 4. L'OSSNR constate que la façon dont la DRE applique les indicateurs suivants rend les organismes de bienfaisance islamiques plus susceptibles d'être contrôlés :

- association à des organisations ou des individus;
- conduite d'activités dans des pays étrangers à haut risque ou près de ces pays.

Constatation 5. L'OSSNR constate que la DRE ne dispose d'aucune méthode axée sur les données probantes qui lui permette de valider les indicateurs de risque sur lesquels elle s'appuie pour justifier le contrôle d'un organisme de bienfaisance pour des raisons liées au terrorisme.

SECRET

Indicateurs de la DRE : validation fondée sur des données probantes

Recommandation 2. L'OSSNR recommande que la DRE élabore une méthode fondée sur des données probantes qui permette de valider de façon continue les indicateurs de risque sur lesquels elle s'appuie pour justifier tout contrôle exercé sur un organisme de bienfaisance constituant une source de préoccupation en matière de terrorisme, mais aussi que la DRE mette à jour toute directive connexe.

Lacunes dans les processus de la DRE

Constatation 6. L'OSSNR constate qu'un manque de rigueur dans le processus suivant lequel la DRE identifie et sélectionne les organismes de bienfaisance devant être l'objet d'une vérification introduit un risque de préjugés et de discrimination.

Complétude des renseignements à l'appui

Recommandation 3. L'OSSNR recommande que la DRE documente formellement les décisions qu'elle prend quant au moment où elle amorcera une vérification et aux motifs sur lesquels ses décisions s'appuient.

Recommandation 4. L'OSSNR recommande que la DRE actualise son processus d'évaluation des risques d'abus à des fins terroristes dans les activités des organismes de bienfaisance, de sorte à promouvoir une prise de décisions structurée et éclairée lorsqu'il s'agit de déterminer si et quand il convient de procéder à une vérification. Il conviendrait donc :

- de veiller à ce que la prise de décisions tienne compte des risques à chacune des étapes du processus;
- de clarifier la façon de jauger les indicateurs et de catégoriser les risques;
- d'exiger que les évaluations des risques soient mises à jour en tirant parti de renseignements actuels, et ce, avant d'amorcer une vérification.

Recommandation 5. L'OSSNR recommande que la DRE prenne des mesures permettant de veiller à ce que la prise d'une décision donnant lieu à une vérification soit étayée par de l'information ou du renseignement actuels et crédibles, et à ce que l'information disculpatoire ainsi que les facteurs atténuants soient adéquatement pris en compte.

Résultats des vérifications

Constatation 7. L'OSSNR constate que dans les conclusions finales de cinq des huit plus récentes vérifications effectuées par la DRE, aucune des préoccupations en matière de terrorisme n'est abordée.

SECRET

Constatation 8. L'OSSNR constate qu'une fois que la DRE conclut, en cours de vérification, que l'abus à des fins terroristes constitue une source de préoccupations, la nature de cette source est communiquée à l'organisme de bienfaisance.

Résultats de la vérification de la DRE vs résultats de la vérification de la Division de l'observation

Constatation 9. L'OSSNR constate qu'il n'y a pas suffisamment de données – quant à la sévérité des résultats – pour expliquer les différences observées entre les vérifications menées par la DRE et celles réalisées par la Division de l'observation.

Recommandation 6. L'OSSNR recommande que l'ARC procède à une analyse comparative mettant en parallèle le résultat des vérifications de la DRE et le résultat des vérifications de la Division de l'observation. Cette analyse aura pour objet d'établir si les différences mises en évidence dans la présente sont fondées.