



ARCHIVED - Archiving Content

Archived Content

Information identified as archived is provided for reference, research or recordkeeping purposes. It is not subject to the Government of Canada Web Standards and has not been altered or updated since it was archived. Please contact us to request a format other than those available.

ARCHIVÉE - Contenu archivé

Contenu archivé

L'information dont il est indiqué qu'elle est archivée est fournie à des fins de référence, de recherche ou de tenue de documents. Elle n'est pas assujettie aux normes Web du gouvernement du Canada et elle n'a pas été modifiée ou mise à jour depuis son archivage. Pour obtenir cette information dans un autre format, veuillez communiquer avec nous.

This document is archival in nature and is intended for those who wish to consult archival documents made available from the collection of Public Safety Canada.

Some of these documents are available in only one official language. Translation, to be provided by Public Safety Canada, is available upon request.

Le présent document a une valeur archivistique et fait partie des documents d'archives rendus disponibles par Sécurité publique Canada à ceux qui souhaitent consulter ces documents issus de sa collection.

Certains de ces documents ne sont disponibles que dans une langue officielle. Sécurité publique Canada fournira une traduction sur demande.

Le vol 182 d'Air India

Une tragédie canadienne

VOLUME CINQ
FINANCEMENT DU TERRORISME

©Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux – 2010

N^o cat. : CP32-89/2-2010F

ISBN : 978-0-660-97348-7

En vente chez votre libraire local ou auprès des
Éditions et Services de dépôt
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario)
KIA OS5

Téléphone : (613) 941-5995 ou 1 800 635-7943

Télécopieur : (613) 954-5779 ou 1 800 565-7757

publications@tpsgc.gc.ca

Internet : www.publications.gc.ca

VOLUME CINQ

FINANCEMENT DU TERRORISME

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE I : LE FINANCEMENT DU TERRORISME – VUE D'ENSEMBLE

1.1	Introduction	11
1.1.1	Définition du financement du terrorisme	11
1.1.2	Origine de l'action du Canada contre le financement du terrorisme	13
1.1.3	Objectifs de l'action du Canada contre le financement du terrorisme	14
1.2	Système international de lutte contre le financement du terrorisme	14
1.2.1	Organisations et textes internationaux concernant la lutte contre le financement du terrorisme	16
1.2.1.1	<i>Organisation des Nations Unies (ONU)</i>	16
1.2.1.1.1	<i>Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme</i>	16
1.2.1.1.2	<i>Résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies</i>	16
1.2.1.1.3	<i>Résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité des Nations Unies et résolutions subséquentes</i>	18
1.2.1.2	<i>Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)</i>	19
1.2.1.3	<i>Autres organisations internationales</i>	22
1.2.2	Interprétations différentes des problèmes de financement du terrorisme selon les pays	23
1.2.3	L'action internationale du Canada dans les affaires de financement du terrorisme	24
1.3	Le concept de terrorisme	25
1.3.1	« Terrorismes » et « organisation terroriste »	25
1.3.1.1	<i>Recherche d'une définition universelle du terrorisme</i>	27
1.3.1.2	<i>Cycle de vie d'une organisation terroriste</i>	28
1.3.1.2.1	<i>Naissance</i>	29
1.3.1.2.2	<i>Croissance</i>	29
1.3.1.2.3	<i>Maturité</i>	30
1.3.2	Catégories de groupements terroristes	31
1.3.3	Coût du terrorisme	33
1.3.3.1	<i>Coûts directs</i>	33

1.3.3.2	<i>Coûts indirects</i>	34
1.3.3.3	<i>Coût des politiques antiterroristes</i>	34
1.3.3.3.1	<i>Coûts dans le secteur public</i>	34
1.3.3.3.2	<i>Coûts dans le secteur privé</i>	35
1.3.3.3.3	<i>Aspect économique du terrorisme et de son financement</i>	35
1.4	<i>Concept du financement du terrorisme</i>	36
1.4.1	<i>Étendue du financement des activités terroristes</i>	36
1.4.2	<i>Processus du financement du terrorisme</i>	37
1.4.2.1	<i>Financement opérationnel</i>	37
1.4.2.2	<i>Financement organisationnel</i>	38
1.4.3	<i>Pratique du financement d'activités terroristes</i>	38
1.4.3.1	<i>Collecte de fonds</i>	40
1.4.3.1.1	<i>Soutien d'États</i>	40
1.4.3.1.2	<i>Sources de fonds « légitimes »</i>	42
1.4.3.1.3	<i>Sources de fonds illégales</i>	43
1.4.3.1.4	<i>Autres sources de fonds</i>	46
1.4.3.2	<i>Mouvement de fonds</i>	46
1.4.3.2.1	<i>Systèmes bancaires et financiers traditionnels</i>	47
1.4.3.2.2	<i>Canaux parallèles et non réglementés de transfert de fonds</i>	48
1.4.3.2.3	<i>Passeurs de fonds</i>	52
1.4.3.2.4	<i>Détournement des échanges commerciaux</i>	52
1.4.3.3	<i>« Typologies » du financement du terrorisme (tendances et méthodes)</i>	53
1.4.3.3.1	<i>« Cycle terroriste »</i>	56
1.4.3.3.2	<i>« Modèle d'acquisition de ressources pour le terrorisme » de Schmidt</i>	57
1.4.3.3.3	<i>Séquences possibles du financement du terrorisme</i>	59
1.4.3.3.4	<i>Éléments similaires entre les modèles de Rudner et de Schmidt</i>	61
1.4.3.4	<i>Relation entre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent</i>	61
1.4.3.4.1	<i>Historique</i>	62
1.4.3.4.2	<i>Différences entre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme</i>	63
1.4.4	<i>Nécessité de doter le Canada d'un programme de lutte contre le financement du terrorisme</i>	65
1.4.4.1	<i>Réalité du terrorisme</i>	66
1.4.4.2	<i>Obligations internationales du Canada</i>	67
1.4.4.3	<i>Rôle des mesures visant le financement du terrorisme dans la lutte contre le terrorisme</i>	67
1.5	<i>Conclusion</i>	69

CHAPITRE II : DROIT CANADIEN RÉGISSANT LA LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME

2.1	Introduction	71
2.2	<i>Loi antiterroriste</i>	71
2.3	Projet de loi C-25	75
2.4	Processus d'inscription	77
2.4.1	<i>Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur Al-Qaïda et le Taliban (RARNUAT)</i>	77
2.4.2	<i>Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme (RARNULT)</i>	79
2.4.3	Processus d'inscription en vertu du <i>Code criminel</i>	80
2.5	Conclusion	83

CHAPITRE III : RÔLE DES MINISTÈRES ET ORGANISMES FÉDÉRAUX DANS LA RÉPRESSION DU FINANCEMENT DU TERRORISME

3.1	Ministère des Finances Canada	86
3.2	Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE)	90
3.2.1	Rôle, buts, structure et aperçu	90
3.2.2	Les entités déclarantes et leurs obligations	97
3.2.3	Collecte ou réception de renseignements	99
3.2.3.1	<i>Indépendance</i>	101
3.2.3.2	<i>Renseignements reçus des entités déclarantes</i>	101
3.2.3.3	<i>Autres sources de renseignements de CANAFE</i>	109
3.2.3.4	<i>Déclaration de renseignements transmis volontairement (DRTV)</i>	110
3.2.4	Analyse des renseignements reçus par CANAFE	115
3.2.5	Communication de renseignements	121
3.2.5.1	<i>Critères pour la communication des renseignements de CANAFE</i>	121
3.2.5.2	<i>Information communiquée par CANAFE</i>	127
3.2.5.3	<i>Mode de communication de CANAFE</i>	130
3.2.6	Relations entre CANAFE et d'autres organismes	133
3.2.6.1	<i>Relations en général</i>	133
3.2.6.2	<i>Rétroaction des destinataires des communications de CANAFE</i>	135
3.2.7	Interaction entre CANAFE et le secteur privé	137
3.2.7.1	<i>Mesures prises par CANAFE pour assurer le respect de la Loi par les entités déclarantes du secteur privé</i>	138
3.2.7.2	<i>Outils de sensibilisation et d'orientation</i>	143
3.2.7.3	<i>Point de vue des entités déclarantes du secteur privé à propos du programme de lutte contre le financement du terrorisme</i>	144

3.3	Gendarmerie royale du Canada	149
3.3.1	Rôle, buts et structure	149
3.3.2	Activités de lutte contre le financement du terrorisme	152
3.3.3	Ressources	155
3.4	Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)	156
3.4.1	Rôle, buts et structure	156
3.4.2	Activités axées sur le financement du terrorisme	158
3.4.3	Ressources	161
3.5	Agence des services frontaliers du Canada	162
3.5.1	Rôle, buts et structure	162
3.5.2	Activités de l'ASFC	163
3.5.2.1	<i>Généralités</i>	163
3.5.2.2	<i>Concept des « frontières multiples »</i>	165
3.5.2.3	<i>Secteur d'activités 1 : Mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets</i>	166
3.5.2.4	<i>Secteur d'activités 2 : Application de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et autres activités liées au financement du terrorisme</i>	174
3.5.3	Coopération internationale	174
3.5.4	Financement	175
3.6	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	176
3.7	Sécurité publique Canada	177
3.8	Bureau du surintendant des institutions financières Canada	178
3.9	Centre intégré d'évaluation des menaces	181
3.10	Autres ministères et organismes	183
3.10.1	Ministère de la Justice Canada	183
3.10.2	Centre de la sécurité des télécommunications Canada	183
3.10.3	Bureau du Conseil privé	184
3.11	Coopération entre organismes	185
3.11.1	Comité interministériel de coordination sur les crimes financiers	185
3.11.2	Comité directeur interministériel sur les crimes financiers (Comité directeur des SMA)	186
3.11.3	Comité de coordination interministériel chargé de l'inscription des entités terroristes	187
3.11.4	Équipes intégrées de la sécurité nationale	187
3.11.5	Équipes intégrées de la police des frontières	188
3.11.6	Relations entre les organismes du même portefeuille	188
3.11.7	Coopération internationale	189
3.11.8	Détachements	189
3.11.9	Comité consultatif public-privé	190
3.12	Conclusion	190

CHAPITRE IV : EXAMENS EXTERNES DU PROGRAMME CANADIEN DE LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS TERRORISTES

4.1	Examens effectués par des organismes canadiens	193
-----	--	-----

4.1.1	Bureau du vérificateur général du Canada	193
4.1.2	Évaluation réalisée par Les Associés de recherche EKOS	196
4.1.3	Examen sénatorial de la <i>Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes</i>	199
4.1.4	Examen de la <i>Loi antiterroriste</i> par la Chambre des communes	202
4.1.5	Examen sénatorial de la <i>Loi antiterroriste</i>	204
4.1.6	Commission d'enquête concernant Maher Arar	206
4.1.7	Examen mené en 2004 par le CSARS au sujet du programme du SCRS concernant le financement du terrorisme	207
4.2	Examens internationaux	208
4.2.1	Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI	208
	4.2.1.1 Contexte	208
	4.2.1.2 Résultats	209
4.2.2	Évaluation mutuelle du Canada 1997 du GAFI	211
4.2.3	Examen du Comité des Nations Unies contre le terrorisme	212

CHAPITRE V : RÉPONSE DU CANADA AUX EXAMENS DE SON PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS TERRORISTES

5.1	Modifications législatives	213
	5.1.1 Document de consultation du ministère des Finances (2005)	213
	5.1.2 Projet de loi C-25	214
5.2	Changements non législatifs	215
5.3	Réponse du gouvernement à l'examen de la <i>Loi antiterroriste</i>	216
5.4	Réponse du gouvernement à l'évaluation mutuelle du Canada 2008 effectuée par le GAFI	217
5.5	Conclusion	221

CHAPITRE VI : LIENS ENTRE LES ORGANISMES DE BIENFAISANCE ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME

6.1	Généralités	223
6.2	Aperçu du secteur des organismes de bienfaisance au Canada	227
6.3	Vulnérabilité du secteur canadien des organismes de bienfaisance face au financement du terrorisme	228
6.4	Réglementation des organismes de bienfaisance au Canada	228
	6.4.1 Rôle de réglementation assumé <i>de facto</i> par le gouvernement fédéral	229
	6.4.2 Rôle des provinces par rapport aux organismes de bienfaisance	230

6.5	Mesures prises par le Canada afin de contrer le recours aux organismes de bienfaisance enregistrés pour financer le terrorisme	232
6.5.1	Direction des organismes de bienfaisance de l'Agence du revenu du Canada	232
6.5.2	Système juridique régissant les organismes de bienfaisance enregistrés	233
6.5.2.1	<i>Limites de la divulgation de renseignements par l'ARC</i>	234
6.5.2.2	<i>Procédures d'enregistrement des organismes de bienfaisance</i>	235
6.5.2.3	<i>Procédures de contrôle et de vérification</i>	245
6.5.2.4	<i>Sanctions de sévérité moyenne</i>	246
6.5.2.5	<i>Révocation du statut d'organisme de bienfaisance enregistré</i>	247
6.5.2.6	<i>Processus lié à la Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité) (LEOBRS)</i>	249
6.5.2.7	<i>Collecte et utilisation de renseignements provenant de sources diverses</i>	258
6.5.2.8	<i>Échange de renseignements entre l'ARC et d'autres organismes</i>	259
6.5.2.9	<i>Surveillance et examen</i>	260
6.6	Organismes à but non lucratif	260
6.7	Constatations de l'évaluation mutuelle 2008 du GAFI à propos des organismes de bienfaisance	266
6.8	Critiques et difficultés associées à l'approche adoptée par le Canada pour lutter contre le financement du terrorisme dans le secteur de la bienfaisance	267
6.8.1	Possibilité que le système aille trop loin	267
6.8.2	Statut et cadre juridique de l'ARC	268
6.8.2.1	<i>Modèle de l'organisme de réglementation fiscale et confidentialité</i>	270
6.8.2.2	<i>Éventail plus restreint de sanctions ou de mesures de redressement à la disposition de l'ARC</i>	271
6.8.2.3	<i>Nouvel organe de réglementation des organismes de bienfaisance</i>	272
6.8.3	Nécessité de guider les organismes de bienfaisance	273
6.8.4	Mesures de sensibilisation de l'ARC	275
6.8.5	Élargissement du pouvoir de communication de l'ARC	275

CHAPITRE VII : RECHERCHE DE SOLUTIONS AUX DIFFICULTÉS LIÉES AU FINANCEMENT DU TERRORISME

7.1	Introduction	277
-----	--------------	-----

7.2	Indicateurs de rendement actuels et potentiels pour le programme canadien de lutte contre le financement du terrorisme	279
7.2.1	Nécessité de meilleurs mécanismes d'examen du rendement	279
7.2.2	Nombre de poursuites et de condamnations	281
7.2.3	Utilité des renseignements obtenus	284
7.2.4	Nombre d'entités « inscrites » en vertu du <i>Code criminel</i>	285
7.2.5	Nombre et valeur monétaire des comptes bloqués	285
7.2.6	Indicateurs de rendement de CANAFE	285
7.3	Indicateurs de rendement et mécanismes d'évaluation inappropriés	288
7.4	Défis par rapport à CANAFE	290
7.4.1	Protection de la vie privée	290
7.4.2	Importance cruciale des déclarations de renseignements transmis volontairement dans le travail de CANAFE sur le financement du terrorisme	294
7.4.3	Limites des communications de renseignements désignés par CANAFE	295
7.4.4	Priorités de CANAFE	297
7.4.5	Ajout de catégories d'entités tenues de produire des déclarations	297
7.4.6	Nécessité pour CANAFE de fournir une meilleure information et de la formation aux entités déclarantes du secteur privé	297
7.5	Membres de la profession juridique	298
7.6	Examen du travail de CANAFE et rôle du conseiller à la sécurité nationale du premier ministre	301
7.7	Ressources consacrées aux enquêtes en matière de financement du terrorisme	303
7.8	Organismes de bienfaisance et organismes à but non lucratif	303
7.8.1	Mise en commun des renseignements	304
7.8.2	Sanctions intermédiaires	305
7.8.3	Statistiques	306
7.8.4	<i>Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)</i>	306
7.8.5	Organismes à but non lucratif	307
7.8.6	Publicité	308
7.8.7	Nécessité de ne pas nuire aux organismes de bienfaisance et à but non lucratif légitimes	308
7.9	Aspects internationaux du financement du terrorisme	308
7.9.1	Difficulté d'obtenir de la collaboration à l'étranger	310
7.9.2	Problème des « maillons faibles »	312
7.9.3	Commerce	312
7.9.4	Recours civils pour les actes terroristes perpétrés en dehors du Canada	314
7.10	Réalité de la répression du financement du terrorisme	316

7.11 Moyens de développer le « capital humain » de la lutte contre le financement du terrorisme	317
7.12 Établissement d'un centre <i>Kanishka</i> voué à l'étude et à la prévention du terrorisme	319
7.13 Conclusion	321

VOLUME CINQ

LE FINANCEMENT DU TERRORISME

CHAPITRE I : LE FINANCEMENT DU TERRORISME – VUE D'ENSEMBLE

1.1 Introduction

Le mandat de la *Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India* prescrit au commissaire de répondre par des conclusions et des recommandations à la question que voici : « Le droit canadien actuel permet-il de restreindre adéquatement le financement d'activités terroristes au moyen de fonds provenant du Canada, s'y trouvant ou y transitant, notamment l'utilisation ou l'abus de fonds provenant d'organisations caritatives¹? »

Le financement du terrorisme pose deux grandes questions :

1. Comment les terroristes obtiennent-ils les ressources dont ils ont besoin pour commettre des actes terroristes ou pour soutenir des réseaux terroristes?
2. Sachant cela, comment les gouvernements peuvent-ils venir à bout des terroristes²?

1.1.1 Définition du financement du terrorisme

La *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme*³ emploie les termes suivants à propos du financement du terrorisme :

Article 2.1. Commet une infraction au sens de la présente Convention toute personne qui, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, illicitement et délibérément, fournit ou réunit des fonds dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre :

¹ Mandat, C.P. 2006-293, para. b)(iv).

² Ces deux questions ont guidé John Schmidt, du Centre d'évaluation intégrée des menaces (CIEM) dans la préparation de son modèle et de son étude sur le financement du terrorisme et les ressources affectées au terrorisme : voir le témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6651.

³ En ligne : Nations Unies, Collection des traités <<http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv12.pdf>> (consulté le 20 février 2009).

a) Un acte qui constitue une infraction au regard et selon la définition de l'un des traités énumérés en annexe⁴;

b) Tout autre acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque⁵.

La résolution 1373 (2001)⁶ du Conseil de sécurité des Nations Unies définit ainsi le financement du terrorisme :

[...] la fourniture ou la collecte délibérée par leurs nationaux ou sur leur territoire, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, de fonds que l'on prévoit d'utiliser ou dont on sait qu'ils seront utilisés pour perpétrer des actes de terrorisme⁷.

Le Groupe d'action financière (GAFI), considéré comme le principal organisme international qui fixe les politiques relatives au financement du terrorisme et au blanchiment de capitaux, décrit ainsi le financement du terrorisme :

Le terme financement du terrorisme (FT) recouvre le financement d'actes terroristes, de terroristes ou d'organisations terroristes. [...] Les infractions de financement du terrorisme devraient s'appliquer à toute personne qui, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, illégalement et délibérément, fournit ou réunit des fonds dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou partie : a) en vue de la commission d'un ou

4 Les mêmes traités sont cités en référence dans la définition canadienne d'« activité terroriste » et dans la définition que donne le GAFI d'« acte terroriste ».

5 La Banque mondiale fait remarquer que la définition qui figure dans la *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme* est celle qu'ont adoptée la plupart des pays pour définir le financement du terrorisme : *Guide de référence sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme*, 2^e édition et suppl. sur la Recommandation spéciale IX (Paris, Eska, 2008, p. 6 [guide de la Banque mondiale sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme]).

6 En ligne : Nations Unies <[http://www.un.org/french/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373\(2001\)](http://www.un.org/french/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373(2001))> (consulté le 13 février 2009).

7 Art. 1 b).

plusieurs actes terroristes; b) par une organisation terroriste; ou c) par un terroriste⁸.

Toutes ces descriptions confirment que le financement du terrorisme est essentiellement la collecte ou l'utilisation de fonds pour la perpétration d'actes terroristes, l'aide à la perpétration de tels actes ou le soutien d'organisations terroristes.

Le *Code criminel*⁹ ne définit pas le financement du terrorisme, mais aux articles 83.02 à 83.04, à la rubrique « Financement du terrorisme », il énumère plusieurs infractions. Par exemple, l'article 83.03 caractérise comme infraction le fait de réunir ou de rendre disponibles des biens ou des services financiers ou connexes dans l'intention de les voir utilisés pour une activité terroriste ou pour faciliter une telle activité.

1.1.2 Origine de l'action du Canada contre le financement du terrorisme

Avant 2001, le droit canadien ne prévoyait pas d'infractions concernant expressément le financement du terrorisme. Malgré la gravité de la tragédie d'Air India de 1985, on ne s'intéressait guère au financement du terrorisme au Canada au tournant du millénaire¹⁰. Les incidents qui se sont produits avant 2001 ont été abordés par rapport au droit criminel existant¹¹. Des discussions et des travaux préparatoires étaient en cours en vue de l'adoption d'une loi canadienne sur le financement du terrorisme avant les attentats du 11 septembre 2001, mais ils n'avaient débuté sérieusement que plusieurs années après la tragédie d'Air India. Les dispositions actuelles à ce sujet, inscrites désormais dans la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*¹² (LRPCFAT) et le *Code criminel*, ont été inspirées par les attentats terroristes du 11 septembre 2001¹³.

Blake Bromley, avocat canadien qui se consacre exclusivement aux affaires concernant les œuvres de bienfaisance, a écrit dans un mémoire à la Commission [traduction] : « Il est remarquable et malheureux que notre législation antiterroriste ait été adoptée en réaction à la tragédie américaine de 2001, plutôt qu'à la tragédie canadienne de 1985¹⁴. »

⁸ Notes interprétatives des recommandations spéciales sur le financement du terrorisme, Note interprétative de la Recommandation spéciale II : Incrimination du financement du terrorisme et du blanchiment de capitaux commis dans le cadre des activités terroristes, paras. 2, 3, en ligne : Groupe d'action financière <http://www.fatf-gafi.org/document/34/0,3343,fr_32250379_32236947_35281250_1_1_1_1,00.html> (consulté le 11 février 2009).

⁹ L.R.C., 1985, ch. C-46.

¹⁰ Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6818.

¹¹ Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6830.

¹² L.C., 2000, ch. 17.

¹³ Voir par exemple le témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6939.

¹⁴ Blake Bromley, *Funding Terrorism and Charities*, 26 octobre 2007, en ligne : Benefic Group <<http://www.beneficgroup.com/files/getPDF.php?id=120>> (consulté le 12 mai 2009) [rapport de B. Bromley sur le financement du terrorisme et les organismes de bienfaisance].

Les autorités canadiennes chargées de l'application de la loi ne se sont pas occupées du financement du terrorisme avant 2001 simplement parce qu'il n'y avait aucune loi à ce sujet¹⁵. Mais cette approche n'était pas propre au Canada. Même les corps policiers et autres organismes étrangers qui contribuaient à la lutte antiterroriste avant 2001 ne ciblaient guère les activités de financement du terrorisme¹⁶. Keith Morrill, qui gère la Direction du droit criminel, de la sécurité et des traités à la Direction générale des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, a souligné dans son témoignage que les questions concernant le financement du terrorisme sont apparues assez tardivement sur la scène internationale¹⁷.

La GRC a créé un groupe de travail sur les affaires financières liées au terrorisme peu après le 11 septembre 2001, mais même cette initiative visait surtout à prévenir les attentats terroristes¹⁸, tactique que l'on qualifie parfois de « chasse aux poseurs de bombes ».

1.1.3 Objectifs de l'action du Canada contre le financement du terrorisme

Le but fondamental du programme du Canada contre le financement du terrorisme consiste à protéger les Canadiens et l'intégrité du système financier canadien et à remédier aux lacunes et vulnérabilités du système financier¹⁹. Les objectifs définis par le gouvernement du Canada sont de créer un « environnement hostile » au financement du terrorisme, de respecter les obligations internationales et d'être vigilant dans l'action contre le financement du terrorisme²⁰.

1.2 Système international de lutte contre le financement du terrorisme

L'action internationale contre le financement du terrorisme résulte de la conjonction d'initiatives existantes visant le blanchiment des capitaux et de la nécessité de réagir aux événements du 11 septembre 2001. L'initiative de lutter contre le blanchiment d'argent en soi a été prise parce que les activités

¹⁵ Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6818. Mais les autorités chargées de l'application de la loi savaient qu'un crime pouvait tout de même avoir été commis si le comportement en question pouvait être rattaché à une infraction au *Code criminel* en vigueur avant 2001 : témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6818, 6830.

¹⁶ Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6818.

¹⁷ Témoignage de Keith Morrill, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6680, 6705.

¹⁸ Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6819.

¹⁹ Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6778-6779, 6753.

²⁰ Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6773-6774.

criminelles produisaient d'énormes liquidités à « blanchir », c'est-à-dire qu'il fallait effacer les traces de leur lien avec les activités criminelles²¹.

M. Nikos Passas, du College of Criminal Justice de l'Université Northeastern, a expliqué que le modèle du blanchiment des capitaux a été adapté au niveau international à la lutte contre le financement du terrorisme :

[Traduction]

Ce qui a caractérisé [la] réaction [des États-Unis], particulièrement après les attentats du 11 septembre aux États-Unis, c'est l'adoption de méthodes qui étaient en place contre le blanchiment d'argent en vue de la lutte contre le financement du terrorisme, [...] [C]'est l'approche qui a été adoptée au lendemain du 11 septembre 2001, non pas seulement aux États-Unis, mais au niveau international²².

M. Passas a expliqué dans son témoignage que le modèle du blanchiment des capitaux a été choisi parce qu'il était bien connu. En outre, les gouvernements voulaient appliquer tous les outils à leur disposition et ils se devaient de montrer au public qu'ils [traduction] « faisaient quelque chose » contre le terrorisme²³. M. Passas a suggéré par ailleurs que les mesures de lutte contre le financement du terrorisme ont peut-être été définies trop hâtivement, même si [traduction] « ceux à qui elles s'appliquaient ne s'y opposaient pas particulièrement. Le secteur privé et la classe politique n'y voyaient pas d'inconvénient, ni le grand public. Chacun voulait que l'on agisse contre le terrorisme et était prêt à se rallier à n'importe quelle mesure utile²⁴. »

En général, les lois sur le blanchiment des capitaux visent les fortes sommes d'argent qui sont les produits de la criminalité, l'« argent sale ». En comparaison, le financement du terrorisme concerne souvent de petites sommes, qui ne sont pas nécessairement le produit de la criminalité. La question demeure : ajouter des dispositions sur le financement du terrorisme à des lois préexistantes sur le blanchiment de capitaux, était-ce le moyen d'aboutir aux meilleures mesures possible sur le financement du terrorisme?

21 Commission nationale sur les attaques terroristes contre les États-Unis, *Monograph on Terrorist Financing*, p. 54, en ligne : <http://govinfo.library.unt.edu/911/staff_statements> (consulté le 20 février 2009) [monographie de la Commission nationale portant sur le financement du terrorisme]. Dans de nombreux pays, les dispositions contre le blanchiment des capitaux étaient nécessaires en grande partie pour combattre le trafic des stupéfiants : témoignage de Keith Morrill, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6688.

22 Témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6568-6569.

23 Témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6569.

24 Témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6570.

1.2.1 Organisations et textes internationaux concernant la lutte contre le financement du terrorisme

1.2.1.1 Organisation des Nations Unies (ONU)

Trois textes de l'ONU sont importants à propos du financement du terrorisme : la *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme* et les résolutions 1373 et 1267 du Conseil de sécurité.

1.2.1.1.1 Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme

Ratifiée par le Canada en 2001²⁵, la *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme* (Convention sur le financement du terrorisme) mentionne dans son préambule que les États parties sont « profondément préoccupés par la multiplication, dans le monde entier, des actes de terrorisme sous toutes ses formes et manifestations ». Elle engage les parties à criminaliser le financement du terrorisme et prescrit le gel, la saisie et la confiscation des fonds employés pour financer le terrorisme.

1.2.1.1.2 Résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité

Le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté sa résolution 1373 le 28 septembre 2001. Les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU, en réponse à une menace pour la paix et la sécurité, lient tous les membres de l'ONU²⁶. Chaque membre doit les mettre en œuvre dans son droit national.

La résolution 1373 impose plusieurs obligations aux États membres, notamment les suivantes :

- 1 a) Prévenir et réprimer le financement des actes de terrorisme;
- b) Ériger en infraction la fourniture ou la collecte délibérée par leurs nationaux ou sur leur territoire, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, de fonds que l'on prévoit d'utiliser ou dont on sait qu'ils seront utilisés pour perpétrer des actes de terrorisme;

²⁵ Le Canada a signé cette convention le 10 février 2000; voir « Le Canada signe la Convention internationale sur la répression du financement du terrorisme », en ligne : Affaires étrangères et Commerce international Canada <http://w01.international.gc.ca/minpub/Publication.aspx?lang=fra&publication_id=377482&docnum=22> (consulté le 11 février 2009).

²⁶ Pièce P-227, onglet 3 : Department of Finance Memorandum of Evidence on Terrorist Financing, 28 février 2007, par. 3.8-3.9 [mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes].

c) Geler sans attendre les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent, des entités appartenant à ces personnes ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles, et des personnes et entités agissant au nom, ou sur instruction, de ces personnes et entités, y compris les fonds provenant de biens appartenant à ces personnes, et aux personnes et entités qui leur sont associées, ou contrôlés, directement ou indirectement, par elles;

d) Interdire à leurs nationaux ou à toute personne ou entité se trouvant sur leur territoire de mettre des fonds, avoirs financiers ou ressources économiques ou services financiers ou autres services connexes à la disposition, directement ou indirectement, de personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent, d'entités appartenant à ces personnes ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles et de personnes et entités agissant au nom ou sur instruction de ces personnes;

2 a) S'abstenir d'apporter quelque forme d'appui que ce soit, actif ou passif, aux entités ou personnes impliquées dans des actes de terrorisme, notamment en réprimant le recrutement de membres de groupes terroristes et en mettant fin à l'approvisionnement en armes des terroristes.

L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a préparé un modèle de projet de loi sur le financement du terrorisme que les pays peuvent adopter pour se conformer aux dispositions de la résolution 1373 et de la Convention sur le financement du terrorisme²⁷.

La résolution 1373 a aussi déterminé la mise sur pied du Comité des Nations Unies contre le terrorisme (CCT), qui est composé des 15 membres du Conseil de sécurité. Le CCT surveille l'application de la résolution par les États membres et facilite l'aide apportée à ces derniers²⁸. La résolution engage tous les États à rendre compte régulièrement des résultats obtenus par rapport à ses dispositions. Ils doivent notamment effectuer une autoévaluation de leurs lois et mécanismes de lutte contre le terrorisme et son financement par rapport aux prescriptions de la résolution 1373. Le site Web du CCT contient un répertoire

²⁷ En ligne : Réseau international d'information sur le blanchiment d'argent <<http://www.imolin.org/imolin/tfbill03.html>> (consulté le 11 février 2009).

²⁸ En ligne : Nations Unies <<http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1373/practices.shtml>> (consulté le 11 février 2009).

international de pratiques exemplaires dont les pays peuvent s'inspirer pour améliorer leurs infrastructures antiterroristes, ainsi que des modèles de textes de loi et des informations connexes²⁹.

1.2.1.1.3 Résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité des Nations Unies et résolutions subséquentes

La résolution 1373 a été rédigée à la suite de plusieurs résolutions du Conseil de sécurité obligeant les États membres à geler les avoirs des entités ou personnes liées à Al-Qaïda³⁰ et aux talibans, y compris les entités énumérées dans la résolution 1267 et d'autres résolutions du Conseil de sécurité³¹. Un document publié en 2002 par la Banque mondiale résume la portée et l'envergure de ces résolutions :

La résolution 1267 initiale du 15 octobre 1999 concernait les Taliban [sic] et a été suivie de la résolution 1333 du 19 décembre 2000 sur Osama Bin Laden et Al-Qaeda. Les résolutions ultérieures ont établi des accords sur la surveillance des mesures d'application (résolution 1363 du 30 juillet 2001), fusionné les listes des personnes et entités visées par les précédentes résolutions (résolution 1390 du 16 janvier 2002), donné des exceptions (résolution 1452 du 20 décembre 2002) et pris des mesures pour renforcer la mise en œuvre (résolution 1455 du 17 janvier 2003).

Le comité 1267 publie une liste des individus et entités dont les biens doivent être gelés et dispose de procédures pour ajouter ou supprimer des éléments de la liste sur la base des informations émanant des représentations des États membres³². [Les appels de note ont été supprimés.]

Réunies, ces résolutions prescrivent à tous les États de prendre les mesures suivantes « à l'encontre de toute personne ou entité associée à Al-Qaïda, à Oussama ben Laden ou aux Taliban [sic] que le Comité peut désigner » :

29 Guide de la Banque mondiale sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, p. 27. Le site Web du CCT, qui contient un vaste répertoire de pratiques exemplaires, est à : <<http://www.un.org/sc/ctc/practices.html>> (consulté le 23 janvier 2009).

30 Aussi écrit *Al-Qaïda* et *Al-Qaeda*. Pour des raisons d'uniformité, dans le présent volume, les noms *Oussama ben Laden* et *Al-Qaïda* sont orthographiés comme dans le *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur Al-Qaïda et le Taliban* [sic], DORS/99-444, et sur le site Web du comité du Conseil de sécurité des Nations Unies créé en vertu de la résolution 1267, en ligne : Nations Unies <<http://www.un.org/french/sc/committees/1267/index.shtml>> (consulté le 20 février 2009).

31 Kevin E. Davis, « The financial war on terrorism », sous la direction de Victor V. Ramraj, Michael Hor et Kent Roach, *Global Anti-Terrorism Law and Policy* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005), p. 180.

32 Guide de la Banque mondiale sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, p. 25. La liste la plus récente du comité 1267 est disponible en ligne : Nations Unies <<http://www.un.org/french/sc/committees/1267/consolist.shtml>> (consulté le 20 février 2009). Il ne faut pas confondre la liste publiée par le comité 1267 avec la liste canadienne, dont il est question ci-après.

- Geler sans délai les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes et entités désignées [**gel des avoirs**];
- Prévenir l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire des personnes désignées [**interdiction de voyager**];
- Empêcher la fourniture, la vente et le transfert directs ou indirects aux personnes et entités désignées, à partir de leur territoire ou par leurs ressortissants établis hors de leur territoire, au moyen de navires ou d'aéronefs sous leur pavillon, d'armements et de matériels connexes de tous types, de pièces de rechange et de conseils techniques, d'une assistance ou d'une formation portant sur des activités militaires [**embargo sur les armes**]³³.

1.2.1.2 Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)

Les pays du G7 ont mis sur pied le Groupe d'action financière (GAFI) en 1989. Cet organisme intergouvernemental a été créé de façon informelle et non par traité³⁴. Il a pour but désormais de définir et de promouvoir des politiques nationales et internationales pour la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Entre autres activités, le GAFI s'emploie à susciter la volonté politique d'opérer des réformes législatives et réglementaires dans ces domaines³⁵. Il est le principal groupe qui définit des normes internationales en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

Le mandat initial du GAFI était de dispenser des conseils et de constituer un cadre international sur les pratiques pour la lutte contre le blanchiment d'argent. En 1990, le Groupe a publié la première version de ses 40 recommandations sur le blanchiment des capitaux³⁶. Puis, il a évalué en octobre 2001 l'opportunité d'agir contre le financement du terrorisme. Il a alors décidé d'intégrer ce nouveau champ d'action à son mandat³⁷. Le GAFI a aussi publié en octobre 2001 8 recommandations spéciales sur le financement du terrorisme, auxquelles une neuvième a été ajoutée en octobre 2004³⁸. Ces 9 recommandations spéciales proposent des orientations pour la lutte contre le financement du terrorisme.

33 En ligne : Nations Unies <<http://www.un.org/french/sc/committees/1267/index.shtml>> (consulté le 11 février 2009).

34 Témoignage de Keith Morrill, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6688.

35 En ligne : Groupe d'action financière <http://www.fatf-gafi.org/pages/0,2987,fr_32250379_32235720_1_1_1_1_1,00.html> (consulté le 20 février 2009).

36 Révisées en 1996, puis entièrement refondues et mises à jour en 2003. La version la plus récente est disponible en ligne : Groupe d'action financière <http://www.fatf-gafi.org/document/28/0,3343,fr_32250379_32236930_33658140_1_1_1_1,00.html> (consulté le 11 février 2009).

37 Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, *Rapport annuel 2001-2002*, 21 juin 2002, paras. 16-17, en ligne : <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/42/24/35394348.pdf>> (consulté le 20 février 2009).

38 La dernière version, intitulée « Les 9 recommandations spéciales », est disponible en ligne : Groupe d'action financière <http://www.fatf-gafi.org/document/51/0,3343,fr_32250379_32236920_35280947_1_1_1_1,00.html> (consulté le 11 février 2009).

Un des objectifs fondamentaux que s'est donné le GAFI est la « mise en œuvre entière et efficace des « 40+9 Recommandations³⁹ ». Or, les attributions du GAFI dépassent largement les recommandations. Elles comprennent l'étude des techniques et tendances concernant le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, l'examen des mesures prises aux niveaux national et international et la recommandation de mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme⁴⁰. Lors de l'examen de son mandat en 2008, le GAFI a déclaré qu'il s'efforcerait de répondre aux nouvelles menaces suscitées par la mondialisation, dont « le financement de la prolifération et les vulnérabilités liées aux nouvelles technologies, qui sont susceptibles de déstabiliser le système financier international⁴¹ ». En outre, le GAFI a décrit le recensement des pays accusant de graves lacunes dans leurs programmes contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (« maillons faibles ») et l'action qui convient à leur égard comme un élément clé de son travail courant⁴².

Les recommandations du GAFI ont reçu l'aval de plus de 170 pays et des conseils d'administration du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale⁴³. En juillet 2005, le Conseil de sécurité des Nations Unies a déclaré dans sa résolution 1617 qu'il « engage vivement tous les États Membres à appliquer les normes internationales détaillées que constituent les 40 recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) et les neuf recommandations spéciales du GAFI sur le financement du terrorisme⁴⁴ ».

Les « 40+9 recommandations » ne sont pas obligatoires en droit⁴⁵. Pour réaliser son mandat, le GAFI a donc conclu des partenariats avec de nombreuses organisations régionales et internationales concernées par la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

En outre, le GAFI a établi un programme d'évaluation mutuelle en vertu duquel des experts en blanchiment de capitaux et en financement du terrorisme examinent l'action d'un État membre dans ce domaine. Selon le rapport

39 Groupe d'action financière, *Mandat révisé du GAFI 2008-2012*, 12 avril 2008, para. 5, en ligne : Groupe d'action financière <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/3/31/40433806.pdf>> (consulté le 11 février 2009) [Mandat révisé du GAFI 2008-2012].

40 « À propos du GAFI ».

41 Mandat révisé du GAFI 2008-2012, para. 2.

42 Mandat révisé du GAFI 2008-2012, para. 7. Par exemple, le GAFI a récemment signalé l'Ouzbékistan, l'Iran, le Pakistan, le Turkménistan et Sao Tomé-et-Principe ainsi que la partie nord de Chypre parmi les pays accusant de graves lacunes en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme : voir le Résumé du président du GAFI à la plénière de Londres, 18-20 juin 2008, en ligne : Groupe d'action financière <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/50/2/40879902.pdf>> (consulté le 11 février 2009) [Résumé du président du GAFI].

43 Mandat révisé du GAFI 2008-2012, paras. 1, 16.

44 Par. 7, en ligne : <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/446/61/PDF//N0544661.pdf?OpenElement>> (consulté le 15 octobre 2009).

45 Groupe d'action financière, *Rapport annuel 2006-2007*, 29 juin 2007, para. 4, en ligne : <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/28/47/42670151.pdf>> (consulté le 11 février 2009) [Rapport annuel 2006-2007 du GAFI].

annuel 2007-2008 du GAFI, 75 pays avaient été ainsi évalués jusque-là⁴⁶. Le Canada a été évalué en 2007-2008 (évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI)⁴⁷. Pour faciliter son travail, le GAFI aide des organisations régionales qui lui sont apparentées à sensibiliser l'opinion dans leur région et à effectuer des évaluations mutuelles en partenariat avec lui ou indépendamment⁴⁸.

Le GAFI réunit actuellement 32 pays et territoires, deux organisations régionales et deux États observateurs⁴⁹. Vingt-deux organisations ont aussi le statut d'observateur⁵⁰. Les membres prennent toutes les décisions par consensus en séance plénière. L'assemblée plénière est assistée d'un secrétariat et présidée par le président du GAFI. Bien que son secrétariat soit situé au siège de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) à Paris, le GAFI est entièrement autonome⁵¹.

Des groupes de travail constitués au sein du GAFI font progresser les travaux des pays membres et de l'organisation. C'est le cas du Groupe de travail sur le financement du terrorisme et le blanchiment de capitaux, du Groupe de travail sur les évaluations et la mise en œuvre et du Groupe de travail sur les typologies⁵².

Les délégations constituées par chaque pays comprennent ordinairement des fonctionnaires travaillant dans le domaine des finances (dans le cas du Canada, ce sont des représentants du ministère des Finances) et des représentants d'autres instances gouvernementales telles que les services de renseignement financier, les corps chargés de l'application de la loi, du renseignement et du contrôle frontalier et les ministères de la Justice et des Affaires étrangères⁵³.

En février 2008, le GAFI a publié un document sur le financement du terrorisme qui décrit notamment diverses « typologies » (méthodes et tendances relatives

46 Une liste complète est présentée à l'annexe 4 du *Rapport annuel 2007-2008* du GAFI, 30 juin 2008, p. 26-27, en ligne : Groupe d'action financière <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/28/47/42670151.pdf>> (consulté le 25 février 2009) [rapport annuel 2007-2008 du GAFI].

47 Les résultats de l'évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI sont traités ci-dessous, avec d'autres détails sur la procédure.

48 Le Groupe Asie-Pacifique sur le blanchiment d'argent, le Groupe d'action financière des Caraïbes, le Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL), le Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD) et le Groupe d'action financière pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (MENAFATF) sont membres associés : rapport annuel 2007-2008 du GAFI, par. 8.

49 Résumé du président du GAFI, notes 3-4. Selon ce document, les 34 membres du GAFI sont l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Brésil, le Canada, la Chine, la Commission européenne, le Conseil de coopération du Golfe, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Fédération de Russie, la Finlande, la France, la Grèce, Hong Kong (Chine), l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Portugal, le Royaume des Pays-Bas, le Royaume-Uni, Singapour, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays observateurs sont la République de Corée et l'Inde.

50 Mandat révisé du GAFI 2008-2012, para. 21.

51 Rapport annuel 2006-2007 du GAFI, para. 8.

52 Rapport annuel 2007-2008 du GAFI, paras. 10-11.

53 Rapport annuel 2007-2008 du GAFI, para. 7.

au financement du terrorisme)⁵⁴. Plusieurs des documents antérieurs du GAFI portent à la fois sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, mais semblent attacher davantage d'importance au blanchiment de capitaux.

Entre 1995 et 2004, le GAFI a publié des études en profondeur sur divers sujets liés au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme, dont des exposés sur les négociants de métaux précieux et de pierres précieuses, les sites Web commerciaux et les systèmes de paiement par Internet, le système commercial international, les biens immobiliers, les moyens dont disposent les entreprises privées pour collecter des fonds, les nouvelles méthodes de paiement et les typologies générales⁵⁵. Le GAFI a convenu de réaliser des études dans plusieurs autres domaines, dont les risques de financement du terrorisme dans le secteur des valeurs mobilières⁵⁶. Ces études peuvent aider les entités qui, au Canada, doivent déclarer des opérations financières au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE).

1.2.1.3 Autres organisations internationales

La Banque mondiale et le Fonds monétaire international jouent aussi des rôles importants dans la lutte contre le financement du terrorisme, car tous deux s'occupent en temps normal des secteurs financiers des divers pays. Ils aident à la surveillance des normes des institutions financières et à l'étude des typologies, et prêtent assistance aux pays en matière de financement du terrorisme et de réglementation des institutions financières⁵⁷. D'autres groupes, tels que le Comité de Bâle pour le contrôle bancaire, le Groupe de Wolfsberg (regroupement d'institutions financières), l'Association internationale des contrôleurs d'assurance et le Groupe Egmont de cellules de renseignements financiers (Groupe Egmont⁵⁸), y collaborent également⁵⁹.

⁵⁴ Groupe d'action financière, *Terrorist Financing*, 29 février 2008, p. 7-10, en ligne : <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/28/43/40285899.pdf>> (consulté le 12 février 2009) [Rapport du GAFI sur le financement du terrorisme].

⁵⁵ On peut trouver ces documents sur le site Web du GAFI. Ce sont : *RBA Guidance for Dealers in Precious Metal and Stones* (2008); *Money Laundering & Terrorist Financing Risk Assessment Strategies* (2008); *Money Laundering & Terrorist Financing Vulnerabilities of Commercial Websites and Internet Payment Systems* (2008); *Best Practices Paper on Trade Based Money Laundering* (2008); *Money Laundering & Terrorist Financing through the Real Estate Sector* (2007); *Laundering the Proceeds of VAT Carousel Fraud* (2007); *Trade Based Money Laundering* (2006); *The Misuse of Corporate Vehicles, Including Trust and Company Service Providers* (2006); *Report on New Payment Methods* (2006).

⁵⁶ Résumé du président du GAFI, p. 1.

⁵⁷ Pour de plus amples informations à ce sujet, voir Jae-myong Koh, *Suppressing Terrorist Financing and Money Laundering* (Berlin : Springer, 2006), p. 168-177 [J. Koh, *Suppressing Terrorist Financing and Money Laundering*]. Le guide de la Banque mondiale sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme intéresse tous les pays, car il décrit des mesures utiles qui peuvent être prises pour lutter contre le financement du terrorisme, selon des normes internationales.

⁵⁸ Le Groupe Egmont est l'organe de coordination internationale des cellules de renseignements financiers (CRF), aussi appelées unités du renseignement financier (URF). Il a été fondé en 1995 avec mission de promouvoir la coopération internationale contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme : Egmont Group, communiqué, « Egmont Group Appoints Head of New Permanent Secretariat », 17 mai 2007, en ligne : <<http://www.egmontgroup.org/ExecSecPR.pdf>> (consulté le 12 février 2009).

⁵⁹ Pour de plus amples informations, voir J. Koh, *Suppressing Terrorist Financing and Money Laundering*, p. 143-154.

1.2.2 Interprétations différentes des problèmes de financement du terrorisme selon les pays

Comme l'a souligné Nikos Passas, les stratégies de lutte contre le financement du terrorisme varient considérablement selon les pays :

[...] il n'existe aucune démarche juridique uniforme pour mener la lutte contre le financement du terrorisme. Certaines administrations reproduisent les lois types des Nations Unies, tandis que d'autres adoptent leurs propres méthodes ou ne font qu'élargir le champ d'application des dispositions régissant le blanchiment des capitaux afin qu'elles englobent la lutte contre le financement du terrorisme. L'éventail des activités et des groupes visés varie selon les régimes nationaux, tout comme les biens ou les activités financières couverts, l'origine des fonds recueillis pour financer des actes terroristes, l'intention des individus ou le fait qu'ils soient au courant, le fait qu'une activité ou un groupe soit ou non financé, etc.⁶⁰.

L'action contre le financement du terrorisme international se complique lorsque les pays ne s'accordent pas au sujet de ce qui constitue un comportement illicite et au sujet des organisations à cibler – complication qui s'aggrave encore lorsque l'argent circule, comme c'est souvent le cas, d'un pays à un autre.

Les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (TLET), ou Tigres libérateurs de l'Eelam tamoul, sont un bon exemple des difficultés concrètes que soulèvent les définitions différentes, selon les pays, de « terrorisme » et d'« organisation terroriste ». Les TLET ont été désignés « entité inscrite » (ce qui signifie en général « groupe interdit ») ou l'équivalent par le Royaume-Uni (2001)⁶¹, l'Australie (2001)⁶² et l'Union européenne (mai 2006)⁶³. Le Canada a inscrit les TLET comme groupe terroriste en avril 2006⁶⁴.

⁶⁰ Nikos Passas, « Comprendre le financement du terrorisme », vol. 2 des études de recherche : Le financement du terrorisme, les organisations caritatives et la sécurité aérienne, p. 31 [rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme]. N. Passas décrit aussi comment plusieurs pays ont appliqué les prescriptions concernant le financement du terrorisme : rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 28-31.

⁶¹ *Terrorism Act 2000 (Proscribed Organisations) (Amendment) Order 2001*, S.I. 2001/1261.

⁶² *Charter of the United Nations (Anti-terrorism – Persons and Entities) List 2001 (No. 2)*, en ligne : gouvernement d'Australie, ministère des Affaires étrangères et du Commerce <http://www.dfat.gov.au/icat/persons_entities/2_proscribed_entities_10dec2001.html> (consulté le 11 février 2009).

⁶³ Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne concernant l'inscription des TLET sur la liste des organisations terroristes, en ligne : Europa <http://ue2006.at/fr/News/CFSP_Statements/May/3105LTTE.html?month=5&day=1> (consulté le 11 février 2009). Détail intéressant, le communiqué mentionne : « La décision prise par l'UE d'inscrire les TLET sur la liste des organisations terroristes ne devrait surprendre personne », les TLET ayant reçu plusieurs avertissements.

⁶⁴ Sécurité publique Canada, « Entités inscrites actuellement », en ligne : Sécurité publique Canada <<http://www.sécuritépublique.gc.ca/prg/ns/le/cle-fr.asp#TLET>> (consulté le 11 février 2009).

De 2001 à 2006, il aurait été plus facile de faire condamner les TLET au Royaume-Uni ou en Australie qu'au Canada, parce que ce groupe n'était pas inscrit chez nous. Il aurait été possible de poursuivre au Canada un groupe terroriste non inscrit, mais la poursuite aurait eu à prouver qu'il s'agissait bien d'un groupe terroriste; par contre, un groupe inscrit aurait de ce seul fait été déclaré terroriste, sans qu'il soit besoin d'autre preuve⁶⁵. Mais si le Canada avait inscrit les TLET plus tôt, ceux-ci auraient sans doute déplacé leurs activités vers un pays où ils n'étaient pas encore inscrits.

1.2.3 L'action internationale du Canada dans les affaires de financement du terrorisme

En matière de lutte contre le financement du terrorisme, le Canada est actif sur la scène internationale dans le cadre de diverses organisations⁶⁶ :

- le GAFI : le Canada en est membre fondateur, et un ex-fonctionnaire canadien l'a présidé en 2006-2007. Le principal ministère responsable des relations du Canada avec le GAFI est le ministère des Finances⁶⁷;
- le Groupe Asie-Pacifique;
- le Groupe d'action financière des Caraïbes⁶⁸;
- Le Groupe Egmont;
- le groupe de travail « Five Eyes »⁶⁹;
- la Banque mondiale et le FMI.

En vertu de son rôle et de son statut au sein du GAFI, le Canada est membre actif du petit groupe de pays qui ouvrent la voie dans les affaires de financement du terrorisme. Il fait beaucoup d'efforts pour observer ses obligations en droit international⁷⁰. Les évaluations de ses efforts sont examinées au chapitre IV.

Bien que le GAFI ait critiqué le Canada à divers égards dans l'évaluation mutuelle de 2008, les examens de son programme de lutte contre le financement du

⁶⁵ « Groupe terroriste » est défini à l'article 83.01(1) du *Code criminel*, L.R.C., 1985, ch. C-46, comme « soit une entité dont l'un des objets ou l'une des activités est de se livrer à des activités terroristes ou de les faciliter », soit une entité inscrite sur la liste établie par le gouverneur en conseil en vertu de l'article 83.05, y compris « un groupe ou une association formé de groupes terroristes ».

⁶⁶ Voir la description générale des efforts déployés par le Canada dans le témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6767, 6768.

⁶⁷ Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6753, 6767.

⁶⁸ Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6767.

⁶⁹ Voir au chapitre III la description du groupe de travail « Five Eyes ».

⁷⁰ Voir le témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6768-6772, et la pièce P-227, onglet 2 : présentation de Diane Lafleur, 28 septembre 2007, diapositives 7-10, où elle donne un aperçu général des efforts accomplis par le Canada pour se conformer aux 9 recommandations spéciales du GAFI sur le financement du terrorisme.

terrorisme montrent qu'il respecte la plupart de ses obligations internationales. Un avocat spécialisé en droit des organismes de bienfaisance, Terrance Carter, a même affirmé que le Canada faisait plus qu'il ne doit contre le financement du terrorisme par l'intermédiaire des organismes de bienfaisance, au mépris des principes de justice naturelle, de droit criminel et d'application régulière de la loi⁷¹.

1.3 Le concept de terrorisme

1.3.1 « Terrorisme » et « organisation terroriste »

Pour mettre au point des mesures de lutte contre le financement du terrorisme, il faut définir et comprendre le terrorisme. Qu'est-ce qui constitue un acte terroriste et, conséquemment, quelles activités financières doivent être surveillées, interdites et éliminées⁷²?

C'est la difficulté de définir le terrorisme qui explique l'absence d'approche internationale unique du financement du terrorisme, et la difficulté d'obtenir la collaboration internationale nécessaire pour réaliser des programmes efficaces dans ce domaine.

Dans son rapport à l'intention de la Commission, Nikos Passas a fait ressortir la difficulté de définir le terrorisme et de désigner certains groupes comme entités terroristes :

Les rebelles, les insurgés, les résistants, les membres de guérillas, les militants, les milices, les mouvements indépendantistes, les nationalistes, etc. se déclinent sous des formes diverses, évoluent dans une multitude de contextes, jouissent de différents niveaux de soutien populaire (ou national), se mettent à dos maints intervenants sociaux et représentent des priorités élevées ou peu élevées d'organismes de contrôle nationaux, régionaux et internationaux. Le fait de les placer dans la même catégorie et d'en discuter dans des termes généraux sous le thème « financement du terrorisme et contrôle de ce financement », embrouille plus qu'il ne clarifie le débat. L'étiquette « terroriste » reste un concept politique et polémique universel qui varie selon les systèmes juridiques. C'est pour cela que toute discussion entourant le « financement du terrorisme » est directement touchée et infectée par la difficulté inhérente à la définition du terme terrorisme⁷³.

71 Terrance S. Carter, « The Impact of Anti-terrorism Legislation on Charities in Canada: The Need For an Appropriate Balance », 26 octobre 2007, p. 13, en ligne : Carters Professional Corporation <<http://www.carters.ca/pub/article/charity/2007/tsc1026.pdf>> (consulté le 12 mai 2009).

72 Témoignage de Keith Morrill, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6690.

73 Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 23-24.

Dans un document de 2002, la Banque mondiale signale que le financement du terrorisme est un concept assez simple en soi, mais que le terrorisme est plus difficile à définir :

Tous les pays qui ont adopté la [*Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme*] ne sont pas d'accord sur les actes spécifiques qu'il faut considérer comme « terroristes ». La signification du terrorisme n'est pas acceptée universellement du fait des importantes implications politiques, religieuses et nationales qui diffèrent d'un pays à l'autre⁷⁴.

L'organisation appelée « Hamas » nous offre un bon exemple. Considéré comme organisation terroriste par plusieurs pays⁷⁵, le Hamas a été élu pour former le gouvernement en Palestine et a ainsi acquis une certaine légitimité aux yeux de certains.

Dans d'autres cas, une aile d'un groupe terroriste peut s'adonner à des activités d'aide humanitaire, tandis qu'une autre mène des opérations terroristes. Le Hamas, encore une fois, en est un bon exemple. Le site Web de Sécurité publique Canada a présenté les informations suivantes provenant de responsables du renseignement israéliens au sujet des présumées doubles activités du Hamas :

[Traduction]

En mars 1996, les responsables du renseignement israéliens estimaient qu'environ 95 p. 100 des quelque 70 millions de dollars collectés par le Hamas étaient consacrés à des œuvres caritatives telles que des hôpitaux, des consultations externes et des écoles, et qu'une petite partie seulement y était prélevée pour financer des achats d'armes et des opérations militaires. Tandis que certains fonds recueillis prétendument pour des œuvres de bienfaisance sont remis directement à l'aile militaire, une partie des dons de charité destinés aux militants, à leurs familles et à leurs institutions sont détournés vers l'appareil terroriste et servent à des activités terroristes⁷⁶.

74 Guide de la Banque mondiale sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, p. 6.

75 Le Hamas, ou Harakat Al-Muqawama Al-Islamiya, est une « entité inscrite » au Canada depuis 2002 : voir Sécurité publique Canada, « Entités inscrites actuellement », en ligne : <<http://www.publicsafety.gc.ca/prg/ns/le/cle-fr.aspx#Hamas>> (consulté le 11 février 2009).

76 Sécurité publique Canada, « Entités inscrites actuellement », en ligne : <<http://www.publicsafety.gc.ca/prg/ns/le/cle-fr.aspx#Hamas>> (consulté le 28 juillet 2008).

1.3.1.1 Recherche d'une définition universelle du terrorisme

Les Nations Unies n'ont pas encore réussi à définir le terrorisme. En 1996, l'Assemblée générale des Nations Unies a constitué par sa résolution 51/210 un comité spécial chargé de négocier, de concert avec la Sixième Commission (affaires juridiques), un projet de convention générale sur le terrorisme international⁷⁷. Cette démarche suit son cours. Un témoin venant du MAECI, Keith Morrill, a fait remarquer dans son témoignage que la tâche de définir le terrorisme [traduction] « s'est avérée et continuera de s'avérer, je crois, extraordinairement difficile⁷⁸ ». En définitive, aucune définition n'est acceptée universellement, ce qui complique la lutte internationale à la fois contre le terrorisme et contre son financement.

Entre-temps, la communauté internationale combat le terrorisme en appliquant ce que K. Morrill appelle une approche « à la pièce⁷⁹ ». La communauté internationale réagit à des actions bien définies lorsqu'elles sont commises et qu'elles ont un impact sur les affaires mondiales. K. Morrill a expliqué ensuite [traduction] : « si vous ne pouvez pas amener les gens à s'entendre sur ce qu'est le terrorisme, vous pouvez peut-être les amener à convenir qu'il est toujours condamnable de faire exploser un avion⁸⁰ ». Cette approche du terrorisme a pris naissance avec la *Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs* (« Convention de Tokyo») de 1963⁸¹.

Comme l'a expliqué K. Morrill, la communauté internationale réagit à la situation en adoptant une convention appropriée que chaque pays peut ensuite ratifier. Il incombe aux pays signataires d'intégrer dans leurs lois les obligations définies par la convention.

77 Pour de plus amples informations, voir C. L. Lim, « The question of a generic definition of terrorism under general international law », sous la direction de Victor V. Ramraj, Michael Hor et Kent Roach, *Global Anti-Terrorism Law and Policy* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005), p. 37; Antonio Maria Costa, « Drugs, Crime and Terrorist Financing: Breaking the Links », discours prononcé à la Conférence sur la lutte contre le financement du terrorisme, Vienne, 9 novembre 2005, en ligne : Nations Unies <<http://www.unodc.org/pdf/ED%20speech%20to%20OSCE.pdf>> (consulté le 24 février 2009).

78 Témoignage de Keith Morrill, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6682.

79 Témoignage de Keith Morrill, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6684.

80 Témoignage de Keith Morrill, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6683.

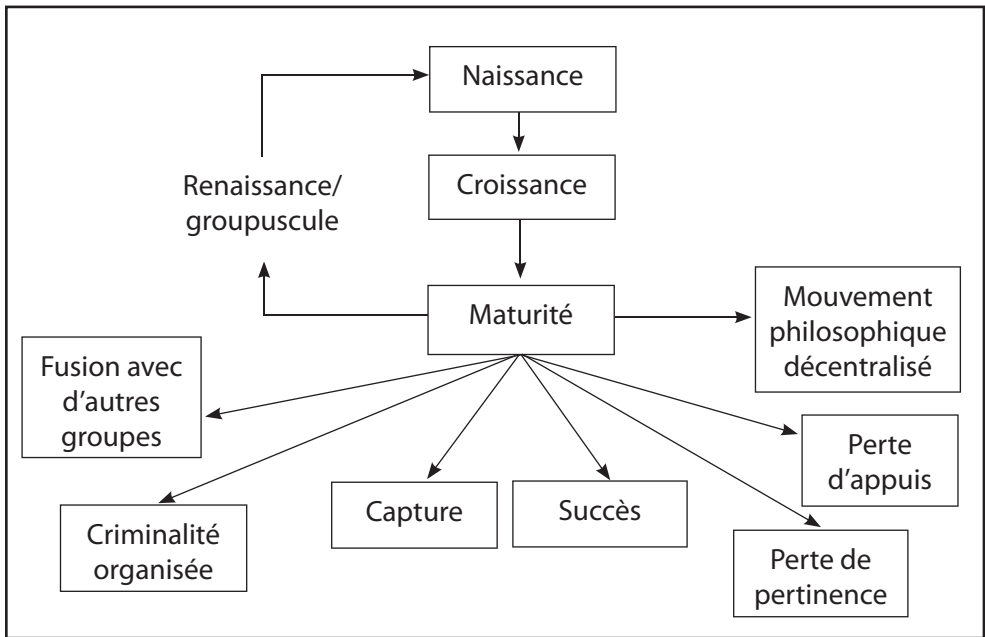
81 Voir la Collection des traités des Nations Unies, Conventions sur le Terrorisme, en ligne : Nations Unies <<http://untreaty.un.org/French/Terrorism.asp>> (consulté le 24 février 2009); pièce P-226, onglet 2 : présentation de Keith Morrill, 27 septembre 2007. Les autres conventions de cet ordre sont les suivantes : *Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs* (1970); *Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile* (1971); *Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques* (1973); *Convention internationale contre la prise d'otages* (1979); *Convention sur la protection physique des matières nucléaires* (1980); *Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile* (1988); *Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime* (1988); *Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental* (1988); *Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection* (1991); *Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif* (1997); *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme* (1999); *Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire* (2005).

M. Morrill a signalé que ces conventions ne naissent pas en vase clos. Des représentants canadiens participent à leur négociation, exprimant avec force les opinions du Canada. La somme des avis de tous les participants est intégrée dans les conventions⁸².

1.3.1.2 Cycle de vie d'une organisation terroriste

La structure et les opérations des organisations terroristes évoluent à la longue. Il est important de comprendre ces changements, qui peuvent modifier les besoins financiers des groupements et les moyens qu'ils emploient pour réunir et faire circuler les fonds. Les autorités chargées de l'application de la loi et du renseignement de sécurité doivent comprendre où en est une organisation donnée dans son cycle de vie. Par exemple, si un groupe terroriste arrivé à « maturité » prépare un attentat dans l'immédiat, les autorités peuvent déterminer, en observant les mouvements de fonds, quels sont les éléments qui réaliseront vraisemblablement l'opération.

Les étapes de la vie d'une organisation terroriste sont présentés sur le graphique suivant, et les principales sont exposées plus loin.



82 Témoignage de Keith Morrill, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6746.

1.3.1.2.1 Naissance

À leurs débuts, les groupes terroristes comptent en général relativement peu de membres. Ils consacrent leurs ressources surtout à se faire connaître, éventuellement par des actions violentes et par la propagande. Les groupes connus sont souvent mieux à même d'augmenter leurs ressources.

Ce stade de son existence où ses ressources sont encore maigres est souvent celui où l'organisation terroriste est le plus vulnérable. M. Bruce Hoffman, expert en terrorisme de l'Université Georgetown, à Washington, estime qu'au moins 90 p. 100 de toutes ces organisations sont dissoutes en moins d'un an⁸³.

1.3.1.2.2 Croissance

Durant sa phase de croissance, le groupe terroriste attire habituellement des recrues et établit ses appuis. Cette croissance augmente son influence à mesure qu'il acquiert des ressources financières et autres. Il en résulte une intensification de ses activités, souvent violentes, qui augmente encore sa taille et son influence.

Comme l'a fait remarquer Bruce Hoffman, [traduction] « la longévité d'un mouvement terroriste dépend en dernière analyse de sa capacité à recruter de nouveaux membres et à intéresser une clientèle de plus en plus large de partisans actifs et de sympathisants passifs⁸⁴ ».

La taille d'une organisation (et l'influence qu'elle exerce) tend à être inversement proportionnelle à sa capacité d'assurer sa propre sécurité. Plus elle grandit, plus elle a de ressources humaines et matérielles à sa disposition et plus elle peut faire sentir son influence par des actes terroristes et autres. Mais plus elle se développe, plus il lui est difficile d'agir dans la clandestinité, d'assurer sa sécurité et de tenir ses plans secrets.

À mesure qu'un groupe se développe, il risque de devoir faire face à des difficultés qui exigent des ressources additionnelles. Ces problèmes sont habituellement les suivants :

- problèmes d'organisation : il a besoin d'une structure plus formelle pour gérer et coordonner ses opérations et ses activités de soutien tout en assurant sa propre sécurité;
- problèmes politiques, par exemple la nécessité de préciser et clarifier ses objectifs, ses convictions et ses principes pour maintenir et augmenter ses appuis;
- nécessité de repérer des cibles de plus en plus attrayantes pour ses actions violentes afin de demeurer ou d'être davantage en évidence;

⁸³ Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, édition revue et augmentée (New York, Columbia University Press, 2006), p. 241 [B. Hoffman, *Inside Terrorism*].

⁸⁴ B. Hoffman, *Inside Terrorism*, p. 225.

- dans le cas des groupes soutenus à leurs débuts par des États-nations, nécessité de trouver de nouvelles sources d'appui financier plus indépendantes.

1.3.1.2.3 Maturité

Une organisation terroriste mature est celle qui est bien établie aux points de vue de ses membres, de ses appuis et de ses objectifs. Elle s'occupe d'entretenir la dynamique de sa cause et, dans certains cas, de découvrir des options réalistes pour arriver à ses fins.

Arrivée à maturité, l'organisation terroriste peut évoluer dans une ou plusieurs directions :

- Insatisfaits de l'état de l'organisation (qui parfois s'est transformée en bureaucratie inefficace, voire corrompue), ou de ses méthodes (qui peuvent être devenues moins violentes), des groupuscules plus violents peuvent faire scission⁸⁵;
- L'organisation peut fusionner, ou former un réseau, avec des groupements terroristes aux objectifs et aspirations semblables ou complémentaires⁸⁶;
- Elle peut dégénérer en une organisation criminelle vouée à la seule accumulation de richesses⁸⁷;
- Il se peut que des membres ou des ressources essentiels de l'organisation, ou les deux, soient capturés ou éliminés, ce qui oblige le groupe à mettre fin à ses opérations ou à revenir à un stade antérieur de son cycle de vie⁸⁸;
- L'organisation peut perdre des appuis parce que ses objectifs sont devenus dépassés ou que ses tactiques lui aliènent ses principaux groupes d'appui (lorsqu'elle se livre à des actions excessivement violentes, par exemple)⁸⁹;

⁸⁵ MIPT Terrorism Knowledge Base, « Group Profile: Real Irish Republican Army (RIRA) », en ligne : <<http://www.tkb.org/Group.jsp?groupId=91>> (consulté le 14 février 2007). Voir aussi MIPT Terrorism Knowledge Base, « Group Profile: Continuity Irish Republican Army (CIRA) », en ligne : <<http://www.tkb.org/Group.jsp?groupId=37>> (consulté le 14 février 2007).

⁸⁶ MIPT Terrorism Knowledge Base, « Group Profile: Bersatu », en ligne : <<http://www.tkb.org/Group.jsp?groupId=3569>> (consulté le 14 février, 2007).

⁸⁷ MIPT Terrorism Knowledge Base, « Group Profile: Ulster Volunteer Force (UVF) », en ligne : <<http://www.tkb.org/Group.jsp?groupId=124>> (consulté le 14 février 2007).

⁸⁸ MIPT Terrorism Knowledge Base, « Group Profile: Babbar Khalsa International (BKI) », en ligne : <<http://www.tkb.org/Group.jsp?groupId=4568>> (consulté le 14 février 2007).

⁸⁹ Bruce Hoffman écrit [traduction] : « Une organisation terroriste ethno-nationaliste-séparatiste habile saura déterminer un niveau efficace de violence qui soit à la fois « tolérable » pour la population locale, tacitement acceptable pour l'opinion internationale et assez bien modulé pour ne pas provoquer de campagne ni d'autre réaction massive des gouvernements. [...] Chez certains terroristes, cependant, la volonté d'agir peut se transformer en obsession de la violence. » : B. Hoffman, *Inside Terrorism*, p. 233, 246.

- Elle peut réussir à atteindre ses buts et acquérir une légitimité comme parti politique, voire comme gouvernement;
- Elle peut perdre sa pertinence si ses objectifs et son environnement changent⁹⁰.

1.3.2 Catégories de groupements terroristes

Nikos Passas a souligné l'importance de comprendre les modes opératoires des groupes terroristes pour pouvoir réprimer leurs activités de financement. Le fait de comprendre la structure et les méthodes d'un groupe permet souvent d'en déduire les mécanismes de collecte de fonds, ce qui le rend plus vulnérable aux activités d'application de la loi et de surveillance.

M. Passas distingue trois types de groupes terroristes :

- Les grands groupes populaires, qui contrôlent des régions entières et dispensent les services d'un gouvernement *de facto*, en plus de se livrer à des activités militantes (John Schmidt, analyste du renseignement financier à CANAFE, détaché auprès du Centre intégré d'évaluation des menaces, les a qualifiés de « grandes organisations internationales hiérarchisées⁹¹); M. Passas a fait observer dans son témoignage que les réglementations actuelles contre le financement du terrorisme semblent être les plus efficaces contre les groupements de ce type⁹²;
- Les petits groupes isolés qui agissent indépendamment, bien qu'ils puissent être inspirés par d'autres organisations (ceux que Schmidt a appelés les « loups solitaires⁹³ »);
- Les petits groupes qui agissent seuls, mais interagissent avec de grands réseaux⁹⁴.

Dans son témoignage, M. Schmidt a ajouté à ces catégories d'autres groupes ou individus dont le rôle consiste exclusivement à financer des actes terroristes et à les faire exécuter par d'autres⁹⁵.

De nombreux groupes terroristes ont une envergure régionale ou locale :

- Les activités terroristes de l'Euskadi Ta Askatasuna (ETA) sont pratiquement cantonnées en Espagne et en France. Ses activités

⁹⁰ MIPT Terrorism Knowledge Base, « Group Profile: Contras », en ligne : <<http://www.tkb.org/Group.jsp?groupID=250>> (consulté le 14 février 2007). Pour plus de détails sur le déclin des groupes terroristes, voir Steven Hutchinson et Pat O'Malley, « Le déclin des groupes terroristes », Le CIEM présente – Tendances en matière de terrorisme, vol. 2007-1, en ligne : Centre intégré d'évaluation des menaces <http://www.itac-ciem.gc.ca/pblctns/tc_prsnts/2007-1-fra.asp> (consulté le 24 février 2009).

⁹¹ Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6655.

⁹² Témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6572.

⁹³ Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6655.

⁹⁴ Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 64-65.

⁹⁵ Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre, 2007, p. 6655.

de financement s'adressent à la population basque de la région et tendent à soutenir des activités criminelles⁹⁶;

- Les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (TLET) ont aussi un rayonnement régional, parce que leurs actes terroristes sont dirigés contre le Sri Lanka et l'Inde⁹⁷. Malgré leurs objectifs purement régionaux, ils collectent des fonds auprès des communautés tamoules d'Amérique du Nord, d'Europe et d'Asie⁹⁸.

D'autres groupes terroristes peuvent avoir une envergure internationale. Al-Qaïda en est l'exemple le plus notoire :

[Traduction]

Al-Qaïda agit en partie pour repousser les attaques supposées contre les musulmans, remplacer les régimes « non islamiques » qui oppriment leurs citoyens musulmans par de véritables gouvernements islamiques, expulser les soldats américains et l'influence occidentale du Golfe et de l'Iraq et s'emparer de Jérusalem, ville musulmane⁹⁹.

Al-Qaïda exécute ses opérations à l'échelle internationale, et il en est de même de ses collectes de fonds¹⁰⁰. D'autres groupements aux ambitions internationales peuvent avoir des objectifs plus restreints. Par exemple, le Hamas viserait à instaurer de vastes réformes sociales, morales et politiques basées sur les principes de l'islam, ainsi qu'à détruire Israël et à créer un État palestinien islamique¹⁰¹.

En général, les groupes aux idéologies différentes ont des objectifs, des cibles et des méthodes différentes. En conséquence, leurs sources de financement et leur usage des fonds diffèrent également. Il est important de reconnaître ces différences entre les groupements. Une mesure de lutte contre le financement du terrorisme qui cible les fonds destinés à une grande organisation terroriste régionale peut ne pas être efficace contre un petit groupe isolé. D'autres mesures encore peuvent être nécessaires pour endiguer les mouvements de fonds vers les réseaux terroristes internationaux.

96 Loretta Napoleoni, *Terror Incorporated: Tracing the Dollars Behind the Terror Networks* (New York, Seven Stories Press, 2005), p. 38 [L. Napoleoni, *Terror Incorporated*]. L'ETA est une organisation nationaliste et séparatiste basque dont le nom signifie « pays basque et liberté ».

97 L. Napoleoni, *Terror Incorporated*, p. 242.

98 C'est ainsi qu'on parle des TLET dans MIPT Terrorism Knowledge Base, « Group Profile: Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) », en ligne : <<http://www.tkb.org/Group.jsp?groupID=3623>> (consulté le 14 février 2007).

99 MIPT Terrorism Knowledge Base, « Group Profile: Al-Qaida », en ligne : <<http://www.tkb.org/Group.jsp?groupID=6>> (consulté le 14 février 2007).

100 C'est ainsi qu'on parle d'Al-Qaïda dans MIPT Terrorism Knowledge Base, « Group Profile: Al-Qaida », en ligne : <<http://www.tkb.org/Group.jsp?groupID=6>> (consulté le 14 février 2007).

101 MIPT Terrorism Knowledge Base, « Group Profile: Hamas », en ligne : <<http://www.tkb.org/Group.jsp?groupID=49>> (consulté le 14 février 2007).

1.3.3 Coût du terrorisme

Gouvernements et groupes terroristes cherchent à se priver mutuellement de fonds. Les terroristes savent que les fonds publics consacrés à la lutte contre le financement du terrorisme ne peuvent pas être employés à d'autres programmes, tandis que les gouvernements savent que l'argent confisqué aux groupements terroristes ne peut pas satisfaire à leurs besoins organisationnels et opérationnels.

Les actes terroristes imposent des coûts directs et indirects au grand public :

- Les coûts directs sont la perte de vies, les atteintes à la santé et la perte de capital matériel dus à la destruction causée par les attentats;
- Les coûts indirects sont ceux que supporte la société parce que les actes terroristes entretiennent la peur dans la population.

Le prix de la perte de capital matériel est relativement facile à évaluer, ce qui est moins vrai des autres coûts directs et indirects.

1.3.3.1 Coûts directs

Les coûts matériels de nombreux attentats terroristes sont faibles par rapport à la taille des économies nationales ou locales. Par exemple, lorsqu'un aéronef est détruit, sa perte est importante en termes absolus, mais faible en proportion de l'économie de tout un pays. Le coût matériel des attentats du 11 septembre 2001, soit les dommages matériels et les frais de nettoyage, sont évalués à 21,8 milliards de dollars américains¹⁰², ce qui représente une part minuscule du produit intérieur brut des États-Unis.

Le coût humain est impossible à quantifier. Même si c'était possible, aucun chiffre ne rendrait compte de l'énormité du traumatisme enduré par les victimes et leurs familles. Mais on peut essayer de considérer le « capital humain » d'un point de vue très clinique, en évaluant les pertes de revenus des victimes du terrorisme. Le contrôleur de la ville de New York estime à 8,7 milliards de dollars américains, en valeur actuelle, la perte totale de revenus futurs subie par les personnes qui ont péri dans les attentats terroristes du 11 septembre¹⁰³.

Dans l'attentat à la bombe contre Air India, l'appareil détruit valait environ 260 millions de dollars américains. En outre, la perte de 329 personnes a eu des conséquences financières appréciables pour leurs familles. Tout cela est négligeable, faut-il le souligner, en comparaison du traumatisme émotif dévastateur, impossible à chiffrer. Comme le précisait le premier rapport de la

¹⁰² William C. Thompson Jr., contrôleur de la ville de New York, *One Year Later: The Fiscal Impact of 9/11 on New York City*, 4 septembre 2002, p. 2 [rapport du contrôleur de New York sur l'impact budgétaire du 11 septembre].

¹⁰³ Rapport du contrôleur de New York sur l'impact budgétaire du 11 septembre, p. 1.

Commission, il y a eu « une énorme perte de potentiel humain » le 23 juin 1985, de nombreux talents fort prometteurs ayant péri dans l'attentat : « des parents et des enfants, des savants, des scientifiques, des médecins, des travailleurs sociaux, des gens d'affaires, des artistes, des travailleurs humanitaires et des étudiants¹⁰⁴ ». Des leaders de nombreux domaines comptaient parmi les victimes¹⁰⁵.

La plupart des attentats terroristes perpétrés jusqu'à maintenant ont occasionné des coûts directs plus faibles que ceux du 11 septembre ou d'Air India.

1.3.3.2 Coûts indirects

Les actes terroristes ont souvent pour but d'intimider et de troubler de telle sorte que les coûts indirects dépassent de loin les coûts directs. Après un incident terroriste, les citoyens et les gouvernements, hantés par la peur, agissent de manière à éviter qu'il ne se répète. Les gouvernements et le secteur privé redoublent d'efforts contre le terrorisme. Bien des gens, craignant d'être victimes d'un attentat, changent leur comportement d'une manière qui entraîne des coûts pour eux-mêmes et pour la société. En voici des exemples :

- l'un évitera de voyager en avion, ce qui entraîne des temps de déplacement plus longs; il pourra emprunter des moyens de transport plus dangereux (l'automobile, par exemple), ou renoncer tout à fait à voyager si aucun substitut satisfaisant de l'avion n'est disponible;
- un autre choisira d'installer son entreprise et de mener ses activités personnelles à des endroits où le terrorisme est moins probable, mais où les débouchés économiques risquent aussi d'être moins attrayants;
- les sociétés d'assurance pourront augmenter certains frais et, si elles réduisent ou refusent d'assurer les dégâts ou les décès dus au terrorisme, les assurés pourraient être exposés à de plus grands risques.

1.3.3.3 Coût des politiques antiterroristes

1.3.3.3.1 Coûts dans le secteur public

L'action antiterroriste des gouvernements peut être onéreuse, car elle inclut la sécurité des aéroports et le contrôle des frontières, la surveillance du système financier, voire des opérations militaires. Abstraction faite des avantages qu'ils apportent aux industries de la sécurité et aux personnes employées par les gouvernements pour s'occuper du terrorisme, ces efforts drainent des

¹⁰⁴ Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, *Les familles se souviennent* (Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2007), p. 9 [*Les familles se souviennent*].

¹⁰⁵ *Les familles se souviennent*, p. 49.

ressources qui seraient autrement consacrées à des activités économiquement productives.

L'augmentation des dépenses des gouvernements en matière de sécurité est une réaction possible au terrorisme. Cependant, le terrorisme peut aussi créer un climat politique dans lequel les gouvernements introduisent des mesures de sécurité et de surveillance envahissantes et coûteuses que le public n'accepterait pas dans d'autres circonstances. Dans les deux cas, les gouvernements assument des coûts supplémentaires, et des ressources gouvernementales limitées sont détournées.

1.3.3.3.2 Coûts dans le secteur privé

Voici des exemples des coûts que les politiques antiterroristes imposent au secteur privé :

- coûts financiers directs que supportent les personnes et les entreprises pour se conformer aux lois et politiques antiterroristes renforcées (par exemple les coûts additionnels que doivent assumer les institutions financières du secteur privé pour se plier aux prescriptions de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* en matière de déclaration);
- réduction de l'activité économique en raison des frais plus élevés imposés aux particuliers et aux entreprises (tels que les augmentations d'impôts qui financent la lutte antiterroriste);
- le coût non pécuniaire des libertés sacrifiées aux lois et politiques antiterroristes.

1.3.3.3.3 Aspect économique du terrorisme et de son financement

Les groupes terroristes doivent être sélectifs, choisir les attentats et autres activités les plus susceptibles de les aider à atteindre leurs buts. Des considérations financières limitent le nombre et le type d'actes terroristes qu'un groupe peut accomplir ainsi que les activités de soutien (propagande, recrutement, collecte de fonds) auxquelles il peut se livrer.

On observe un « effet de substitution » lorsque le coût d'une activité terroriste change. En général, les groupes terroristes limitent leurs activités coûteuses et les remplacent par d'autres qui le sont moins. Par exemple, les détecteurs de métaux ont été introduits dans les aéroports dans les années 1970. Sans épuiser les ressources des terroristes, cette innovation a fait augmenter le coût des opérations de piraterie aérienne efficaces. En conséquence, les terroristes ont plus ou moins abandonné la piraterie aérienne, pour se tourner vers la prise d'otages¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Walter Enders et Todd Sandler, *The Political Economy of Terrorism* (New York, Cambridge University Press, 2006), p. 127-128.

1.4 Concept du financement du terrorisme

1.4.1 Étendue du financement des activités terroristes

Les activités terroristes, y compris leur financement, sont en grande partie clandestines. Par conséquent, la valeur des fonds et des biens en cause est difficile à évaluer¹⁰⁷. Le fait que les pays appliquent des définitions différentes de ce qu'est le terrorisme et, par extension, de ce qu'est le financement du terrorisme vient compliquer encore davantage ces évaluations¹⁰⁸.

Aucun des témoins qui ont comparu devant la Commission ne croit possible de chiffrer la valeur économique des activités de financement du terrorisme, ni au Canada ni à l'échelle mondiale. En d'autres termes, les mesures de lutte contre le financement du terrorisme doivent réprimer une activité dont la valeur est inconnue.

Au Canada, on se fonde souvent sur les communications de CANAFE aux organismes d'application de la loi et au SCRS pour évaluer les fonds touchés par le financement du terrorisme¹⁰⁹. En 2006, CANAFE a déclaré 256 millions de dollars dans ses communications concernant les *cas présumés* de financement du terrorisme et d'autres menaces pour la sécurité du Canada¹¹⁰. En 2007, le chiffre correspondant était de 208 millions de dollars¹¹¹. Cependant, des témoins qui ont comparu devant la Commission ont exprimé des doutes sur l'utilité de ces chiffres comme indicateurs de la valeur du financement du terrorisme au Canada. Mark Potter, directeur adjoint des Relations gouvernementales à CANAFE, a émis dans son témoignage l'opinion que ces chiffres sont tout au plus du renseignement brut qu'il faut analyser pour en tirer quelque chose d'utile¹¹². Rick Reynolds, surintendant de la GRC, s'est dit d'avis que les sommes déclarées par CANAFE comme étant liées au financement du terrorisme semblent élevées par rapport à ce que la GRC a pu elle-même observer¹¹³.

Ailleurs également, les autorités éprouvent des difficultés semblables à déterminer la valeur des fonds concernés par le financement du terrorisme.

107 Guide de la Banque mondiale sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, p. 7-8; témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6826.

108 Martin Rudner, « Using Financial Intelligence Against the Funding of Terrorism », *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 19, n° 1 (2006), p. 45 [article de M. Rudner sur l'utilisation des renseignements financiers].

109 Le dépouillement de divers reportages et analyses des médias confirme que ces chiffres sont souvent cités.

110 Centre d'analyse des opérations et déclarations financières, *Rapport annuel 2006* de CANAFE, p. 8, en ligne : <<http://www.fintrac.gc.ca/publications/ar/2006/AR-eng.pdf>> (consulté le 12 février 2009).

111 Pièce P-440, onglet 7 : réponse de CANAFE sur les questions en suspens à propos du financement du terrorisme, question 2 e).

112 Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6952-6953.

113 Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6868.

1.4.2 Processus du financement du terrorisme

On qualifie habituellement d'opérationnels ou d'organisationnels les usages auxquels les terroristes consacrent des fonds¹¹⁴. Les actes terroristes sont relativement peu coûteux en soi, alors que le maintien des groupes et des réseaux qui les sous-tendent est généralement plus onéreux.

1.4.2.1 Financement opérationnel

Le financement opérationnel comprend en général le coût d'un attentat, les salaires, les communications, les voyages et la formation¹¹⁵. Toutes ces dépenses sont liées à une opération terroriste donnée. M. Passas a fourni à la Commission des évaluations du coût opérationnel de quelques attentats terroristes :

Coût opérationnel du terrorisme
Attentats à la bombe à Madrid en 2004 : environ 15 000 € (à ceux-ci s'ajoute le coût des explosifs qui ont été échangés contre des drogues illicites dont la valeur marchande se situe à environ 35 000 €)
Attentat à la bombe dans une boîte de nuit de Bali – environ 20 000 \$
Attentats à la bombe contre les ambassades des États-Unis au Kenya et en Tanzanie – environ 10 000 \$
Attentats à Istanbul – moins de 40 000 \$
Attentats du 11 septembre 2001 – environ 320 000 \$ pour 19 pirates de l'air sur environ deux ans
Attentats à la bombe à Paris : quelques centaines d'euros
Attentat contre le USS Cole en 2000 à Aden – moins de 10 000 \$
Attentat de Bishopsgate par l'IRA – 3 000 £
Attentats à Londres en 2005 – quelques centaines de livres sterling
Attentat à la bombe à l'hôtel Marriott de Jakarta en 2003 – environ 30 000 \$
Tchéchénie : 4 000 \$ pour abattre les avions; 7 000 \$ pour les attentats à la bombe sur l'autoroute de Kashirskoye et près de la bouche de métro. Opération Nord-Ouest à Beslan – 9 500 \$

¹¹⁴ Voir par exemple le rapport du GAFI sur le financement du terrorisme.

¹¹⁵ Rapport du GAFI sur le financement du terrorisme, p. 7-8.

Allemagne : Projet d'attentat à la bombe contre un train en 2006 – moins de 200 € Bombe à Cologne – 241 \$
Attentats à la bombe contre l'avion d'Air India – 3 000 \$CAN
Projet d'attentat aux produits chimiques à Amman, en Jordanie – 170 000 \$ ¹¹⁶

M. Passas a parlé dans son témoignage de la difficulté de quantifier la valeur des opérations terroristes effectivement réalisées [traduction] : « Chacun emploie une méthode différente des autres et c'est pourquoi on constate des écarts très considérables entre les évaluations concernant tous ces incidents¹¹⁷. » On est frappé cependant de constater que des sommes relativement modestes suffisent pour financer des opérations terroristes.

1.4.2 Financement organisationnel

Les groupes terroristes ont besoin d'argent pour des dépenses organisationnelles telles que le recrutement, la planification et le soutien d'infrastructure¹¹⁸. Comme on l'a vu, il est beaucoup plus coûteux de soutenir des organisations et des réseaux que d'exécuter des actes terroristes¹¹⁹.

1.4.3 Pratique du financement d'activités terroristes¹²⁰

Certaines méthodes de financement du terrorisme sont largement employées, alors que d'autres sont propres à certains groupes¹²¹. Une méthode peut convenir mieux à un groupe qu'à un autre, et tel groupe pourra recourir à

¹¹⁶ Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 62-63. Passas cite les sources suivantes pour étayer cette information : « Entrevues personnelles avec des enquêteurs et des procureurs des États-Unis, du Royaume-Uni, de France, d'Allemagne, d'Espagne, de Turquie, du FBI; rapport de l'équipe de surveillance des Nations Unies; en ce qui concerne la Jordanie : Air Security International; en ce qui concerne la Tchétchénie : déclaration de Shamil Basaev; en ce qui concerne les attentats à la bombe contre les ambassades des États-Unis en Afrique orientale et ceux de Bali, rapport du personnel de la Commission du 11 septembre, p. 27-28. Il convient de signaler qu'il est ressorti d'une enquête officielle sur les attentats à la bombe à Londres en 2005 que le coût total des voyages outremer et au Royaume-Uni, du matériel de fabrication des bombes, des loyers et de la location de voitures est évalué à moins de 8 000 £, qui ont été financés au moyen de prêts non remboursés, de découverts de comptes de banque et de chèques sans provision »: p. 63-64. Voir aussi le témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6610.

¹¹⁷ Voir aussi le témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6610.

¹¹⁸ Article de M. Rudner sur l'utilisation des renseignements financiers, p. 35.

¹¹⁹ Voir par exemple le rapport du GAFI sur le financement du terrorisme, p. 10 [traduction] : « bien que des attentats terroristes puissent causer beaucoup de dommages à peu de frais, une infrastructure importante (qui n'a pas toujours besoin d'être organisée avec beaucoup de rigueur) est nécessaire pour entretenir des réseaux terroristes internationaux et promouvoir leurs objectifs dans le temps ».

¹²⁰ Voir l'analyse en profondeur de ce phénomène dans le rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme.

¹²¹ Voir le témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6656-6657, qui présente une description générale des activités de collecte de fonds, tant légitimes qu'illicites.

plusieurs méthodes pour se financer. Ces méthodes (mais non les usages prévus des fonds recueillis) peuvent être légales¹²² ou illégales.

Dans une évaluation du renseignement du CIEM, par exemple, on lit à propos d'Al-Qaïda, [traduction] : « Dépourvues de commandement central capable de répartir les dépenses, les cellules locales étanches entreprennent de plus en plus de collecter des fonds par tous les moyens locaux ou régionaux à leur disposition¹²³. »

Les raisons pour lesquelles le groupe terroriste a été formé, le lieu où il se trouve, ses moyens, ses membres et ses objectifs, tous ces facteurs influent sur la manière de réunir des fonds et de les transmettre¹²⁴. Pour lutter contre le financement du terrorisme, les organismes de renseignement et d'application de la loi doivent comprendre comment ces différences entre les groupes terroristes se répercutent sur leurs méthodes de collecte de fonds.

Témoignant devant la Commission, l'inspecteur-détective Paul Newham, de l'unité des enquêtes financières sur le terrorisme du Royaume-Uni, la National Terrorist Financial Investigations Unit, a parlé des diverses méthodes de financement du terrorisme employées dans son pays [traduction] : « Le financement du terrorisme est une réalité fort complexe [au Royaume-Uni]. Il varie selon les régions, il varie d'une organisation à l'autre en fait de regroupements terroristes. Il n'y a donc pas de méthode unique de financement du terrorisme¹²⁵. »

John Schmidt, du CIEM, a aussi parlé de la diversité des méthodes de financement du terrorisme [traduction] : « Les activités terroristes peuvent être très bien ciblées, planifiées et organisées, ou alors plus ou moins aléatoires et opportunistes, et ces différences correspondent à des besoins, des capacités et des mécanismes différents en matière de ressources¹²⁶. » Il a souligné que les méthodes de financement du terrorisme évoluent constamment¹²⁷. Nikos Passas a pour sa part écrit au sujet de la diversité des méthodes de financement du terrorisme : « Un des aspects du financement du terrorisme est clair et incontestable : il existe pour la collecte de fonds une multitude de méthodes et de sources dont certaines sont propres à des groupes ou contextes donnés, tandis que d'autres sont généralement assez communes¹²⁸. »

122 Il peut s'agir de « sommes importantes » : rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 39.

123 Pièce P-223, onglet 2 : évaluation du renseignement réalisée par le CIEM, « Terrorist Financing: How it is Done, and How it is Countered », 24 mars 2006, par. 2 [évaluation du renseignement sur le financement du terrorisme réalisée par le CIEM].

124 Le rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme présente, aux pages 64-65, un essai de typologie générale des raisons pour lesquelles certains groupes terroristes choisissent une méthode de collecte ou de transfert de fonds plutôt que d'autres. Voir aussi le témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6567.

125 Témoignage de Paul Newham, vol. 58, 4 octobre 2007, p. 7227-7228.

126 Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6655.

127 Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6655.

128 Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 34. Voir aussi le témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6564-6565.

Une évaluation du renseignement du CIEM mentionne par ailleurs [traduction] « la grande variété des méthodes relativement anonymes de collecte et de transmission de l'argent » et fait observer que « les terroristes se montrent habiles à contourner les restrictions et à passer de l'une à l'autre des nombreuses options, classiques ou non, qui existent pour leurs opérations financières »¹²⁹.

Par contre, Nikos Passas fait une mise en garde : « il ne faudra pas nous plaindre d'une banalisation qui portera à conclure que *tout finance le terrorisme* et que *tous les mécanismes servent à virer des fonds*. De telles conclusions ne sont guère utiles lorsqu'il s'agit de planifier stratégiquement des ressources limitées, d'établir l'ordre des priorités et de cibler les efforts¹³⁰. »

Ceux qui s'adonnent au financement du terrorisme emploient tous les moyens pour éviter d'être repérés par les autorités. M. Passas a révélé dans son témoignage que la police du Royaume-Uni avait découvert un guide attribué à Al-Qaïda, où on trouvait les conseils suivants :

[Traduction]

[...] comment ne pas mettre tous ses œufs dans le même panier; comment disposer de fonds opérationnels à plusieurs endroits; ne pas dire aux autres membres du groupe où sont les fonds; prendre des précautions pour transporter des sommes d'argent; garder de petites sommes; aussi, recourir à des non-membres pour faciliter les opérations¹³¹.

1.4.3.1 Collecte de fonds

1.4.3.1.1. Soutien d'États

Dans un mémoire de preuve sur le financement des activités terroristes présenté à la Commission, le ministère des Finances explique qu'il y a deux sources principales de financement : les États bailleurs de fonds et les activités « génératrices de revenus ». Il classe les riches donateurs dans la même catégorie que les États bailleurs de fonds¹³². Les activités génératrices de revenus peuvent exploiter des sources légales ou illégales.

Ce n'est pas d'hier que des États soutiennent le terrorisme. Durant la guerre froide, par exemple, les superpuissances appuyaient des groupes militants

¹²⁹ Évaluation du renseignement sur le financement du terrorisme réalisée par le CIEM, par. 1. Ce document révèle le genre de travail que fait le CIEM, mais ce n'est pas un exemple d'évaluation standard de la menace. Il vise à présenter une vue d'ensemble, que John Schmidt qualifie de bonne. Le document et le modèle s'écartent du travail courant du CIEM parce qu'ils sont axés sur la méthode plutôt que sur une menace précise : témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6646-6648.

¹³⁰ Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 25.

¹³¹ Témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6578.

¹³² Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, par. 2.2.

dans toutes les régions du monde¹³³, notamment des extrémistes irlandais, palestiniens, centraméricains, sud-américains, angolais et sud-africains¹³⁴. Cet appui étatique a continué après la guerre froide, mais dans un contexte différent et à des fins différentes. Le Département d'État américain désigne actuellement les pays suivants comme soutiens du terrorisme : Cuba, Iran, Soudan et Syrie¹³⁵. M. Passas a cité le Hamas, le Hezbollah, le Hizbul Mujahideen, l'Union islamique militante (MOI), le Djihad islamique, le Lashkar-e-Taiba (LeT), le Jaish-e-Mohammad (JeM) et le Sipah-e-Sahiba (SSP) au nombre des groupes soutenus par des États¹³⁶.

M. Hoffman a fait valoir que certains États recourent au soutien direct du terrorisme comme à [traduction] « un instrument délibéré de politique étrangère : un moyen économique de faire la guerre subrepticement, avec des guerriers de substitution, ou « tueurs à gages » – des terroristes¹³⁷ ».

Or, les groupes qui dépendent de certains États pour leur financement risquent d'être assujettis aux volontés de ces États. C'est pourquoi certains d'entre eux s'efforcent de réduire cette dépendance. À partir du début des années 1960, l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) a pris des mesures pour s'affranchir du soutien des États, particulièrement de l'Égypte et de la Syrie. L'OLP craignait que ses recettes ne dépendent trop de son utilité apparente par rapport aux politiques intérieures des bailleurs de fonds¹³⁸.

Nikos Passas écrit que l'appui d'un État peut consister à fermer les yeux sur des activités contestables plutôt qu'à fournir des fonds directement¹³⁹. Un État peut par exemple appliquer avec tolérance les règles qui régissent les opérations financières ou les organisations caritatives, aussi appelées organismes de bienfaisance. Ces États sont appelés dans le présent volume les « maillons faibles » de la lutte contre le financement du terrorisme.

Outre le fait que certains groupes terroristes souhaitent mettre fin à leur dépendance à l'égard du soutien des États, il se peut que les pressions internationales aient joué un rôle dans le déclin de ce soutien¹⁴⁰. Pour compenser, les groupes terroristes doivent trouver d'autres moyens d'amasser des fonds. Le soutien des États reste cependant une composante importante du financement du terrorisme. Selon Nikos Passas : « Même si le recul de l'appui de l'État est largement reconnu, il n'a pas pour autant disparu¹⁴¹. »

133 Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 35.

134 Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 35.

135 Office of the Coordinator for Counterterrorism, « State Sponsors of Terrorism », en ligne : Département d'État américain <<http://www.state.gov/s/ct/c14151.htm>> (consulté le 12 février 2009).

136 Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 35.

137 B. Hoffman, *Inside Terrorism*, p. 258.

138 L. Napoleoni, *Terror Incorporated*, p. 45.

139 Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 35.

140 Rapport du GAFI sur le financement du terrorisme, p. 15.

141 Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 35.

1.4.3.1.2 Sources de fonds « légitimes »

Revenu tiré d'emplois et d'entreprises

Un moyen relativement simple d'obtenir des fonds à des fins terroristes consiste à les gagner honnêtement¹⁴². Le propriétaire d'une entreprise légale peut en utiliser les bénéfices pour subventionner des activités terroristes. Les bénéfices sont légitimes, mais leur remise à un groupe terroriste contrevient au *Code criminel*. Dans d'autres cas, une organisation terroriste contrôle elle-même une entreprise. Elle peut en employer les bénéfices et, en même temps, exploiter la « synergie » éventuelle entre l'entreprise et ses propres objectifs, comme dans les situations suivantes :

- L'entreprise fournit des biens ou des services que l'organisation peut utiliser dans ses propres opérations;
- L'entreprise fournit des biens ou des services dont une collectivité a besoin, mais qu'elle ne peut pas obtenir autrement, et s'attire la sympathie des membres de cette collectivité dont l'organisation terroriste recherche le soutien.

M. Passas écrit dans son rapport que les groupes les plus solides et les mieux organisés fondent des entreprises légitimes pour diversifier leurs activités. C'est le cas notamment de l'Organisation Abou Nidal, du LeT, des TLET, des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), du Hezbollah, de l'Armée républicaine irlandaise (IRA) et de la Jemaah Islamiyyah¹⁴³.

On cite souvent l'exemple pourtant contesté d'une entreprise légitime qui aurait été contrôlée par une entité terroriste et aurait financé des activités terroristes, la Gum Arabic Company Ltd. Loretta Napoleoni écrit qu'Oussama ben Laden avait acquis cette société qui avait le quasi-monopole du marché de la gomme arabique¹⁴⁴. Ce qui est contesté, c'est de savoir si cette entreprise a effectivement servi à financer des activités terroristes. La Commission américaine du 11 septembre, par exemple, a conclu qu'Al-Qaïda n'a pas tiré avantage d'entreprises appartenant à ben Laden ni de sa fortune personnelle¹⁴⁵. Qu'elle ait servi ou non à financer des activités terroristes, la Gum Arabic Company est un exemple possible de la façon dont une entreprise légitime pourrait être contrôlée par une organisation terroriste et servir à financer le terrorisme.

L'autofinancement, grâce à une entreprise ou grâce aux finances personnelles des membres d'une organisation, est le moyen idéal de financer les petits attentats¹⁴⁶ et ceux des groupes dont les frais de fonctionnement sont modestes.

142 Témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6564.

143 Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 39.

144 Voir par exemple L. Napoleoni, *Terror Incorporated*, p. 167.

145 Monographie de la Commission nationale portant sur le financement du terrorisme, p. 17, 20.

146 Rapport du GAFI sur le financement du terrorisme, p. 14.

Organismes de bienfaisance¹⁴⁷

Dans l'évaluation du renseignement de 2006 du CIEM, intitulée *Terrorist Financing: How it is Done, and How it is Countered*, il est précisé que [traduction] « les organismes de bienfaisance constituent, volontairement ou non, une source de financement importante¹⁴⁸ ». Nikos Passas a écrit quant à lui : « En ce qui a trait aux organismes de bienfaisance, il est possible de faire une distinction entre ceux dont les fonds ont été détournés sans qu'ils ne le sachent, et ceux qui ont été corrompus et qui servent de façades¹⁴⁹ ». Les fonds remis aux œuvres de bienfaisance par des donateurs bien intentionnés peuvent être détournés « sur le terrain¹⁵⁰ ». Comme l'a mentionné M. Rudner, professeur émérite et chercheur distingué à l'Université Carleton, « les ecclésiastiques extrémistes, les fonctionnaires corrompus et les intermédiaires bien placés sont des facilitateurs essentiels de ce détournement de fonds d'institutions religieuses et d'organismes humanitaires vers des activités terroristes¹⁵¹ ». Dans certains cas, des particuliers contribuent sans le savoir à des œuvres de bienfaisance qui servent d'écrans à des organisations terroristes.

Le GAFI a signalé qu'en raison des grandes quantités de fonds et autres actifs manipulés par le secteur caritatif, même une faible partie de ces fonds poseraient un problème grave s'ils tombaient entre les mains de terroristes¹⁵².

On trouvera au chapitre VI une analyse du rôle des organismes de bienfaisance, et particulièrement des organisations caritatives canadiennes, dans le financement du terrorisme.

1.4.3.1.3 Sources de fonds illégales

Les relations entre le terrorisme et les autres formes de criminalité sont complexes¹⁵³. Les activités criminelles peuvent fournir des fonds à des groupes terroristes, bien que les criminels ne travaillent pas nécessairement de la même manière que les groupes terroristes quand il s'agit d'amasser des fonds. M. Passas a fait remarquer [traduction] : « les organisations criminelles à but lucratif ont des

147 Voir aussi le témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6578-6588.

148 Évaluation du renseignement sur le financement du terrorisme réalisée par le CIEM, par. 5.

149 Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 38. Voir les exemples d'écrans dans l'article de M. Rudner sur l'utilisation des renseignements financiers, p. 44.

150 Témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6565.

151 Article de M. Rudner sur l'utilisation des renseignements financiers, p. 44.

152 Rapport du GAFI sur le financement du terrorisme, p. 25.

153 Voir entre autres : les passages à ce sujet dans le rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 39-47; le témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6565-6666; Yvon Dandurand et Vivienne Chin, « Links Between Terrorism and Other Forms of Crime » (2004), rapport à l'intention d'Affaires étrangères Canada et de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, en ligne : International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy <http://www.icclr.law.ubc.ca/Publications/Reports/TNOC_LINKS_STUDY_REPORT.pdf> (consulté le 24 février 2009); Pat O'Malley et Steven Hutchinson, « Le terrorisme et la criminalité : Liens réels et potentiels », Le CIEM présente, Tendances en matière de terrorisme, vol. 2006-5, en ligne : Centre intégré d'évaluation des menaces <http://www.itac-ciem.gc.ca/pblctns/tc_prsnts/2006-5-fra.asp> (consulté le 24 février 2009) [article de P. O'Malley et S. Hutchinson sur les liens entre le terrorisme et la criminalité].

motifs très différents, et souvent aussi des méthodes et des objectifs différents, de ceux des groupes militants motivés par une idéologie¹⁵⁴ ». En conséquence, les autorités chargées du renseignement de sécurité et de l'application de la loi doivent tenir compte des nombreux moyens à caractère criminel de collecter des fonds lorsqu'ils mettent au point les mesures de lutte contre le financement du terrorisme.

Une évaluation du renseignement du CIEM a décrit la tendance de plus en plus forte à recourir à des activités criminelles pour financer le terrorisme :

[Traduction]

À la suite de la répression des œuvres de bienfaisance et des sociétés-écrans, certains experts croient que les terroristes deviennent tributaires des fonds illégaux à un rythme qui s'accroît de façon exponentielle [...]. Les activités criminelles associées aux terroristes sont le trafic des stupéfiants, la contrebande des armes et d'autres marchandises, la fraude, l'enlèvement, l'extorsion, les fraudes et manipulations visant les cartes de crédit et les comptes bancaires ainsi que le vol qualifié simple¹⁵⁵.

L'éventail des activités criminelles qui peuvent servir à obtenir des fonds est large. M. Passas cite le vol, l'extorsion, l'enlèvement, la piraterie, l'imposition d'un impôt officieux aux entreprises légales ou criminelles, le chantage, le racket de la protection, la fraude, la contrefaçon, le trafic des stupéfiants et la contrebande¹⁵⁶. Le GAFI a quant à lui signalé que certains groupes terroristes passent peut-être d'un type d'activité criminelle à l'autre au gré des circonstances¹⁵⁷.

L'extorsion aux dépens de membres de communautés expatriées est une technique de financement du terrorisme efficace et souvent employée, particulièrement là où l'on trouve d'importantes communautés originaires de zones qui ont connu ou connaissent un conflit. Cette extorsion peut consister à « imposer » les salaires, les économies ou les entreprises de membres d'une communauté¹⁵⁸. Les victimes coopèrent par crainte de représailles contre eux-mêmes ou leur famille au Canada ou à l'étranger¹⁵⁹.

154 Témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6565.

155 Évaluation du renseignement sur le financement du terrorisme réalisée par le CIEM, par. 11. Il est aussi question, dans le document du CIEM, de l'affaire de Caroline du Nord et d'exemples semblables en Europe, aux paragraphes 12-13.

156 Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 40-41; témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6565.

157 Rapport du GAFI sur le financement du terrorisme, p. 19.

158 Rapport du GAFI sur le financement du terrorisme, p. 18.

159 Rapport du GAFI sur le financement du terrorisme, p. 18.

Au Canada, deux groupes ont été dénoncés pour extorsion présumée : les TLET et l'Association mondiale tamoule (AMT). Tous deux exploitent la nombreuse communauté tamoule du Canada. Dans un affidavit présenté lors d'une cause concernant les TLET, la GRC a déclaré que d'après son enquête sur les TLET, l'AMT et les TLET [traduction] « recourent à des moyens de pression pour obtenir des fonds et des dons et participent à des menaces voilées, ce qui a été démontré¹⁶⁰ ». Le texte du même affidavit cite de nombreux exemples d'activités présumées de financement du terrorisme, ajoutant [traduction] : « des membres de l'AMT s'adonnaient vigoureusement à des activités de collecte de fonds dans la région de Montréal. Ils visitaient des familles et des entreprises de la communauté tamoule, réclamant des sommes qui allaient de 2 500 à 30 000 \$¹⁶¹ ».

Les bénéfices tirés d'activités criminelles peuvent être beaucoup plus considérables que ceux des entreprises légitimes, parce que les activités criminelles consistent soit à s'approprier le bien d'autrui soit à recueillir les énormes bénéfices que les criminels tirent des marchés illicites (marché noir) comme ceux que créent l'interdiction des stupéfiants, les taux excessifs ou différents des taxes sur l'alcool et le tabac, les droits de douane élevés et les autres obstacles au commerce¹⁶². Dans un marché noir, souvent par l'intimidation physique, les organisations criminelles peuvent exercer un monopole et ainsi exiger des prix exorbitants leur procurant des profits substantiels.

La contrebande et la vente de marchandises de contrebande sur le marché noir ne se limite pas aux pays en développement. Le commerce des drogues illicites est un exemple de marché illégal qui prospère même dans les pays riches. On sait que le Hezbollah a tiré profit de la contrebande de cigarettes entre la Caroline du Nord et le Michigan, exploitant l'écart entre les taxes de vente des deux États¹⁶³.

Grâce au marché noir suscité par leur interdiction, les drogues illégales sont une source importante de revenus pour certains groupes terroristes et insurrectionnels. Les autorités chargées du renseignement de sécurité et de l'application de la loi observent un lien récurrent entre les drogues et le

¹⁶⁰ Affidavit de Shirley Davermann, 1^{er} avril 2008, par. 3 [affidavit de Shirley Davermann]. Les TLET ont aussi tiré profit, semble-t-il, de programmes de paiements préautorisés. Voir le texte fort intéressant sur les TLET au Canada (et d'autres groupes) dans Stewart Bell, *Cold Terror: How Canada Nurtures and Exports Terrorism Around the World* (John Wiley & Sons Canada, Ltd., 2007). S. Bell cite un expert mondial des TLET, selon lequel le Canada serait la banque des TLET. Il rapporte également des estimations qui chiffrent dans les millions de dollars les fonds recueillis chaque année par les TLET au Canada: p. 49-50. Il donne des exemples de fraude commerciale et d'entreprises présumées frauduleuses (p. 68), de faux dons de charité (p. 66), de boîtes de collecte de dons et de vente d'articles de promotion (pp. 52-65) ainsi que de subventions gouvernementales (pp. 59-61). En outre, toujours selon S. Bell, une des raisons qui expliquent la présence importante des TLET au Canada est la promptitude relative avec laquelle cette organisation a été désignée aux États-Unis (et non au Canada) : p. 79.

¹⁶¹ Affidavit de Shirley Davermann, par. 239.

¹⁶² L. Napoleoni, *Terror Incorporated*, p. 202.

¹⁶³ Pour de plus amples informations, voir l'article de P. O'Malley et S. Hutchinson sur les liens entre terrorisme et criminalité, p. 4.

terrorisme¹⁶⁴. Selon la monographie de la Commission du 11 septembre sur le financement du terrorisme, les drogues constituent une importante source de revenu pour les talibans. Par contre, la Commission n'a trouvé aucune preuve sérieuse de liens, ni avant ni après le 11 septembre, entre Al-Qaïda et le trafic des stupéfiants¹⁶⁵.

1.4.3.1.4 Autres sources de fonds

Au dire de M. Rudner, « les groupes militants cumulent aussi des sommes substantielles en vendant des pamphlets, de la documentation partisane, des cassettes audio, des bandes vidéo, des disques compacts et bien d'autres articles de promotion¹⁶⁶ ». Certaines ventes sont légitimes, mais d'autres peuvent être illégales, notamment les ventes de produits qui fomentent la haine.

1.4.3.2 Mouvements de fonds

La collecte des fonds est le premier grand volet du financement du terrorisme. Le second est le transfert des fonds amassés. Les fonds peuvent être envoyés du Canada à l'étranger pour y financer un attentat ou une organisation terroriste, ou ils peuvent être envoyés au Canada pour y financer une organisation ou un attentat. Comme les fonds risquent d'être plus « vulnérables » durant leur transfert, les autorités peuvent examiner les mouvements de fonds pour en tirer des indices sur les terroristes et le financement du terrorisme. CANAFE et la plupart des services de renseignement financier du monde sont dotés de moyens pour détecter les transferts d'argent, surtout grâce aux déclarations d'opérations douteuses. CANAFE reçoit ces déclarations de même que des renseignements sur d'autres opérations financières, y compris les télévirements internationaux. Les mécanismes de collecte de fonds eux-mêmes, par opposition aux transferts, sont plus faciles à réprimer dans le cadre des opérations du SCRS ou de la GRC ou, dans le cas des organismes de bienfaisance, grâce à la surveillance exercée par l'Agence du revenu du Canada.

Dans son rapport, Nikos Passas a fait remarquer ceci : « il est rare de trouver une méthode dont un groupe ou un autre ne s'est pas servi pour faire des paiements ou virer des fonds et des valeurs¹⁶⁷ ». Il a ajouté dans son témoignage que [traduction] « l'éventail n'est limité que par notre imagination¹⁶⁸ ». Le GAFI

164 Rapport du GAFI sur le financement du terrorisme, p. 15. Dans son document, N. Passas a prévenu la Commission qu'il ne faut pas trop se hâter d'établir des liens entre les drogues et le terrorisme : « Même si ces liens n'ont rien d'étonnant, il est certain que les alliances entre terroristes et trafiquants de drogue ne peuvent pas durer très longtemps, vu l'incompatibilité fondamentale de leurs objectifs et de leurs perspectives, ainsi que de leurs attitudes envers l'État. » : rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 43.

165 Monographie de la Commission nationale portant sur le financement du terrorisme, p. 22-23.

166 Martin Rudner, « Constituer une force contre-terroriste pour le Canada : une démarche pangouvernementale proactive aux fins d'un contre-terrorisme axé sur les renseignements », vol. 1 des études de recherche : L'évaluation de la menace et la coopération entre la GRC et le SCRS, p. 134 [rapport de M. Rudner sur le développement des capacités antiterroristes].

167 Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 47.

168 Témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6566.

a tiré la même conclusion [traduction] : « l'expérience nous enseigne que tous les mécanismes qui existent pour faire circuler l'argent autour du globe risquent dans une certaine mesure » d'être employés pour financer des activités terroristes¹⁶⁹.

Un groupe terroriste qui s'« autofinance » grâce à une entreprise ou aux ressources personnelles de ses membres n'a pas à transférer de fonds, de sorte qu'il lui est beaucoup plus facile d'échapper à la vigilance d'organismes comme CANAFE et les entités qui lui soumettent des déclarations.

1.4.3.2.1 Systèmes bancaires et financiers traditionnels

Les groupements terroristes, comme la plupart des organisations, profitent des systèmes bancaires et financiers officiels au Canada et à l'étranger pour transférer et conserver des fonds. Ils peuvent avoir des comptes au nom de particuliers, d'entreprises, d'organismes de bienfaisance et d'autres entités. En outre, les groupes terroristes peuvent recourir aux méthodes de transfert de fonds traditionnelles telles que les chèques et les télévirements. Ils peuvent aussi appliquer, pour déguiser la source et la destination des fonds, des méthodes de blanchiment de capitaux telles que les suivantes :

- ouvrir de nombreux comptes bancaires contenant des sommes relativement modestes, pour brouiller les traces écrites;
- se servir d'entreprises « écrans » pour réintégrer des fonds dans le système financier de manière qu'ils semblent provenir de sources légitimes;
- placer des fonds dans des paradis fiscaux.

Dans les pays occidentaux, les systèmes financiers sont bien développés et produisent d'abondantes données électroniques. Cependant, la plupart des comptes tenus dans les banques de ces pays et la plupart des opérations effectuées par les organisations terroristes au moyen de ces comptes sont si modestes qu'il est extrêmement difficile, sinon impossible, pour les autorités de les distinguer des activités bancaires normales¹⁷⁰.

Les fonds nécessaires pour soutenir les groupements et les activités terroristes ne représentent qu'une fraction infime des centaines de millions de dollars manipulés chaque jour par le système bancaire canadien, et des milliards traités aux États-Unis. Comme les opérations liées au terrorisme ne présentent pas de caractéristiques exclusives qui permettraient de les isoler par recherche électronique ou par la surveillance des documents électroniques, il est impossible de détecter tous les mouvements de fonds qui pourraient être reliés au terrorisme.

¹⁶⁹ Rapport du GAFI sur le financement du terrorisme, p. 21.

¹⁷⁰ Voir par exemple Ilias Bantekas, « The International Law of Terrorist Financing », *American Journal of International Law*, vol. 97, n° 2 (2003) p. 315.

Les institutions financières sont d'ailleurs peu enclines à surveiller les mouvements de fonds liés au terrorisme, à moins d'y être obligées par la loi, mais, dans les pays développés, la plupart jugent sans doute avantageux de s'acquitter de leurs responsabilités sociales et de ne pas donner l'impression de faciliter le financement du terrorisme, voire d'en être complices. En revanche, elles supportent ainsi des frais supplémentaires, car elles doivent assumer intégralement le coût de leurs systèmes de surveillance.

1.4.3.2 Canaux parallèles et non réglementés de transfert de fonds

Le fait que les mesures de lutte contre le financement du terrorisme ciblent le système bancaire classique a pu inciter des financiers du terrorisme à adopter des méthodes de transfert de fonds plus difficiles à surveiller pour les autorités. Dans une évaluation du renseignement datant de 2006, le CIEM mentionnait [traduction] : « privés d'un accès sûr au système bancaire classique, les terroristes se sont tournés vers des méthodes de virement de fonds plus difficiles à détecter, telles que les hawalas et les passeurs de fonds¹⁷¹ ».

Il s'est dit et écrit beaucoup de choses sur les transferts de fonds terroristes au moyen de canaux informels, notamment du système parallèle de remise de fonds (SPRF) appelé hawala¹⁷². À la faveur des migrations internationales et d'Internet, le hawala s'est répandu dans le monde entier, mais il est surtout populaire au Moyen-Orient, en Asie et dans les communautés d'immigrants des pays occidentaux.

À tout le moins, le hawala exige un remettant, un destinataire et deux agents dont chacun traite avec le remettant et le destinataire respectivement dans chaque pays. Le hawala comporte deux éléments principaux : 1) l'envoi et la réception de l'argent (ce qui fait intervenir un agent, ou hawaladar, et le client), 2) le processus de règlement (dans lequel des intermédiaires et des agents ont un rôle à jouer). Selon Nikos Passas, le premier élément est relativement simple, mais le processus de règlement est souvent beaucoup plus complexe¹⁷³.

En 2006, le Canadian Centre for Intelligence and Security Studies décrivait dans les termes suivants un transfert de fonds au moyen du hawala :

Le hawala transfère de l'argent d'un pays à un autre sans réellement le déplacer, et le système se base sur la confiance, afin d'affecter des fonds et de régler des comptes en ne

¹⁷¹ Évaluation du renseignement sur le financement du terrorisme réalisée par le CIEM, par. 16.

¹⁷² Voir l'historique et l'explication des hawalas dans Nikos Passas, « Demystifying Hawala: A Look Into Its Social Organisation and Mechanics », *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, vol. 7, n° 1 (2006), p. 46 [article de N. Passas sur les hawalas]; rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 49-51; témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6589-6599. INTERPOL décrit aussi les hawalas sur son site Web, en ligne : <<http://www.interpol.int/Public/FinancialCrime/MoneyLaundering/hawala/default.asp>> (consulté le 24 février 2009).

¹⁷³ Article de N. Passas sur les hawalas, p. 50; témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6589-6599.

laissant presque aucune piste de papier. Voici comment se déroule le transfert. La personne A du pays X désire envoyer de l'argent à la personne B du pays Y. Elle le remet à un courtier (*hawaladar*) du pays X, qui lui réclame un prix relativement faible assorti d'un taux de change plus favorable que celui de la banque. Le courtier communique alors avec un autre courtier du pays Y par téléphone, par télécopieur ou par courriel, et celui-ci remet l'argent à la personne B en se basant sur un mot de code ou un numéro convenu au préalable. Pour apurer leurs comptes mutuels, ils peuvent procéder ainsi : le courtier du pays X réduit le montant que lui doit celui du pays Y, ou encore s'attend à une remise ultérieure de sa part¹⁷⁴.

Dans son rapport, Nikos Passas mentionne plusieurs autres systèmes parallèles de transfert de valeurs :

Hawalas; hundis; réseaux de change du peso sur le marché noir; fei chien, porte à porte et autres variétés asiatiques; manipulation des factures; virements de fonds en nature; détournement des échanges; services de messagers et mécanismes de transfert matériels; comptes de banque correspondants; organismes de bienfaisance; dons et services de virement d'argent outremer [*sic*] grâce à des bons d'échanges spéciaux et des sites Web sur Internet; virements numériques ou sur Internet; valeurs stockées, comme cartes téléphoniques payées d'avance; cartes de débit et de crédit utilisées par de nombreuses personnes¹⁷⁵.

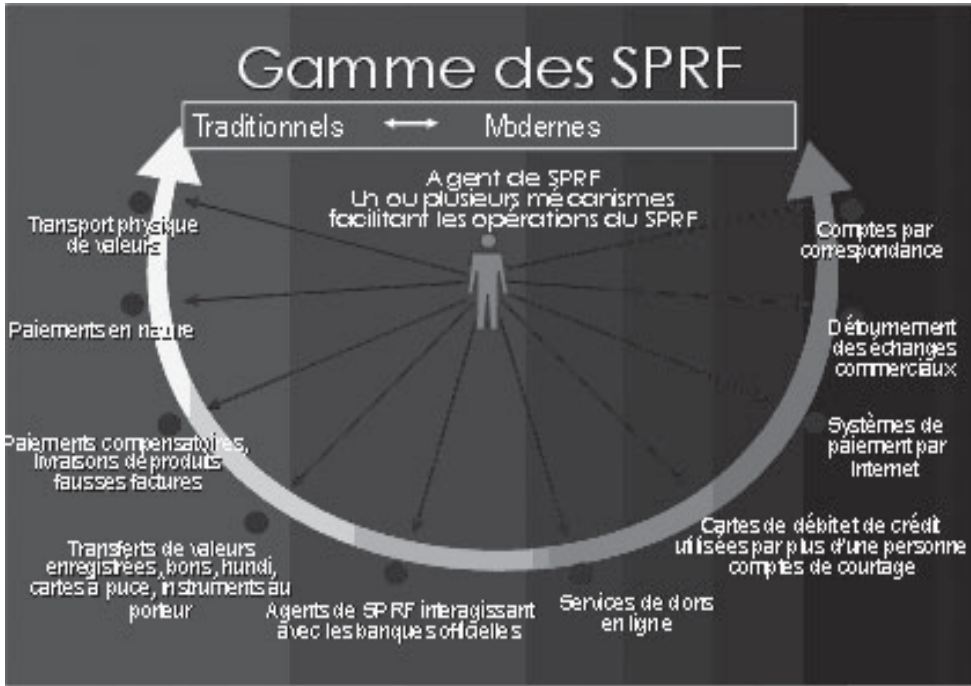
Il peut y avoir d'autres méthodes parallèles de virement, et d'autres encore apparaîtront avec le temps.

Le graphique ci-dessous illustre les nombreux types de mécanismes parallèles de transfert de valeurs, qui vont du transport physique au moyen de messagers à des moyens plus perfectionnés tels que les comptes de courtage et les systèmes de paiement par Internet¹⁷⁶.

174 Canadian Centre for Intelligence and Security Studies, « Le financement du terrorisme et les points vulnérables du système financier : problèmes et défis », vol. 2006-3, p. 8, en ligne : Centre intégré d'évaluation des menaces <http://www.itac-ciem.gc.ca/pblctns/tc_prsnts/2006-3-fra.pdf> (consulté le 12 février 2009) [Document du CCISS sur le financement du terrorisme].

175 Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 48. On peut conclure de cette liste que N. Passas considérait les organismes de bienfaisance, par exemple, comme un canal parallèle.

176 Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 49.



Source : rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 49.

Nikos Passas a signalé dans son rapport à l'intention de la Commission que les systèmes parallèles de transfert de valeurs, et particulièrement le hawala, sont en butte à des politiques publiques vigoureuses « après que ce terme a été mentionné dans le cadre d'une audience du Congrès américain parmi les méthodes de prédilection d'al-Qaïda [sic] et d'autres groupes islamistes¹⁷⁷ ». La communauté internationale considère les SPRF comme un point faible de la lutte contre le financement du terrorisme dans le monde. En outre, ces systèmes ne sont pas toujours bien compris des autorités gouvernementales en Occident¹⁷⁸. Certains considèrent les SPRF comme un point vulnérable de la lutte contre le financement du terrorisme parce qu'ils croient que ces systèmes laissent une trace écrite moins substantielle que les mécanismes officiels. Or, dans son témoignage, Nikos Passas a critiqué l'argument de « l'absence de trace écrite », du moins en ce qui concerne le hawala [traduction] : « c'est un mythe que [le hawala] soit quelque chose qui ne laisse pas de traces ». Il a donné plusieurs exemples des types de documents que produit le hawala, et ajouté « alors qu'on parle d'[opérations] sans papier, d'absence de traces, etc., parfois, il y en a plutôt trop¹⁷⁹ ».

Le GAFI a répondu aux préoccupations concernant le recours aux SPRF dans sa recommandation spéciale VI :

¹⁷⁷ Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 49.

¹⁷⁸ Voir le document du CCISS sur le financement du terrorisme, p. 7.

¹⁷⁹ Témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6591-6594.

Chaque pays devrait prendre des mesures afin de s'assurer que les personnes physiques ou morales, y compris les agents, qui fournissent un service de transmission de fonds ou de valeurs, y compris la transmission à travers un système ou réseau informel visant le transfert de fonds ou de valeurs, obtiennent une autorisation d'exercer ou s'inscrivent sur un registre, et qu'elles soient assujetties à toutes les Recommandations du GAFI qui s'appliquent aux banques et aux institutions financières non bancaires. Chaque pays devrait s'assurer que les personnes physiques ou morales qui fournissent ce service illégalement soient passibles de sanctions administratives, civiles ou pénales.

Nikos Passas a mis la Commission en garde contre la tentation de diaboliser certains mécanismes, et particulièrement le hawala, faisant valoir qu'il y a [traduction] « des raisons très légitimes à cela [le hawala] ». Après s'être servi durant son témoignage d'une photo saisissante représentant une scène de désolation pour montrer qu'à certains endroits, il n'y a même pas de guichets automatiques, il a ajouté : « Si nous appliquons les mesures de contrôle financier à mauvais escient et privons ces régions de services utiles, elles sont victimes d'une mauvaise application de la loi – des personnes innocentes qui comptent sur le hawala pour obtenir les moyens de survivre au jour le jour¹⁸⁰. »

M. Rudner a aussi reconnu qu'un système comme le hawala pourrait servir à transférer des fonds destinés à financer le terrorisme. Par contre, il a lui aussi déconseillé de s'en préoccuper outre mesure :

[Traduction]

Bien que des ressources destinées à financer le terrorisme puissent effectivement circuler par les systèmes parallèles de transfert de valeurs, peu d'indices permettent de croire que les mécanismes traditionnels de type hawala représentent le véhicule préféré des terroristes pour les transferts financiers, ni que ces systèmes parallèles soient plus susceptibles d'être exploités par les terroristes que le secteur financier officiel et réglementé¹⁸¹.

Le hawala et les autres systèmes parallèles de transfert de valeurs peuvent servir au financement du terrorisme, mais ce n'est pas leur raison d'être; la distinction est importante. En dernière analyse, le hawala n'est qu'un des nombreux moyens de transférer des fonds pour financer des activités terroristes¹⁸². Comme Nikos

180 Témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6660.

181 Article de M. Rudner sur l'utilisation des renseignements financiers, p. 46. M. Rudner cite un rapport du centre de recherche et de documentation du ministère néerlandais de la Justice qui est arrivé à la même conclusion.

182 Témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6609.

Passas l'a souligné dans son témoignage, [traduction] : « Il est généralement reconnu que la grande majorité des clients du hawala sont des gens intègres, qui envoient à l'étranger des sommes d'argent gagnées honnêtement. Mais il est aussi avéré qu'il prête à des abus, comme toutes les autres institutions financières auxquelles on peut penser¹⁸³. »

1.4.3.2.3 Passeurs de fonds

La recommandation spéciale IX du GAFI exige des États qu'ils mettent en place des mesures destinées à « détecter les transports physiques transfrontaliers d'espèces et instruments au porteur, y compris un système de déclaration ou toute autre obligation de communication ». Le GAFI a souligné que le transfert d'argent entre les frontières était courant et que le recours à des passeurs était l'un des moyens utilisés¹⁸⁴. Il peut être plus onéreux de faire appel aux passeurs de fonds que de faire des téléversements de manière classique, mais cela laisse vraisemblablement moins de traces aux vérificateurs¹⁸⁵.

Selon une évaluation du renseignement réalisée en 2006 par le CIEM, depuis le 11 septembre, ce sont [traduction] « des passeurs de confiance ou, pour plus de sûreté, les principaux acteurs eux-mêmes, qui effectuent les transferts de fonds imposants¹⁸⁶ ».

1.4.3.2.4 Détournement des échanges commerciaux

M. Passas a mentionné que les transactions commerciales sont susceptibles de servir au financement du terrorisme et au blanchiment d'argent¹⁸⁷ :

Des volumes entiers pourraient être consacrés aux utilisations abusives des opérations commerciales, qui constituent le maillon faible (voire le maillon le plus faible et celui qui présente le plus de risques) des efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement d'activités terroristes et d'autres régimes de réglementation¹⁸⁸.

Étant donné que des billions de dollars changent quotidiennement de mains dans le monde, il est presque impossible de ne pas conclure que les transactions commerciales ouvrent [traduction] « tout un éventail de possibilités » pour le financement du terrorisme¹⁸⁹.

183 Témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6609.

184 Rapport du GAFI sur le financement du terrorisme, p. 23.

185 Rapport du GAFI sur le financement du terrorisme, p. 24.

186 Évaluation du renseignement sur le financement du terrorisme réalisée par le CIEM, par. 18. M. Passas a tiré une conclusion similaire : rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 50-51.

187 Pour en savoir plus sur les liens entre le secteur commercial et le financement du terrorisme, consulter le témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6614-6622.

188 Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 52.

189 Témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6614.

Tout comme Nikos Passas, John Schmidt, du CIEM, est préoccupé en ce qui concerne le secteur du commerce¹⁹⁰. Le GAFI a d'ailleurs fait remarquer récemment que ce secteur est vulnérable¹⁹¹ (et a publié un document de 40 pages sur ce sujet en 2006¹⁹²), mais n'a pas fait de recommandation particulière sur les transactions commerciales. Toutefois, la communauté internationale s'est penchée sur certains aspects de la question, comme le commerce des diamants produits dans les zones de conflit (« les diamants de la guerre »)¹⁹³.

1.4.3.3 « Typologies » du financement du terrorisme (tendances et méthodes)

Les méthodes et tendances associées à un phénomène donné sont appelées « typologies »¹⁹⁴. Les typologies peuvent aider les autorités à comprendre un phénomène et à mieux y réagir.

Plusieurs organisations internationales ont répertorié des typologies pour le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Le GAFI estime que l'élaboration de typologies est un élément clé de son travail; il a en effet publié plusieurs documents énonçant les typologies relatives au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme¹⁹⁵. Un bref examen de ces documents permet de constater que le GAFI s'est concentré sur le blanchiment de capitaux, mais a reconnu qu'il existe une certaine similitude entre les typologies du financement du terrorisme et du blanchiment d'argent. Plusieurs cellules de renseignements financiers dans le monde, dont CANAFE, fournissent des typologies au GAFI.

190 Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6658.

191 Rapport du GAFI sur le financement du terrorisme, p. 23.

192 Groupe d'action financière, *Trade Based Money Laundering*, 23 juin 2006, en ligne : <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/60/25/37038272.pdf>> (consulté le 12 février 2009).

193 M. Passas a également mentionné que le commerce de l'or est également utilisé pour appuyer financièrement le terrorisme en Colombie. Pour de plus amples renseignements sur l'or et les diamants de la guerre dans le contexte du financement du terrorisme, consulter le témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6614-6618.

194 Groupe d'action financière, *Money Laundering & Terrorist Financing Typologies 2004-2005*, 10 juin 2005, p. 1, en ligne : <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/16/8/35003256.pdf>> (consulté le 17 février 2009) [Rapport du GAFI sur les typologies 2004-2005].

195 Rapport du GAFI sur les typologies 2004-2005, p. 1.

Voici quelques exemples des typologies du financement du terrorisme publiées par le GAFI.

[Traduction]

Études de cas : détournement de fonds d'une entreprise légitime

Le compte bancaire personnel de M. A (directeur de restaurant) reçoit régulièrement des chèques tirés du compte bancaire d'une entreprise de fabrication de palettes de bois (l'entreprise B) ainsi que d'importants dépôts d'argent. Le compte ne fait pas état d'activités financières « normales » comme l'achat de nourriture, des voyages et ainsi de suite. Le compte bancaire de l'entreprise B indique également que d'importantes sommes d'argent, entre 500 000 et 1 000 000 euros, sont retirées.

La banque où se trouve le compte de M. A a commencé à avoir des soupçons en raison de l'incompatibilité entre la profession de M. A et la nature de l'entreprise B et a présenté une déclaration d'opérations douteuses à la cellule de renseignements financiers. L'analyse effectuée par la cellule a révélé que les personnes concernées étaient liées à des mouvements salafistes, et l'affaire a été soumise aux autorités pour une enquête plus exhaustive.

Source : France

Études de cas : attaque planifiée par un petit réseau autofinancé

En juillet 2006, des employés d'un chemin de fer ont trouvé deux valises abandonnées dans deux trains régionaux allemands. Des engins explosifs improvisés et des dispositifs incendiaires, soit une citerne compressible à propane, un réveille-matin servant de minuterie, des batteries pour l'approvisionnement en énergie, divers dispositifs de détonation et une bouteille de plastique remplie d'essence, ont été trouvés dans chaque valise. Les instructions pour la fabrication des engins explosifs avaient été tirées d'un lien affiché sur le site Internet d'Al-Qaïda. Les composants avaient été achetés dans des magasins non spécialisés, à 250 euros tout au plus.

Aucun financement douteux de l'étranger n'était requis, et la principale source de financement du suspect au cours de cette période était des membres de sa famille qui payaient ses études. Les seules transactions qui semblaient liées à l'attaque planifiée concernaient l'achat de bouteilles de plastique qui, une fois remplies d'essence et liées aux citernes compressibles à propane, auraient constitué des engins explosifs improvisés.

Source : Allemagne

Étude de cas : fonds extorqués par une organisation terroriste à des trafiquants de stupéfiants

Une enquête et une poursuite menées par les autorités turques ont révélé que le trafic de stupéfiants est la principale source de financement d'une organisation terroriste. La drogue est cultivée au Pakistan, en Afghanistan et en Iran et est envoyée en Europe par l'intermédiaire de membres de l'organisation, mais aussi de leurs associés et d'autres militants non désignés.

En 2007, plus de dix membres de l'organisation terroriste ont été arrêtés et des sommes importantes ont été saisies. L'enquête et les témoignages de ces membres ont révélé que l'organisation extorquait de l'argent à des trafiquants à des points d'entrée situés au nord de l'Iraq en leur imposant une « taxe » représentant à peu près 7 p. 100 de la valeur de la marchandise passée en contrebande. Les groupes collectaient également des fonds auprès de chaque personne ou de chaque voiture qui traversait leurs « postes de contrôle douanier ». Chaque « poste de contrôle douanier » permettait d'amasser entre 20 000 \$US et 30 000 \$US par semaine. L'un des membres du groupe a affirmé que la source de revenu la plus importante était les fameuses taxes imposées aux trafiquants de stupéfiants.

Source : Turquie

Étude de cas : extorsion d'une entreprise commerciale

En septembre 2007, l'entreprise C a été condamnée à une amende de 25 000 000 \$US et à une période de probation de cinq ans. On lui a également ordonné de mettre en place et de maintenir un plan judiciaire en matière de conformité et de déontologie. Plus tôt cette année-là, l'entreprise C avait plaidé coupable à un chef d'accusation pour avoir effectué des transactions avec un groupe inscrit sur la liste des organisations terroristes internationales. En effet, de 1997 à 2004, l'entreprise avait fait des paiements à un groupe terroriste. Les paiements, exigés par le groupe, étaient effectués presque mensuellement et totalisaient plus de 1 700 000 \$US. Le groupe a été qualifié d'organisation terroriste étrangère en septembre 2001 et a été inscrit sur la liste des organisations terroristes internationales en octobre 2001.

Source : États-Unis

Étude de cas : mécanismes de transmission de fonds ou de valeurs utilisés par une organisation terroriste pour transférer de l'argent

M. D, chef d'une organisation terroriste établie dans le pays C et autrefois résident du pays A, se cachait dans le pays B. La cellule de renseignements financiers du pays A a découvert en enquêtant que des personnes se trouvant dans le pays A faisaient des transferts de fonds à des amis de M. D dans le pays B afin d'aider financièrement ce dernier. Le mouvement des fonds a été détecté parce que les transferts étaient effectués par des ressortissants du pays C, ce qui était inhabituel dans le pays A. M. D a plus tard été arrêté dans le pays B pour soupçons de terrorisme. Les transferts de fonds effectués du pays A au pays C ont été présentés en cour comme preuve à l'appui de financement du terrorisme.

Source : Pays-Bas

Le Groupe Egmont a publié une analyse de 100 cas « expurgés » concernant le blanchiment d'argent¹⁹⁶. Relativement peu de ces cas portaient sur le financement du terrorisme¹⁹⁷.

1.4.3.3.1 « Cycle terroriste »

Dans son témoignage et un rapport connexe, M. Rudner décrit en quoi consiste son modèle de « cycle terroriste ». Il a élaboré ce modèle en examinant des études de cas de terrorisme et « en établissant la séquence des activités d'appui et fonctionnelles du terrorisme ».

M. Rudner a relevé 11 étapes dans le cycle. Chaque étape comportait une série d'activités permettant de faire progresser le terrorisme¹⁹⁸. M. Rudner a mentionné dans son témoignage que le modèle pouvait s'appliquer à tout phénomène terroriste¹⁹⁹.

¹⁹⁶ Groupe Egmont, *FIU's in action: 100 cases from the Egmont Group*, en ligne : <http://www.egmontgroup.org/files/library_sanitized_cases/100casesgb.pdf> (consulté le 12 février 2009).

¹⁹⁷ Il est possible de consulter le document en ligne : Groupe Egmont <http://www.egmontgroup.org/library_sanitized_cases.html> (consulté le 12 février 2009).

¹⁹⁸ Témoignage de Martin Rudner, vol. 92, 10 décembre 2007, p. 12211.

¹⁹⁹ Témoignage de Martin Rudner, vol. 92, 10 décembre 2007, p. 12211-12240.

Voici les 11 étapes de ce cycle²⁰⁰ :

- la planification stratégique;
- le recrutement;
- la formation;
- les communications;
- le financement;
- l'approvisionnement;
- l'infrastructure;
- la préparation tactique;
- la propagande;
- la reconnaissance;
- les attaques terroristes²⁰¹.

Il semble que l'argent ait un rôle à jouer dans la plupart, sinon dans la totalité, des 11 étapes du cycle, et pas seulement dans les étapes du « financement » et de « l'approvisionnement ». Pour M. Rudner, dans un cadre démocratique, les étapes du financement et de l'approvisionnement sont parmi les plus délicates, en raison des mesures juridiques interventionnistes qu'exigent habituellement les enquêtes sur les activités en question²⁰².

1.4.3.3.2 « Modèle d'acquisition de ressources pour le terrorisme » de Schmidt

M. John Schmidt, du CIEM, a témoigné au sujet d'un modèle qu'il a élaboré sur le processus de financement du terrorisme. Il s'agit d'un modèle d'acquisition de ressources pour le terrorisme²⁰³. M. Schmidt a commencé à échauffer ce modèle lorsqu'il travaillait pour CANAFE et l'a par la suite amélioré en y ajoutant de l'information qu'il a rassemblée après avoir été détaché au CIEM²⁰⁴. Il semble que ce soit le seul modèle du genre²⁰⁵, et qu'il ait été bien reçu par les partenaires nationaux et internationaux²⁰⁶. Le modèle de M. Rudner sur le « cycle terroriste », dont il a été question auparavant, établit la séquence des activités d'appui et fonctionnelles du « terrorisme », qui comprennent le financement et l'approvisionnement. Le modèle de Schmidt est uniquement axé sur le financement du terrorisme.

²⁰⁰ Rapport de M. Rudner sur le développement des capacités antiterroristes, p. 127-141. Le témoignage et le document de M. Rudner diffèrent légèrement quant à la description des étapes. La Commission utilise la description des étapes tirée de son témoignage.

²⁰¹ Dans son rapport, M. Rudner parle d'« infiltration terroriste des institutions, agences et ministères clés » à la 9^e des 12 étapes.

²⁰² Témoignage de Martin Rudner, vol. 92, 10 décembre 2007, p. 12232-12233.

²⁰³ Le modèle a d'abord été expliqué aux procureurs de la Commission lorsque M. Schmidt l'a présenté à Montréal, à l'occasion d'un colloque portant sur le financement du terrorisme.

²⁰⁴ Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6651.

²⁰⁵ Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6661-6662.

²⁰⁶ Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6663.

M. Schmidt a choisi de baptiser son modèle [traduction] « modèle d'acquisition de ressources pour le terrorisme » et non « modèle de financement du terrorisme » parce que, à son avis, le financement du terrorisme ne va pas nécessairement de pair avec l'argent. Il peut s'agir d'un échange de biens et, même si de l'argent est en cause, il se peut que la cellule opérationnelle ne l'obtienne pas s'il est d'abord échangé contre des biens²⁰⁷.

Des renseignements classifiés et de sources ouvertes ont été utilisés pour la conception du modèle de Schmidt, que plusieurs spécialistes ont examiné avant que sa description ne soit publiée²⁰⁸. Le modèle visait entre autres à éclairer les personnes qui travaillent à des dossiers de financement du terrorisme²⁰⁹, mais il peut également aider à déceler les lacunes dans les efforts déployés pour contrer le financement du terrorisme²¹⁰. Le CIEM et CANAFE collaborent actuellement afin de trouver des façons de tester le modèle²¹¹.

Le modèle divise en cinq étapes le financement du terrorisme. Il n'est pas nécessaire qu'elles se suivent toujours dans le même ordre, et certaines étapes sont parfois omises. Voici brièvement en quoi elles consistent²¹² :

Première étape : acquisition

Les activités d'acquisition sont des activités de financement. L'acquisition peut également prendre la forme de contributions directes ou de services ou biens obtenus, comme des armes, des véhicules, des explosifs ou de la nourriture.

Deuxième étape : regroupement

Cette étape consiste à regrouper des ressources, dans quelques institutions financières (pour l'argent) ou dans quelques lieux (pour les biens). Dans certains cas, l'étape du regroupement est complètement omise.

Troisième étape : transmission à une organisation terroriste

À cette étape, les fonds ou les biens sont déplacés. M. Schmidt a mentionné que cette étape comportait souvent au moins un mouvement international de fonds ou de biens. Le mouvement peut se faire en plusieurs étapes.

207 Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6654. Par souci d'uniformité, on emploiera principalement le terme « financement du terrorisme » dans le présent chapitre.

208 Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6651.

209 Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6651-6652.

210 Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6652.

211 Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6661.

212 Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6657-6659.

Quatrième étape : transmission à une cellule terroriste (attribution ou répartition)

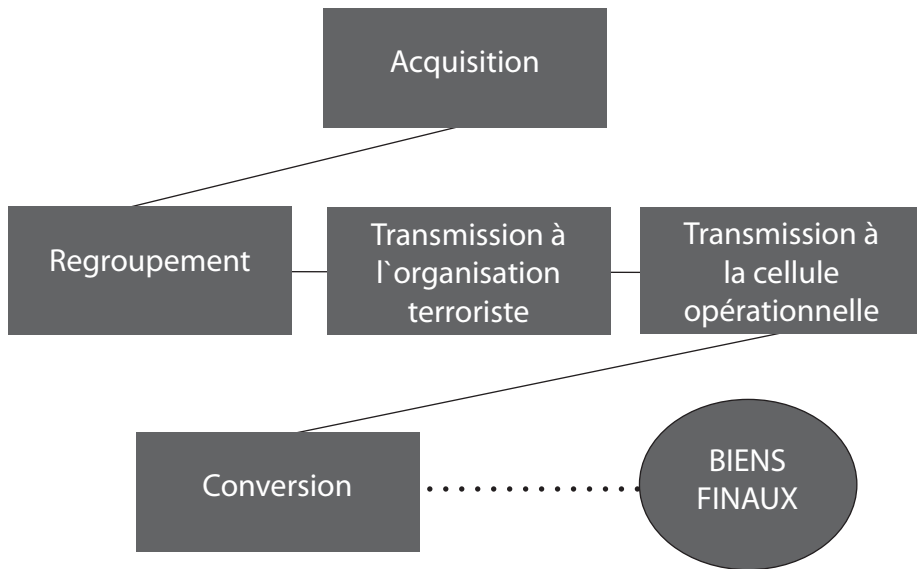
L'organisation terroriste attribue des fonds ou des biens à la cellule chargée d'une activité donnée. Dans le modèle, le terme « activité » ne se limite pas aux attaques et désigne aussi le soutien direct, la propagande, la collecte de renseignements, le recrutement et la radicalisation. Si les fonds sont attribués plutôt que transformés en biens, ce sera la dernière étape du processus.

Cinquième étape : conversion

Cette étape consiste à échanger des fonds ou des biens contre des biens finaux. Par exemple, l'argent peut être utilisé pour acheter un véhicule²¹³.

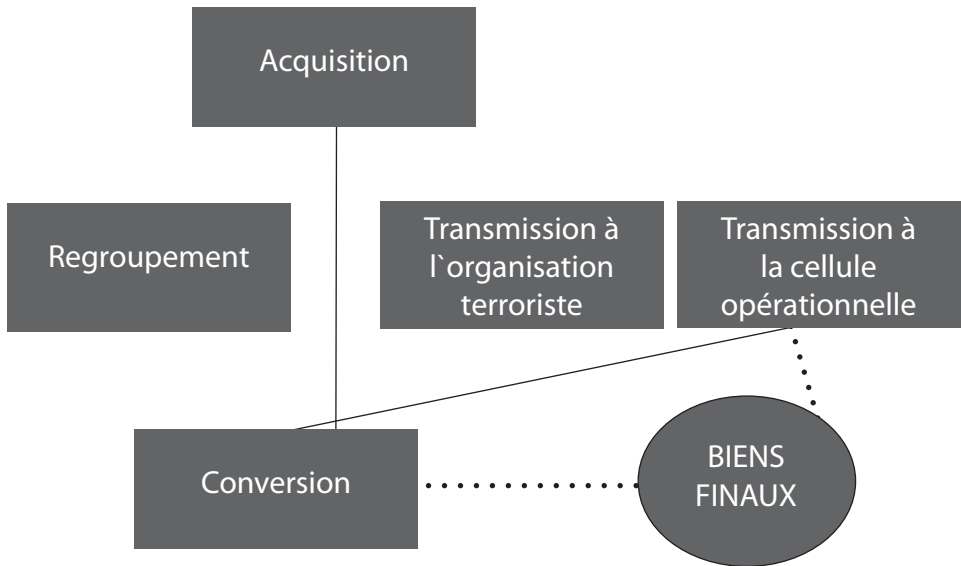
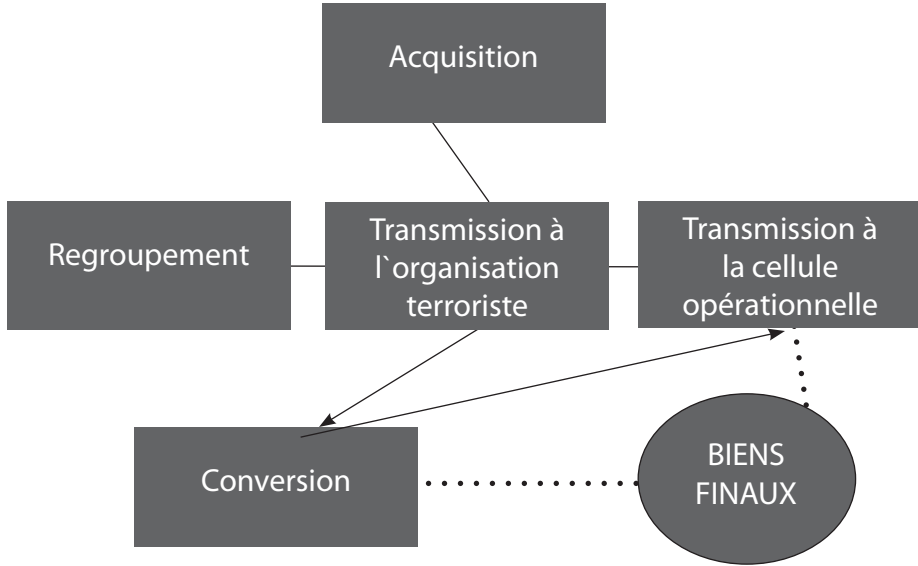
1.4.3.3 Séquences possibles du financement du terrorisme

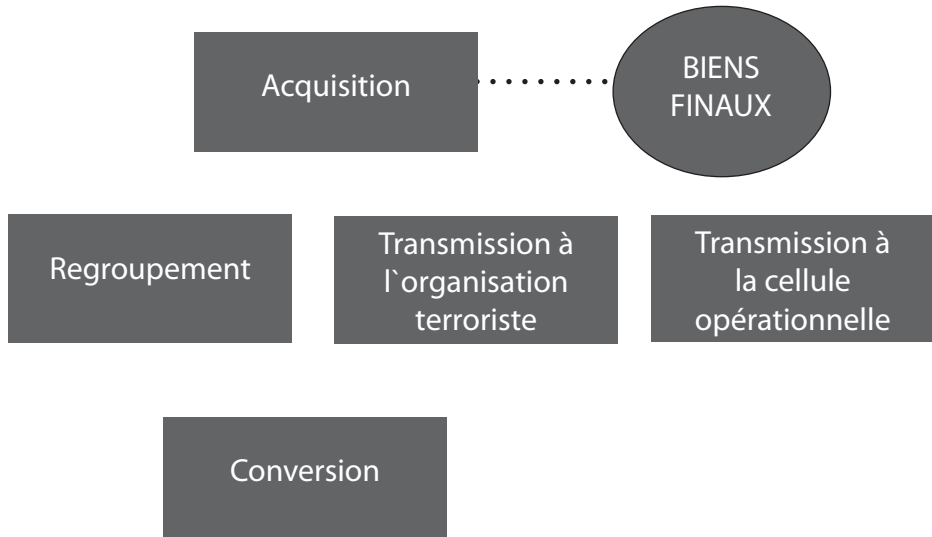
Dans le modèle de Schmidt, l'ordre des étapes peut varier et certaines étapes peuvent être omises. Les graphiques ci-après donnent des exemples de variantes possibles²¹⁴.



²¹³ Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6657-6659.

²¹⁴ Pièce P-223, onglet 4 : John Schmidt, « A Terrorist Financing/Resourcing Model », août 2007, p. 18-21 [modèle de financement du terrorisme de Schmidt].





1.4.3.3.4 Éléments similaires entre les modèles de Rudner et de Schmidt

Dans le modèle de Rudner sur le « cycle terroriste », qui comprend 11 étapes, la cinquième étape était le « financement²¹⁵ ». Le financement comprend les activités suivantes :

- la collecte de fonds;
- la garde des fonds en lieu sûr;
- le transfert des fonds à leur destinataire final²¹⁶.

M. Rudner et M. Schmidt ont décrit le processus de financement du terrorisme de façon similaire. M. Rudner parlait de collecte de fonds, de la garde en lieu sûr et du transfert au destinataire final. M. Schmidt parlait d'acquisition, de regroupement et de transmission.

1.4.3.4 Relation entre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent

Jusqu'à maintenant, le présent chapitre portait sur deux modèles expliquant comment le financement du terrorisme se fait dans la pratique. Il est également utile de comprendre la relation entre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent pour déterminer si les techniques utilisées afin

²¹⁵ Témoignage de Martin Rudner, vol. 92, 10 décembre 2007, p. 12211-12212.

²¹⁶ Témoignage de Martin Rudner, vol. 92, 10 décembre 2007, p. 12229.

de combattre le blanchiment d'argent sont appropriées afin de contrer le financement du terrorisme.

1.4.3.4.1 Historique

Le concept de blanchiment d'argent a d'abord été présenté à la communauté internationale dans la *Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes*, adoptée en 1988²¹⁷. La Convention exigeait que les parties confèrent le caractère d'infraction pénale aux activités de blanchiment d'argent.

Immédiatement après le 11 septembre, les pays ont réclamé des mesures pour combattre le financement du terrorisme. Comme il fallait réagir rapidement, on a choisi de privilégier le modèle du blanchiment d'argent²¹⁸.

La résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies établit un lien entre le terrorisme international et le blanchiment d'argent :

[Le Conseil de sécurité] [n]ote avec préoccupation les liens étroits existant entre le terrorisme *international* et la criminalité transnationale organisée, la drogue illicite, le *blanchiment d'argent*, le trafic d'armes et le transfert illégal de matières nucléaires, chimiques, biologiques et autres présentant un danger mortel et, à cet égard, *souligne* qu'il convient de renforcer la coordination des efforts accomplis aux échelons national, sous-régional, régional et international afin de renforcer une action mondiale face à ce grave problème et à la lourde menace qu'il fait peser sur la sécurité internationale²¹⁹.
[Italique ajoutée.]

De même, une évaluation du renseignement réalisée en 2006 par le CIEM mentionne que [traduction] « la plupart des méthodes employées par les groupes terroristes pour «traiter» leurs fonds (à savoir les transférer de la source à l'endroit où ils seront utilisés) sont utilisées depuis fort longtemps par des groupes criminels non terroristes pour le blanchiment d'argent²²⁰ ».

À l'échelle internationale, le GAFI surveille les efforts déployés pour contrer à la fois le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En octobre 2001,

217 Témoignage de Keith Morrill, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6686.

218 Témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6568-6569.

219 Par. 4, en ligne : Nations Unies <[http://www.un.org/french/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373\(2001\)](http://www.un.org/french/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373(2001))> (consulté le 13 février 2009).

220 Évaluation du renseignement sur le financement du terrorisme réalisée par le CIEM, par. 4.

le GAFI a ajouté des recommandations spéciales au sujet du financement du terrorisme à celles qui existaient déjà au sujet du blanchiment de capitaux²²¹.

En outre, certaines des techniques utilisées pour décourager et détecter les activités de blanchiment d'argent (par exemple celles décrites dans les 40 recommandations du GAFI) ont été utilisées par des entités tenues de faire des déclarations à CANAFE pour combattre le financement du terrorisme.

Selon le mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, [traduction] « dans la mesure où des fonds utilisés pour financer le terrorisme proviennent de sources illégales, on peut recourir aux cadres juridiques et techniques de lutte contre le blanchiment d'argent pour combattre le financement du terrorisme²²² ». M. Passas a également mentionné dans son témoignage que les méthodes utilisées pour lutter contre le blanchiment d'argent peuvent être efficaces pour contrer le financement du terrorisme²²³. En outre, plusieurs responsables et spécialistes ont conclu que l'argent peut être blanchi dans le cadre du processus de financement du terrorisme et qu'il y a convergence entre les deux types d'activités²²⁴.

1.4.3.4.2 Différences entre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme

Les grands objectifs du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme diffèrent. Le blanchiment d'argent est habituellement utilisé par les groupes criminels organisés qui tentent de dissimuler la provenance des produits de la criminalité²²⁵. L'objectif est de faire en sorte que l'argent paraisse « propre » pour qu'il puisse être dépensé dans le cadre de l'économie légale sans que cela n'éveille de soupçons. Par contre, le financement du terrorisme ne consiste pas forcément à blanchir de l'argent « sale » pour qu'il puisse être dépensé dans l'économie légale.

M. Schmidt a mentionné dans son témoignage que le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme [traduction] « se recourent » effectivement souvent et qu'ils partagent bon nombre des mêmes techniques. Toutefois,

221 Il faut lire les neuf recommandations spéciales du GAFI à la lumière des quarante recommandations pour bien comprendre l'ensemble du régime : « Les quarante Recommandations couvrent désormais non seulement les questions de blanchiment de capitaux mais aussi de financement du terrorisme et, combinées avec les huit [maintenant neuf] Recommandations spéciales, participent ainsi à créer un ensemble de mesures renforcées pour lutter contre le financement du terrorisme. » : Groupe d'action financière sur le blanchiment d'argent, *Rapport annuel 2002-2003*, 20 juin 2003, para. 20, en ligne : <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/42/25/35394356.pdf>> (consulté le 18 février 2009). Consulter également J. Koh, *Suppressing Terrorist Financing and Money Laundering*, p. 125.

222 Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, para. 2.3.

223 Témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6575.

224 Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6654; modèle de financement du terrorisme de Schmidt; témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7008; mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, par. 2.5; témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6574.

225 Témoignage de Keith Morrill, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6685-6687.

le financement du terrorisme n'est pas comme le blanchiment d'argent. Par conséquent, le modèle du blanchiment d'argent ne décrit pas de façon efficace le processus de financement du terrorisme²²⁶.

Le financement du terrorisme peut amener un enchevêtrement complexe d'activités qui diffèrent grandement de celles que suppose le blanchiment de l'argent. M. Schmidt a affirmé que, contrairement au financement du terrorisme, qui se fait habituellement en cinq étapes, le blanchiment d'argent se fait en trois étapes principales : le placement, la dispersion et l'intégration. L'étape du placement consiste essentiellement à transférer des fonds (produits de la criminalité) dans le système bancaire ou un système connexe. La dispersion est l'étape du « camouflage » : la personne ou l'organisation tente de déplacer les produits de la criminalité, peu en importe la forme à ce stade, pour les distancer de leur source. Cette deuxième étape est souvent caractérisée par de nombreux mouvements de fonds. La troisième étape, l'intégration, consiste à introduire les fonds dans le marché légitime²²⁷.

Le modèle du blanchiment d'argent s'attarde surtout à l'étape du « placement » (placement des produits de la criminalité dans le système financier)²²⁸, ce qui n'est pas le cas pour la plupart des activités de financement du terrorisme, où l'intérêt porte davantage sur la façon dont les fonds sont transmis aux terroristes.

L'inspecteur-détective Paul Newham, chef adjoint de l'unité des enquêtes financières sur le terrorisme du Royaume-Uni, a mentionné pour sa part que le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent sont des phénomènes fort différents à plusieurs égards²²⁹ :

[Traduction]

Dans le cas du blanchiment d'argent, il y a un crime ainsi que les produits de ce crime qui sont écoulés au moyen d'un éventail de mécanismes complexes. C'est, comme vous le dites, le placement, la dispersion et l'intégration dans le système financier pour blanchir l'argent.

Pour ce qui est du financement du terrorisme, il n'y a aucune infraction sous-jacente. C'est –l'argent n'a souvent pas été obtenu par des actes criminels. Il peut s'agir de dons légitimes.

Une autre différence serait que, dans le blanchiment d'argent, de très importantes sommes d'argent sont déplacées de diverses façons. Pour ce qui est du financement du terrorisme,

²²⁶ Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6653.

²²⁷ Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6652.

²²⁸ Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6653.

²²⁹ Témoignage de Paul Newham, vol. 58, 4 octobre 2007, p. 7232.

il est question [dans la plupart des cas] de sommes très modestes ou relativement modestes si on les compare avec celles qui sont en cause dans le blanchiment d'argent.

Donc, essentiellement, le blanchiment d'argent diffère en ce sens qu'un acte criminel a été commis préalablement. Quant au financement du terrorisme, de l'argent, provenant de dons ou de petites fraudes potentielles, est utilisé par les terroristes pour commettre intentionnellement des actes dans l'avenir, ce qui, encore une fois, donne lieu à des problèmes particuliers lorsque vient le temps d'intenter des poursuites pour le financement du terrorisme²³⁰.

En outre, dans le cas du blanchiment de capitaux, l'argent est déjà « disponible », alors que dans le cas du financement du terrorisme, il faut d'abord l'obtenir²³¹.

M. Keith Morrill, du MAECI, a affirmé que [traduction] « l'insistance sur le blanchiment d'argent à l'échelle internationale » tient aux « énormes » sommes d'argent en cause²³². Au Canada seulement, le blanchiment d'argent est considéré comme « un problème de l'ordre de plusieurs milliards de dollars²³³ ». Les sommes faramineuses rattachées au blanchiment – comme les produits des crimes liés aux stupéfiants – éclipsent les sommes servant à financer les attaques terroristes, même les pires, ou encore à subvenir aux besoins des cellules opérationnelles ou même à ceux des grandes organisations comme Al-Qaïda. Les techniques pouvant aider à détecter le blanchiment d'argent, comme la vérification des opérations de plus de 10 000 \$, risquent de laisser passer bien des opérations liées au financement du terrorisme.

1.4.4 Nécessité de doter le Canada d'un programme de lutte contre le financement du terrorisme

M. Passas a posé cette question importante lors de son témoignage :

[Traduction]

Le financement du terrorisme peut-il être enrayé? Il s'agit plus ou moins d'une question rhétorique. À moins que vous ne perturbiez le commerce légitime ou que vous n'ayez un État policier, c'est impossible²³⁴.

230 Témoignage de Paul Newham, vol. 58, 4 octobre 2007, p. 7232.

231 Modèle de financement du terrorisme de Schmidt, p. 7.

232 Témoignage de Keith Morrill, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6690.

233 *Rapport ministériel sur le rendement de la Gendarmerie royale du Canada pour la période se terminant le 31 mars 2007*, p. 82, en ligne : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada <<http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2006-2007/inst/rcm/rcm-fra.pdf>> (consulté le 13 mai 2009).

234 Témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6567.

Comme les crimes que sont le meurtre et la fraude, le financement du terrorisme ne peut être complètement éradiqué. Le surintendant de la GRC, M. Reynolds, a mentionné toutefois que les autorités peuvent tenter de rendre ce financement plus difficile²³⁵.

Le coût de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India s'élevait apparemment à moins de 10 000 \$²³⁶. Cela exclut les sommes nécessaires pour subvenir aux besoins de l'organisation et des personnes impliquées dans la planification et l'exécution de cet attentat. L'argent n'est vraisemblablement pas un facteur dans la décision de commettre un attentat à la bombe. Toutefois, plusieurs raisons ont été avancées pour justifier la nécessité, pour le Canada, de se doter d'un programme de lutte contre le financement du terrorisme.

1.4.4.1 Réalité du terrorisme

Les Canadiens ont des intérêts bien particuliers dans le cadre des efforts internationaux déployés pour lutter contre le terrorisme et le financement du terrorisme²³⁷. En outre, comme l'a mentionné Keith Morrill, du MAECI, la communauté internationale ne se donnerait pas la peine de ratifier des traités et d'adopter des résolutions si le jeu n'en valait pas la chandelle²³⁸.

Le surintendant de la GRC, M. Reynolds, a déclaré quant à lui que le Canada avait pendant longtemps été considéré comme une terre fertile pour le financement du terrorisme et pour l'approvisionnement en matériel lié au terrorisme, mais pas comme un pays où des attaques terroristes risquaient d'être fomentées. Toutefois, la situation a changé²³⁹. Le Canada n'est pas à l'abri des attaques terroristes qui le viseraient, et des groupes terroristes mènent des activités au Canada²⁴⁰.

Selon le *Rapport ministériel sur le rendement de la Gendarmerie royale du Canada pour la période se terminant le 31 mars 2006* « [s]i la GRC ne fait pas le nécessaire pour contrer le financement du terrorisme, le risque encouru par les Canadiens et leurs alliés sera beaucoup plus élevé²⁴¹ ». Les personnes qui financent le terrorisme pourraient privilégier le Canada comme base d'opération, ce qui pourrait miner l'intégrité de son système financier²⁴² et nuire à sa réputation

235 Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6878.

236 Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 63.

237 Keith Morrill, du MAECI, semblait avoir un point de vue similaire : témoignage de Keith Morrill, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6681.

238 Témoignage de Keith Morrill, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6719.

239 Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6826-6827.

240 Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6828-6829.

241 *Rapport ministériel sur le rendement de la Gendarmerie royale du Canada pour la période se terminant le 31 mars 2006*, p. 66, en ligne : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada <<http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2005-2006/rcmp-grc/rcmp-grc-fra.pdf>> (consulté le 13 mai 2009) [rapport ministériel sur le rendement de la GRC de 2005-2006].

242 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6773; rapport ministériel sur le rendement de la GRC de 2005-2006, p. 66.

à l'étranger²⁴³. Or, si on ne lutte pas contre le financement du terrorisme, les membres de certaines communautés risquent également davantage de se faire exploiter.

1.4.4.2 Obligations internationales du Canada

D'après le témoignage de M. Morrill, le Canada a maintenant signé plusieurs instruments internationaux visant à combattre le financement du terrorisme et il doit remplir ses engagements aux échelons national et international²⁴⁴. Comme beaucoup d'autres pays, le Canada est lié par les résolutions 1373 et 1267 du Conseil de sécurité des Nations Unies ainsi que par la *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme*. M. Morrill a affirmé que le Canada prenait ses obligations internationales [traduction] « très au sérieux²⁴⁵ ».

Le Canada est également exhorté à suivre les recommandations du GAFI²⁴⁶. À titre de membre fondateur, le Canada s'est engagé à les mettre en œuvre²⁴⁷. En outre, la Recommandation 26 exige que les États membres mettent en place une cellule de renseignements financiers fonctionnelle, tandis que les recommandations spéciales I et II exigent que la Convention soit ratifiée et mise en œuvre et que le financement du terrorisme soit érigé en infraction.

Les pays qui ne suivent pas les 40 recommandations et les 9 recommandations spéciales risquent fort d'être inscrits sur une liste noire par le GAFI²⁴⁸. Encore récemment, le GAFI tenait à jour une liste des pays et territoires non coopératifs (PTNC). En 2006 toutefois, le GAFI a adopté un nouveau processus de surveillance – le Groupe d'examen des questions de coopération internationale – « permettant d'identifier, d'étudier et de s'engager auprès de ces juridictions vulnérables qui échouent dans la mise en œuvre d'un système efficace de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme²⁴⁹ ».

1.4.4.3 Rôle des mesures visant le financement du terrorisme dans la lutte contre le terrorisme

M. John Schmidt, du CIEM, a mentionné que les renseignements financiers étaient un élément utile dans la lutte contre le terrorisme en général [traduction] : « [L]es renseignements financiers peuvent grandement contribuer et contribuent effectivement à la découverte de réseaux et de liens criminels ou terroristes et

243 Advenant que le Canada ne mette pas en place des mesures pour contrer le financement du terrorisme, il est possible d'imaginer le tollé qu'une attaque terroriste qui surviendrait à l'étranger provoquerait si elle devait avoir été financée à partir du Canada. M. Keith Morrill a dit croire que le Canada ferait l'objet de critiques de la part de la communauté internationale s'il ne remplissait pas ses engagements à cet égard : témoignage de Keith Morrill, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6721.

244 Témoignage de Keith Morrill, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6697-6698.

245 Témoignage de Keith Morrill, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6711.

246 Témoignage de Keith Morrill, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6701-6702.

247 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6767.

248 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6774.

249 Mandat révisé du GAFI 2008-2012, par. 8.

ils sont très importants pour l'ensemble du processus. [...] [L]e fait de savoir comment les terroristes acquièrent leurs ressources nous aide grandement à comprendre et à prévoir les activités terroristes en général; comment les groupes fonctionnent ensemble, comment leurs réseaux agissent et [...] l'[évolution] qui s'opère dans la nature de nombreuses organisations terroristes et de leurs activités²⁵⁰ ».

Les renseignements financiers peuvent souvent aider les organismes d'application de la loi et les organismes connexes à comprendre les réseaux et les liens beaucoup mieux que les autres sources d'information²⁵¹. Les poursuites relatives au financement du terrorisme ont le potentiel de désorganiser des groupes qui sont peut-être en train d'amasser des fonds en vue de commettre des actes terroristes, mais qui n'ont pas encore décidé de passer à l'action.

Lors de son témoignage, M. Passas a donné plusieurs raisons pour expliquer pourquoi les contrôles financiers étaient un élément essentiel de tout effort antiterroriste :

- Si les terroristes éventuels avaient moins d'argent, ils pourraient causer moins de tort. M. Passas a donné l'exemple des personnes impliquées dans la première attaque contre le World Trade Centre, qui se plaignaient de ne disposer que de 19 000 \$ pour charger d'explosifs un camion loué qu'elles ont fait sauter dans le stationnement souterrain [traduction] : « Elles n'avaient pas plus d'argent; donc, lorsque vous limitez les ressources, les torts sont moindres »;
- Les renseignements qui peuvent être recueillis dans le cadre des activités de lutte contre le financement du terrorisme sont essentiels pour pouvoir faire des liens et établir la séquence des événements [traduction] : « Surveiller ce que les groupes militants font est beaucoup plus important que de saisir et geler leurs actifs »;
- Si les terroristes croient qu'ils sont traqués, cela les force à [traduction] « discuter entre eux, à communiquer, à changer de méthode, à se réorganiser, à utiliser des appareils technologiques rudimentaires qu'ils peuvent transporter à la main, de sorte qu'il y a plus d'avenues possibles pour réunir des renseignements »²⁵².

M. Passas a toutefois mentionné que les contrôles peuvent avoir leurs mauvais côtés, dont voici des exemples :

- les contrôles peuvent amener les réseaux terroristes à devenir clandestins et donner naissance à des organisations qui sont plus difficiles à surveiller et à détecter;

²⁵⁰ Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6660-6662.

²⁵¹ Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6663-6664.

²⁵² Témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6623.

- des parties innocentes pourraient subir des « dommages collatéraux importants »;
- le commerce légitime pourrait être perturbé;
- des groupes ethniques qui seraient normalement des alliés dans la lutte antiterroriste pourraient devenir hostiles;
- d'autres pays, qui sont obligés de mettre en place des mesures qu'ils n'appuient pas, pourraient tout simplement adopter des lois qui ne sont pas appliquées. Ces mesures prises « pour la forme » donneraient une fausse illusion de progrès²⁵³.

Selon l'inspecteur-détective Newham, de la police métropolitaine (Metropolitan Police Service) au Royaume-Uni, il y a davantage d'information et de renseignements sur les personnes dans les systèmes financiers des économies développées occidentales que dans toute autre base de données²⁵⁴. Celui-ci a déclaré au sujet de la valeur de cette information :

[Traduction]

C'est l'un des outils qui nous permet de retracer rapidement des gens; nous pouvons rapidement cerner les modèles de problèmes; nous pouvons cerner les liens entre les dépenses et l'approvisionnement, et nous utilisons un certain nombre de techniques confidentielles et ouvertes pour établir les modèles de comportement des personnes et les liens qu'elles entretiennent, encore une fois, à l'étranger²⁵⁵.

1.5 Conclusion

Il est impossible d'avoir une idée nette de la portée du financement du terrorisme. Toutefois, il est clair qu'il s'agit d'un phénomène complexe. Le financement du terrorisme peut prendre d'innombrables formes²⁵⁶ et chevaucher de nombreuses frontières.

Plusieurs témoins ont parlé de l'importance, dans la lutte contre le terrorisme, des renseignements financiers obtenus au moyen des programmes de lutte

²⁵³ Témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6623-6624.

²⁵⁴ Témoignage de Paul Newham, vol. 58, 4 octobre 2007, p. 7228. Le Groupe Egmont a également affirmé [traduction] « il est devenu évident au fil des ans que les banques et les autres institutions financières étaient d'importantes sources d'information au sujet du blanchiment d'argent et des autres crimes financiers sur lesquels enquêtent les organismes d'application de la loi » : « Financial Intelligence Units (FIUs) », en ligne : le Groupe Egmont <http://www.egmontgroup.org/about_egmont.pdf> (consulté le 20 février 2009).

²⁵⁵ Témoignage de Paul Newham, vol. 58, 4 octobre 2007, p. 7238.

²⁵⁶ Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6842, souscrivant à une description faite par le commissaire.

contre le financement du terrorisme. Combattre le financement du terrorisme peut permettre de trouver des pistes, en plus de servir d'outil d'enquête ou de collecte de renseignements. Les interventions pour lutter contre le financement du terrorisme sont donc l'un des éléments d'un objectif plus large, soit empêcher les incidents terroristes.

VOLUME CINQ

LE FINANCEMENT DU TERRORISME

CHAPITRE II : DROIT CANADIEN RÉGISSANT LA LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME

2.1 Introduction

La législation canadienne en matière de financement du terrorisme comprend des dispositions pénales et réglementaires.

Dans un rapport rédigé pour la Commission, Anita Anand résume le cadre législatif canadien qui régit actuellement le financement du terrorisme :

Même s'il n'existait pas en 1985 de législation pour lutter contre le financement du terrorisme lors de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, le régime juridique en vigueur à l'heure actuelle semble être exhaustif. [...] Ces mesures ont un fondement réglementaire important en droit substantiel et, de façon générale, elles sont conformes au droit international public et au droit international privé sur le financement des activités terroristes¹.

2.2 Loi antiterroriste

Dans les quelques mois qui ont suivi les événements du 11 septembre 2001, le Canada a suivi l'exemple de plusieurs pays et a adopté une loi sur la lutte antiterroriste, soit la *Loi antiterroriste*². Le législateur a inclus plusieurs infractions en matière de financement du terrorisme dans cette loi pour se conformer à la Convention pour la répression du terrorisme et à la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies. La *Loi antiterroriste* prévoit également diverses façons de combattre le financement du terrorisme.

Dans son mémoire de preuve sur le financement des activités terroristes, le ministère des Finances disait de la *Loi antiterroriste* qu'elle était [traduction] « destinée à renforcer la capacité d'identifier, de poursuivre et de déclarer coupables les terroristes en fournissant entre autres de nouveaux outils

¹ Anita Indira Anand, « Évaluation du régime juridique régissant la lutte contre le financement des activités terroristes au Canada », vol. 2 des études de recherche : Le financement du terrorisme, les organisations caritatives et la sécurité aérienne, p. 139 [rapport de A. I. Anand sur le régime juridique régissant la lutte contre le financement du terrorisme].

² L.C., 2001, c. 41.

d'enquête aux organismes responsables de l'application de la loi et de la sécurité nationale³ ». La *Loi antiterroriste* a modifié les lois suivantes :

- le *Code criminel*⁴;
- la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*, qui a pris le nom de *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*⁵ (LRPCFAT);
- la *Loi sur la protection de l'information*⁶;
- la *Loi sur la preuve au Canada*⁷;
- la *Loi sur la défense nationale*⁸.

La *Loi antiterroriste* a également établi la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*⁹ (LEOBRS).

Par ailleurs, la *Loi antiterroriste* a donné lieu à l'ajout de trois infractions en matière de financement du terrorisme dans le *Code criminel* : i) fournir ou réunir des biens en vue de certains actes, y compris les activités terroristes, ii) fournir des biens ou des services à des fins terroristes, iii) utiliser ou avoir en sa possession des biens à des fins terroristes. Voici le libellé précis des dispositions relatives à ces infractions :

Fournir ou réunir des biens en vue de certains actes

83.02 Est coupable d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de dix ans quiconque, directement ou non, fournit ou réunit, délibérément et sans justification ou excuse légitime, des biens dans l'intention de les voir utiliser – ou en sachant qu'ils seront utilisés – en tout ou en partie, en vue :

a) d'un acte – action ou omission – qui constitue l'une des infractions prévues aux sous-alinéas a)(i) à (ix) de la définition de « activité terroriste » au paragraphe 83.01(1) 10;

b) de tout autre acte – action ou omission – destiné à causer la mort ou des dommages corporels graves à une personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une

³ Pièce P-227, onglet 3 : mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, 28 février 2007, par. 1.6.

⁴ L.R.C. 1985, c. C-46.

⁵ L.C. 2000, c. 17.

⁶ L.R.C. 1985, c. O-5, qui a remplacé la *Loi sur les secrets officiels*.

⁷ L.R.C. 1985, c. C-5.

⁸ L.R.C. 1985, c. N-5.

⁹ L.C. 2001, c. 41, art. 113. Cette loi a été créée par la *Loi antiterroriste*.

¹⁰ Ces sous-alinéas font référence à divers traités et aux infractions connexes du *Code criminel* qui assurent l'application des traités dans le droit interne du Canada. Par exemple, les infractions visées au paragraphe 7(2) mettent en œuvre la *Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs*. Consulter la section précédente au sujet de la définition canadienne du terme « terrorisme ».

situation de conflit armé, notamment un civil, si, par sa nature ou son contexte, cet acte est destiné à intimider la population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque.

Fournir, rendre disponibles, etc. des biens ou services à des fins terroristes

83.03 Est coupable d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de dix ans quiconque, directement ou non, réunit des biens ou fournit – ou invite une autre personne à le faire – ou rend disponibles des biens ou des services financiers ou connexes :

a) soit dans l'intention de les voir utiliser – ou en sachant qu'ils seront utilisés – , en tout ou en partie, pour une activité terroriste, pour faciliter une telle activité ou pour en faire bénéficier une personne qui se livre à une telle activité ou la facilite;

b) soit en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou en partie, par un groupe terroriste ou qu'ils bénéficieront, en tout ou en partie, à celui-ci;

Utiliser ou avoir en sa possession des biens à des fins terroristes

83.04 Est coupable d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de dix ans quiconque, selon le cas :

a) utilise directement ou non, en tout ou en partie, des biens pour une activité terroriste ou pour la faciliter;

b) a en sa possession des biens dans l'intention de les voir utiliser – ou en sachant qu'ils seront utilisés – directement ou non, en tout ou en partie, pour une activité terroriste ou pour la faciliter.

Les articles 83.18 et 83.19 du *Code criminel* créent des infractions criminelles pour quiconque participe à une activité d'un groupe terroriste, ou y contribue, dans le but de faciliter une activité terroriste. L'article 83.2 crée une infraction criminelle pour quiconque commet un acte criminel prévu en vertu de n'importe quelle loi fédérale, pour un groupe terroriste. Et l'article 83.21 crée une infraction criminelle pour quiconque charge une personne de se livrer à une activité au profit d'un groupe terroriste. Les activités de financement du terrorisme peuvent contrevenir à ces dispositions.

La *Loi antiterroriste* a également permis la création d'un processus énoncé dans le *Code criminel*, qui permet de désigner (inscrire sur une liste) des organisations. Une fois inscrites sur la liste, ces organisations sont considérées comme des « groupes terroristes » au sens du *Code criminel*. Le processus d'inscription sur la liste et les dispositions connexes du *Code criminel* sont analysés plus en détail ci-après.

En plus de changer le nom de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*, devenu *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (LRPCFAT), la *Loi antiterroriste* modifie cette loi de façon à ce que le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) ait également pour mandat de recueillir et d'analyser des données financières relatives au financement du terrorisme. La LRPCFAT est maintenant la loi principale qui régit la lutte contre le financement du terrorisme au Canada. Ses principales dispositions sont analysées plus loin dans le présent volume, puisqu'elles concernent CANAFE et d'autres organisations. Le *Rapport annuel 2008* de CANAFE résume l'intention et l'évolution générales de la LRPCFAT :

Loi établissant CANAFE et lui permettant de recueillir, d'analyser, d'évaluer et de communiquer des renseignements financiers se rapportant au blanchiment d'argent et au financement d'activités terroristes. D'autres parties de la *Loi* obligent les institutions financières et les intermédiaires à prendre de nouvelles mesures de vigilance relatives à l'identification des clients, à la tenue de documents, à la déclaration des opérations financières et au programme de conformité, et établissent le système canadien de déclaration de mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets. Adoptée au départ sous le titre de *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*, en juin 2000, cette loi a été modifiée en décembre 2001 pour ajouter le financement des activités terroristes au mandat de CANAFE. En décembre 2006, la *Loi* a été modifiée de façon importante afin de l'harmoniser aux normes internationales en élargissant son champ d'application, en renforçant les dispositions en matière de dissuasion et en accroissant la gamme de renseignements que CANAFE peut inclure dans ses communications de renseignements financiers¹¹.

Dans son document, Mme Anand expliquait la relation entre les dispositions du *Code criminel* et celles de la LRPCFAT :

Le *Code criminel* régleme une multitude d'activités ayant trait au financement d'activités terroristes (fourniture de

¹¹ Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, *CANAFE, Rapport annuel 2008*, p. 27, en ligne : <<http://www.fintrac.gc.ca/publications/ar/2008/ar-fra.pdf>> (consulté le 13 mai 2009).

biens, aide au financement d'activités terroristes, blanchiment d'argent, etc.) et criminalise ces activités, tandis que la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* traite des exigences en matière de déclaration, du mouvement transfrontalier d'espèces et de la création d'un organisme d'administration de la *Loi*¹².

En créant la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* (LEOBRS) par la *Loi antiterroriste*, le législateur voulait permettre l'utilisation d'éléments de preuve secrets dans les décisions de refuser ou de révoquer le statut d'organisme de bienfaisance, ce qui donne moins de possibilités aux groupes qui chercheraient à profiter de ce statut pour faciliter le financement du terrorisme¹³.

Aux termes de l'article 145 de la *Loi antiterroriste*, celle-ci doit faire l'objet d'un examen approfondi dans les trois ans suivant la sanction royale, laquelle a eu lieu le 18 décembre 2001¹⁴. D'autre part, les dispositions de la LRPCFAT prévoient que celle-ci fasse l'objet d'un examen tous les cinq ans¹⁵.

2.3 Projet de loi C-25

Le 14 décembre 2006, le projet de loi C-25 a reçu la sanction royale et est devenu la *Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre loi en conséquence*¹⁶. Le mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes mentionnait que cette loi allait [traduction] « faire en sorte que le régime du Canada s'harmonise avec les normes internationales du GAFI et tienne compte de l'évolution des risques à l'échelle nationale ainsi que des recommandations de la vérificatrice générale du Canada, du Conseil du Trésor et du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce¹⁷ ».

¹² Rapport de A. I. Anand sur le régime juridique régissant la lutte contre le financement du terrorisme, p. 146.

¹³ La LEOBRS est analysée plus en détail au chapitre VI.

¹⁴ Consulter également le Rapport final du Comité permanent de la sécurité publique et nationale, Sous-comité sur la revue de la *Loi antiterroriste – Droits, restrictions et sécurité : Un examen complet de la Loi antiterroriste et des questions connexes*, mars 2007, en ligne : Parlement du Canada <<http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/391/SECU/Reports/RP2798914/sterrp07/sterrp07-f.pdf>> (consulté le 25 mai 2009); le Sénat du Canada, Justice fondamentale dans des temps exceptionnels : Rapport principal du Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, février 2007, en ligne : Parlement du Canada <<http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/anti-f/rep-f/rep02feb07-f.pdf>> (consulté le 17 février 2009).

¹⁵ *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C., 2000, ch. 17, art. 72 [LRPCFAT].

¹⁶ L.C. 2006, c. 12. Même si le projet de loi C-25 a reçu la sanction royale et est par conséquent officiellement devenu une loi, il continue d'être appelé communément « projet de loi C-25 plutôt que *Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre loi en conséquence*.

¹⁷ Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, para. 1.9.

Le projet de loi C-25 a créé une obligation d'enregistrement pour les entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables¹⁸, ce qui a renforcé les exigences en matière d'identification pour les téléversements¹⁹. Cela a également renforcé le régime à l'égard du recours à mauvais escient aux organismes de bienfaisance pour le financement du terrorisme, car l'Agence du revenu du Canada (ARC) est désormais autorisée à donner des renseignements plus détaillés au SCRS, à la GRC et à CANAFE²⁰.

Le projet de loi C-25 a modifié la LRPCFAT pour permettre à CANAFE, lorsque certaines conditions sont remplies, de communiquer de l'information à l'ARC afin qu'elle puisse établir l'admissibilité d'un organisme au statut d'organisme de bienfaisance²¹. Il a en outre ajouté à la LRPCFAT l'obligation pour l'entité déclarante de signaler toute « tentative » d'opération lorsqu'elle soupçonne que ladite tentative était liée à la perpétration – réelle ou tentée – d'une infraction de recyclage de produits de la criminalité ou de financement d'activités terroristes²². Le projet de loi C-25 oblige également le commissaire à la protection de la vie privée du Canada à procéder à un examen des mesures prises par CANAFE pour protéger les renseignements qu'il reçoit ou recueille en application de la LRPCFAT. Cet examen doit être fait tous les deux ans²³.

Les prochains chapitres examinent plus en détail les changements apportés par le projet de loi C-25 au programme de lutte contre le financement du terrorisme du Canada.

Les changements prévus dans le projet de loi C-25 sont entrés en vigueur progressivement. La *Loi* est entrée en vigueur dans son intégralité en décembre 2008, mais d'autres modifications peuvent être apportées par

18 Le terme « entreprise de transfert de fonds ou de vente de titres négociables » est défini comme suit : « les personnes ou les entités [...] qui exploitent une entreprise qui remet des fonds ou transmet des fonds par tout moyen ou par l'intermédiaire d'une personne, d'une entité ou d'un réseau de téléversement ou qui émet ou qui rachète des mandats-poste, des chèques de voyage ou d'autres titres négociables semblables ». Cela comprend une entité financière qui effectue l'une de ces activités avec une personne ou une entité qui n'est pas titulaire d'un compte. *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, D.O.R.S./2002-184, art. 1; *Règlement sur la déclaration des opérations douteuses – recyclage des produits de la criminalité et financement des activités terroristes*, D.O.R.S./2001-317, art. 1

19 Projet de loi C-25, art. 8, adjonction de l'art. 9.5 à la LRPCFAT.

20 Projet de loi C-25, art. 45.

21 Projet de loi C-25, art. 26(4), ajout de l'al. 55(3)c) à la LRPCFAT.

22 Projet de loi C-25, art. 5, remplacement de l'art. 7 de la LRPCFAT.

23 Projet de loi C-25, art. 38, remplacement du par. 72(2) de la LRPCFAT. Des observations sur la LRPCFAT par rapport à la protection des renseignements personnels sont exposés dans le mémoire au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce présenté par Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée du Canada, 21 juin 2006, en ligne : Commissariat à la protection de la vie privée du Canada <http://www.privcom.gc.ca/information/pub/sub_ml_060621_f.asp> (consulté le 18 février 2009). Par ailleurs, la commissaire a parlé en particulier du projet de loi C-25 dans son allocution d'ouverture devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce et le mémoire connexe, 13 décembre 2006, en ligne : Commissariat à la protection de la vie privée du Canada <http://www.privcom.gc.ca/parl/2006/parl_061213_f.asp> et <http://www.privcom.gc.ca/parl/2006/sub_061213_f.asp> (consultés le 18 février 2009).

règlement. Par exemple, le projet de loi C-25 a introduit le concept d'« étranger politiquement vulnérable » dans la LRPCFAT²⁴, qui peut être étoffé davantage dans un règlement.

2.4 Processus d'inscription

2.4.1 Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur Al-Qaïda et le Taliban (RARNUAT)²⁵

La résolution 1267 du Conseil de sécurité des Nations Unies a créé le « Comité des sanctions contre Al-Qaïda et les Taliban [sic] » (le « comité 126726 ») et l'a chargé d'identifier les personnes liées aux talibans et à Al-Qaïda, qui participent aux activités des talibans et d'Al-Qaïda et qui sont des associés d'Oussama ben Laden. Ben Laden est également inscrit sur la liste. L'inscription de personnes sur la liste vise principalement à permettre le blocage des fonds et des biens utilisés pour le terrorisme :

Le comité 1267 inscrit des entités et des personnes à la demande d'un État membre. Une personne ou une entité classée comme étant terroriste par les Nations Unies peut voir ses actifs saisis ou bloqués dans une partie ou la totalité des États membres de l'ONU qui intègrent ses listes à leurs lois intérieures²⁷.

²⁴ Projet de loi C-25, art. 8, ajout du par. 9.3(3) à la LRPCFAT. La définition du terme « étranger politiquement vulnérable » est libellée comme suit : « personne qui occupe ou a occupé l'une des charges ci-après au sein d'un État étranger ou pour son compte : a) chef d'État ou chef de gouvernement; b) membre du conseil exécutif de gouvernement ou membre d'une assemblée législative; c) sous-ministre ou titulaire d'une charge de rang équivalent; d) ambassadeur, ou attaché ou conseiller d'un ambassadeur; e) officier ayant le rang de général ou un rang supérieur; f) dirigeant d'une société d'État ou d'une banque d'État; g) chef d'un organisme gouvernemental; h) juge; i) leader ou président d'un parti politique représenté au sein d'une assemblée législative; j) titulaire d'un poste ou d'une charge visés par règlement. Est assimilé à la personne tout membre de sa famille visé par règlement. »

²⁵ La Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, dans le document intitulé *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale* (Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006) [*Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale*] appelle ce règlement le *Règlement d'application de la résolution des Nations Unies sur l'Afghanistan* : p. 267, note 411. Le *Règlement* lui-même utilise les deux noms. Le titre du *Règlement* est le *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur Al-Qaïda et le Taliban*. L'introduction du *Règlement* indique que « Son Excellence la Gouverneure générale en conseil prend le *Règlement d'application de la résolution des Nations Unies sur l'Afghanistan*, ci-après ». À des fins d'uniformité, le *Règlement* sera appelé *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur Al-Qaïda et le Taliban* dans le présent volume et l'acronyme RARNUAT sera utilisé.

²⁶ Également appelé Comité des sanctions contre Al-Qaïda et les Taliban » : en ligne : Nations Unies <<http://www.un.org/sc/committees/1267/information.shtml>> (consulté le 17 février 2009).

²⁷ *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale*, p. 217.

[Traduction]

[Le comité 1267 conseille] aux États de soumettre les noms dès qu'ils réunissent des éléments de preuve d'une association avec Al-Qaïda ou les talibans. L'existence d'une inculpation ou d'une condamnation pénale n'est pas nécessaire aux fins d'inscription sur la liste établie en application de la résolution 1267, les sanctions ayant un caractère préventif²⁸.

Conformément à la résolution 1267, le Canada a incorporé le processus d'inscription au moyen du RARNUAT²⁹, pris en application de la *Loi sur les Nations Unies*³⁰. Toute personne ou entité ajoutée à la liste visée par la résolution 1267 par le comité 1267 est automatiquement visée par les dispositions du RARNUAT au Canada³¹.

Entre autres restrictions, les articles 3, 4 et 5 du RARNUAT interdisent à toute personne au Canada ou à tout Canadien à l'étranger d'effectuer une opération portant sur des biens ou de fournir des services financiers pour les talibans, Oussama ben Laden ou leurs associés, du fait qu'ils sont inscrits sur la liste établie aux termes de la résolution 1267.

L'article 5.1 dispose que des entités canadiennes particulières³², dont les banques, les sociétés de fiducie et les sociétés d'assurance, sont tenues de « vérifier de façon continue » l'existence de fonds ou de biens qui sont en leur possession ou sous leur contrôle et qui appartiennent aux talibans, à Oussama ben Laden ou à l'un ou l'autre de leurs associés. Les entités doivent signaler régulièrement à leurs organes de réglementation s'ils ont en leur possession des biens de ce genre.

L'article 5.2 impose une « obligation de divulgation ». Toute personne au Canada et tout Canadien à l'étranger est tenu de communiquer au commissaire de la GRC et au directeur du SCRS l'existence de biens qui sont en sa possession ou sous son contrôle et qu'il soupçonne d'appartenir aux talibans, à une personne associée aux talibans ou encore à Oussama ben Laden ou à ses associés, ou d'être contrôlés par eux. Il doit également communiquer tout renseignement sur une opération financière, réelle ou projetée, mettant en cause ces biens.

²⁸ Pièce P-383, onglet 1 : modifications apportées par le MAECI au document intitulé Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale.

²⁹ D.O.R.S./99-444.

³⁰ L.R.C., 1985, c. U-2.

³¹ *Réponse du gouvernement du Canada au Rapport final du Comité permanent de la sécurité publique et nationale – Sous-comité sur la revue de la Loi antiterroriste – Droits, restrictions et sécurité : Un examen complet de la Loi antiterroriste et des questions connexes*, p. 10-11, en ligne : Parlement du Canada <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/391/secu/govresponse/rp3066235/391_SECU_Rpt07_GR/391_SECU_Rpt07_GR-f.pdf> (consulté le 25 mai 2009) [réponse du Canada au rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*].

³² L'article 5.1(1) indique qu'il est question des entités énoncées aux alinéas 83.11(1)a) à g) du *Code criminel*.

Le ministre des Affaires étrangères est le ministre responsable du RARNUAT³³, alors que le comité 1267 est chargé de l'établissement de la liste.

Le RARNUAT permet également aux personnes de présenter une demande écrite au ministre des Affaires étrangères pour être radiées de la liste³⁴. Le processus de radiation peut nécessiter que le Canada soumette des observations au comité 1267.

2.4.2 Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme (RARNULT)

Un deuxième processus d'inscription a été créé, aux termes de la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Il a été incorporé au droit canadien dans le RARNULT³⁵, pris en application de la *Loi sur les Nations Unies*.

La résolution 1373 a établi un cadre pour que chaque pays dresse sa propre liste. Il s'agit d'une liste « dont l'étendue géographique et les affiliations ne sont pas restreintes comme dans le RARNUAT³⁶ ». Essentiellement, la résolution 1373 dispose que les pays doivent considérer comme des criminels les personnes qui financent délibérément le terrorisme et permet le gel rapide des :

[...] fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent, des entités appartenant à ces personnes ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles, et des personnes et entités agissant au nom, ou sur instruction, de ces personnes et entités, y compris les fonds provenant de biens appartenant à ces personnes, et aux personnes et entités qui leur sont associées, ou contrôlés, directement ou indirectement, par elles³⁷.

Dans sa réponse à l'examen de 2007 de la *Loi antiterroriste*, le gouvernement du Canada faisait observer qu'en l'absence d'un consensus international au sujet de l'identification ou de la désignation des entités en cause, le Conseil de sécurité a laissé aux États membres le soin de décider quelles entités doivent être inscrites sur la liste³⁸. Cela tenait au fait que, bien souvent, tous ne s'entendaient pas sur le fait qu'un groupe était un groupe terroriste. Les TLET en sont un exemple. Le Canada ne les a pas inscrits sur la liste avant 2006, soit plusieurs années après d'autres pays.

33 Ce n'est mentionné dans aucune disposition particulière, mais le ministre des Affaires étrangères est le seul ministre mentionné dans ce règlement.

34 D.O.R.S./99-444, art. 5.3(1).

35 D.O.R.S./2001-360.

36 Réponse du Canada au rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 11.

37 Art. 1 c), en ligne : Nations Unies <[http://www.un.org/french/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373\(2001\)](http://www.un.org/french/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373(2001))> (consulté le 13 février 2009).

38 Réponse du Canada au rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 11.

Chaque pays décide quelles entités il inscrira sur sa liste en vertu de la résolution 1373 (par exemple en vertu du RARNULT au Canada). Les pressions exercées entre les pays amènent souvent les pays récalcitrants à inscrire certaines entités sur leur liste. En vertu du RARNULT, le gouverneur en conseil peut, sur la recommandation du ministre des Affaires étrangères, inscrire sur la liste le nom d'une personne ou d'une entité s'il est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle s'est livrée à certaines des activités terroristes précisées dans le RARNULT³⁹. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) est le principal responsable du processus d'inscription sur la liste régie par le RARNULT.

Les conséquences de l'inscription sur la liste sont principalement le blocage de biens et l'interdiction de recueillir des fonds⁴⁰. Les exigences en matière de blocage de biens énoncées aux articles 3 et 4 du RARNULT sont similaires à celles qui sont énoncées dans le RARNUAT. Entre autres restrictions, le RARNULT interdit à toute personne au Canada ou à tout Canadien à l'étranger d'effectuer une opération portant sur les biens d'une personne inscrite ou de lui fournir des services financiers. En outre, comme le RARNUAT, le RARNULT impose une « obligation de vérification » (article 7) et une « obligation de communication » (article 8)⁴¹. En somme, ces dispositions du RARNULT s'appliquent d'une façon presque identique aux dispositions du RARNUAT.

2.4.3 Processus d'inscription en vertu du Code criminel

La *Loi antiterroriste* a permis la création d'un troisième processus d'inscription, exclusivement canadien, régi par le *Code criminel*. Ce troisième processus permet au Canada, considère-t-on, de remplir en bonne partie son obligation de mettre en œuvre à la fois la résolution 1373 du Conseil de sécurité et la *Convention sur la répression du financement du terrorisme*. Le *Code criminel* prévoit des conséquences plus importantes que le blocage des biens et l'interdiction de recueillir des fonds.

L'article 83.05 du *Code criminel* autorise le gouverneur en conseil à établir une liste d'entités sur la recommandation du ministre de la Sécurité publique⁴², et non sur la recommandation du ministre des Affaires étrangères comme c'est le cas aux termes du RARNULT. Pour qu'une entité soit incluse sur la liste prévue

³⁹ D.O.R.S./2001-360, art. 2(1).

⁴⁰ Réponse du Canada au rapport de la Chambre des communes sur la Loi antiterroriste, p. 12.

⁴¹ Une modification de la LRPCFAT énoncée dans le projet de loi C-25 stipule qu'une déclaration doit être faite à CANAFE si une personne ou une entité est visée par cette loi : consulter le projet de loi C-25, art. 6, modification apportée à l'art. 7.1(1) de la LRPCFAT.

⁴² Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a changé de nom pour celui de ministre de la Sécurité publique. Son ministère, Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC), a pris le nom de Sécurité publique Canada (SP). Toute allusion à SPPCC dans le présent document devrait être lue comme se rapportant à Sécurité publique Canada (SP). Avant ce changement, SPPCC a intégré les « activités de base de l'ex-ministère du Solliciteur général [du Canada] à celles du Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile et du Centre national de prévention du crime » : Sécurité publique et Protection civile Canada, Rapport sur les plans et les priorités 2004-2005, en ligne : <http://ww2.ps-sp.gc.ca/publications/corporate/rpp_2004_f.asp> (consulté le 18 février 2009).

par le *Code criminel*, le gouverneur en conseil doit avoir des motifs raisonnables de croire que l'entité « sciemment, [...] s'est livrée ou a tenté de se livrer à une activité terroriste, y a participé ou l'a facilitée » ou que « sciemment, elle agit [au nom de ce genre d'entité] sous sa direction ou en collaboration avec elle ».

Le gouvernement du Canada affirme que « le régime du *Code criminel* concernant la liste comporte aussi une norme plus élevée, soit le fait de croire que l'intéressé a, sciemment, participé à une activité terroriste ou agi au nom d'une entité terroriste. Par contre, la norme relative au mécanisme du RARNUAT est fondée sur les exigences de la Résolution 1373⁴³ ».

Le paragraphe 83.01(1) du *Code criminel* définit le terme « entité inscrite » comme une « entité inscrite sur la liste établie par le gouverneur en conseil en vertu de l'article 83.05 ». Le paragraphe 83.01(1) définit le terme « groupe terroriste » de façon à ce qu'une entité inscrite soit incluse. De ce fait, une entité inscrite sur la liste en vertu de l'article 83.05 est par définition un groupe terroriste aux termes du *Code criminel*. En date de février 2009, 41 groupes étaient inscrits sur la liste⁴⁴. Ces définitions aident les procureurs canadiens du fait qu'ils n'ont pas à prouver indépendamment que l'entité est un groupe terroriste. Si l'entité est inscrite en vertu du *Code criminel*, l'entité est considérée comme un groupe terroriste.

L'article 83.08 interdit à toute personne au Canada et à tout Canadien à l'étranger d'effectuer sciemment une opération portant sur des biens appartenant à des groupes terroristes ou de leur fournir sciemment des services financiers ou connexes. Les contrevenants risquent de se voir imposer une amende, une peine d'emprisonnement ou les deux. L'article 83.11 exige qu'un certain nombre d'entités déclarantes vérifient de façon continue si elles ont ce genre de biens en leur possession. Les entités doivent présenter mensuellement des rapports à leurs organismes de surveillance, comme le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF). Les entités déclarantes décrites au paragraphe 83.11 ont des obligations similaires en matière de déclaration en vertu de la LRPCFAT (les obligations en vertu de la LRPCFAT sont analysées au chapitre III). La principale différence entre les obligations de déclaration imposées par la LRPCFAT et celles imposées par l'article 83.11 du *Code criminel* est que ces dernières s'appliquent principalement aux institutions où l'on effectue des dépôts.

L'article 83.1 oblige également toute personne au Canada à communiquer au commissaire de la GRC et au directeur du SCRS l'existence de biens qui sont en leur possession et qui, à sa connaissance, appartiennent à un groupe terroriste ou qui sont à sa disposition, directement ou non. En outre, toute personne ou entité tenue de communiquer des renseignements selon l'article 83.1 doit également faire une déclaration à CANAFE si elle est également visée par la LRPCFAT⁴⁵.

⁴³ Réponse du Canada au rapport de la Chambre des communes sur la Loi antiterroriste, p. 13.

⁴⁴ *Règlement établissant une liste d'entités*, D.O.R.S./2002-284.

⁴⁵ LRPCFAT, art. 7.1.

Par ailleurs, pour assurer le respect de la *Charte*⁴⁶, le *Code criminel* prévoit des procédures permettant aux entités inscrites sur la liste d'en être radiées. En vertu du paragraphe 83.05(2) du *Code criminel*, l'entité peut demander au ministre de la Sécurité publique d'envisager de recommander une radiation dans les 60 jours. Il existe un processus similaire à l'article 83.07 pour les cas d'erreur sur la personne. Aux termes de l'article 83.06, l'entité peut demander un contrôle judiciaire de l'inscription sur la liste, même si elle doit le faire de façon à permettre au juge d'examiner des renseignements qui ne lui sont pas communiqués au motif qu'une communication porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui⁴⁷. Le *Code criminel* exige également que le ministre de la Sécurité publique examine la liste tous les deux ans⁴⁸.

Le tableau suivant, préparé par Sécurité publique Canada, illustre le processus d'inscription des entités régi par le *Code criminel*⁴⁹ :

PROCÉDURE D'INSCRIPTION DES ENTITÉS EN VERTU DU CODE CRIMINEL

IDENTIFICATION DU CAS

- Le SCRS ou la GRC identifie, examine, évalue et analyse le cas à des fins d'inscription sur la liste.

CONSULTATION

- Le SCRS et la GRC se consultent et échangent de l'information dans la mesure du possible relativement à une inscription éventuelle.

PRÉPARATION D'UN RAPPORT SUR LE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ (RRS)

- Approbation interne du SCRS et de la GRC, y compris un examen juridique interne.
- Vérification juridique indépendante par le ministère de la Justice.
- Rédaction du RRS devant être signé par le directeur du SCRS ou le commissaire de la GRC.
- Envoi du RRS, après sa signature, au sous-ministre (SM) de Sécurité publique Canada.

⁴⁶ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.)*, c. 11.

⁴⁷ Des intervenants spéciaux ayant une autorisation de sécurité pourraient jouer un rôle utile dans ce genre de procédures. Ils pourraient contester les renseignements à l'appui de l'inscription sur la liste tout en évitant la communication d'autres renseignements, dont certains peuvent avoir été donnés au Canada par des alliés à condition qu'ils ne soient pas divulgués.

⁴⁸ L.R.C. 1985, c. C-46, art. 83.05(9).

⁴⁹ Pièce P-383, onglet 11 : Public Safety Canada's Submission to the Commission of Inquiry into the Investigation of the Bombing of Air India Flight 182, 24 octobre 2007, p. 3.

NOTIFICATION À LA COMMUNAUTÉ INTERMINISTÉRIELLE

- Le SM de Sécurité publique convoque une réunion des SM membres du comité interministériel sur l'établissement de la liste.
- Les SM reçoivent des copies de la note explicative, de l'identification de l'entité et de ses pseudonymes ainsi que le résumé de la page Internet proposée.

AVIS AU MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

- Le ministère de la Sécurité publique présente le RRS et d'autres documents pertinents au ministre.
- Le ministre de la Sécurité publique décide s'il faut présenter une recommandation au gouverneur en conseil.

DÉCISION DU GC

- Recommandation présentée au gouverneur en conseil.
- Le gouverneur en conseil pèse le pour et le contre et approuve/rejette la proposition de règlement pour inscrire l'entité sur la liste.
- Le règlement est en vigueur lorsqu'il est enregistré auprès du Bureau du Conseil privé.
- Publication dans la *Gazette du Canada*.

Pour faire connaître les noms des entités inscrites en vertu du *Code criminel*, du RARNULT et du RARNUAT, le BSIF met régulièrement à jour des listes regroupées sur son site Internet⁵⁰.

Étant donné que les pays élaborent leur propre processus d'inscription en application de la résolution 1373 et parfois de leur propre législation nationale (comme le processus sous le régime du *Code criminel* au Canada), il se peut que les listes des différents pays ne soient pas identiques, à l'exception des listes établies conformément à la résolution 1267 du Conseil de sécurité.

2.5 Conclusion

Avant 2001, comme la plupart des pays, le Canada n'interdisait pas expressément le financement du terrorisme. La Loi antiterroriste de 2001 a inscrit de nouveaux crimes concernant le financement du terrorisme et établi un processus d'inscription des groupes terroristes et de nouvelles obligations de déclaration des opérations financières. De plus, des dispositions permettent de refuser ou de

⁵⁰ En ligne : Bureau du surintendant des institutions financières <http://www.osfi-bsif.gc.ca/osfi/index_f.aspx?DetailID=525> (consulté le 17 février 2009).

révoquer le statut d'organisme de bienfaisance si l'organisme mène des activités de terrorisme. Ces nouvelles dispositions, qui constituent une arme contre le phénomène complexe du financement du terrorisme, permettent également au Canada de respecter ses obligations internationales touchant la répression du financement du terrorisme. Comme il en sera question dans les prochains chapitres, les efforts déployés pour combattre le terrorisme nécessitent une collaboration entre de nombreux organismes gouvernementaux et entités du secteur privé.

VOLUME CINQ

LE FINANCEMENT DU TERRORISME

CHAPITRE III : RÔLE DES MINISTÈRES ET ORGANISMES FÉDÉRAUX DANS LA RÉPRESSION DU FINANCEMENT DU TERRORISME

De nombreux ministères et organismes fédéraux¹ interviennent dans les dossiers liés à la sécurité nationale :

- Agence des services frontaliers du Canada (ASFC);
- Agence du revenu du Canada (ARC);
- Bureau du Conseil privé (BCP);
- Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF);
- Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE);
- Centre de la sécurité des télécommunications Canada (CST)²;
- Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM);
- Gendarmerie royale du Canada (GRC)³;
- ministère de la Défense nationale (MDN) et Forces canadiennes (FC);
- ministère de la Justice (ministère de la Justice Canada);
- ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI);
- ministère des Finances (ministère des Finances Canada);
- ministère des Pêches et des Océans/Garde côtière canadienne;
- Sécurité publique Canada (SP);
- Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS).

Ce chapitre porte sur le rôle de ces nombreux organismes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme. Le rôle de l'Agence du revenu du Canada (ARC) est étudié séparément, au chapitre VI.

¹ Pour simplifier la présentation de ce chapitre, nous employons les mots « ministère » et « organisme » de façon interchangeable. L'un comprend l'autre lorsque le contexte s'y prête.

² Le sigle officiel est maintenant CSTC, mais CST est encore utilisé couramment.

³ Les organismes de la liste ne sont pas nécessairement classés selon leur importance par rapport à leur rôle en matière de lutte contre le financement du terrorisme. D'autres rapports et documents décrivent les rouages de ces organismes. Voir, par exemple, le rapport de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar intitulé *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la Gendarmerie royale du Canada en matière de sécurité nationale* (Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006) [*Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale*].

3.1 Ministère des Finances Canada

C'est le ministère des Finances qui est responsable de l'ensemble de l'initiative du gouvernement visant à lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme⁴. En 2000, ce ministère s'est vu confier la responsabilité de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent, par la suite rebaptisée Initiative canadienne de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes après la promulgation de la *Loi antiterroriste*⁵, en 2001. Deux groupes, à savoir Crimes financiers – Domestique et Crimes financiers – International, sont responsables des questions portant sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Ils relèvent de la Division du secteur financier du ministère des Finances⁶.

Le ministre des Finances rend compte au Parlement des activités de CANAFE et du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF)⁷.

Le Canada n'est pas le seul pays où un ministère, comme le ministère des Finances, joue un rôle important d'orientation et de coordination à l'égard du financement du terrorisme⁸. Le ministère des Finances assume des responsabilités très variées en matière de réglementation et de supervision du secteur financier et d'élaboration de politiques. Il étudie les initiatives de sécurité proposées pour en évaluer les coûts, l'efficacité et les répercussions possibles sur l'économie⁹. Dans le cadre de ce rôle, il veille à l'élaboration de politiques relatives à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*¹⁰ (la LRPCFAT) et aux règlements connexes¹¹. Cette loi et les règlements qui s'y rattachent servent de cadre aux initiatives canadiennes de lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent¹².

Le ministère des Finances est également responsable de la coordination des activités liées à l'Initiative canadienne de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, entre autres les consultations auprès

4 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6752.

5 L.C. 2001, c. 41.

6 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6750-6751.

7 *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, art. 2, par. 42(1) [LRPCFAT]; *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières*, L.R.C. 1985, c. 18 (3^e suppl.), partie I, art. 3, par. 4(1) [*Loi sur le BSIF*].

8 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, p. 6752. Des exemples aux États-Unis et en Grande-Bretagne sont exposés par Michael Jacobson dans *Extremism's Deep Pockets: The growing challenge of fighting terrorist financing*, en ligne : The Politic <<http://thepolitic.org/content/view/91>> (consulté le 3 juin 2009).

9 *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la Gendarmerie royale du Canada en matière de sécurité nationale*, p. 237-238.

10 L.C. 2000, c. 17.

11 *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (RRPCFAT), D.O.R.S./2002-184.

12 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6752.

des intervenants¹³. Le but de l'Initiative est de protéger le secteur financier du Canada contre les actes illicites, pour préserver son intégrité¹⁴.

L'Initiative de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes est une initiative « horizontale », ce qui signifie que le ministère des Finances y collabore avec d'autres organismes. Les activités touchant le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme de bon nombre de ces organismes sont financées à partir du budget de l'Initiative, sans toutefois que des sommes précises ne soient affectées expressément à une des deux catégories d'activités¹⁵. Les organismes peuvent donc financer l'un ou l'autre de ces deux volets de l'Initiative. Puisque aucune somme précise n'est allouée à la détection du financement du terrorisme, les organismes peuvent consacrer les fonds principalement à la lutte contre le blanchiment d'argent, de sorte que la détection du terrorisme risque d'être sous-financée. Le tableau suivant¹⁶ énumère les organismes qui reçoivent des fonds tirés du budget de l'Initiative :

Initiative de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes

Partenaires financés	Financement annuel (en milliers de dollars)			
	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Ministère des Finances	1 800	1 800	1 800	1 800
Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE)	37 500	38 600	37 400	37 500
Gendarmerie royale du Canada (GRC)	15 600	12 000	12 000	12 000
Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)	7 800	7 700	7 700	7 700
Agence du revenu du Canada (ARC)	2 200	2 200	2 200	2 200
Ministère de la Justice et Service des poursuites pénales du Canada	2 300	2 300	2 300	2 300

13 Pièce P-227, onglet 3 : mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, 28 février 2007, para. 4.25 [Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes].

14 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6753.

15 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6754-6755.

16 Pièce P-227, onglet 2 : présentation du ministère des Finances, diapositive 2 [Présentation du ministère des Finances].

D'autres organismes participent à l'Initiative, mais ne sont pas financés à partir de son budget. Mentionnons le MAECI, Sécurité publique Canada, le SCRS et le BSIF¹⁷. CANAFE, le MAECI et Sécurité publique reçoivent du financement par l'entremise d'un programme distinct – l'Initiative de sécurité publique et d'antiterrorisme. Le SCRS reçoit également des fonds pour financer le nombre croissant d'activités qu'il réalise afin de lutter contre le financement du terrorisme¹⁸.

Les activités du Groupe d'action financière (GAFI) et du ministère des Finances sont étroitement liées. Les pays membres suivent les recommandations du GAFI en ce qui a trait au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme. Pour sa part, le ministère des Finances Canada évalue la vulnérabilité au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme des secteurs financiers pour déterminer si ces derniers doivent être assujettis à des lois antiterroristes.

Le ministère des Finances ne recueille pas de renseignements, mais il utilise de l'information fournie par les organismes d'application de la loi et du renseignement pour effectuer ses évaluations¹⁹. Il passe régulièrement en revue ce qui se dit dans les médias internationaux et obtient de l'information sur le financement du terrorisme grâce à ses relations avec le GAFI²⁰. Le ministère ne possède pas de pouvoir d'enquête²¹.

Dans le cadre de l'élaboration de politiques, le ministère des Finances met en œuvre des activités de sensibilisation auprès des entités déclarantes du secteur privé, qu'il appelle ses « partenaires ». Diane Lafleur, directrice de la Division du secteur financier au ministère, a témoigné que ces entités, à titre de premiers points de contact, jouent un rôle essentiel dans le programme de lutte contre le financement du terrorisme²². Elle a déclaré que le programme ne pouvait être efficace sans leur engagement et que le ministère des Finances collaborait étroitement avec elles pour élaborer des politiques qui tiennent compte des différents milieux d'affaires, afin d'éviter d'établir [traduction] « des règles extraordinaires qui ne peuvent être gérées et, donc, qui ne produisent aucun résultat et sont inefficaces²³ ». M^{me} Lafleur croit également que CANAFE est un important partenaire du ministère en ce qui a trait à l'élaboration de politiques²⁴.

En 2004, le ministère des Finances était chargé de la coordination des examens de l'Initiative canadienne de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes effectués par EKOS, un organisme de

17 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6755.

18 Pièce P-439 : réponse du ministère des Finances aux questions additionnelles de la Commission, question 1 c) [Réponse du ministère des Finances aux questions additionnelles de la Commission].

19 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6788-6789.

20 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6788.

21 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6751, 6785.

22 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6752-6753.

23 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6756.

24 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6786.

recherche sociale, et par la vérificatrice générale. Le ministère devait également s'occuper de la suite à donner aux conclusions de ces examens et a publié un document de consultation sur l'avenir de l'Initiative et sur les modifications législatives proposées. Il a également consulté les entités déclarantes du secteur privé. Avec l'appui d'autres organismes, le ministère a dirigé la participation du gouvernement à l'évaluation parlementaire quinquennale de l'Initiative et a orienté le processus d'élaboration de politiques qui a débouché sur l'adoption du projet de loi C-25²⁵ en 2006.

Le ministère a dirigé les interventions du gouvernement visant à amener le GAFI à revoir ses critiques initiales, formulées en 2008, à propos de la lutte que fait le Canada au financement du terrorisme. Il était également responsable de la réponse du Canada aux conclusions et recommandations définitives issues de l'évaluation mutuelle 2008 du GAFI.

Le ministère des Finances est donc responsable de l'élaboration des politiques concernant le programme canadien de lutte contre le financement du terrorisme. À ce titre, il est chargé de deux comités interministériels dont les mandats portent sur le sujet. Un représentant du ministère préside ces deux comités²⁶. Le ministère est également responsable du travail concernant le « cadre de gestion du rendement » de l'Initiative.

Le ministère des Finances Canada assume également de multiples responsabilités à l'échelle internationale. C'est le ministère responsable de la délégation canadienne auprès du GAFI, du Groupe d'action financière des Caraïbes et du Groupe Asie-Pacifique sur le blanchiment de capitaux. Il s'occupe également des questions de lutte contre le financement du terrorisme qui intéressent d'autres groupements et organismes internationaux, dont le G7, le G8, le G20, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, les Nations Unies, l'Organisation des États américains, la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues, le Secrétariat du Commonwealth, tous les organismes régionaux assimilés au GAFI et diverses autres organisations de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme²⁷.

25 *Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi sur l'impôt sur le revenu et une autre loi en conséquence*, L.C. 2006, c. 12 [Projet de loi C-25].

26 Ces comités sont le Comité interministériel de coordination sur les crimes financiers et le Comité directeur interministériel sur les crimes financiers (Comité directeur des SMA).

27 Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, para. 4.27.

3.2 Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE)

3.2.1 Rôle, buts, structure et aperçu

Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) est l'unité du renseignement financier du Canada²⁸. Les unités du renseignement financier (URF), parfois aussi appelées cellules de renseignements financiers (CRF), ont trois principales fonctions :

- servir d'organe centralisé d'archivage des renseignements financiers;
- analyser les renseignements financiers;
- faciliter la diffusion des résultats de ces analyses²⁹.

Les URF peuvent également surveiller les programmes de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes afin de s'assurer que ceux-ci respectent les exigences du GAFI. Elles peuvent bloquer les opérations, geler les comptes de banque et former le personnel qui travaille au sein des secteurs financier, de la recherche et de la sensibilisation du public³⁰.

CANAFE est un organisme de renseignement qui reçoit de l'information financière d'entités du secteur privé et d'organismes gouvernementaux et qui produit des renseignements financiers³¹. Le Canada a créé CANAFE en réponse à la recommandation 26 des « 40 recommandations » du GAFI concernant le blanchiment d'argent :

Les pays devraient mettre en place une CRF [cellule de renseignements financiers] qui serve de centre national pour recueillir (et, dans les cas prévus, de solliciter), analyser et transmettre les déclarations d'opérations suspectes et d'autres informations concernant les actes susceptibles d'être constitutifs de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme³².

CANAFE est un des nombreux organismes fédéraux que le Parlement a créés afin de lutter contre le financement du terrorisme. La preuve du succès de

²⁸ La plupart des lois canadiennes portant sur le financement du terrorisme ont fait l'objet de chapitres précédents du présent rapport, mais en bonne partie, plus particulièrement en ce qui concerne la LRPCFAT, elles ne s'appliquent qu'aux activités de CANAFE. Cette section porte donc sur les détails de la LRPCFAT.

²⁹ Jae-myong Koh, *Suppressing Terrorist Financing and Money Laundering* (Berlin, Springer, 2006), p. 54. [J. Koh, *Suppressing Terrorist Financing and Money Laundering*]

³⁰ J. Koh, *Suppressing Terrorist Financing and Money Laundering*, p. 54.

³¹ Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6950.

³² Les « 40 recommandations » du GAFI se trouvent en ligne, sur le site du Groupe d'action financière, à <http://www.fatf-gafi.org/document/23/0,3343,fr_32250379_32236920_34920215_1_1_1,00.html> (consulté le 14 septembre 2009).

CANAFE réside dans les renseignements financiers importants que le Centre a produits et dans les liens qu'il a été en mesure d'établir entre différentes personnes, organisations et opérations qui ont permis d'alimenter les enquêtes des organismes d'application de la loi et de sécurité³³. CANAFE croit que ses activités favorisent l'instauration d'un environnement hostile et dissuasif pour ceux qui veulent utiliser les circuits financiers légitimes dans le but de recycler des fonds ou de financer des activités terroristes³⁴ et que, sans sa contribution, la GRC et le SCRS auraient beaucoup plus de mal à obtenir de l'information et des renseignements financiers³⁵.

En 1997, une évaluation du GAFI critiquait le programme canadien de lutte contre le blanchiment d'argent, en partie l'absence d'URF au Canada. En réponse à cette évaluation et aux « 40 recommandations » du GAFI, le Canada a créé CANAFE en juillet 2000, par l'entremise de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*. Les activités initiales de CANAFE visaient uniquement le blanchiment d'argent. En 2001, la *Loi antiterroriste* ajoutait la détection du financement du terrorisme au mandat du Centre. La loi habilitante de CANAFE est alors devenue la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*.

CANAFE a commencé ses activités en octobre 2001³⁶. Il s'agit donc d'un jeune organisme³⁷. Le travail qu'effectue CANAFE en matière de détection du financement du terrorisme est encore plus récent. De plus, la mise en œuvre de son rôle et de ses responsabilités, juridiques et opérationnels, s'est faite par étape.

La mission de CANAFE est de faciliter la lutte contre le crime financier, que se soit le blanchiment d'argent ou le financement des activités terroristes. Le Centre participe souvent à des examens du programme canadien de lutte contre le terrorisme, dont l'évaluation mutuelle 2008 du GAFI. CANAFE reçoit beaucoup plus que la moitié des fonds fédéraux alloués chaque année à l'Initiative canadienne de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes.

De manière générale, le rôle de CANAFE est le suivant :

³³ Témoignage de Janet DiFrancesco, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6957.

³⁴ Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, *Rapport sur les plans et les priorités pour les années 2007-2008 à 2009-2010*, p. 7, en ligne : Secrétariat du Conseil du Trésor <<http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0708/fintrac-canafe/fintrac-canafe-fra.pdf>> (consulté le 3 juin 2009) [Rapport sur les plans et les priorités de CANAFE pour les années 2007-2008 à 2009-2010]; témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6952.

³⁵ Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6979.

³⁶ Rapport du Canada au Comité des Nations Unies contre le terrorisme présenté en application de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, S/2004/132, p. 3, en ligne : Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité des Nations Unies <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2004/132> (consulté le 17 septembre 2009).

³⁷ Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6967.

En tant qu'URF du Canada, le Centre a pour rôle de protéger le système financier du Canada en contribuant à la mise en place d'un environnement plus hostile au blanchiment d'argent et au financement des activités terroristes au Canada, en favorisant la sécurité publique et la sécurité nationale des Canadiens, et en veillant à la protection des renseignements personnels³⁸.

La LRPCFAT précise les objectifs que doit atteindre CANAFE, et parle d'un organisme indépendant qui :

a) est autonome et indépendant de tout organisme chargé de l'application de la loi et des autres entités à qui il est autorisé à communiquer des renseignements;

b) recueille, analyse, évalue et communique des renseignements pour la détection, la prévention et la dissuasion en matière de recyclage des produits de la criminalité;

c) assure la protection nécessaire aux renseignements personnels qui relèvent de lui;

d) sensibilise le public aux questions liées au recyclage des produits de la criminalité;

e) procède à des contrôles d'application de la partie I de la *Loi* [qui précise les obligations des entités déclarantes]³⁹.

Le rapport annuel de CANAFE pour 2008 décrit les activités menées par l'organisme de la façon suivante :

- recevoir les déclarations d'opérations financières conformément à la *Loi* et aux règlements connexes et assurer la protection des renseignements personnels qu'il détient;
- assurer la conformité des entités déclarantes à la *Loi* et aux règlements connexes;
- produire des renseignements financiers se rapportant à des cas présumés de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes ou à d'autres menaces pour la sécurité du Canada;
- effectuer des recherches et analyser les données provenant de diverses sources d'information qui apportent des éclaircissements sur les tendances et les modes opératoires du crime financier;

³⁸ Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, *Rapport ministériel sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2007*, p. 6, en ligne : <<http://www.fintrac.gc.ca/publications/DPR/2007/DPR-fra.pdf>> (consulté le 14 septembre 2009) [Rapport ministériel sur le rendement de CANAFE pour 2006-2007].

³⁹ LRPCFAT, art. 40.

- sensibiliser le public aux questions liées au blanchiment d'argent et au financement des activités terroristes⁴⁰.

Le mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes donne une description un peu plus détaillée des responsabilités de CANAFE :

- recevoir et analyser les déclarations d'opérations financières transmises par les entités déclarantes conformément à la *Loi* et aux règlements connexes, les déclarations de mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets et l'information reçue de partenaires nationaux et internationaux et du grand public;
- fournir aux services de police nationaux et aux unités du renseignement financier étrangères (avec qui une entente a été conclue à cette fin) des renseignements financiers que le Centre croit être utiles à une enquête ou à une poursuite relative à une infraction de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes;
- fournir au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) les renseignements financiers que le Centre croit être liés à une menace pour la sécurité du Canada, dont de l'information sur les activités présumées de financement du terrorisme;
- fournir à l'ARC des renseignements sur des cas présumés de financement d'activités terroristes concernant des organismes à but non lucratif, en vertu d'une modification apportée à la LRPCFAT⁴¹;
- aider le Canada à respecter ses engagements internationaux et à participer à la lutte contre le crime transnational, et surtout contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes⁴².

CANAFE a précisé ses trois priorités dans le *Rapport sur les plans et les priorités pour les années 2007-2008 à 2009-2010* :

- communiquer en temps opportun des renseignements financiers de grande qualité aux organismes d'application de la loi, de sécurité et de renseignement ainsi qu'aux unités du renseignement financier d'autres pays;
- assurer la conformité à la *Loi* [LRPCFAT];

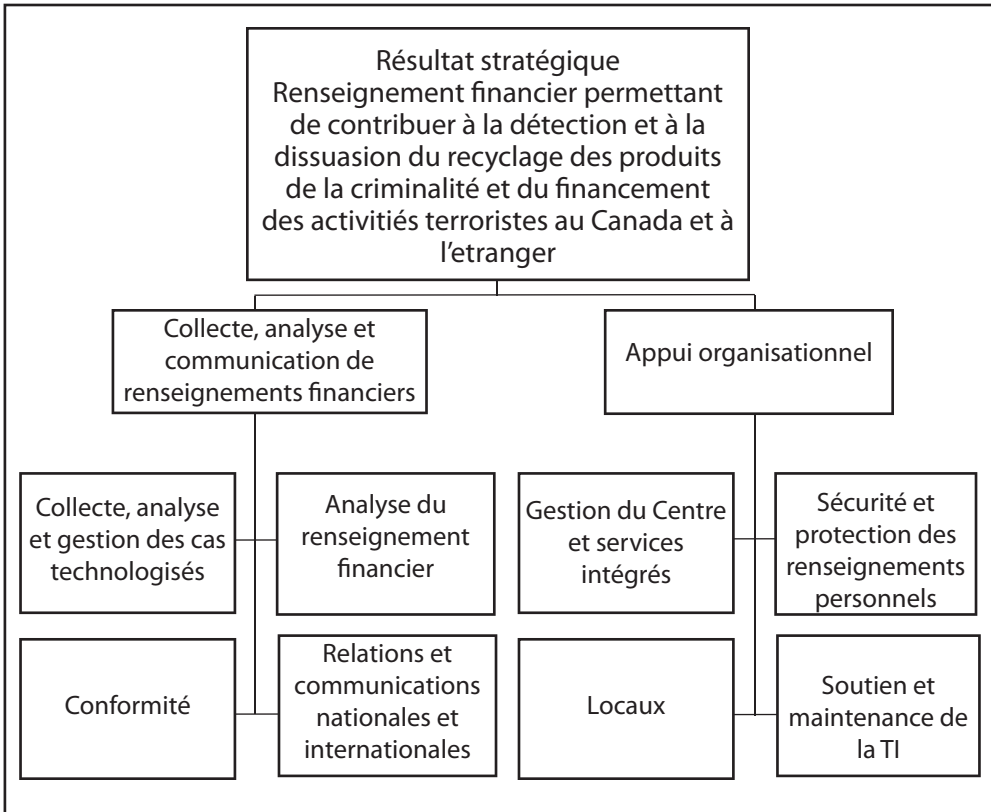
⁴⁰ Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, *Rapport annuel 2008* de CANAFE, page suivant la page couverture, en ligne : Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada <<http://www.fintrac.gc.ca/publications/ar/2008/ar-fra.pdf>> (consulté le 24 février 2009) [Rapport annuel 2008 de CANAFE].

⁴¹ Cette modification a été apportée par le projet de loi C-25.

⁴² Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, par. 4.29.

- communiquer des renseignements stratégiques sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes aux partenaires, aux autres parties intéressées et au grand public⁴³.

CANAFE i) communique des renseignements (à partir de son analyse des renseignements qu'il détient ou qu'il reçoit concernant des opérations financières) à des organismes comme la GRC, le SCRS, l'ARC, le CST et l'ASFC; ii) rédige des documents faisant état de macroanalyses et de recherches sur le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. L'« architecture des activités de programme » de CANAFE est illustrée ci-après⁴⁴ :



⁴³ Rapport sur les plans et les priorités de CANAFE pour les années 2007-2008 à 2009-2010, p. 6.

⁴⁴ Rapport sur les plans et les priorités de CANAFE pour les années 2007-2008 à 2009-2010, p. 28.

Le ministre des Finances est responsable de CANAFE et rend compte au Parlement de ses activités⁴⁵. Il aurait pu être logique de placer CANAFE, l'organisme central selon la LRPCFAT, sous l'égide de Sécurité publique Canada, qui chapeaute d'autres organismes ayant des responsabilités importantes en matière de lutte contre le terrorisme. Toutefois, le ministère des Finances, qui réglemente de nombreux aspects du secteur financier, est mieux placé pour traiter avec les entités déclarantes du domaine financier.

CANAFE agit à titre de mandataire de la Couronne⁴⁶ et est « autonome et indépendant de tout organisme chargé de l'application de la loi et des autres entités à qui il est autorisé à communiquer des renseignements⁴⁷ ». Une des raisons pour lesquelles le ministère des Finances a été désigné responsable de la supervision du Centre était que l'on voulait éviter les conflits d'intérêts, réels ou apparents, qui auraient pu surgir si CANAFE avait fait partie d'un ministère ou organisme pouvant tirer profit de ses communications. Sous l'égide du ministère des Finances, CANAFE est indépendant des organismes d'application de la loi⁴⁸.

En plus de présenter ses rapports au Parlement par l'entremise du ministre des Finances, CANAFE entretient une étroite relation de travail avec le ministère même⁴⁹. Toutefois, les représentants de ce ministère ne participent pas aux activités de CANAFE et n'ont pas accès aux données que transmettent les entités déclarantes au Centre⁵⁰.

CANAFE entretient également des relations avec plusieurs services des gouvernements fédéral et provinciaux⁵¹, ainsi qu'avec des organisations internationales et des organismes étrangers⁵².

CANAFE est une URF de type « administratif », le modèle d'URF le plus courant à l'échelle internationale⁵³. Cela signifie, entre autres, qu'il est indépendant des organismes d'application de la loi et de renseignement et des autres organisations à qui il communique des renseignements. C'est donc dire également que CANAFE est un organisme de réglementation autonome qui

45 LRPCFAT, art. 2, par. 42(1).

46 LRPCFAT, art. 41(2).

47 LRPCFAT, art. 40a).

48 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6760-6761.

49 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6786.

50 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6787; témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7003.

51 Il s'agit par exemple des organismes nationaux et provinciaux de réglementation, de la GRC et des services de police provinciaux et municipaux, de l'ASFC, de l'ARC, du ministère des Finances, du ministère de la Justice, de Sécurité publique Canada, du MAECI, du Bureau du Conseil privé et du Conseil du Trésor : Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, *Rapport annuel 2006* de CANAFE, p. 7, en ligne : <<http://www.fintrac.gc.ca/publications/ar/2006/ar-fra.pdf>> (consulté le 3 juin 2009) [rapport annuel 2006 de CANAFE].

52 Y compris les unités du renseignement financier étrangères, le Groupe Egmont des URF, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et le Programme mondial contre le blanchiment de l'argent des Nations Unies : rapport annuel 2006 de CANAFE, p. 7.

53 Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7006-7007.

doit s'assurer que les entités déclarantes respectent la LRPCFAT et analyser les renseignements qu'il reçoit d'elles. Il existe d'autres modèles d'URF moins répandus, à savoir les URF de type « policier », qui font partie d'un appareil plus vaste d'application de la loi, et les URF de type « judiciaire », qui relèvent du ministère public.

Chaque modèle offre différents avantages. Certains croient que les entités déclarantes du secteur privé font davantage confiance aux URF de type administratif, car elles font office de tampon entre les entités et les organismes d'application de la loi, ce qui permet des échanges plus efficaces de renseignements avec les URF étrangères. Toutefois, une URF de type administratif ne possède pas les mêmes pouvoirs que celles des deux autres types et peut ne pas être en mesure de communiquer des renseignements aux organismes d'application de la loi aussi efficacement qu'une URF chargée d'appliquer la loi⁵⁴.

Mark Potter, directeur adjoint du Groupe des relations gouvernementales à CANAFE, a parlé des liens internationaux qu'entretient CANAFE dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme :

[Traduction]

Je crois que nous sommes tous conscients du fait que nous faisons partie d'un réseau mondial et que les blanchisseurs de fonds et les financiers du terrorisme sont à l'affût des défauts dans la cuirasse. Grâce à la coopération, au niveau de l'établissement des politiques et des normes par l'entremise de groupes comme le GAFI et au niveau opérationnel par l'entremise de groupes comme [le Groupe Egmont de cellules de renseignements financiers], nous sommes en mesure de mettre en commun efficacement de l'information, ainsi que des pratiques exemplaires en matière de formation et de technologie de l'information et, par conséquent, de tous avoir à peu près les mêmes capacités pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme à l'échelle mondiale⁵⁵.

Depuis juin 2002, CANAFE fait partie du Groupe Egmont de cellules de renseignements financiers (le Groupe Egmont), une organisation internationale créée en 1995 pour encourager la communication et améliorer l'échange

⁵⁴ Pour connaître les avantages et les inconvénients des différents types d'URF, consulter le document du Fonds monétaire international/Groupe de la Banque mondiale intitulé *Les cellules de renseignements financiers – Tour d'horizon*, p. 10-19, en ligne : Fonds monétaire international <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fiu/fra/FIUf.pdf>> (consulté le 8 août 2008) [Tour d'horizon des CRF par le FMI/la Banque mondiale]. Consulter également Jae-myong Koh, *Suppressing Terrorist Financing and Money Laundering*, p. 54-55.

⁵⁵ Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7006.

d'information, de renseignements et d'expertise. Le Groupe Egmont réunit plus de 100 CRF, ou URF, partout dans le monde; il a « pour but de promouvoir les activités de ses membres en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes [...] [et] vise à favoriser la communication ainsi qu'à améliorer l'échange d'information, les activités de renseignement et les compétences au sein des CRF⁵⁶ ». La participation de CANAFE au Groupe Egmont représente un jalon important pour le Centre, car [traduction] « cela nous permet de renforcer nos relations avec des URF du monde entier et facilitera la conclusion d'ententes bilatérales d'échange de renseignements qui amélioreront les efforts déployés aux échelons national et international pour détecter, dissuader et prévenir le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes⁵⁷ ».

CANAFE collabore avec différentes URF étrangères, en plus d'utiliser les voies de coopération traditionnelles. Par exemple, en 2006-2007, CANAFE a travaillé avec son homologue australien, AUSTRAC⁵⁸, en vue de mettre à niveau la technologie et d'améliorer les capacités de saisie et d'analyse des données⁵⁹.

3.2.2 Les entités déclarantes et leurs obligations

La LRPCFAT impose aux entités des nombreux secteurs du domaine financier des obligations en matière de déclaration⁶⁰. Les entités déclarantes sont tenues de fournir à CANAFE des renseignements sur certaines opérations financières les concernant. Ces entités déclarantes comprennent les banques réglementées par le fédéral, les caisses populaires et d'épargne et de crédit réglementées par les provinces, les entreprises de services monétaires (ESM) et les courtiers en valeurs mobilières.

Les entités déclarantes ne font pas partie de CANAFE, mais sont essentielles aux activités du Centre. Elles fournissent la plupart des renseignements que reçoit CANAFE⁶¹ et sont devenues « les yeux et les oreilles » du Centre.

⁵⁶ Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, « CANAFE est membre du Groupe Egmont », en ligne : <<http://www.fintrac.gc.ca/publications/inter/egmont-fra.asp>> (consulté le 7 décembre 2007).

⁵⁷ En 2005-2006, le directeur de CANAFE était le président du Sous-comité d'Egmont chargé « d'amener le Groupe à devenir une institution plus durable et permanente. » : rapport annuel 2006 de CANAFE, p. 5.

⁵⁸ Martin Rudner a indiqué que [traduction] « l'unité du renseignement financier australienne est jugée être un exemple idéal, beaucoup plus solide et mieux en mesure de poursuivre, dans les deux sens du terme, les personnes qui participent au financement des activités terroristes » : témoignage de Martin Rudner, vol. 92, 10 décembre 2007, p. 12232.

⁵⁹ Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, *CANAFE – Rapport annuel 2007*, p. 2 et 25, en ligne : Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada <<http://www.canafe.gc.ca/publications/ar/2007/ar-fra.pdf>> (consulté le 3 juin 2009) [rapport annuel 2007 de CANAFE]; Rapport ministériel sur le rendement de CANAFE 2006-2007, p. 17.

⁶⁰ Bien que la plupart des entités déclarantes soient du secteur privé, le paragraphe 5(1) de la LRPCFAT exige également que « les ministères et mandataires de Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province qui se livrent à l'acceptation de dépôts, qui vendent des mandats-poste au public ou qui vendent des métaux précieux réglementaires, lorsqu'ils exercent les activités mentionnées aux règlements pris en vertu de l'alinéa 73(1)c) » transmettent aussi des déclarations.

⁶¹ LRPCFAT, art. 54.

L'article 5 de la *Loi* précise les entités qui sont tenues de transmettre des déclarations :

a) les banques régies par la *Loi sur les banques* et les banques étrangères autorisées, au sens de l'article 2 de cette loi, dans le cadre des activités que ces dernières exercent au Canada;

b) les coopératives de crédit, caisses d'épargne et de crédit et caisses populaires régies par une loi provinciale et les associations régies par la *Loi sur les associations coopératives de crédit*;

c) les sociétés d'assurance-vie et sociétés d'assurance-vie étrangères régies par la *Loi sur les sociétés d'assurances* ainsi que les sociétés d'assurance-vie régies par une loi provinciale;

d) les sociétés régies par la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*;

e) les sociétés de fiducie régies par une loi provinciale;

f) les sociétés de prêt régies par une loi provinciale;

g) les personnes qui se livrent au commerce des valeurs mobilières, y compris la gestion de portefeuille et la fourniture de conseils de placement;

h) les personnes qui se livrent aux opérations de change;

i) les personnes qui se livrent à l'exploitation d'une entreprise ou à l'exercice d'une profession visées par un règlement pris en vertu de l'alinéa 73(1)a);

j) les personnes qui se livrent à l'exploitation d'une entreprise ou à l'exercice d'une profession visées par un règlement pris en vertu de l'alinéa 73(1)b) lorsqu'elles exercent les activités mentionnées aux règlements;

k) les casinos, au sens des règlements, y compris ceux qui sont contrôlés par Sa Majesté ou dont elle est propriétaire;

l) les ministères et mandataires de Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province qui se livrent à l'acceptation de dépôts ou vendent des mandats-poste au public, lorsqu'ils exercent les activités mentionnées aux règlements pris en vertu de l'alinéa 73(1)c);

m) les employés des personnes et entités visées à l'un des alinéas a) à l) pour l'application de l'article 7 [qui précise l'obligation de déclarer certaines opérations].

Les alinéas 5i) et 5j) permettent d'ajouter, par règlement, de nouvelles entités déclarantes. Les catégories et organisations suivantes ont ainsi été ajoutées : les conseillers juridiques et les cabinets d'avocats⁶², les notaires publics et les sociétés de notaires de la Colombie-Britannique, les comptables et les cabinets comptables, les négociants en métaux précieux et pierres précieuses et les promoteurs immobiliers.

CANAFE assure un suivi des secteurs financiers afin de déterminer ceux qui devraient être ajoutés à la liste d'entités déclarantes. Par exemple, dans son rapport annuel de 2007, CANAFE indiquait que les systèmes de paiement sur Internet et les guichets automatiques bancaires (GAB) « privés » étaient beaucoup plus présents dans ses communications de renseignements financiers à l'intention d'autres organismes⁶³. La possibilité d'ajouter de nouveaux secteurs financiers est particulièrement importante si ceux qui s'adonnent au financement du terrorisme décident d'axer leurs activités de collecte de fonds sur des secteurs qui ne sont pas tenus de respecter l'obligation de déclarer certaines opérations.

3.2.3 Collecte ou réception de renseignements

CANAFE reçoit ses renseignements de trois principales sources : i) les entités déclarantes du secteur privé, ii) les URF étrangères, iii) certains organismes fédéraux, comme la GRC, le SCRS et l'ASFC⁶⁴. Le Centre doit conserver toute déclaration reçue ou tout renseignement recueilli pendant un minimum de dix ans⁶⁵. Les renseignements identificateurs compris dans une déclaration doivent être détruits au bout de quinze ans si, au cours de cette période, la déclaration n'a pas été communiquée à certains organismes précisés dans la LRPCFAT (par exemple le SCRS ou la GRC)⁶⁶.

⁶² Toutefois, l'obligation de transmettre des déclarations précisée aux articles 7 et 9 de la LRPCFAT ne concerne pas les conseillers juridiques ou les cabinets d'avocats dans l'exercice de leurs fonctions : LRPCFAT, article 10.1. De plus, l'article 11 de la *Loi* précise qu'aucune obligation prévue à la partie 1 (Tenue de documents, vérification d'identités, déclaration des opérations douteuses et inscription) ne s'applique aux renseignements qui font l'objet du secret professionnel.

⁶³ Rapport annuel 2007 de CANAFE, p. 24. Les GAB « privés » fournissent des services de retrait, mais ne sont pas affiliés à une banque.

⁶⁴ Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, par. 4.31.

⁶⁵ LRPCFAT, art. 54d). L'exigence en matière de conservation est assujettie à l'article 6 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, qui décrit les exigences concernant la conservation et l'élimination des renseignements personnels recueillis par les institutions gouvernementales fédérales.

⁶⁶ LRPCFAT, art. 54e).

Cycle du renseignement : cheminement des renseignements transmis à CANAFE – dossiers de financement du terrorisme
(renvois aux dispositions de la LRPCFAT, sauf avis contraire)

Entités et personnes déclarantes

Personnes ou entités tenues par d'autres lois ou règlements de transmettre des déclarations à CANAFE

Doivent déclarer :

- certaines opérations financières effectuées ou tentées qui seraient liées à une infraction de financement d'activités terroristes - alinéa 7b)
- les communications en vertu de l'article 83.1 du Code criminel ou du paragraphe 7.1(1) du RARNULT
- les opérations financières visées par règlement - paragraphe 9(1)

ASFC

L'ASFC doit communiquer des renseignements concernant les importations ou exportations d'espèces ou d'effets - paragraphe 12(5); les déclarations incomplètes ayant trait aux espèces ou effets confisqués - paragraphe 14(5); les circonstances entourant la saisie d'espèces ou d'effets - article 20; les renseignements reçus en vertu d'un accord conclu avec un organisme étranger - paragraphe 38(3). L'ASFC peut communiquer des renseignements en vertu du paragraphe 36(3).

CANAFE

BSIF

(en vertu d'un protocole d'entente)

Toute personne

CANAFE doit recevoir des renseignements sur les soupçons à propos du financement du terrorisme – alinéa 54a).

Les organismes d'application de la loi ou les institutions et organismes gouvernementaux, les URF étrangères – alinéa 54a).

CANAFE peut, de son propre chef, recueillir de l'information accessible au public et commerciale et certains renseignements tirés des bases de données des organismes d'application de la loi et de sécurité nationale - alinéa 54b).

3.2.3.1 Indépendance

CANAFE n'a pas le pouvoir légal de contraindre les autres organismes à lui fournir des renseignements⁶⁷. De même, les autres organismes ne peuvent pas obliger CANAFE à leur fournir des renseignements, à moins d'obtenir une ordonnance de communication, question qui sera traitée plus loin. Cela s'explique par le fait que CANAFE est indépendant des autres organismes.

3.2.3.2 Renseignements reçus des entités déclarantes

Aux termes de la LRPCFAT, les entités déclarantes ne sont pas assujetties à la seule obligation de déclarer certaines opérations à CANAFE. Elles doivent respecter d'autres obligations en matière de tenue de documents, de vérification de l'identité des clients, de respect de lois autres que la LRPCFAT ainsi que de déclaration d'opérations douteuses et autres⁶⁸.

Ainsi, les entités déclarantes doivent fournir à CANAFE des renseignements sur :

- les opérations douteuses (au moyen d'une déclaration d'opération douteuse, ou DOD) qui seraient liées à une infraction possible de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes⁶⁹;
- les biens en la possession ou à la disposition d'entités inscrites (déclaration de biens appartenant à un groupe terroriste, ou DBG)⁷⁰;
- les opérations en espèces de 10 000 \$ ou plus⁷¹, ou les opérations multiples en espèces effectuées au cours d'une période de 24 heures qui totalisent 10 000 \$ ou plus (déclaration d'opération importante en espèces, ou DOIE),⁷² autres que les retraits⁷³;
- les téléversements de 10 000 \$ ou plus, ou les téléversements multiples effectués au cours d'une période de 24 heures qui totalisent 10 000 \$ ou plus, lorsque la personne qui fait le téléversement ou qui en bénéficie se trouve à l'extérieur du Canada (déclaration de téléversement, ou DT)⁷⁴.

⁶⁷ Pièce P-382 : dossier 4, sur le financement du terrorisme, 13 décembre 2007, p. 40 [Dossier sur le financement du terrorisme].

⁶⁸ LRPCFAT, art. 6 à 11.1.

⁶⁹ LRPCFAT, art. 7.

⁷⁰ L'article 7.1, ajouté à la LRPCFAT dans le cadre de la *Loi antiterroriste*, L.C. 2001, c. 41 [*Loi antiterroriste*], exige qu'une personne ou une entité qui est tenue de transmettre une déclaration en vertu de l'article 83.1 du *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46 [*Code criminel*], transmette une déclaration à CANAFE si cette personne ou entité est assujettie à la LRPCFAT. Le projet de loi C-25 a modifié cette disposition en imposant cette obligation à toute personne ou entité tenue de transmettre des déclarations en vertu du *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme*, D.O.R.S./2001-360 [RARNULT] et qui est assujettie à la LRPCFAT.

⁷¹ RRPCFAT, art. 12(1)a).

⁷² RRPCFAT, art. 3(1).

⁷³ RRPCFAT, art. 12(1)a).

⁷⁴ RRPCFAT, art. 12(1)b) et 12(1)c) et para. 3(1).

Toutes les déclarations mentionnées ici sont transmises à CANAFE au moyen de formulaires normalisés. Habituellement, les déclarations sont transmises électroniquement grâce au système en ligne de CANAFE, connu sous le nom de F2R.⁷⁵

Les entités déclarantes ne sont pas tenues par la loi de déclarer une opération qui pourrait représenter une menace pour la sécurité du Canada⁷⁶. Par contre, il est clair que rien ne les empêche de le faire.

Les modifications apportées à l'article 7 de la LRPCFAT sont entrées en vigueur en juin 2008. Elles précisent qu'une entité déclarante doit transmettre une déclaration à CANAFE lorsqu'elle a des motifs raisonnables de soupçonner qu'une opération effectuée ou tentée est liée à la perpétration, réelle ou tentée, d'une infraction de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes⁷⁷. Avant cette date, les entités déclarantes n'étaient pas tenues de déclarer les opérations tentées.

Au cours de l'exercice 2007-2008, CANAFE a reçu un peu plus de 21,6 millions de déclarations, ce qui représente une hausse substantielle comparativement à l'année précédente, et environ le double des déclarations présentées en 2004-2005. Toutefois, seul un très faible pourcentage des déclarations reçues par CANAFE au cours des dernières années étaient des déclarations d'opérations douteuses. Il s'agissait dans la vaste majorité des cas de déclarations de téléversements et de déclarations d'opérations importantes en espèces. Le tableau suivant⁷⁸ illustre la répartition des déclarations reçues par CANAFE, par exercice et par type :

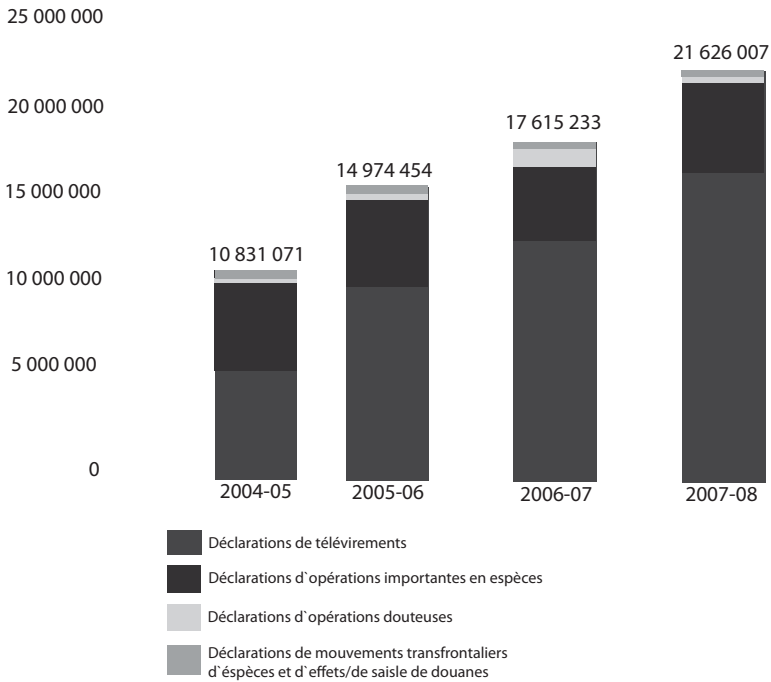
⁷⁵ CANAFE a fait une démonstration du système F2R aux procureurs de la Commission au cours de l'enquête.

⁷⁶ Un document préparé par CANAFE le mentionne également : voir la pièce P-233, onglet 11, sur les motifs raisonnables de soupçon, p. 1 [Réponse de CANAFE à propos des motifs raisonnables de soupçon].

⁷⁷ Ces modifications ont été apportées par l'article 5 du projet de loi C-25.

⁷⁸ Rapport annuel 2008 de CANAFE, p. 17.

DÉCLARATIONS REÇUES PAR TYPE ET PAR EXERCICE FINANCIER



Bien qu'au fil des années, CANAFE ait reçu relativement peu de DOD comparativement au nombre total de déclarations reçues, les opérations douteuses sont particulièrement importantes, car les entités déclarantes s'appuient sur leur expérience financière pour les cibler. Mark Potter a déclaré que les DOD constituent [traduction] « souvent un des types de déclarations les plus riches d'information et les plus utiles pour avoir un aperçu du financement du terrorisme⁷⁹ ». En comparaison, la transmission des autres déclarations est déclenchée automatiquement, sans analyse de l'entité déclarante, dès qu'un seuil objectif est atteint, par exemple les opérations en espèces de 10 000 \$ ou plus.

Les déclarations transmises lors de l'atteinte d'un « seuil objectif » contiennent également des renseignements utiles⁸⁰. Par exemple, les documents de CANAFE précisent que 93 p. 100 des cas que le Centre communique à d'autres organismes et qui portent sur le financement du terrorisme et les menaces pour la sécurité du Canada comprennent au moins une DT, transmise en fonction d'un seuil

79 Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7029.

80 Pièce P-438 : réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission, le 9 janvier 2008, question 3 a) [Première réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission].

objectif⁸¹. Mais, les statistiques de CANAFE démontrent que les déclarations de renseignements transmis volontairement⁸² (DRTV) reçues des organismes gouvernementaux, ainsi que les DOD, représentent la principale source de renseignements qui permettent de lancer une enquête⁸³.

L'article 7 de la LRPCFAT précise que « toute personne ou entité [doit] déclarer au Centre [CANAFE] [...] toute opération financière qu'on a effectuée ou tentée dans le cours de ses activités et à l'égard de laquelle il y a des motifs raisonnables de soupçonner qu'elle est liée à la perpétration – réelle ou tentée – d'une infraction de recyclage des produits de la criminalité ou de financement des activités terroristes ». La *Loi* ne définit pas ce qu'est une « opération douteuse », mais CANAFE a rédigé une ligne directrice sur le sujet⁸⁴. Selon le Centre, cette omission dans la *Loi* est délibérée : elle permet aux entités déclarantes, qui sont les mieux en mesure de le faire, d'établir ce qui constitue une opération douteuse⁸⁵. Les DOD ne font l'objet d'aucun seuil monétaire⁸⁶. La ligne directrice précise : les « motifs raisonnables de soupçonner » sont « établis en fonction de ce qui est raisonnable dans vos circonstances, y compris en fonction de vos pratiques d'affaires courantes et des systèmes en place dans votre secteur d'activité⁸⁷ ». De plus, elle établit des paramètres généraux pour déterminer quand une opération est douteuse :

En règle générale, une opération est possiblement liée au blanchiment d'argent ou au financement d'activités terroristes si vous trouvez que cette opération (ou cette série d'opérations) suscite des questions de votre part, ou provoque en vous un malaise, de l'inquiétude ou de la méfiance.

Le contexte dans lequel une opération est effectuée ou tentée est un facteur important à considérer lorsque vient le temps d'évaluer si vos soupçons sont fondés. Ce contexte variera d'une entreprise à l'autre, et d'un client à l'autre. À titre de personne ou d'entité déclarante, ou à titre d'employé de celle-ci, vous devez juger du bien-fondé des opérations en tenant compte de ce qui vous semble approprié dans les

81 Première réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission, question 3 b). Cela tient compte de la nature internationale du terrorisme. Voir également le Groupe d'action financière, *Third Mutual Evaluation on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Canada* (en anglais seulement), 29 février 2008, para. 101, en ligne : <<http://www.fatf-gafi.org/ataoecd/5/3/40323928.pdf>> (consulté le 1^{er} avril 2009) [Évaluation mutuelle 2008 du GAFI].

82 Comme il est mentionné plus loin, la GRC et d'autres organismes gouvernementaux peuvent transmettre de leur plein gré des renseignements à CANAFE au moyen d'une « déclaration de renseignements transmis volontairement ».

83 Pièce P-233, onglet 14 : tableau des sources de CANAFE [tableau des sources de CANAFE].

84 Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, « Ligne directrice 2 : Opérations douteuses » (décembre 2008), en ligne : <<http://www.canafe.gc.ca/publications/guide/Guide2/2-fra.asp>> (consulté le 10 juillet 2007) [Ligne directrice de CANAFE sur les opérations douteuses].

85 Réponse de CANAFE à propos des motifs raisonnables de soupçon, p. 1.

86 Ligne directrice de CANAFE sur les opérations douteuses, para. 6.1.

87 Ligne directrice de CANAFE sur les opérations douteuses, para. 3.1.

circonstances et est conforme aux pratiques courantes de votre secteur d'activité, sans oublier votre niveau de connaissance du client. Le fait que des opérations ne semblent pas conformes aux pratiques courantes de votre secteur d'activité peut être un facteur déterminant dans l'établissement de motifs raisonnables de soupçonner que ces opérations sont liées au blanchiment d'argent ou au financement d'activités terroristes⁸⁸.

La ligne directrice donne également une liste d'indicateurs d'opérations douteuses liés au financement du terrorisme⁸⁹, et mentionne que ces indicateurs ressemblent à ceux qui sont liés au blanchiment d'argent, auxquels ils s'ajoutent. La ligne directrice précise qu'il peut être difficile de faire la distinction entre un soupçon de blanchiment d'argent et un soupçon de financement d'activités terroristes⁹⁰. Pour CANAFE, ce sont les soupçons des entités qui importent, qu'ils soient liés à un cas de blanchiment d'argent ou au financement du terrorisme⁹¹. CANAFE a indiqué que la plupart des DOD sur lesquelles reposent les cas présumés de financement du terrorisme communiqués à d'autres organismes ont été transmises au Centre parce que des activités de blanchiment d'argent étaient soupçonnées⁹².

La ligne directrice signale que les sommes d'argent liées au financement du terrorisme sont moins importantes que celles qui touchent le blanchiment d'argent⁹³. On encourage les entités à fournir le plus de détails possible, « y compris tout renseignement qui vous a permis de croire que l'opération était peut-être liée au financement d'activités terroristes, ou au blanchiment d'argent, ou aux deux⁹⁴ ».

La ligne directrice comporte une liste d'une centaine d'indicateurs qui, individuellement ou collectivement, peuvent signaler des activités douteuses⁹⁵. Bon nombre de ces indicateurs sont d'ordre général, alors que d'autres portent sur des activités ou des secteurs précis. Par exemple, des indicateurs sont fournis pour les entités du secteur financier, les courtiers en valeurs mobilières, les courtiers immobiliers, les organismes à but non lucratif et les entreprises de

⁸⁸ Ligne directrice de CANAFE sur les opérations douteuses, para. 6.1.

⁸⁹ Ligne directrice de CANAFE sur les opérations douteuses, para. 7, 8.

⁹⁰ Ligne directrice de CANAFE sur les opérations douteuses, para. 6.2.

⁹¹ Ligne directrice de CANAFE sur les opérations douteuses, para. 6.2.

⁹² Pièce P-440 : réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission, 5 février 2008, question 2 m) i) [Deuxième réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission]. Janet DiFrancesco a également déclaré que les opérations de financement du terrorisme sont plus difficiles à repérer que celles qui sont liées au blanchiment d'argent, car elles mettent en cause [traduction] « des sommes beaucoup moins importantes ». Témoignage de Janet DiFrancesco, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6956.

⁹⁴ Ligne directrice de CANAFE sur les opérations douteuses, para. 6.2.

⁹⁵ La ligne directrice précise clairement ce qui suit : « Ces indicateurs ont été regroupés avec le concours des entités déclarantes, des organismes chargés de l'application de la loi et des unités internationales du renseignement financier. Ils ne visent aucunement à couvrir toutes les situations possibles et ne doivent pas être considérés séparément les uns des autres. » Ligne directrice de CANAFE sur les opérations douteuses, para. 6.3.

services monétaires (ESM). Voici plusieurs exemples de ces indicateurs :

- Le client semble avoir des comptes dans plusieurs institutions financières d'un même secteur sans aucune raison apparente.
- Le client effectue des opérations à différents endroits, semble-t-il pour éviter d'être détecté.
- Le client est accompagné et surveillé.
- Le client fait preuve d'une curiosité hors du commun à l'égard de vos systèmes, vos contrôles et vos politiques internes.
- Le client utilise des noms d'emprunt ainsi que plusieurs adresses semblables, bien que toutes différentes.
- Le client épelle son nom d'une façon différente d'une opération à l'autre.
- Le client pose des questions laissant sous-entendre qu'il ne désire pas faire l'objet d'une déclaration.
- Le client a une connaissance inhabituelle de la loi régissant les déclarations d'opérations douteuses.
- Le client affirme un peu trop rapidement que les fonds sont « propres » et qu'ils n'ont pas été « blanchis ».
- Le client semble structurer ses opérations de façon à éviter les seuils de tenue de documents, de vérification de l'identité ou de déclaration.
- Le client refuse de présenter ses documents d'identification personnels.
- Tous les documents d'identification présentés semblent récents ou ont des dates de délivrance récentes.
- Le client désire effectuer une opération, mais il présente des fonds qui n'ont pas été comptés. Une fois ce calcul effectué, il s'avère que le montant de l'opération doit être ramené juste en dessous du seuil requis pour la déclaration.
- Le statut d'emploi du client ne cadre pas avec le niveau ou le genre d'activité qu'il effectue (par exemple, un étudiant ou un chômeur retire quotidiennement la somme maximale permise en espèces, et ce, à plusieurs endroits différents d'un vaste territoire).
- Des sommes en espèces sont transmises par des passeurs de fonds.
- L'opération est inutilement complexe par rapport au but visé.
- Les activités ne cadrent pas avec ce que l'entreprise devrait normalement réaliser.
- Un compte fait l'objet de plusieurs petits dépôts en espèces, mais de seulement quelques retraits importants en espèces.
- Plusieurs comptes sont ouverts et certains d'entre eux ne sont pas utilisés pendant de longues périodes.

- Des dépôts de sommes importantes en espèces effectués par un client qui a des liens personnels ou d'affaires avec un secteur associé au trafic de drogues.
- De nombreux comptes personnels et d'affaires sont utilisés afin de réunir des fonds qui sont ensuite transférés à un petit nombre de bénéficiaires se trouvant à l'étranger, particulièrement en des endroits douteux, tels que les pays reconnus pour faciliter la tenue d'activités de blanchiment d'argent ou soupçonnés de le faire.
- Le client et les autres parties liées à l'opération n'ont aucun lien apparent avec le Canada.
- L'opération a des répercussions au-delà de nombreuses lignes internationales.
- De nombreux transferts de fonds internationaux sont destinés à des comptes de tiers situés dans des pays par où les corridors habituels de transfert ne passent pas.
- Le client se rend à sa case de coffre-fort immédiatement avant de faire des dépôts en espèces.
- Le client effectue des retraits importants en espèces d'un compte d'affaires qui ne comporte normalement pas d'opérations en espèces.
- L'organisme à but non lucratif ne semble pas avoir d'employés, de locaux convenables ou de numéro de téléphone, ce qui ne correspond pas à ses objectifs ni à ses opérations financières.
- L'organisme à but non lucratif mène des activités sur un territoire où les risques sont élevés ou effectue des opérations associées à de tels territoires.
- Il y a une augmentation soudaine du montant ou de la fréquence des opérations financières de l'organisme, ou, inversement, l'organisme semble ne pas toucher aux fonds pendant une longue période⁹⁶.

CANAFE a dressé une liste des raisons les plus fréquentes pour lesquelles une DOD lui est transmise :

- Client connu des autorités.
- Activités commerciales inhabituelles.
- Impossibilité de vérifier la source des fonds.
- Dépôts multiples à différentes succursales.
- Nombreux dépôts effectués par des tiers, on semble exploiter une ESM par l'entremise du compte⁹⁷.

96 Ligne directrice de CANAFE sur les opérations douteuses, paras. 7, 8.

97 Ces raisons, entre autres, sont énumérées à la pièce P-233, onglet 22 : présentation de CANAFE sur le renseignement financier tactique, p. 18-20.

Le tableau qui suit⁹⁸ recense, par secteur, le nombre de DOD rattachées au financement du terrorisme que CANAFE a reçues entre 2001 et le milieu de 2007.

**RÉPONSE DE CANAFE À UNE
DEMANDE D'INFORMATION DE LA
COMMISSION AIR INDIA
VOLET I**

Q. Données statistiques sur les déclarations d'« opérations douteuses » ayant trait au financement du terrorisme qu'a reçues CANAFE des diverses entités.

R. Voir le tableau qui suit.

DOD reçues par secteur						
	2001- 2002	2002- 2003	2003- 2004	2004- 2005	2005- 2006	2006- 2007*
Comptables	7	20	20	40	20	12
Banques	576	3 623	4 077	5 665	12 084	5 174
Caisses populaires	1 045	3 357	1 946	3 151	4 918	5 185
Postes Canada	87	127	73	19	35	249
Casinos	143	498	360	390	420	223
Institutions coopératives	20	29		1	6	0
Courtiers de change	938	6 188	3 221	2 109	963	429
Conseillers juridiques	5	2	3	0	0	0
Agents ou courtiers d'assurance-vie	1	1	11	2	4	0
Sociétés d'assurance-vie	10	30	52	29	32	78
Entreprises de services monétaires	182	647	1 871	4 048	7 092	5 148
Caisses d'épargne provinciales	5	61	17	202	336	114
Courtiers ou agents immobiliers	2	8	6	6	12	42
Coopératives de crédit	639	2 415	2 767	2 905	2 837	1 336
Courtiers en valeurs mobilières	42	169	80	74	83	48
Sociétés de fiducie et de prêt	31	37	64	214	438	388
Inconnu	39	146	226	258	87	5

* Nota : les statistiques de 2006-2007 concernent uniquement les deux premiers trimestres.

Selon Mark Potter, ce sont les banques qui transmettent le plus de déclarations d'opérations financières à CANAFE⁹⁹, notamment la plupart des DOD, mais les ESM en transmettent également un bon nombre. Le nombre relativement important de déclarations reçues des ESM est surprenant, compte tenu de la petite taille de ce secteur au Canada et de l'absence, jusqu'à l'adoption du projet

⁹⁸ Pièce P-233, onglet 6 : DOD reçues par secteur, 2001-2007.

⁹⁹ Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6975. En fait, les banques sont les premières institutions qui ont été assujetties aux obligations en matière de déclaration découlant des 40 recommandations originales du GAFI. Bien qu'en principe, les institutions non bancaires étaient visées par cette obligation, aucune liste de ces institutions n'a été dressée : tour d'horizon des CRF par le FMI/la Banque mondiale, p. 40.

de loi C-25, de l'obligation pour ces entités de s'inscrire auprès de CANAFE. La nouvelle exigence concernant l'inscription des ESM devrait permettre de recevoir de ce secteur des déclarations de meilleure qualité, plus nombreuses¹⁰⁰.

Plusieurs documents détaillés sont mis à la disposition des entités déclarantes afin de leur permettre de remplir correctement les déclarations¹⁰¹. Ces documents sont mis à jour selon les circonstances et au fil des modifications apportées aux textes de loi.

L'évaluation mutuelle 2008 du GAFI précisait que les fonctionnaires fédéraux croyaient enfreindre l'article 8 de la *Charte*¹⁰² en demandant des renseignements supplémentaires, même si les tribunaux ne sont jamais arrivés à une telle conclusion. Mais, les représentants de CANAFE ont indiqué que le Centre consulte bel et bien les entités déclarantes pour obtenir plus de renseignements sur une personne ou une opération¹⁰³.

De nombreuses entités déclarantes du secteur privé croient que le système de déclaration est complexe et qu'il impose un énorme fardeau, compte tenu du nombre d'obligations à respecter, dont la vérification de l'identité du client (on parle également de « vigilance à l'égard des clients »). La complexité inhérente du domaine financier et ses nombreux types d'opérations compliquent davantage les choses. Certaines entités déclarantes se plaignent en particulier de la communication à sens unique de renseignements, qui laisse planer un doute quant à l'utilité des efforts qu'elles déploient afin de transmettre leurs déclarations.

3.2.3.3 Autres sources de renseignements de CANAFE

L'ASFC doit envoyer une déclaration de mouvements transfrontaliers d'espèces ou d'effets (DMTEE) à CANAFE dès que la somme en question est de 10 000 \$ ou plus¹⁰⁴. L'ASFC déclare également les saisies de devises ou d'instruments monétaires au moyen d'une déclaration de saisie des douanes (DSD)¹⁰⁵. De

100 Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6973-6974.

101 Ces lignes directrices portent davantage sur la forme que sur le fond. Elles comprennent la Ligne directrice 3A, Déclaration des opérations douteuses par voie électronique; la Ligne directrice 3B, Déclaration d'opérations douteuses sur support papier; la Ligne directrice 5, Déclaration de biens appartenant à un groupe terroriste; la Ligne directrice 7A, Déclaration d'opérations importantes en espèces par voie électronique; la Ligne directrice 7B, Déclaration d'opérations importantes en espèces sur support papier; la Ligne directrice 8A, Déclaration à CANAFE par voie électronique des téléversements autres que les messages SWIFT; la Ligne directrice 8B, Déclaration à CANAFE des téléversements SWIFT; la Ligne directrice 8C, Déclaration à CANAFE sur support papier des téléversements autres que les messages SWIFT. Voir Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, « Lignes directrices de CANAFE », en ligne : <<http://www.canafe.gc.ca/publications/guide/guide-fra.asp>> (consulté le 10 juillet 2008).

102 Évaluation mutuelle 2008 du GAFI, para. 402.

103 Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6987-6989.

104 *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale*, p. 210; LRPCFAT, art. 12(1), 12(5); *Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets*, D.O.R.S./2002-412, art. 2(1) [*Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets*].

105 LRPCFAT, art. 18, 20.

plus, l'ASFC peut fournir à CANAFE des renseignements si elle a des motifs raisonnables de soupçonner que ces renseignements peuvent faciliter la détection, la prévention ou la dissuasion du blanchiment d'argent ou du financement du terrorisme¹⁰⁶.

La GRC et les services de police municipaux ou provinciaux, le SCRS, le CST, le CIEM, l'ASFC, l'ARC, le MAECI et d'autres organismes peuvent tous (si les lois pertinentes le permettent) fournir des renseignements à CANAFE grâce à un formulaire intitulé *Déclaration de renseignements transmis volontairement* (DRTV). CANAFE doit également recevoir des déclarations d'URF étrangères ainsi que d'autres informations fournies volontairement sur des soupçons de financement du terrorisme¹⁰⁷. De plus, CANAFE peut recueillir des renseignements tirés des bases de données d'organismes fédéraux et provinciaux à des fins d'application de la loi ou de sécurité nationale, comme le Centre d'information de la police canadienne (CIPC)¹⁰⁸. CANAFE consulte également des sources ouvertes – de l'information offerte au grand public – comme les registres d'entreprises. Toutefois, CANAFE a dit déplorer le fait qu'il n'est pas en mesure d'avoir accès aux bases de données du SCRS¹⁰⁹.

Les analystes de CANAFE passent quotidiennement en revue les reportages dans les médias, à la recherche de renseignements sur le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et les menaces possibles pour la sécurité du Canada. Ces renseignements tirés de sources ouvertes sont ensuite comparés au contenu de la base de données de CANAFE. Un tel processus a été utilisé dans le récent cas des dix-huit jeunes inculpés à Toronto (« les 18 de Toronto »)¹¹⁰.

CANAFE étudie également les cas, d'hier et d'aujourd'hui, de financement du terrorisme partout dans le monde afin d'alimenter sa propre recherche et ses analyses¹¹¹.

3.2.3.4 Déclaration de renseignements transmis volontairement (DRTV)

Les DRTV peuvent être liées à des enquêtes portant sur des infractions de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes¹¹². Les fonctionnaires fédéraux ont souligné l'importance qu'ils accordent à ce type de renseignements. Par exemple, James Galt, du SCRS, a témoigné que son premier réflexe, lorsqu'il étudie un nouveau dossier de financement du terrorisme, est de déterminer si CANAFE a été consulté. Il a déclaré qu'il ne peut concevoir

¹⁰⁶ LRPCFAT, art. 36(3).

¹⁰⁷ LRPCFAT, art. 54a).

¹⁰⁸ LRPCFAT, art. 54b); dossier sur le financement du terrorisme, p. 39.

¹⁰⁹ Pièce P-442 : compte rendu d'une réunion entre les procureurs de la Commission et CANAFE, 10 avril 2008, p. 3 [Compte rendu d'une réunion avec CANAFE].

¹¹⁰ Pièce P-233, onglet 20 : réponse de CANAFE à différentes questions de la Commission, p. 1. La désignation officielle de l'affaire a changé à plusieurs reprises, à mesure que les accusations contre certains prévenus étaient retirées. On parle ici des « 18 de Toronto ».

¹¹¹ Témoignage de Janet DiFrancesco, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7009-7010.

¹¹² Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, p. 37.

pourquoi les renseignements d'un dossier ne pourraient pas être envoyés à CANAFE¹¹³. Le surintendant de la GRC, Rick Reynolds, a dit pour sa part, en ce qui a trait au financement du terrorisme, que [traduction] « nous fournissons autant de déclarations de renseignements transmis volontairement que nous le jugeons nécessaire, selon les ressources dont nous disposons¹¹⁴ ». Lors de la réception de DRTV, l'Unité sur le financement des activités terroristes de CANAFE les évalue afin de déterminer si une analyse peut être effectuée à l'intention de l'organisme qui a transmis les renseignements¹¹⁵.

Comme nous l'avons déjà signalé, les DRTV sont habituellement envoyées à CANAFE grâce à un formulaire normalisé¹¹⁶. Mark Potter a indiqué que le formulaire avait été créé afin d'uniformiser la qualité des renseignements que reçoit CANAFE¹¹⁷. Le formulaire, élaboré avec les partenaires de CANAFE, permet d'accélérer le processus d'analyse au Centre¹¹⁸. Au cours de leurs témoignages, les représentants de CANAFE ont présenté à la Commission un cas « épuré » de financement d'activités terroristes. Ils ont également décrit le contenu des DRTV liées à ce cas.

113 Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6941.

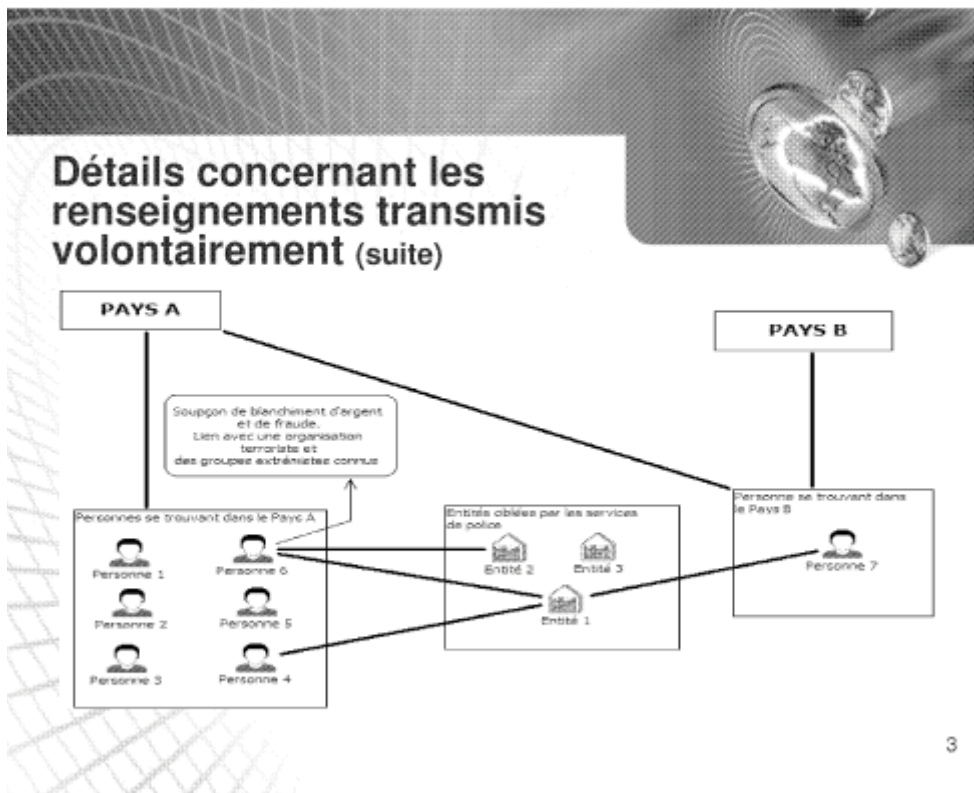
114 Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6886.

115 Témoignage de Janet DiFrancesco, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6957.

116 Des versions française et anglaise du formulaire de DRTV ont été présentées en preuve; voir la pièce P-233, onglet 9.

117 Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6960.

118 Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6961.



[Pièce P-233, onglet 21, p. 3 (production publique 3759)]

La préparation des DRTV au sein d'organismes comme la GRC et le SCRS est centralisée, et au moins un cadre supérieur supervise les renseignements inclus dans la DRTV¹¹⁹. Les DRTV ne font l'objet d'aucune coordination entre la GRC et le SCRS.

Les documents de CANAFE indiquent que si un organisme comme le SCRS transmet des DRTV à CANAFE, et si ce dernier décide de les communiquer à un organisme d'application de la loi parce qu'ils peuvent être liés à une infraction de financement du terrorisme, il doit obtenir préalablement la permission du SCRS. Dans le même ordre d'idées, CANAFE doit demander la permission d'un organisme d'application de la loi avant de communiquer des renseignements au SCRS¹²⁰. James Galt, du SCRS, a mentionné que les DRTV préparées par le SCRS renferment souvent une autorisation permettant de les communiquer

¹¹⁹ Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6917.

¹²⁰ Deuxième réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission, question 1 d).

à un autre organisme¹²¹. Les documents du SCRS indiquent que tel est le cas pour environ la moitié des DRTV. CANAFE doit obtenir une autorisation pour les autres DRTV; le SCRS prend alors sa décision au cas par cas¹²².

Il est possible que cette entente selon laquelle CANAFE doit obtenir l'autorisation du SCRS entre en contradiction avec l'obligation de communiquer des renseignements désignés à l'organisme compétent lorsqu'un certain seuil est atteint que la LRPCFAT impose à CANAFE. Par exemple, le paragraphe 55(3) de la *Loi* oblige CANAFE à communiquer des renseignements aux « forces policières compétentes » si le Centre a des motifs raisonnables de soupçonner que ceux-ci seraient utiles à une enquête sur une infraction de financement d'activités terroristes. Même si le SCRS fournit des renseignements à titre confidentiel, CANAFE est tenu de les communiquer à la police si ces renseignements, ajoutés à d'autres informations, permettent à CANAFE d'avoir des motifs raisonnables de soupçon. Il y a donc contradiction entre l'entente qu'a CANAFE avec le SCRS et ses obligations selon la *Loi*.

Les représentants de CANAFE ont expliqué que, dans la plupart des cas où ils ne reçoivent pas d'autorisation préalable, ils obtiennent l'autorisation voulue directement auprès de l'organisme qui a présenté les DRTV. Un organisme refuse de donner cette autorisation principalement dans deux cas : lorsque les DRTV comprennent des renseignements provenant d'une URF étrangère ou lorsque des renseignements portent sur des agents d'infiltration¹²³.

CANAFE accorde la priorité aux cas présumés de financement du terrorisme, peu importe l'étendue des activités¹²⁴. Il importe à CANAFE de donner suite aux DRTV portant sur le financement du terrorisme, en raison des pertes de vie que peuvent entraîner les actes terroristes¹²⁵.

Les sommes qui sont en jeu dans les cas de financement du terrorisme sont habituellement moins élevées que dans les cas de blanchiment d'argent, ce qui complique la tâche de CANAFE, qui a alors plus de mal à trouver seul une piste. Janet DiFrancesco, directrice adjointe, Macroanalyse et Recherche, Secteur des opérations de CANAFE, a témoigné que le nombre plus faible d'enquêtes indépendantes sur le financement du terrorisme générées par CANAFE est surtout attribuable à la nature de ces cas [traduction] : « Habituellement, nous avons affaire à des déplacements de fonds beaucoup moins importants¹²⁶. »

Contrairement au blanchiment d'argent, où des sommes importantes peuvent éveiller les soupçons de CANAFE, les cas de financement du terrorisme sont plus

121 Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6920.

122 Pièce P-441 : réponse du SCRS aux questions additionnelles de la Commission, 5 mars 2008, question 2 [Réponse du SCRS aux questions additionnelles de la Commission].

123 Compte rendu d'une réunion avec CANAFE, p. 1.

124 Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6962; deuxième réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission, question 2 b).

125 Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6962.

126 Témoignage de Janet DiFrancesco, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6956.

difficiles à déceler car les sommes en cause sont parfois très modestes. CANAFE a donc du mal à détecter les cas possibles de financement du terrorisme uniquement à partir de ses propres analyses. M. Galt a mentionné que CANAFE a identifié des cas à lui seul à trois reprises au cours des dernières années¹²⁷. La plupart du temps, le Centre doit s'en remettre à d'autres sources – les entités déclarantes ou des organismes comme la GRC et le SCRS – qui lui signalent leurs propres soupçons. Le Centre peut alors pousser plus loin en analysant les renseignements communiqués.

Environ 90 p. 100¹²⁸ des cas présumés de financement du terrorisme sont portés à la connaissance de CANAFE grâce aux DRTV reçues d'organismes d'application de la loi ou du SCRS. Une fois que CANAFE a une DRTV, qui peut être considérée comme une demande officieuse de renseignements – présentée au moyen de la DRTV –, il effectue une recherche dans sa base de données, analyse l'ensemble des renseignements et, si les critères de la loi sont respectés, communique les renseignements désignés à l'organisme compétent.

Selon M^{me} DiFrancesco, CANAFE trouve d'autres liens, entités, personnes ou comptes de banque ayant un rapport avec une enquête ou un dossier donné. En outre, afin de faire progresser l'enquête, CANAFE vérifie les liens que les organismes d'application de la loi ont déjà établis¹²⁹. Puisque CANAFE dispose de renseignements sur les télévirements, que les organismes d'application de la loi ne possèdent habituellement pas, il est mieux en mesure de déceler les liens avec des pays à l'étranger¹³⁰. Mark Potter a témoigné que les DRTV permettent également d'entretenir de bonnes relations avec les autres organismes :

[Traduction]

Surtout avec les organismes d'application de la loi et le SCRS, car cela nous permet de soupeser deux aspects : d'une part, nous sommes en mesure de tenir compte des priorités en matière d'enquête de ces organismes grâce aux DRTV qu'ils nous communiquent sur des sujets et des entités qui présentent un intérêt pour eux; d'autre part, nous préservons notre indépendance et ne leur permettons pas l'accès direct à notre base de données, tout en nous assurant que les cas que nous communiquons, auxquels une DRTV se rattache, satisfont au critère du motif raisonnable de soupçon. Un équilibre est donc assuré grâce à l'utilisation de ce mécanisme et de ces renseignements¹³¹.

127 Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6920.

128 Témoignage de Janet DiFrancesco, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6956. Mark Potter ne pouvait préciser le nombre d'opérations des URF d'autres pays : voir le témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6965.

129 Témoignage de Janet DiFrancesco, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6957.

130 Témoignage de Janet DiFrancesco, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6957. En fait, CANAFE est une des URF dans le monde qui reçoivent des DT, ce qui permet au Centre d'occuper une place de choix dans les efforts déployés par le Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes : rapport annuel 2007 de CANAFE, p. 24.

131 Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6959.

En 2005-2006, CANAFE a reçu 47 DRTV qui relevaient de la sécurité nationale, ce qui représentait 9 p. 100 de l'ensemble des DRTV reçues. Au cours de la même période, CANAFE a communiqué 33 cas à d'autres organismes au sujet du financement du terrorisme ou de menaces pour la sécurité nationale. Les destinataires de ces communications ont transmis sept demandes de suivi et CANAFE y a répondu en fournissant des renseignements supplémentaires dans six des sept cas. Les 33 communications ne découlaient pas nécessairement des 47 DRTV reçues en 2005-2006, certaines pouvant faire suite à des DRTV reçues au cours des années précédentes¹³².

L'évaluation mutuelle 2008 du GAFI insistait sur le fait que les activités de détection du financement du terrorisme de CANAFE reposaient dans une trop large mesure sur les DRTV et précisait que [traduction] « l'on est en droit de se demander si CANAFE est capable de générer de nouveaux cas de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes à partir d'autres sources que les enquêtes en cours¹³³ ». Le nombre de cas de financement du terrorisme communiqués par CANAFE qui peuvent donner lieu à une nouvelle enquête par d'autres organismes devrait augmenter au cours des prochaines années, car la base de données du Centre s'enrichit. M. Potter a donné l'exemple d'une piste trouvée grâce à une revue de reportages médiatiques sur des activités terroristes effectuée par CANAFE. En pareille circonstance, les renseignements ainsi recueillis sont ajoutés à la base de données de CANAFE et font l'objet d'une analyse¹³⁴.

3.2.4 Analyse des renseignements reçus par CANAFE

L'alinéa 54c) de la LRPCFAT porte que CANAFE doit analyser et évaluer les déclarations et les renseignements qu'il reçoit. Le processus d'analyse vise à réunir tous les renseignements pertinents provenant de différentes sources, à tenter de trouver des liens entre les parties concernées et, enfin, à tenter de détecter les opérations qui peuvent être liées à un cas de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme¹³⁵.

Le rapport annuel 2008 de CANAFE décrit les deux grandes catégories de renseignements financiers que CANAFE produit : « La première comprend les renseignements concernant des opérations douteuses particulières, en ce sens qu'elles donnent à penser qu'il y a des mouvements d'argent illicites. La seconde touche les renseignements qui permettent de cibler des modes opératoires et des tendances émergentes au sein du monde en constante évolution du blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes¹³⁶. »

132 Pièce P-233, onglet 10, réponse de CANAFE concernant les statistiques sur les déclarations de renseignements transmis volontairement, p. 1.

133 Évaluation mutuelle 2008 du GAFI, par. 21.

134 Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6963-6964.

135 Présentation de CANAFE sur le renseignement financier tactique, p. 8.

136 Rapport annuel 2008 de CANAFE, p. 7.

Chacune des quatre unités du renseignement financier tactique de CANAFE, qui font toutes partie du Secteur des opérations, joue un rôle dans le processus d'analyse :

- une unité traite les DRTV, effectue un tri général et traite les cas moins compliqués, au besoin;
- une unité s'occupe du blanchiment d'argent;
- une unité s'occupe du financement du terrorisme et répond aux demandes des URF étrangères;
- une unité traite les DOD et étudie les renseignements tirés de sources ouvertes qui peuvent alimenter le travail des unités chargées du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme¹³⁷.

En 2007, M^{me} DiFrancesco a déclaré dans son témoignage que l'unité responsable du financement du terrorisme comptait à l'époque une dizaine d'employés¹³⁸. (Le rapport annuel 2007 précise que CANAFE comptait alors 264 employés en tout¹³⁹.) Les employés des autres unités pouvaient également travailler aux dossiers sur le financement du terrorisme. Le rapport annuel 2008 de CANAFE signalait une augmentation de l'effectif, qui est passé à 329 employés au cours de l'exercice, mais ne précisait pas combien d'entre eux consacraient au moins une partie de leur temps aux dossiers de financement du terrorisme¹⁴⁰. Selon le rapport annuel de 2008, l'efficacité des systèmes électroniques du Centre permettait de réduire le nombre d'employés :

Chaque année, nos puissants systèmes recueillent, numérisent et épurent plus de 20 millions de déclarations et les classent dans les bases de données appropriées, le tout dans les deux heures suivant leur réception. Nous avons pu ainsi réduire considérablement notre utilisation de dossiers papier et épargner un nombre incalculable d'heures de travail. (En effet, si nous devions entrer ces données manuellement, nous aurions besoin de mille employés de plus.) Nous numérisons ensuite ce large volume de déclarations – en utilisant les outils d'analyse conçus selon les exigences particulières de CANAFE – et ciblons rapidement les modes opératoires susceptibles de camoufler des activités douteuses¹⁴¹.

Ce rapport annuel insiste sur l'utilité de ces systèmes :

137 Témoignage de Janet DiFrancesco, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6953-6955.

138 Témoignage de Janet DiFrancesco, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6955-6956.

139 Rapport annuel 2007 de CANAFE, p. 30.

140 Rapport annuel 2008 de CANAFE, p. 21.

141 Rapport annuel 2008 de CANAFE, p. 21.

CANAFE est l'une des rares URF à avoir mis sur pied des systèmes électroniques qui permettent la réception automatique d'un fort volume de déclarations financières et une exploration rapide et précise des renseignements contenus dans les millions de déclarations de toutes sortes versées dans nos bases de données.

[...]

Nous recevons chaque année plus de 20 millions de déclarations. Il y a trente ans, le traitement de ces données aurait nécessité une armée de commis pour les trier, les classer et les compiler afin de rassembler et d'analyser un tel volume d'informations; il aurait également fallu disposer d'un hangar pour avion pour entreposer les déclarations. Aujourd'hui, toutefois, CANAFE est à la hauteur de la tâche grâce à une infrastructure technologiquement très avancée qui est au cœur de nos activités¹⁴².

Le rapport annuel ajoute que la technologie et les analyses de CANAFE représentent des atouts de taille pour les services de police et les autres destinataires de ses communications :

Les techniques perfectionnées d'exploration des données de CANAFE permettent d'établir des liens entre les déclarations d'opérations provenant d'une variété d'entités déclarantes et de découvrir la trace laissée par les blanchisseurs d'argent qui utilisent habituellement plusieurs banques – parfois plus d'une douzaine en des endroits très dispersés – pour éviter d'être détectés.

[...]

[L]es renseignements financiers que CANAFE communique prennent une variété de formes et sont obtenus grâce à l'utilisation de nombre de méthodes. Souvent, les renseignements que nous fournissent les organismes d'application de la loi et de renseignements nous amènent à ratisser nos bases de données pour trouver des liens qui, autrement, échapperaient aux enquêteurs. Ce que nous sommes alors en mesure de leur divulguer ajoute des éléments importants à leur piste de départ.

Dans d'autres cas, notre technologie automatisée trouve des formes d'activités financières douteuses qui permettent à

¹⁴² Rapport annuel 2008 de CANAFE, p. 7.

nos analystes de documenter un cas totalement nouveau pour les services de police et les autres destinataires des communications. Mais quel que soit le cas, la portée et le détail des renseignements que CANAFE peut fournir demeurent remarquables¹⁴³.

En analysant les renseignements qu'il détient, CANAFE étudie une vaste gamme d'indicateurs de financement du terrorisme. En voici quelques exemples¹⁴⁴ :

- téléversements de fonds en provenance d'un pays ou vers un pays qui est source de préoccupation;
- comportements atypiques dans le domaine des affaires ou en ce qui concerne un compte;
- organisme à but non lucratif/de secours lié aux opérations;
- couverture médiatique des activités du titulaire du compte;
- enquête en cours;
- mouvements de fonds rapides ou importants.

Les indicateurs utilisés par CANAFE pour établir si une opération est liée au financement du terrorisme ont été critiqués dans l'évaluation mutuelle 2008 du GAFI. Le GAFI a conclu que ces indicateurs reposaient uniquement sur ses propres typologies (exemples de tendances et de modes opératoires) et indicateurs, ainsi que sur ceux du Groupe Egmont et d'autres URF, plutôt que sur l'expérience de CANAFE. Le GAFI a conclu que la liste fondée sur les tendances en matière de financement du terrorisme qu'a dressée CANAFE est constituée [traduction] « d'indicateurs plutôt primaires et simplistes¹⁴⁵ ».

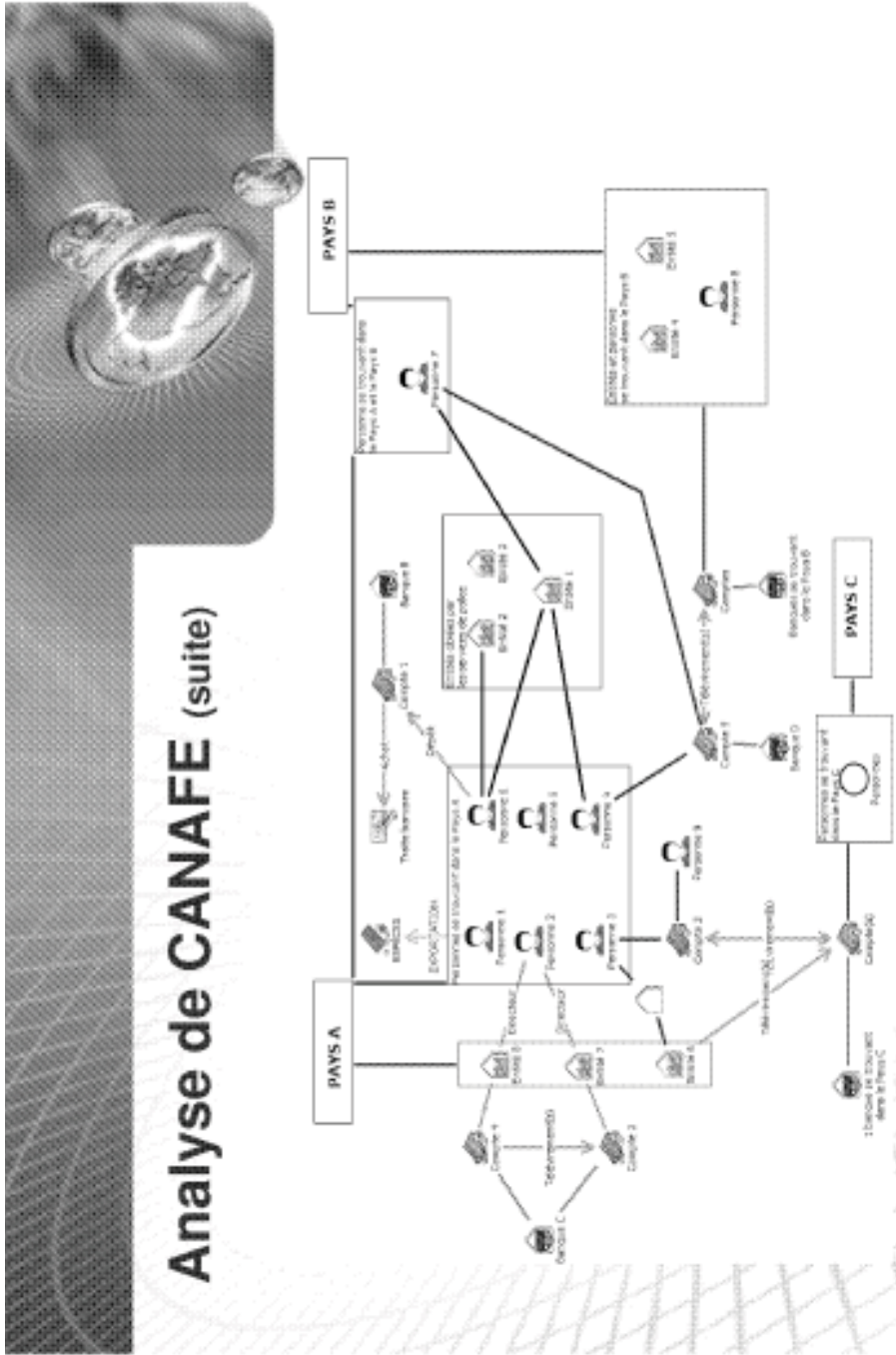
Les représentants de CANAFE ont présenté à la Commission un document « épuré » sur un stratagème de financement du terrorisme. Ce stratagème est complexe, comme l'illustrent les diagrammes suivants. Ce cas, comme d'autres de même complexité, peuvent nécessiter une analyse très rigoureuse de la part de CANAFE¹⁴⁶.

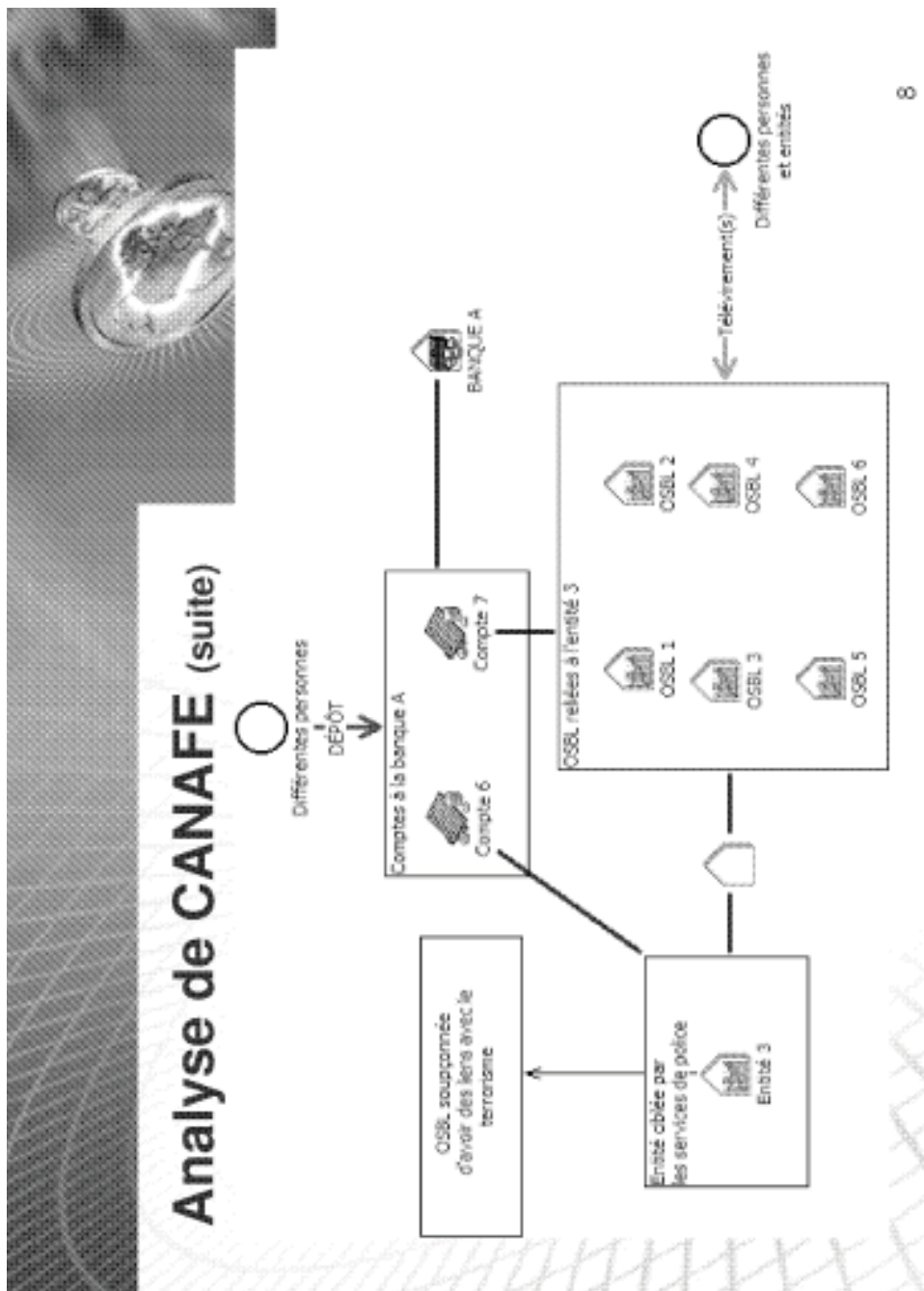
143 Rapport annuel 2008 de CANAFE, p. 11.

144 La présentation de CANAFE sur le renseignement financier tactique donne une liste plus complète : voir p. 21-24.

145 Évaluation mutuelle 2008 du GAFI, para. 378.

146 Témoignage de Janet DiFrancesco, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6989-6995.

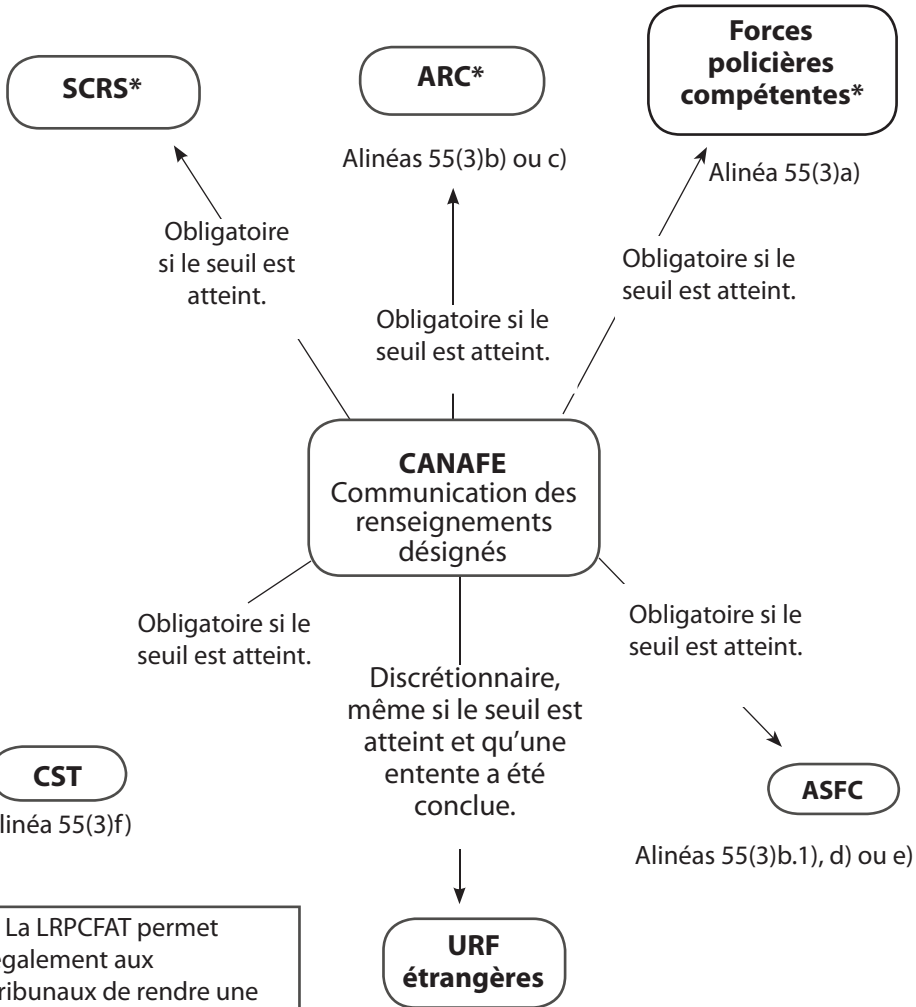




3.2.5 Communication de renseignements

3.2.5.1 Critères pour la communication des renseignements de CANAFE

Cycle du renseignement : communication des renseignements « désignés » et autres par CANAFE - dossiers de financement du terrorisme
(renvois aux dispositions de la LRPCFAT)



* La LRPCFAT permet également aux tribunaux de rendre une ordonnance obligeant CANAFE à divulguer des renseignements aux forces policières – par. 60(4), au SCRS – par. 60.1(3) ou à l'ARC – par. 60.3(3)

Après avoir terminé son analyse¹⁴⁷, CANAFE peut ou doit communiquer les « renseignements désignés » aux organismes compétents si le seuil prescrit est atteint. Le tableau qui suit¹⁴⁸ explique les différents critères qui permettent à CANAFE de déterminer s'il y a lieu de communiquer des renseignements.

¹⁴⁷ LRPCFAT, art. 54c).

¹⁴⁸ Certaines dispositions existaient avant la *Loi antiterroriste* – par exemple, dans la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*, en ce qui a trait au blanchiment d'argent. L'objet de ce tableau est de souligner la différence entre les dispositions du projet de loi C-25 et celles en place avant son adoption. Tout ce qui précède le projet de loi C-25 porte le nom *Loi antiterroriste*. De même, puisque des organismes comme l'Agence des douanes et du revenu et le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration ont changé, les règles qui régissent les communications ont été modifiées afin de tenir compte des différents destinataires, mais ne portent pas la mention « nouvelle » dans le tableau. Par exemple, l'ancien alinéa 55(3)b) a été modifié et une communication peut être faite à deux organismes plutôt qu'à un seul, compte tenu de modifications organisationnelles. Dans le tableau, ces « nouvelles » dispositions figurent toujours comme étant tirées de la *Loi antiterroriste*.

Premier critère	Deuxième critère	Destinataire	LRPCFAT	Depuis
Si CANAFE a des motifs raisonnables de soupçonner que les renseignements désignés seraient utiles à une enquête ou à une poursuite relativement à une infraction de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme.	Aucun.	Forces policières	55(3)(a)	Loi antiterroriste
Si CANAFE a des motifs raisonnables de soupçonner que les renseignements désignés se rapporteraient à des menaces pour la sécurité du Canada.	Aucun.	SCRS	55-1(1)	Loi antiterroriste
Si CANAFE a des motifs raisonnables de soupçonner que les renseignements désignés seraient utiles à une enquête ou à une poursuite relativement à une infraction de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme.	Si CANAFE conclut également que les renseignements sont utiles en ce qui concerne une infraction, consommée ou non, relative à l'obtention illicite d'un remboursement ou d'un crédit ou à l'évasion fiscale, y compris le non-paiement de droits, définie par une loi fédérale dont l'application relève du ministre du Revenu national.	ARC	55(3)(b)	Loi antiterroriste
Si CANAFE a des motifs raisonnables de soupçonner que les renseignements désignés seraient utiles à une enquête ou à une poursuite relativement à une infraction de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme.	Si CANAFE a également des motifs raisonnables de soupçonner que ces renseignements aideraient à déterminer si un organisme sans but lucratif enregistré, au sens du paragraphe 248(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu, a cessé de respecter les exigences de la Loi.	ARC	55(3)(c)(i)	C-25
Si CANAFE a des motifs raisonnables de soupçonner que les renseignements désignés seraient utiles à une enquête ou à une poursuite relativement à une infraction de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme.	Si CANAFE a également des motifs raisonnables de soupçonner que ces renseignements aideraient à déterminer l'admissibilité d'une personne ou d'une entité que le Centre a des motifs raisonnables de soupçonner d'avoir présenté une demande d'enregistrement d'organisme sans but lucratif, au sens du paragraphe 248(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu.	ARC	55(3)(c)(ii)	C-25
Si CANAFE a des motifs raisonnables de soupçonner que les renseignements désignés seraient utiles à une enquête ou à une poursuite relativement à une infraction de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme.	Si CANAFE conclut également que les renseignements sont utiles relativement à une infraction, perpétrée ou tentée, d'évasion fiscale, y compris le non-paiement de droits prescrits par une loi fédérale dont l'application relève de l'Agence.	ASFC	55(3)(b.1)	Loi antiterroriste
Si CANAFE a des motifs raisonnables de soupçonner que les renseignements désignés seraient utiles à une enquête ou à une poursuite relativement à une infraction de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme.	Si CANAFE conclut également que les renseignements aideraient à déterminer si une personne est visée par les articles 34 à 42 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés ou qu'ils se rapportent à une infraction prévue aux articles 117 à 119, 126 ou 127 de cette loi.	ASFC	55(3)(d)	Loi antiterroriste
Si CANAFE a des motifs raisonnables de soupçonner que les renseignements désignés seraient utiles à une enquête ou à une poursuite relativement à une infraction de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme.	Si CANAFE conclut que les renseignements sont utiles à une enquête ou à une poursuite relativement à une infraction qui consiste dans la contrebande – ou la tentative de contrebande – de marchandises passibles de droits ou à une infraction qui a trait à des marchandises dont l'importation est prohibée, contrôlée ou réglementée en vertu de la Loi sur les douanes ou de toute autre loi fédérale.	ASFC	55(3)(e)	C-25
Si CANAFE a des motifs raisonnables de soupçonner que les renseignements désignés seraient utiles à une enquête ou à une poursuite relativement à une infraction de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme.	Si CANAFE conclut également que les renseignements se rattachent à l'alinéa 273.64(1)(g) de la Loi sur la défense nationale.	CST	55(3)(f)	C-25
Si CANAFE a des motifs raisonnables de soupçonner que les renseignements désignés seraient utiles à une enquête ou à une poursuite relativement à une infraction de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme ou à une infraction essentiellement similaire (et qu'un protocole d'entente a été conclu).	En réponse à une demande de l'institution ou de l'organisme [URF].	URF étrangère	56-1(1) ou (2) et 56-1(2.1)	Loi antiterroriste
Si CANAFE a des motifs raisonnables de soupçonner que les renseignements désignés seraient utiles à une enquête ou à une poursuite relativement à une infraction de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme ou à une infraction essentiellement similaire (et qu'un protocole d'entente a été conclu).	Pour pouvoir exécuter ses fonctions, CANAFE peut demander des renseignements directement à l'institution ou l'organisme [URF] et, ainsi, communiquer des renseignements désignés.	URF étrangère	56-1(1) ou (2) et 56-1(3)	Loi antiterroriste

Pour reprendre un exemple tiré du tableau, CANAFE est tenu de communiquer des renseignements désignés à un organisme d'application de la loi ou au SCRS si le premier critère est respecté – c'est-à-dire, s'il a des « motifs raisonnables de soupçonner que les renseignements désignés *seraient* utiles ». Les conditions qui régissent la communication de renseignements à des organismes autres que le SCRS et la GRC sont plus strictes. CANAFE doit non seulement respecter le premier critère, mais également le second. Par exemple, la LRPCFAT exige que CANAFE communique des renseignements désignés à l'ARC, en vertu de l'alinéa 55(3)b), uniquement s'il respecte les deux critères :

- il a des motifs raisonnables de soupçonner que les renseignements désignés seraient utiles à une enquête ou à une poursuite concernant une infraction de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes;
- il a conclu que les renseignements se rapportent à une infraction, consommée ou non, relative à l'obtention illicite d'un remboursement ou d'un crédit ou à l'évasion fiscale, y compris le non-paiement de droits, définie par une loi fédérale dont l'application relève du ministre du Revenu national.

M. Potter a expliqué la raison pour laquelle un critère plus rigoureux est utilisé (« *se rapportent* ») lorsqu'il est question de l'ARC :

[Traduction]

Je crois que le but de la loi à l'origine, et la raison pour laquelle CANAFE fonctionne de cette façon, est que le Centre est une unité du renseignement financier dont le mandat est la détection du blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes, nos deux principaux objectifs. Il existe d'autres organismes, comme l'ARC, qui travaillent plus directement à la détection des évasions fiscales. Je crois qu'on craignait que les gens aient l'impression que ce nouvel organisme fouillerait dans leur dossier d'impôt¹⁴⁹.

Il n'existe pas de définition de ce que sont les « motifs raisonnables de soupçonner » dans la LRPCFAT, ni de jurisprudence pour interpréter cette expression dans le contexte de la Loi¹⁵⁰. CANAFE doit donc s'en remettre à la jurisprudence interprétant l'expression dans d'autres contextes¹⁵¹ :

149 Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6970-6971.

150 Réponse de CANAFE à propos des motifs raisonnables de soupçon, p. 3.

151 Réponse de CANAFE à propos des motifs raisonnables de soupçon, p. 3. Voir p. 4-5 du même document pour connaître la jurisprudence sur ce sujet.

[Traduction]

Selon [l'interprétation qu'ont donnée différents tribunaux à des expressions semblables], il semble clair que CANAFE aurait des « motifs raisonnables de soupçonner » que les renseignements qu'il communique seraient utiles à une enquête ou à une poursuite concernant une infraction de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes lorsqu'un service de police lui transmet des renseignements volontairement au sujet de personnes et d'entreprises présentant un intérêt dans le cadre d'une enquête¹⁵².

La LRPCFAT exige que CANAFE communique des renseignements désignés au SCRS s'il a des motifs raisonnables de soupçonner qu'ils se rapporteraient à une menace pour la sécurité du Canada¹⁵³. Dans un document présenté à la Commission, CANAFE précise que toute « infraction de financement d'activités terroristes », au sens de la *Loi*, constitue une menace envers la sécurité du Canada, au sens de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (Loi sur le SCRS)*¹⁵⁴. Par conséquent, si l'interprétation de CANAFE est juste, lorsque ce dernier a des motifs raisonnables de soupçonner que des renseignements financiers seraient utiles à une enquête concernant une infraction de financement du terrorisme, il aurait par conséquent des motifs raisonnables de soupçonner que ces renseignements se rapporteraient à des « menaces envers la sécurité du Canada ». CANAFE serait alors tenu de communiquer les renseignements au SCRS ainsi qu'à tout autre organisme compétent conformément à la *Loi*. Donc, si CANAFE conclut que des renseignements pourraient être utiles à une enquête ou à une poursuite liée à une infraction de financement du terrorisme – sous réserve des limites possibles dont peuvent faire l'objet les renseignements qui lui sont transmis volontairement –, il doit les communiquer au SCRS ainsi qu'à d'autres destinataires.

Toutefois, l'inverse n'est pas nécessairement vrai. Les « menaces envers la sécurité du Canada » peuvent prendre plusieurs formes qui ne font pas intervenir le financement du terrorisme. Si CANAFE a des motifs raisonnables de soupçonner que des renseignements désignés peuvent se rapporter à une menace pour la sécurité du Canada qui n'a rien à voir avec le financement du terrorisme – par exemple, un cas d'espionnage –, il doit communiquer ces renseignements uniquement au SCRS.

CANAFE a le pouvoir discrétionnaire de communiquer des renseignements aux URF étrangères avec lesquelles il a conclu un protocole d'entente dans les cas apparentés à ceux qui l'obligent à communiquer des renseignements

152 Réponse de CANAFE à propos des motifs raisonnables de soupçon, p. 5. Cela ressemble à un accès direct, par les destinataires, aux renseignements que détient CANAFE dans ses bases de données, malgré l'interdiction à cet égard.

153 LRPCFAT, art. 55.1.

154 Deuxième réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission, question 1 d).

aux organismes canadiens d'application de la loi¹⁵⁵. Ces protocoles d'entente, qui doivent être approuvés par le ministre des Finances¹⁵⁶, ont une portée limitée¹⁵⁷. Avant de conclure un protocole d'entente avec une URF étrangère, CANAFE évalue le régime juridique du pays en question, selon la rétroaction reçue de partenaires locaux¹⁵⁸. CANAFE s'assure que le pays dispose de mesures adéquates de protection des renseignements personnels transmis à l'URF¹⁵⁹. Les enjeux en matière de protection des renseignements personnels sont une des raisons pour lesquelles CANAFE hésite à conclure un protocole d'entente avec certaines URF étrangères :

[Traduction]

Idéalement, CANAFE serait en mesure d'échanger des renseignements avec toutes les URF du monde afin de pouvoir suivre la piste de l'argent, sans réserve, où que cette piste puisse mener. Toutefois, dans les faits, ce désir d'obtenir des renseignements doit être contrebalancé par la nécessité de s'assurer que CANAFE échange des renseignements avec des partenaires qui les protégeront de toute communication non autorisée¹⁶⁰.

Dans son rapport annuel de 2007, CANAFE précise qu'il a conclu des ententes avec les URF de 45 pays.¹⁶¹ Dans son rapport annuel de 2008, il mentionne qu'il a conclu des ententes avec les URF de deux nouveaux pays, soit la Suède et Saint-Kitts-et-Nevis¹⁶².

En réponse à une question sur les raisons pour lesquelles CANAFE ne conclut pas de protocole d'entente avec des pays qui sont des « foyers » du terrorisme, le Centre a donné deux explications :

¹⁵⁵ LRPCFAT, art. 56.1(2); Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7010-7012. Le dossier sur le terrorisme signale que [traduction] « lorsque CANAFE décide de conclure une entente d'échange de renseignements avec un organisme étranger de renseignement financier, il doit tenir compte de la capacité et de la volonté du pays concerné de protéger les renseignements que CANAFE lui fait parvenir et de respecter les restrictions que le Centre impose pour ces renseignements », p. 41, note 188. La liste des partenaires avec lesquels CANAFE a conclu un protocole d'entente, en date de juillet 2007, avec le nom de chaque URF et la date de la conclusion de l'entente, figure à la pièce P-233, onglet 18 : partenaires ayant conclu un protocole d'entente avec CANAFE.

¹⁵⁶ Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7010; LRPCFAT, art. 56(2). Le ministre peut également conclure un protocole d'entente : voir la LRPCFAT, art. 56(1).

¹⁵⁷ Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7011.

¹⁵⁸ Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7011.

¹⁵⁹ Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7011.

¹⁶⁰ Deuxième réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission, question 6 a) i).

¹⁶¹ Rapport annuel 2007 de CANAFE, p. 27. CANAFE a conclu des protocoles d'entente avec 30 URF en 2006 et avec 20 autres en 2005 : voir le rapport annuel 2007 de CANAFE, « CANAFE : Faits saillants 2005-2007 », à la page suivant la page couverture.

¹⁶² Rapport annuel 2008 de CANAFE, p. 20.

- le choix des partenaires ne repose pas exclusivement sur le financement du terrorisme, mais aussi sur le blanchiment d'argent. Le protocole d'entente peut être axé uniquement sur le blanchiment d'argent si un pays est un « foyer » du blanchiment de capitaux, sans être une source importante de terrorisme ou de financement de telles activités;
- maints pays qui pourraient être considérés comme des « foyers » du terrorisme sont dotés d'une URF, mais celle-ci peut n'en être qu'à ses débuts et ne pas faire partie du Groupe Egmont. Tous les membres du Groupe Egmont font d'abord l'objet d'une évaluation opérationnelle visant à déterminer s'ils sont en mesure de respecter des normes et des pratiques acceptables. [Cette réponse implique que CANAFE hésite à conclure une entente avec une URF qui n'a pas fait l'objet d'une évaluation du GAFI¹⁶³.]

Toutefois, CANAFE a signalé avoir conclu des protocoles d'entente avec des pays qui ont fait l'objet d'actes terroristes, dont l'Espagne, la France, Israël, l'Indonésie, la Colombie, les États-Unis et le Royaume-Uni¹⁶⁴. Lorsqu'un protocole d'entente est conclu, CANAFE continue de surveiller le cadre juridique du pays¹⁶⁵.

3.2.5.2. Information communiquée par CANAFE

CANAFE ne communique que des « renseignements désignés ». La LRPCFAT définit les « renseignements désignés » à trois reprises¹⁶⁶, et la définition varie selon le destinataire de ces renseignements. Avant les modifications apportées par le projet de loi C-25, les renseignements pouvant être communiqués étaient très limités – des données brutes en somme¹⁶⁷ –, ce qui limitait la valeur potentielle des communications de CANAFE. Les destinataires devaient souvent effectuer leur propre analyse des renseignements reçus, d'où des retards et un gaspillage des ressources.

Le projet de loi C-25 est venu ajouter de nouvelles catégories aux « renseignements désignés » définis dans la LRPCFAT. Dans son rapport annuel de 2008, CANAFE explique comment cet ajout a permis d'améliorer l'utilité des communications du Centre à d'autres organismes :

Grâce à ces nouvelles dispositions, nos communications
peuvent contenir un plus large éventail de renseignements liés

¹⁶³ Deuxième réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission, question 6 a).

¹⁶⁴ Deuxième réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission, question 6 a).

¹⁶⁵ Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre, 2007, p. 7011-7012. En date de janvier 2008, CANAFE avait effectué des visites de sensibilisation auprès des URF de l'Australie, des Bahamas, de la Barbade, de la Belgique, des îles Caïmans, de Hong Kong, d'Israël, de l'Italie, du Mexique, des Pays-Bas, de l'Espagne et des États-Unis : deuxième réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission, question 6 d).

¹⁶⁶ LRPCFAT, art. 55(7), 55.1(3), 56.1(5).

¹⁶⁷ Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6918.

aux opérations financières. De plus, le nombre d'organismes auxquels nous sommes autorisés à fournir ces renseignements s'est accru. Par conséquent, ces renseignements financiers représentent une valeur ajoutée dans les enquêtes. Les commentaires que nous recevons des organismes d'application de la loi et du renseignement confirment déjà cette amélioration¹⁶⁸.

Le même rapport décrit les « produits » d'analyse généraux que CANAFE communique :

En 2007-2008, nous avons généré et communiqué à nos partenaires une vaste gamme de produits d'analyse stratégique qui ont été bien reçus. Parmi ces produits, « Regard », une analyse contextuelle axée sur des questions traitant de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes, les documents « Aperçu » qui présentent une vue d'ensemble des tendances émergentes et des typologies et les documents de fond qui donnent davantage de détails sur nos déclarations et nos communications. Comme par le passé, on a également produit des numéros de « Perspectives » pour offrir une rétrospective de nos communications et de nos déclarations et pour préciser les typologies et les modes opératoires reliés à un thème ou à un sujet en particulier¹⁶⁹.

Le tableau suivant illustre les catégories élargies de renseignements comprises dans les « renseignements désignés » (les définitions figurant au paragraphe 55(7) et aux articles 55.1 et 56.1 sont identiques à l'heure actuelle).

¹⁶⁸ Rapport annuel 2008 de CANAFE, p. 4.

¹⁶⁹ Rapport annuel 2008 de CANAFE, p. 8.

	La LRPCFAT au 1^{er} décembre 2006 paragraphe 55(7)	La LRPCFAT au 13 juin 2008 paragraphe 55(7)
a)	Le nom du client, de l'importateur ou de l'exportateur ou de toute personne qui agit en son nom.	Le nom de toute personne ou entité qui participe à l'opération financière, à la tentative d'opération, à l'importation ou l'exportation, ou de toute personne ou entité agissant pour son compte.
b)	Le nom et l'adresse du bureau où l'opération est effectuée et la date où elle a été effectuée, ou l'adresse du bureau de douane où les espèces ou effets sont importés ou exportés, ainsi que la date de leur importation ou exportation.	Le nom et l'adresse du bureau où l'opération est effectuée et la date où elle a été effectuée, ou l'adresse du bureau de douane où les espèces ou effets sont importés ou exportés, ainsi que la date de leur importation ou exportation.
c)	La valeur et la nature des espèces ou effets ou, dans le cas d'une opération dans laquelle il n'y a pas d'espèce ou d'effet en cause, la valeur de l'opération ou celle des fonds sur lesquels porte l'opération.	La valeur et la nature des espèces ou effets ou, dans le cas d'une opération dans laquelle il n'y a pas d'espèce ou d'effet en cause, la valeur de l'opération ou celle des fonds sur lesquels porte l'opération.
d)	Le numéro de l'opération effectuée et le numéro de compte, s'il y a lieu.	Le numéro de l'opération effectuée et le numéro de compte, s'il y a lieu.
e)*	Tout renseignement identificateur analogue désigné par règlement pour l'application du présent article.	<i>* une disposition semblable se trouve maintenant à l'alinéa f) de la version actuelle de la Loi.</i>
e)*		Le nom, l'adresse, l'adresse de courriel et le numéro de téléphone des associés, administrateurs et dirigeants de l'entité visée à l'alinéa a), ainsi que les adresse et numéro de téléphone du principal établissement de celle-ci.
f)		Tout renseignement identificateur analogue désigné par règlement pour l'application du présent article.
g)		Les détails du casier judiciaire de toute personne ou entité visée à l'alinéa a) et des accusations criminelles portées contre elle que le Centre estime pertinents en l'occurrence.
h)		Les liens dont le Centre a des motifs raisonnables de soupçonner l'existence entre toute personne ou entité visée à l'alinéa a) et toute autre personne ou entité.
i)		Les intérêts financiers que toute personne ou entité visée à l'alinéa a) a dans l'entité pour laquelle a été effectuée ou tentée l'opération financière ou a été effectuée l'importation ou l'exportation.
j)		Le nom de toute personne ou entité visée à l'alinéa a) que le Centre soupçonne, pour des motifs raisonnables, de diriger, directement ou indirectement, l'opération financière, l'importation ou l'exportation.
k)		Les motifs sur lesquels une personne ou entité s'est fondée pour faire une déclaration visée à l'article 7 relative à l'opération financière et que le Centre estime utiles en l'occurrence.
l)		Le nombre et les types de déclarations sur lesquelles une communication est fondée.
m)		Le nombre et les catégories de personnes ou entités ayant fait ces déclarations.
n)		Les indices de toute infraction de recyclage des produits de la criminalité ou d'infraction de financement des activités terroristes entachant l'opération financière, l'importation ou l'exportation.

Comme on le voit dans le tableau, le projet de loi C-25 a permis d'accroître de beaucoup les catégories de renseignements désignés. CANAFE précise maintenant les liens entre les différentes parties concernées dans la communication ainsi que les indicateurs d'activité douteuse et les motifs initiaux qui ont entraîné la transmission d'une DOD. Par contre, CANAFE ne peut toujours pas, de son propre chef, communiquer son analyse d'un cas précis ni les explications écrites qui justifient la communication¹⁷⁰. Selon CANAFE, [traduction] « la décision de permettre la communication de renseignements strictement factuels était, rappelons-le, délibérée et avait pour but de contrebalancer le fait que CANAFE communique des renseignements en cas de « motifs raisonnables de soupçon »; on applique ainsi la norme juridique la moins stricte qui soit, sans toutefois verser dans la subjectivité totale¹⁷¹ ».

Bien que le projet de loi C-25 ajoute de nouvelles catégories aux renseignements que CANAFE peut communiquer, il arrive encore que les organismes d'application de la loi ou le SCRS aient à analyser les renseignements reçus – c'est-à-dire à répéter l'analyse que CANAFE a déjà effectuée. Les organismes d'application de la loi, l'ARC et le SCRS peuvent obtenir une analyse de CANAFE (par opposition aux renseignements désignés) uniquement par la voie d'une ordonnance de communication¹⁷².

L'évaluation mutuelle 2008 du GAFI précisait que quatorze ordonnances de communication avaient été demandées jusqu'à ce moment-là par des organismes d'application de la loi¹⁷³. Que ces ordonnances aient porté ou non sur le financement du terrorisme, leur nombre reste relativement faible.

3.2.5.3 Mode de communication de CANAFE

CANAFE dispose d'un système interne rigoureux d'approbation des cas pour déterminer si le seuil de communication est atteint¹⁷⁴. La décision finale relève du Comité de divulgation de CANAFE, que préside le directeur du Centre. Si la trousse de communication est approuvée, elle est transmise aux destinataires. Dans un cas de blanchiment d'argent, le processus peut prendre quelques semaines, délai qui est raisonnable puisqu'une enquête sur le sujet est essentiellement réactive et que les circonstances entourant le cas n'entraînent habituellement pas des pertes de vie. Toutefois, dans les cas de financement du terrorisme, des vies peuvent déjà être en danger, de sorte que les renseignements doivent être communiqués rapidement. CANAFE a soutenu devant la Commission que le délai de traitement d'un cas de financement du terrorisme, depuis la réception d'une DRTV jusqu'à la communication du cas, peut n'être que de 24 heures et

170 Réponse de CANAFE à propos des motifs raisonnables de soupçon, p. 2.

171 Réponse de CANAFE à propos des motifs raisonnables de soupçon, p. 2.

172 Témoignage de Janet DiFrancesco, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7016; LRPCFAT, art. 60, 60.1, 60.3.

173 Ces chiffres étaient probablement à jour au moment de la visite du GAFI, qui a eu lieu au début de 2007.

174 Voir le témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6983-6984, qui donne une description du processus.

que le Centre accorde la priorité à la communication des cas de financement du terrorisme¹⁷⁵.

Les communications de CANAFE ne comprennent pas de mise en garde à propos de l'utilisation des renseignements qu'elles renferment. On s'attend à ce que le destinataire utilise les renseignements pour faire progresser son enquête¹⁷⁶. Les renseignements communiqués par CANAFE pourraient être rendus publics si une poursuite était intentée ou si le destinataire décidait, pour toute autre raison, de les rendre publics.

Le rapport annuel 2008 de CANAFE précise que le Centre a communiqué 210 cas au cours de l'exercice. Sur ce total, 171 cas étaient liés au blanchiment d'argent, 29 étaient liés au financement du terrorisme et à d'autres « menaces pour la sécurité du Canada » et 10 étaient liés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme¹⁷⁷. Le rapport annuel de 2008 ne précise pas la valeur de ces communications. Par contre, le rapport annuel de 2007 mentionne que les opérations douteuses totalisaient environ 10 milliards de dollars¹⁷⁸, dont environ 208 millions étaient liés à des cas présumés de financement du terrorisme ou à des menaces pour la sécurité du Canada¹⁷⁹.

Les sommes en cause dans les divers cas de financement du terrorisme sont habituellement beaucoup plus faibles que dans les cas de blanchiment d'argent. En 2005-2006, la communication la plus importante se rapportant au financement du terrorisme concernait une somme d'environ 98 millions de dollars. La somme moyenne des opérations était toutefois de 919 000 \$, tandis que l'opération la moins importante était de moins de 10 000 \$. Par contre, les sommes en cause dans les cas de blanchiment d'argent s'élevaient à au moins 10 000 \$, l'opération la plus importante étant chiffrée à 886 millions de dollars¹⁸⁰. Le tableau suivant montre la répartition, en fonction de la valeur, des différentes communications de CANAFE qui étaient liées à des cas présumés de financement du terrorisme¹⁸¹ :

175 Deuxième réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission, question 4 a). Voir également l'évaluation mutuelle 2008 du GAFI, para. 375.

176 Témoignage de Janet DiFrancesco, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6994.

177 Rapport annuel 2008 de CANAFE, p. 9.

178 Rapport annuel 2007 de CANAFE, p. 8.

179 Deuxième réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission, question 2 e); Rapport annuel 2007 de CANAFE, p. 8. En 2005-2006, CANAFE a communiqué 168 cas concernant un peu plus de 5 milliards de dollars en opérations douteuses. De ces cas, 33 étaient liés au financement du terrorisme ou à d'autres menaces pour la sécurité du Canada. Une communication concernait des cas présumés de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme ou de menaces pour la sécurité du Canada. Du total d'environ 5 milliards de dollars en opérations douteuses, environ 256 millions étaient liés à des activités présumées de financement d'activités terroristes et à d'autres menaces pour la sécurité du Canada : rapport annuel 2006 de CANAFE, p. 8.

180 Pièce P-233, onglet 13 : tableau de la valeur des communications de CANAFE, p. 1.

181 Deuxième réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission, question 2 i).

Menace ou financement du terrorisme (nombre de cas)		
	2005-2006	2006-2007
0 – 1 M\$	17	18
1 M\$ - 10 M\$	13	10
10 M\$ - 50 M\$	1	4
50 M\$ - 100 M\$	2	1
100 M\$ - 500 M\$	0	0
500 M\$ - 1 G\$	0	0
1 G\$ +	0	0
Nombre total de communications	33	33

Le nombre et la valeur des communications de CANAFE ont augmenté de façon régulière au cours des années, pour les cas de blanchiment d'argent comme pour les cas de financement du terrorisme. Selon CANAFE, cette augmentation des sommes dont il est question dans les communications tient au fait qu'il se concentre sur les cas les plus importants, à une meilleure connaissance des tendances, à un personnel plus expérimenté, à des systèmes informatiques améliorés et à une base de données plus riche¹⁸².

Dans son rapport annuel de 2007, CANAFE a indiqué que la grande popularité de ses renseignements atteste de leur qualité. Le rapport mentionnait également que la rétroaction reçue des organismes d'application de la loi indiquait clairement l'importance accordée aux renseignements financiers fournis par le Centre¹⁸³. Toutefois, comme nous l'avons déjà dit, le rapport annuel de 2008 ne précisait pas la valeur des communications de CANAFE cette année-là.

Les représentants de CANAFE ont expliqué que la valeur associée aux communications ne reflétait pas la valeur réelle du financement du terrorisme, car le Centre n'a qu'à *souçonner* que certaines opérations sont liées à une enquête sur une infraction de financement du terrorisme pour communiquer des renseignements. Cela dit, le Centre a inclus la valeur de ces opérations à la valeur totale de ses communications.

Un document de CANAFE précisait que la valeur d'une opération donnée [traduction] « n'est pas nécessairement la pièce la plus utile du puzzle » et ajoutait, par exemple, que le nom des personnes et le numéro des comptes sont parfois bien plus importants¹⁸⁴.

182 Rapport annuel 2007 de CANAFE, p. 9.

183 Rapport annuel 2007 de CANAFE, p. 4, 10.

184 Deuxième réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission, question 1 b).

3.2.6 Relations entre CANAFE et d'autres organismes

3.2.6.1 Relations en général

Comme nous l'avons déjà mentionné, CANAFE est indépendant des autres organismes¹⁸⁵. Cette relation d'indépendance vise à protéger les renseignements personnels que le Centre détient. Il importe ici d'arriver à un compromis acceptable entre l'efficacité d'une enquête et le droit à la vie privée. Les objectifs de la LRPCFAT sont pertinents à cet égard, car ils tiennent compte des besoins des organismes d'application de la loi, « tout en assurant la mise en place des garanties nécessaires à la protection de la vie privée des personnes à l'égard des renseignements personnels les concernant¹⁸⁶ ».

L'évaluation mutuelle 2008 du GAFI décrivait l'explication donnée en ce qui a trait à l'indépendance :

[Traduction]

La décision de fournir aux services de police et aux autres destinataires des renseignements désignés uniquement lorsque les seuils fixés sont atteints, plutôt que de leur accorder le libre accès aux données de CANAFE, s'explique par le fait que CANAFE reçoit de grandes quantités de renseignements financiers sur des personnes et des entités, dont la vaste majorité agissent de manière légitime et n'ont rien à voir avec une quelconque enquête ou une poursuite¹⁸⁷.

Janet DiFrancesco, de CANAFE, a témoigné que cette indépendance est un avantage :

[Traduction]

[N]otre programme [...] a été créé en fonction de la *Charte des droits et libertés* et, bien sûr, des lois sur la protection des renseignements personnels, mais je crois que cette relation d'indépendance permet à CANAFE de recueillir des déclarations que nous qualifions de plus objectives sur des opérations visées par la loi, comme les téléversements et les opérations importantes en espèces¹⁸⁸.

La relation entre CANAFE et le ministère des Finances a été décrite plus tôt dans ce chapitre. Par ailleurs, M. Potter a déclaré que la relation qu'entretient CANAFE

185 Le mot « indépendant » est utilisé dans la LRPCFAT : voir l'alinéa 40a).

186 LRPCFAT, art. 3b).

187 Évaluation mutuelle 2008 du GAFI, para. 382.

188 Témoignage de Janet DiFrancesco, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6967-6968.

avec le SCRS et la GRC, les destinataires habituels des communications, était « positive »¹⁸⁹. Il la décrit comme suit :

[Traduction]

Nous collaborons avec eux [...] dans un certain nombre de [dossiers en dehors des communications], que se soit l'élaboration de politiques et de lois, la recherche sur les nouvelles méthodes utilisées et les typologies. Donc, nos rapports avec la GRC et le SCRS ne se limitent pas à la tâche fondamentale qu'est la communication de cas¹⁹⁰.

Par contre, M. Potter a dit de la relation de CANAFE avec l'ASFC qu'elle était moins étroite, puisque l'ASFC reçoit des communications de CANAFE dans des circonstances différentes de celles qui entourent les cas communiqués à la GRC et au SCRS¹⁹¹. CANAFE continue de travailler en vue de clarifier les conditions régissant les communications à l'ASFC.

En 2004, la vérificatrice générale¹⁹² a signalé que les organismes d'application de la loi hésitaient à échanger des renseignements avec CANAFE. Toutefois, M^{me} DiFrancesco a affirmé que ce n'était plus le cas¹⁹³.

CANAFE fournit également à ses partenaires des macroanalyses (à ne pas confondre avec l'analyse des cas individuels, qui ne peut être communiquée sans l'obtention d'une ordonnance de communication) et des rapports de recherche sur le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. En 2006-2007, le Centre a aussi fourni des macroanalyses au CIEM et au Service de renseignements criminels Ontario¹⁹⁴. CANAFE a en outre participé aux évaluations et aux études effectuées par la GRC et le SCRS¹⁹⁵. Un des documents que CANAFE a remis à la Commission précisait qu'au cours des dernières années, [traduction] « des renseignements stratégiques ont été fournis sur les communications de CANAFE concernant des cas de stupéfiants et de fraude ainsi que sur celles liées aux demandes des URF, au recours aux organismes sans but lucratif et aux systèmes de paiement sur Internet¹⁹⁶ ».

CANAFE compte du personnel spécialisé, les agents de liaison avec les organismes d'application de la loi, qui voit à transmettre les trousse de communication et à obtenir la rétroaction de ces organismes. Ces agents aident également les organismes d'application de la loi qui veulent présenter des DRTV à CANAFE.

189 Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7004-7005.

190 Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7004.

191 Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7005.

192 *Rapport de la vérificatrice générale à la Chambre des communes*; novembre 2004, chapitre 2, « La mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent », par. 2.25, en ligne : Bureau du vérificateur général du Canada <<http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/20041102cf.pdf>> (consulté le 16 janvier 2009) [Rapport 2004 de la vérificatrice générale sur le blanchiment d'argent].

193 Témoignage de Janet DiFrancesco, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7018-7019.

194 Rapport annuel 2007 de CANAFE, p. 24.

195 Deuxième réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission, question 2 d).

196 Deuxième réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission, question 2 d).

Les détachements entre CANAFE et d'autres organismes peuvent soulever des préoccupations en matière de protection des renseignements personnels, car les employés détachés peuvent utiliser leurs liens avec CANAFE pour obtenir des renseignements au profit de l'organisme où ils sont détachés, même si CANAFE n'est pas légalement obligé de leur communiquer des renseignements.

3.2.6.2 Rétroaction des destinataires des communications de CANAFE

CANAFE a déjà été critiqué pour ne pas communiquer suffisamment de renseignements. Le projet de loi C-25 a permis d'élargir le type de renseignements que CANAFE peut ou doit communiquer.

Le rapport de la vérificatrice générale publié en novembre 2004 indiquait que les services de police n'accordaient « pas beaucoup d'importance » aux communications spontanées de CANAFE¹⁹⁷. Le surintendant Reynolds, de la GRC, a assuré à la Commission que ce n'était pas le cas, du moins en ce qui a trait au travail effectué par la GRC pour lutter contre le financement du terrorisme¹⁹⁸.

CANAFE joint un formulaire de rétroaction à chacune de ses communications et encourage les destinataires à le remplir s'ils le veulent bien et à y préciser les pistes que les renseignements de CANAFE peuvent avoir dévoilées. CANAFE reçoit donc de la rétroaction, mais pas de façon régulière. Le Centre ne croit pas que cette rétroaction soit nécessaire, mais admet qu'il est utile de connaître les répercussions de son travail¹⁹⁹. Dans certains cas, CANAFE reçoit des organismes d'application de la loi de l'information le mettant au fait des enquêtes en cours.

Les représentants de CANAFE ont mentionné que la question de la rétroaction des destinataires fera l'objet d'un « cadre de gestion du rendement » qui est en voie d'être créé sous la direction du ministère des Finances. Ce cadre concernera tous les partenaires de l'Initiative de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes du gouvernement fédéral.

¹⁹⁷ Rapport 2004 de la vérificatrice générale sur le blanchiment d'argent, para. 2.25.

¹⁹⁸ Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6885.

¹⁹⁹ Témoignage de Janet DiFrancesco, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6994-6995.

En date de janvier 2007, la rétroaction reçue par CANAFE sur l'utilité de ses communications avait donné les résultats suivants²⁰⁰. Les communications :

- étaient liées à des personnes/entreprises/entités d'intérêt
79 p. 100
- étaient utiles du point de vue du renseignement
75 p. 100
- comprenaient un nom/une piste alors inconnus
62 p. 100
- représentaient un apport important
24 p. 100
- représentaient un apport mineur
23 p. 100²⁰¹

M^{me} DiFrancesco s'est dite d'accord avec un des procureurs sur le fait que la rétroaction présente deux avantages. Si elle est négative, elle oblige CANAFE à prendre les mesures nécessaires. Si elle est positive, elle sert d'encouragement²⁰².

En plus du formulaire de rétroaction volontaire, conformément aux recommandations de la vérificatrice générale qui encourageaient CANAFE à étendre ses échanges de renseignements à d'autres organismes, CANAFE a organisé des réunions plus fréquentes avec les destinataires de ses communications. Les réunions avec la GRC ont permis au Centre de rencontrer les enquêteurs, au niveau de la direction et des services opérationnels²⁰³.

Les réunions et le formulaire destinés à obtenir de la rétroaction constituent un outil accessoire pour évaluer l'utilité de CANAFE qui n'est pas exigé par la loi. Les réunions et les formulaires de rétroaction ne permettent donc pas de mesurer systématiquement le rendement de CANAFE.

3.2.7 Interaction entre CANAFE et le secteur privé

M^{me} Lafleur a témoigné que CANAFE et le programme de lutte contre le financement du terrorisme dépendent des entités déclarantes²⁰⁴. Des millions de déclarations d'opérations sont transmises chaque année à CANAFE, qui peut ainsi enrichir sa base de données²⁰⁵. Le *Rapport sur les plans et les priorités pour les années 2007-2008 à 2009-2010* de CANAFE précise que « [l]a production

200 Voir les différentes catégories à la section 1 du formulaire de rétroaction de CANAFE. Les destinataires des communications peuvent choisir plus d'une réponse.

201 Pièce P-233, onglet 17, statistiques sur la rétroaction reçue par CANAFE quant à ses communications.

202 Témoignage de Janet DiFrancesco, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7014-7015.

203 Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6997-6998.

204 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6756.

205 Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6950. Au moment des audiences de la Commission, la base de données contenait semble-t-il environ 60 millions de déclarations : voir le témoignage de Janet DiFrancesco, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6957.

de renseignements financiers de grande qualité en temps opportun dépend de la capacité des entités déclarantes à remplir leur obligation de fournir des déclarations et de s'assurer que les données qui y figurent sont d'excellente qualité²⁰⁶ ». Bref, si CANAFE ne reçoit pas de déclarations de qualité acceptable, son analyse en souffre, ce qui nuit au travail des personnes qui reçoivent les communications²⁰⁷.

3.2.7.1 Mesures prises par CANAFE pour assurer le respect de la Loi par les entités déclarantes du secteur privé

CANAFE doit s'assurer que les entités déclarantes respectent la *Loi* et les règlements connexes²⁰⁸. Pour l'exercice 2007-2008, un budget de 16,2 millions de dollars a été alloué aux efforts déployés par CANAFE pour assurer la conformité²⁰⁹. Les examens de la conformité effectués par le Centre continuent de prouver que la grande majorité des entités déclarantes désirent respecter leurs obligations et, en fait, les respectent²¹⁰.

Toutefois, CANAFE ne peut surveiller la conformité pour toutes les entités déclarantes, compte tenu de leur grand nombre. Les efforts à ce chapitre portent plutôt sur [traduction] « les secteurs et entités pour lesquels le risque de non-conformité est plus grand²¹¹ ». Les mesures en la matière sont les suivantes : activités de sensibilisation, contrôle de la qualité des données, questionnaires, examens sur les lieux et adoption de mesures correctives lorsqu'un problème de conformité est détecté²¹².

CANAFE a commencé à réorienter ses activités relatives à la conformité afin d'investir davantage de ressources dans l'examen des entités déclarantes. Les entités sont choisies selon une approche axée sur les risques et les examens portent sur les entités qui présentent le plus grand risque de non-conformité²¹³. Le rapport annuel de CANAFE de 2008 précise qu'en 2007-2008, CANAFE a effectué 277 examens, et les organismes nationaux et provinciaux de réglementation avec lesquels il a conclu un protocole d'entente en ont effectué 257. CANAFE a communiqué cinq cas de non-respect présumé des obligations en matière de déclaration aux organismes d'application de la loi pour qu'une enquête soit menée ou qu'une poursuite soit intentée²¹⁴.

Le rapport annuel 2008 de CANAFE ne précisait pas les résultats de ces examens. Toutefois, le rapport annuel de 2007, portant sur l'exercice 2006-2007, précisait les lacunes relevées au cours de cette période²¹⁵ :

²⁰⁶ Rapport de CANAFE sur les plans et les priorités pour les années 2007-2008 à 2009-2010, p. 9.

²⁰⁷ Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6985.

²⁰⁸ LRPCFAT, art. 62.

²⁰⁹ Rapport de CANAFE sur les plans et les priorités pour les années 2007-2008 à 2009-2010, p. 14.

²¹⁰ Rapport de CANAFE sur les plans et les priorités pour les années 2007-2008 à 2009-2010, p. 16.

²¹¹ Pièce P-233, onglet 7, approche axée sur les risques de CANAFE, p. 1.

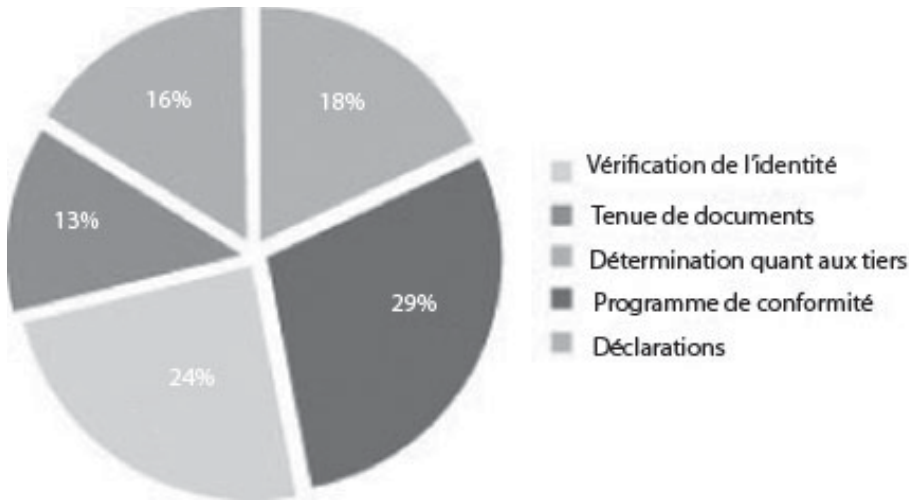
²¹² Rapport sur les plans et les priorités de CANAFE pour les années 2007-2008 à 2009-2010, p. 14; témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6986; approche axée sur les risques de CANAFE.

²¹³ Rapport sur les plans et les priorités de CANAFE pour les années 2007-2008 à 2009-2010, p. 15.

²¹⁴ Rapport annuel 2008 de CANAFE, p. 17.

²¹⁵ Rapport annuel 2007 de CANAFE, p. 19.

Lacunes décelées par les examens



En effectuant son travail d'assurance de la conformité, CANAFE tient compte d'un large éventail de facteurs, comme [traduction] « l'information tirée de sources ouvertes, la quantité de déclarations transmises, les observations faites lors des activités de sensibilisation, les renseignements transmis volontairement à CANAFE au sujet du manque de conformité, les résultats des questionnaires sur la conformité auxquels ont répondu les entités déclarantes, l'information reçue des organismes de réglementation, les examens de l'assurance de la qualité et du suivi de la quantité et les résultats des examens de la conformité²¹⁶ ». CANAFE attribue un niveau de risque général aux différents secteurs selon ces facteurs, bien que des évaluations axées sur les risques soient également effectuées auprès d'entités individuelles²¹⁷.

Les questionnaires sur la conformité, que CANAFE considère comme un outil efficace, sont largement utilisés. CANAFE peut se renseigner sur de nombreuses entités déclarantes à peu de frais²¹⁸. En 2007-2008, plus de 6 000 questionnaires ont été envoyés aux entités déclarantes²¹⁹.

Le projet de loi C-25 obligeait les entités déclarantes à créer et à mettre en œuvre un programme de conformité, en plus de leurs obligations en matière de déclaration. Le programme de conformité doit être « axé sur les risques » car il doit « prévoir l'élaboration et la mise en application de principes et de mesures permettant à la personne ou à l'entité d'évaluer, dans le cours de ses activités, les risques de perpétration d'infractions de recyclage des produits de la criminalité

²¹⁶ Approche axée sur les risques de CANAFE, p. 1-2.

²¹⁷ Approche axée sur les risques de CANAFE, p. 2.

²¹⁸ Les questionnaires permettent d'évaluer la conformité des entités déclarantes grâce à des questions portant sur plusieurs sujets, comme la taille et la portée des activités de l'entité déclarante, la nature de ses activités, la mise en œuvre de son programme de conformité, les politiques et procédures lui permettant d'assurer la conformité, l'examen de ces politiques et procédures ainsi que la formation offerte de façon continue : voir l'approche axée sur les risques de CANAFE, p. 2.

²¹⁹ Rapport annuel 2008 de CANAFE, p. 17.

et d'infractions de financement des activités terroristes²²⁰ ». Cette approche axée sur les risques n'est pas destinée à remplacer l'approche reposant uniquement sur le respect des règles qui imposent la transmission de déclarations (approche « axée sur les règles »). CANAFE donne dans son site Web des conseils sur la façon de mettre sur pied un programme de conformité²²¹.

Les documents de CANAFE décrivent l'approche axée sur les risques que doivent adopter les entités déclarantes lorsqu'elles mettent en place un programme de conformité. Cette approche est formée des éléments suivants :

- Évaluation des risques que présentent les activités de l'entreprise selon certains facteurs;
- Atténuation des risques grâce à l'adoption de mesures touchant les risques cernés;
- Tenue à jour des renseignements sur l'identité des clients et, si le secteur y est obligé, des renseignements sur les bénéficiaires;
- surveillance continue des opérations financières qui présentent des risques plus élevés²²².

Des observations présentées au nom des ressortissants indiens préconisaient le recours accru à une approche axée sur les risques²²³.

CANAFE a également consulté d'autres organismes de réglementation des entités déclarantes assujetties à la LRPCFAT²²⁴. Selon CANAFE, cela permet de faciliter le travail effectué en matière d'assurance de la conformité et de minimiser les chevauchements d'efforts et le fardeau que cela représente pour les entités déclarantes. En date de mars 2007, CANAFE avait conclu des protocoles d'entente avec les organismes suivants :

- Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF);
- Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières (ACCOVAM);
- Alberta Gaming and Liquor Commission (AGLC);
- Financial Institutions Commission of British Columbia (FICOM);
- Gaming Policy and Enforcement Branch – BC (GPEB);

²²⁰ LRPCFAT, art. 9.6(1), 9.6(2).

²²¹ Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, Ligne directrice 4 : Mise en œuvre d'un programme de conformité (décembre 2008), en ligne : <<http://www.canafe.gc.ca/publications/guide/Guide4/4-fra.asp>> (consulté le 18 juillet 2008).

²²² Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, Ligne directrice 4 : Mise en œuvre d'un programme de conformité (décembre 2008), section 6, Approche axée sur les risques, en ligne : <<http://www.canafe.gc.ca/publications/guide/Guide4/4-fra.asp#66>> (consulté le 6 août 2008).

²²³ Submissions of the Family Members of the Crew Victims of Air India Flight 182 and Indian Nationals, Air India Cabin Crew Association, Sanjay Lazar and Aleen Quraishi, p. 45.

²²⁴ Approche axée sur les risques de CANAFE, p. 2; LRPCFAT, art. 65(2).

- Credit Union Deposit Guarantee Corporation of Manitoba (CUDGC);
- Brunswick Credit Union Federation Stabilization Board Limited (« Risk Management Agency », ou RMA);
- ministère de la Justice et de la Consommation du Nouveau-Brunswick, Direction des assurances;
- Office de stabilisation de la Fédération des caisses populaires acadiennes;
- Credit Union Deposit Guarantee Corporation of Newfoundland and Labrador (CUDGC);
- Nova Scotia Environment and Labour, Alcohol and Gaming Division;
- Nova Scotia Credit Union Deposit Insurance Corporation (NSCUDIC);
- Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (CAJO);
- Société ontarienne d'assurance-dépôts (SOAD);
- Autorité des marchés financiers – Québec (AMF);
- Credit Union Deposit Guarantee Corporation (Saskatchewan);
- Saskatchewan Liquor and Gaming Authority (SLGA)²²⁵.

Ces protocoles d'entente permettent à CANAFE [traduction] « d'échanger régulièrement des statistiques, de l'information sur l'évaluation des risques, les résultats des examens et les plans d'examen » avec ces organismes²²⁶. Les ententes ne constituent pas une délégation de pouvoirs pour assurer la conformité, car CANAFE continue d'examiner les différents secteurs visés par les protocoles d'entente²²⁷. CANAFE affirme que le travail de ses partenaires dans le cas des protocoles d'entente permet d'assurer une supervision importante :

[Traduction]

Le travail effectué par les organismes de réglementation vise à évaluer les risques et à cerner les lacunes nécessitant des mesures correctives et l'imposition de pénalités aux entités qui relèvent de ces organismes afin d'assurer une supervision adéquate des intermédiaires financiers qui sont assujettis aux exigences rattachées au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme²²⁸.

Outre les inquiétudes entourant la pertinence des déclarations reçues des entités déclarantes – en 2006-2007, CANAFE a recensé plus de 1 300 cas où des déclarations d'opérations avaient été renvoyées à l'expéditeur pour des raisons

²²⁵ Rapport annuel 2007 de CANAFE, p. 22.

²²⁶ Approche axée sur les risques de CANAFE, p. 3.

²²⁷ Approche axée sur les risques de CANAFE, p. 3.

²²⁸ Approche axée sur les risques de CANAFE, p. 3.

ayant trait principalement au fond²²⁹ –, le fait que toutes les entités déclarantes ne transmettent pas de déclarations au Centre est également source de préoccupation. CANAFE utilise différentes stratégies pour déceler les cas de non-respect de l'obligation de transmettre des déclarations : recherche dans les médias pour repérer les entités qui offrent des services financiers, plaintes reçues d'autres entités déclarantes, commentaires des agents de conformité ou des organismes d'application de la loi et renseignements transmis volontairement par le public²³⁰. CANAFE effectue également une analyse comparative du nombre de déclarations reçues des différents secteurs d'activités²³¹. Lorsque le Centre connaît des entités qui ont omis de transmettre des déclarations, il communique avec elles afin de les « ramener à l'ordre » et, si la situation s'y prête, effectue un examen sur les lieux²³².

Les modifications apportées par le projet de loi C-25²³³ ont accordé à CANAFE le droit d'imposer des pénalités pécuniaires aux entités qui ne respectent pas leur obligation de transmettre des déclarations²³⁴. En vertu de la LRPCFAT, CANAFE peut également communiquer les cas de non-conformité aux services de police²³⁵. Moins de 20 cas de non-conformité avaient été signalés (au moment de la publication du rapport annuel 2008 de CANAFE) aux organismes d'application de la loi depuis l'entrée en vigueur du programme de conformité, en 2004²³⁶. CANAFE a précisé qu'il communiquait des cas de non-conformité aux organismes d'application de la loi lorsqu'il ne prévoyait pas de changement dans le comportement de l'entité²³⁷.

Les pénalités pécuniaires assouplissent le travail qu'effectue CANAFE en matière de conformité. Toutefois, le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a fait valoir que, si une entité déclarante craint une pénalité, et la publicité négative que cela entraîne, elle peut chercher à minimiser le risque et transmettre un nombre excessif de déclarations afin d'assurer sa conformité

229 Rapport annuel 2007 de CANAFE, p. 18; première réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission, question 2 j).

230 Pièce P-233, onglet 8, document de CANAFE sur les mesures prises pour détecter et régler les cas de non-déclaration, p. 1.

231 Document de CANAFE sur les mesures prises pour détecter et régler les cas de non-déclaration, p. 1.

232 Document de CANAFE sur les mesures prises pour détecter et régler les cas de non-déclaration, p. 1.

233 Projet de loi C-25, art 40, introduisant art. 73.1 - 73.5 de la LRPCFAT; Évaluation mutuelle 2008 du GAFI, p. 311.

234 Le tour d'horizon des CRF par le FMI/la Banque mondiale précise que « Pour obtenir le respect des obligations de déclaration dans le cadre de la LBC/FT, il est nécessaire que soit en place une série de mesures destinées à favoriser l'amélioration des flux et de la qualité des déclarations sans recourir à des sanctions, par exemple des actions de sensibilisation et de formation », mais que « [l]orsqu'un programme de sensibilisation est en place depuis un certain temps, la CRF doit examiner le cas des entités dont le taux de déclarations est inférieur à celui de l'ensemble du secteur » et qu'une « panoplie de sanctions administratives peut être définie dans la législation pour les entités qui ne respectent pas l'obligation de déclaration, et l'application de la sanction varie en fonction de la gravité de la faute » : p. 60-62.

235 LRPCFAT, art. 65(1) 65(2).

236 Rapport annuel 2008 de CANAFE, p. 17.

237 Première réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission, question 2 l) i).

à la *Loi*²³⁸. Cela pourrait gonfler la base de données de CANAFE et ce dernier accumulerait des renseignements sur un nombre encore plus élevé d'opérations parfaitement légales.

D'autres facteurs peuvent encourager les entités déclarantes à ne pas transmettre toutes les déclarations d'opérations douteuses requises. Par exemple, le manque de rétroaction de la part de CANAFE à l'intention des entités déclarantes qui peut les amener à conclure que leurs DOD ne changent pas grand-chose à la lutte contre le financement du terrorisme; elles risquent alors de faire preuve de moins de vigilance et de présenter moins de DOD, même si elles continuent de transmettre des déclarations lorsque certains seuils monétaires sont atteints.

3.2.7.2 Outils de sensibilisation et d'orientation

CANAFE organise des séances d'information pour renseigner les entités déclarantes sur les modifications apportées aux textes de loi²³⁹, et pour les aider à respecter leurs obligations en matière de déclaration. On rappelle régulièrement aux entités déclarantes du secteur privé l'importance de fournir des renseignements fiables à CANAFE²⁴⁰.

En 2007-2008, les employés de CANAFE ont animé 370 présentations et séminaires à l'intention des entités déclarantes, auxquelles plus de 18 000 personnes ont assisté. Sur ces séances, 24 organisées dans dix villes différentes portaient sur les nouvelles exigences de la LRPCFAT découlant de l'adoption du projet de loi C-25²⁴¹. Le rapport annuel 2008 de CANAFE reconnaissait que cette période s'est avérée « sans doute difficile » pour les institutions financières et les intermédiaires assujettis à la *Loi*, qui ont dû se préparer à respecter leurs nouvelles obligations juridiques²⁴².

De plus, CANAFE a mis sur pied un centre d'appels afin de répondre aux questions les plus fréquentes sur ses activités et aux questions plus précises sur l'obligation de transmettre des déclarations²⁴³. En 2006-2007, les agents de renseignements ont répondu à 3 206 demandes et le site Web de CANAFE a reçu plus de 600 000 visites²⁴⁴. Ce site donne des conseils sur différents sujets à l'intention des entités déclarantes et du grand public. De plus, le Centre publie des articles dans des revues spécialisées et des bulletins²⁴⁵.

238 Pièce P-278, onglet 5, Mémoire du Commissariat à la protection de la vie privée en réponse à la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India – À propos du régime de surveillance financière au Canada, septembre 2007, p. 5.

239 Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6985.

240 Voir, par exemple, Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, Rétroaction sur la déclaration des opérations douteuses : secteur des banques, para. 1.2, en ligne : <<http://www.canafe.gc.ca/publications/FOR/2007-04-04/bsf-fra.asp#112>> (consulté le 3 octobre 2008).

241 Rapport annuel 2008 de CANAFE, p. 16.

242 Rapport annuel 2008 de CANAFE, p. 4.

243 Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, 4.33.

244 Rapport annuel 2007 de CANAFE, p. 28. Le rapport annuel 2008 de CANAFE ne donne pas de statistiques sur ce point.

245 Pièce P-233, onglet 23, CANAFE, *Overview of Canada's Financial Intelligence Unit – FINTRAC*, journée de perfectionnement professionnel, 18 octobre 2006, section d'Ottawa des CFE, p. 11.

Sur son site Web, CANAFE a une section « Rétroaction sur la déclaration » où l'on traite de différents sujets, comme les opérations douteuses dans le secteur des banques²⁴⁶. La section offre plusieurs exemples de typologies.

3.2.7.3 Point de vue des entités déclarantes du secteur privé à propos du programme de lutte contre le financement du terrorisme

La Commission a utilisé différents outils pour connaître le point de vue des parties concernées au sujet du programme actuel de lutte contre le financement du terrorisme. Mentionnons un sondage auprès d'entités déclarantes du secteur privé du Canada, effectué par la firme Deloitte, dans le cadre duquel on leur demandait ce qu'elles pensaient du programme. Le sondage permettait de répartir les réponses par secteurs. Deux aspects du rapport de Deloitte méritent une attention particulière :

- le rapport ne visait pas à démontrer les lacunes du programme de lutte contre le financement du terrorisme. Il s'agissait plutôt d'un rapport consultatif sur différents thèmes devant informer la Commission et lui permettre de connaître d'autres points de vue;
- le secteur des services financiers a fait l'objet d'une attention particulière, car ce sont les banques qui transmettent le plus grand nombre de déclarations d'opérations financières à CANAFE.

Le rapport Deloitte soulevait plusieurs problèmes rencontrés par les entités déclarantes du secteur privé. En voici le résumé.

A. Confusion quant à la différence entre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes²⁴⁷

Le rapport a conclu que les entités déclarantes du secteur privé ne comprennent pas comment les organisations terroristes financent leurs activités. Très peu d'exemples concrets de financement du terrorisme ont été donnés aux entités déclarantes²⁴⁸, même si CANAFE et d'autres organismes ont défini les indicateurs qui doivent permettre à une entité déclarante de transmettre une DOD liée au financement du terrorisme.

B. Manque de mise en évidence des enjeux en matière de financement du terrorisme

Des représentants de certaines entités déclarantes que Deloitte a interrogés ont laissé entendre que le financement des activités terroristes et le terrorisme en

²⁴⁶ En ligne : Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada <<http://www.canafe.gc.ca/publications/general-general-fra.asp#1>> (consulté le 3 octobre 2008).

²⁴⁷ Pièce P-241, onglet 2 : Deloitte, *Report of Findings as a Result of the Interviews of Regulated Entities on the Topic of Terrorist Financing In, Through and Out of Canada*, 28 septembre 2007, 5.1.1 [Rapport Deloitte].

²⁴⁸ Rapport Deloitte, 5.1.4.

général ne semblent pas être une source de préoccupation au Canada. Un des représentants a proposé cette explication :

[Traduction]

À mon avis, bien franchement, la menace du terrorisme, quoique nous en entendions parler et que nous en discutons jusqu'à un certain point à titre d'entité canadienne, n'a pas une très grande incidence. Je crois que c'est parce qu'il n'est jamais rien arrivé ici, du moins, c'est ce que je pense²⁴⁹.

C. Manque de rétroaction de la part de CANAFE²⁵⁰

Selon Deloitte, les entités déclarantes voient la transmission de renseignements à CANAFE comme un aller simple. Un des représentants rencontrés a dit que, pour le moment, [traduction] « il est difficile de soutenir la motivation des employés pour qu'ils cherchent à trouver des liens entre des biens pouvant appartenir à des groupes terroristes, sans leur donner le sentiment de participer à quelque chose de plus important²⁵¹ ». Le rapport poursuit :

[Traduction]

Les personnes interrogées ont dit qu'elles aimeraient recevoir plus de rétroaction de la part de CANAFE en ce qui a trait à l'utilité et aux avantages des déclarations qu'elles transmettent, compte tenu du temps, des efforts, de l'énergie et des coûts qu'exige le respect de la loi²⁵².

Le manque de rétroaction signifie également que les entités déclarantes ne savent pas si elles doivent continuer de faire affaire avec certains de leurs clients dont les activités ont été l'objet de déclarations. Un représentant a ainsi déclaré :

[Traduction]

Nous nous demandions entre autres, bon, si nous détectons des activités douteuses et que nous les déclarons, puis que ces activités se poursuivent et que nous les déclarons de nouveau, à quel moment devons-nous nous demander si nous désirons continuer de faire affaire avec cette entreprise, ce client ou cette entité.²⁵³

249 Rapport Deloitte, 5.1.12.

250 Rapport Deloitte, 5.1.3.

251 Rapport Deloitte, 5.1.9.

252 Rapport Deloitte, 5.1.3.

253 Rapport Deloitte, 5.1.3.

Le rapport Deloitte comprend des suggestions pour améliorer la rétroaction reçue de CANAFE. Certaines entités déclarantes ont exprimé le désir d'avoir des contacts plus réguliers avec les organismes responsables des questions de sécurité nationale – la GRC et le SCRS²⁵⁴.

CANAFE est limité en ce qui a trait à la rétroaction. Le Centre ne peut pas fournir de rétroaction sur les résultats tirés des renseignements que les entités déclarantes ont transmis. Autre raison invoquée pour limiter la rétroaction, la possibilité d'alerter les personnes ou les groupes qui font l'objet d'une enquête²⁵⁵. Par ailleurs, CANAFE reçoit tellement de déclarations que, même s'il le voulait, il ne pourrait pas assurer un suivi auprès des entités déclarantes pour chacune des déclarations transmises.

CANAFE croit que l'approche actuelle visant à donner des conseils plutôt que de la rétroaction est appropriée. D'après, Mark Potter, CANAFE passe beaucoup de temps à fournir de la « rétroaction » (plutôt des conseils) aux entités déclarantes du secteur privé :

[Traduction]

Nous passons beaucoup de temps à donner de la rétroaction aux entités déclarantes, à leurs associations et aux membres sur la qualité des déclarations que nous recevons, sur la façon dont ces déclarations peuvent être améliorées, sur la façon de mieux les aider à mettre en œuvre les changements dans les systèmes et sur la façon de nous assurer qu'ils ont suffisamment de temps pour remanier leurs systèmes de TI, s'il y a lieu, mais aussi à leur demander leurs points de vue sur la meilleure façon de nous transmettre des déclarations²⁵⁶.

M. Potter ne pouvait dire s'il serait préférable que CANAFE ait le loisir d'aviser les entités déclarantes de la façon dont leurs renseignements sont utilisés :

[Traduction]

Je ne suis pas certain. Je crois que je prendrais un peu de recul et que je me poserais la question suivante : quel est notre objectif? S'il s'agit d'obtenir des déclarations conséquentes et de grande qualité de ces entités, il existe d'autres façons d'y arriver, en leur donnant une rétroaction quelconque sur les formulaires et déclarations qu'ils nous transmettent et de la rétroaction d'ordre général sur les résultats de l'ensemble de l'initiative²⁵⁷.

254 Rapport Deloitte, 5.1.5.

255 Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6987.

256 Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6986.

257 Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6988.

D. Coûts liés au respect de la LRPCFAT

Les entités déclarantes du secteur privé assument le coût des déclarations transmises à CANAFE. Le gouvernement fédéral croit que c'est justifié²⁵⁸. Cela semble également conforme à la politique actuelle du GAFI.

Certaines entités déclarantes examinées dans le rapport Deloitte ont fait valoir que le respect de la *Loi* était coûteux²⁵⁹. Une d'entre elles a demandé au gouvernement fédéral de l'aide financière afin de permettre à toutes les entités d'acquérir la technologie nécessaire²⁶⁰ pour pouvoir respecter la *Loi* de manière plus efficace, car en bout de ligne, c'est pour le gouvernement qu'elles le font.

Certaines entités déclarantes ont également réclamé [traduction] « des règles du jeu équitables » et des « obligations en matière de conformité de même nature en général » que celles auxquelles les banques d'autres pays sont soumises²⁶¹. Elles voulaient que toutes les entités du secteur privé soient tenues de transmettre des déclarations à CANAFE. Elles se sont plaintes du fait que les obligations n'étaient pas imposées de façon conséquente à toutes les entités déclarantes²⁶². Elles ont parlé des lacunes dans le champ d'application de la *Loi* : les GAB « privés » (GAB qui ne sont pas affiliés à une banque), les entreprises de services monétaires (ESM), les courtiers provinciaux en hypothèque, les cartes de crédit pré-payées, les cartes à valeur stockée, les chambres de compensation sur Internet, comme PayPal, les jeux sur Internet, les courtiers en métaux précieux, les membres de professions juridiques et différentes communautés religieuses²⁶³.

Plusieurs des problèmes liés aux vides que comportait la *Loi* ont été réglés lors de l'adoption du projet de loi C-25 ou font actuellement l'objet d'examens. Par exemple, les ESM et les courtiers en métaux précieux sont maintenant assujettis à la *Loi*. Le gouvernement fédéral étudie maintenant les différentes options pour les GAB privés et les cartes pré-payées et à valeur stockée.

E. Inefficacité du système de listes

Certaines entités déclarantes se sont plaintes du fait que les listes de personnes dites associées au terrorisme ne comprenaient que peu de détails biographiques, en dehors du nom des personnes. Les entités soutiennent que cela entraîne l'établissement de faux liens lorsque le nom d'une personne ressemble à celui d'une autre personne sur la liste et crée beaucoup de travail supplémentaire, sans avantage compensatoire²⁶⁴. Certaines entités ont dit croire également que le fait de transmettre des déclarations sur des « personnes politiquement exposées »

258 Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6985.

259 Rapport Deloitte, 5.1.8.

260 Rapport Deloitte, 5.1.16.

261 Rapport Deloitte, 5.1.10; Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6985.

262 Rapport Deloitte, 5.1.11.

263 Rapport Deloitte, 5.1.11.

264 Rapport Deloitte, 5.1.9.

(PPE) augmenterait leur charge de travail. Le GAFI définit les PPE comme « des personnes qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques, tels des chefs d'État, des politiciens de haut rang, des hauts fonctionnaires, des magistrats ou des militaires de haut rang ainsi que des dirigeants d'entreprises publiques ou d'importants partis politiques²⁶⁵ ».

De nombreuses entités déclarantes ont critiqué le processus d'inscription. Toutefois, bien des noms figurant dans les listes utilisées sur son territoire ne relèvent pas entièrement du Canada. Par exemple, les inscriptions rattachées au *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur Al-Qaïda et le Taliban*²⁶⁶ (RARNUAT) sont faites par le Conseil de sécurité des Nations Unies et adoptées par le Canada en vertu de la réglementation.

Une des personnes interrogées a fait remarquer que, puisque les listes sont publiques, il est peu probable que quelqu'un ouvre un compte de banque à un nom qui apparaît dans une liste²⁶⁷. Les listes ne présentent donc que peu de valeur, si ce n'est la possibilité de les consulter rapidement dès qu'un nom y est ajouté, mais avant que l'intéressé sache que son nom s'y trouve. Toutefois, malgré les limites de ce processus, le Canada est tenu d'y participer de par les instruments internationaux auxquels il a adhéré²⁶⁸.

Les préoccupations mentionnées quant à l'utilité des listes dans le cas des personnes suspectes ne s'appliquaient pas cependant à la liste régie par le *Code criminel*²⁶⁹, qui recense des groupes terroristes et non des personnes.

F. Autres questions

Une entité déclarante souhaiterait que les entités financières intensifient l'échange de renseignements sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme²⁷⁰. Certaines entités également, sachant que des organismes sans but lucratif peuvent être utilisés à des fins de financement du terrorisme, croient que ces organismes devraient être surveillés de plus près²⁷¹.

265 Ministère des Finances, *Améliorer le régime canadien de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes*, document de consultation, juin 2005, p. 13, en ligne : ministère des Finances <http://www.fin.gc.ca/activity/pubs/enhancing_f.pdf> (consulté le 2 octobre 2008). Le document de consultation poursuit : « Bien que les recommandations du GAFI portent sur les PPE de l'étranger, les pays élargissent de plus en plus leurs régimes pour les appliquer aux PPE du pays et de l'étranger, conformément aux exigences de la Convention des Nations Unies contre la corruption et d'autres ententes internationales. On se préoccupe à l'échelle internationale, et particulièrement dans certains pays, du fait que les PPE constituent des clients à risque plus élevé pour les institutions financières et les intermédiaires financiers, car elles peuvent avoir plus de possibilités de se livrer à la corruption. Or, le Canada tient à faire sa part dans la lutte mondiale contre la corruption. Pour empêcher le recyclage des produits de la corruption, les institutions financières et les intermédiaires financiers doivent prendre des mesures additionnelles pour identifier les clients qui sont des PPE et appliquer des mesures de vigilance plus rigoureuses. »

266 D.O.R.S./99-444.

267 Rapport Deloitte, 5.1.9.

268 D'autres critiques du régime de listes (du point de vue international) sont formulées dans Jae-myong Koh, *Suppressing Terrorist Financing and Money Laundering*, p. 103-106.

269 L.R.C. 1985, c. C-46.

270 Rapport Deloitte, 5.1.16.

271 Rapport Deloitte, 5.1.13.

3.3 Gendarmerie royale du Canada

3.3.1 Rôle, buts et structure

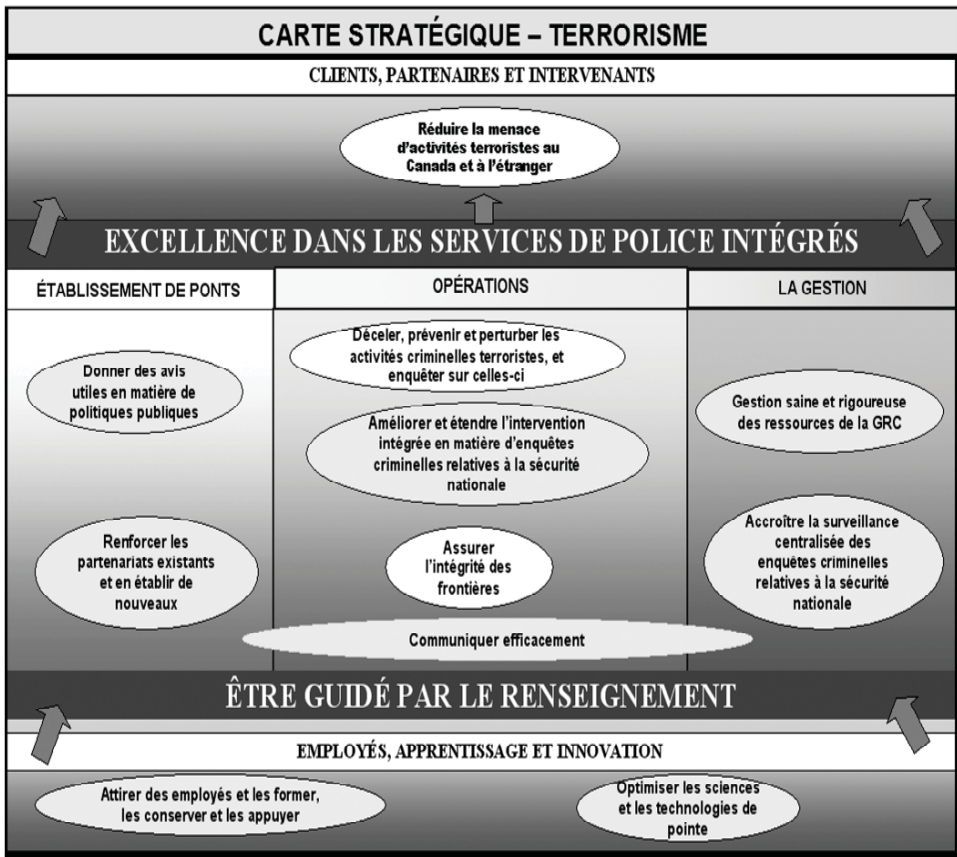
La Gendarmerie royale du Canada (GRC), organisme placé sous l'autorité du ministre de la Sécurité publique, agit à titre de police nationale du Canada, mais aussi de police provinciale de plusieurs provinces, territoires, municipalités et collectivités autochtones aux termes de contrats de services²⁷². Il s'agit de l'organisme chargé « d'office » de l'application de la loi dans les affaires de financement du terrorisme.

Selon une récente publication de la GRC, « [j]usqu'à une cinquantaine d'organisations terroristes sont présentes dans une certaine mesure au Canada et participent à une gamme d'activités comme la collecte de fonds (argent envoyé à l'étranger pour financer des activités terroristes), l'acquisition d'armes, le trafic de marchandises et la traite de personnes²⁷³ ». Le terrorisme est une priorité pour la GRC. Sa stratégie à cet égard est présentée dans le tableau suivant²⁷⁴, tiré de son rapport sur les plans et les priorités 2008-2009 :

272 On peut lire dans le site Web de la GRC que l'organisme « offre des services complets de police fédérale à tous les Canadiens et des services de police à contrat à trois territoires, à huit provinces (exception faite du Québec et de l'Ontario), plus de 190 municipalités, 184 communautés autochtones et trois aéroports », en ligne : <<http://www.rcmp-grc.gc.ca/about-ausujet/index-fra.htm>> (consulté le 3 décembre 2007).

273 Gendarmerie royale du Canada, *Rapport sur les plans et les priorités 2008-2009*, p. 47, en ligne : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada <<http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2008-2009/inst/rcm/rcm-fra.pdf>> (consulté le 3 juin 2009) [Rapport sur les plans et les priorités 2008-2009 de la GRC].

274 *Rapport sur les plans et les priorités 2008-2009 de la GRC*, p. 49. Le rapport présente une carte stratégique sur l'intégrité économique à la page 59.



La GRC participe à l'Initiative de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes du gouvernement fédéral. Dans l'évaluation mutuelle du Canada 2008, le Groupe d'action financière (GAFI) décrit le rôle de la GRC dans les affaires de sécurité nationale et de financement du terrorisme comme suit :

[Traduction]

469. La GRC dispose d'un modèle intégré pour donner suite aux enquêtes relatives à la sécurité nationale, dans le cadre de l'Initiative de sécurité publique et d'antiterrorisme (SPAT). Le groupe des Enquêtes relatives à la sécurité nationale coordonne et dirige toutes les politiques, les activités de renseignement et les enquêtes qui touchent à la sécurité nationale. Dans chaque province du Canada, les Enquêtes relatives à la sécurité nationale servent de centre stratégique pour les équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN) et les sections des enquêtes relatives à la sécurité nationale (SESN).

470. Une unité à Ottawa, l'« Équipe de lutte contre le financement du terrorisme », formée de la GRC et de l'ARC, est rattachée aux Enquêtes relatives à la sécurité nationale. Elle est chargée de surveiller et de coordonner les principaux projets d'enquêtes liés aux organisations terroristes. Ces enquêtes portent essentiellement sur leurs systèmes de financement et d'approvisionnement. Elle est aussi responsable de la liaison avec les partenaires, comme CANAFE, le SCRS et la Direction des organismes de bienfaisance. Elle a de plus organisé des cours sur le financement du terrorisme en 2005 et 2006.

471. La Sous-direction des opérations de sécurité nationale soutient et coordonne toutes les opérations sur le terrain en matière de sécurité nationale. Elle étudie, analyse et diffuse des renseignements de toutes sources : partenaires internationaux, SCRS, tiers et enquêteurs sur le terrain de la GRC. La Sous-direction prépare aussi des profils sur les « sujets », des exposés sur les cas et des notes d'information à l'intention de la haute direction, s'assure du respect des politiques de la GRC et assigne des tâches aux agents de liaison de la GRC dans le cadre des enquêtes relatives à la sécurité nationale de la Gendarmerie.

472. L'Équipe de lutte contre le financement du terrorisme soutient les stratégies antiterroristes pour les enquêtes de renseignement financier, l'application de la loi et l'inscription des entités terroristes²⁷⁵.

La GRC a créé, en octobre 2001, un groupe de travail sur la lutte contre le financement du terrorisme, qui est devenu, en avril 2002, une structure permanente de la Sous-direction des renseignements financiers :

[Traduction]

Cet organe d'enquête et de renseignement a été établi pour soutenir les efforts déployés en matière de sécurité nationale visant à trouver les possibilités de collecte de renseignements et d'application de la loi liées au financement du terrorisme, de même que pour guider et soutenir les unités sur le terrain. Une équipe chargée des enquêtes sur Internet a été établie au sein de la Sous-direction pour enquêter sur les collectes de fonds en ligne destinées à financer le terrorisme²⁷⁶.

²⁷⁵ Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, paras. 469-472.

²⁷⁶ Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, p. 36.

Depuis octobre 2006, les responsabilités de la GRC dans les affaires de financement du terrorisme sont assumées par la Sous-direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale (ESN). Cette sous-direction est supervisée par un commissaire adjoint attitré, qui rend compte au sous-commissaire à la Police opérationnelle²⁷⁷. Les affaires de financement du terrorisme sont confiées à l'Équipe de lutte contre le financement du terrorisme. Les tâches de cette équipe sont les suivantes :

- surveiller et coordonner les grandes enquêtes (et les projets) relatives à la sécurité nationale dans des affaires de terrorisme, plus particulièrement en ce qui a trait au financement et à l'approvisionnement²⁷⁸;
- faire des recommandations fondées sur l'analyse des renseignements financiers reçus de diverses sources dans des cas d'infraction de financement du terrorisme;
- assurer la liaison avec les partenaires au Canada engagés dans la lutte contre le financement du terrorisme²⁷⁹;
- soutenir le processus d'inscription des entités²⁸⁰.

L'Équipe de lutte contre le financement du terrorisme réunit la GRC et l'ARC²⁸¹. La GRC affecte dans certains pays des agents de liaison qui sont chargés, entre autres, de soutenir la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme²⁸².

3.3.2 Activités de lutte contre le financement du terrorisme

Pendant les dix-huit mois qui ont suivi l'introduction des infractions de financement du terrorisme dans le *Code criminel*, à la fin de 2001, le rôle de la GRC dans les affaires de terrorisme est resté axé sur la prévention des attentats²⁸³ plutôt que sur le « suivi de l'argent à la trace ». Le surintendant Reynolds, à la GRC, a déclaré qu'il fallait du temps pour mettre les ressources en place, procéder aux enquêtes et recueillir les preuves après l'adoption d'une loi²⁸⁴.

Le surintendant Reynolds a aussi affirmé que, pour la GRC, toute enquête en matière de financement du terrorisme est [traduction] « extrêmement complexe » et longue. Recueillir les éléments de preuve peut prendre trois ans²⁸⁵. Il a ajouté que toute enquête de sécurité nationale d'envergure comporte

²⁷⁷ Pièce P-230, onglet 2 : organigramme de la GRC.

²⁷⁸ Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 470. Le rapport du GAFI décrit la structure organisationnelle de la GRC et des autres organismes chargés de l'application de la loi qui s'occupent des affaires de financement du terrorisme : voir par. 460-480.

²⁷⁹ Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 470.

²⁸⁰ Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 472.

²⁸¹ Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 470.

²⁸² Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, paras. 179, 1554.

²⁸³ On parle aussi de « chasse aux poseurs de bombes ».

²⁸⁴ Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6819.

²⁸⁵ Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6819-6820.

un élément de financement du terrorisme²⁸⁶. Les enquêtes concernant le financement du terrorisme portent sur la collecte et les mouvements des fonds, de même que sur l'achat de matériel²⁸⁷. Au 31 mars 2006, il y avait 90 enquêtes axées sur le renseignement et 4 grands dossiers concernant le financement du terrorisme²⁸⁸.

Lorsque la GRC reçoit de l'information ou des renseignements en matière de financement du terrorisme, elle doit d'abord décider s'il y a matière à enquête criminelle²⁸⁹. Dans toutes les enquêtes de financement du terrorisme, la Direction générale de la GRC donne les directives, établit les liaisons internationales et coordonne les travaux avec les autres organismes, notamment l'ARC et CANAFE²⁹⁰. Les équipes d'enquête recueillent le renseignement nécessaire²⁹¹. La GRC compte également dans une large mesure sur les équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN) dans la conduite des enquêtes de financement du terrorisme. Le travail de ces équipes est décrit plus loin dans le présent chapitre.

Le surintendant Reynolds a fait remarquer que la priorité de la GRC dans les enquêtes de financement du terrorisme est d'empêcher les pertes de vie, la prévention et la perturbation des activités terroristes comme telles étant en quelque sorte des sous-produits des enquêtes de financement du terrorisme²⁹². Il a affirmé que, même s'il est vrai qu'on peut prévenir les incidents terroristes par des mesures destinées à les perturber, la volonté de réunir des fonds²⁹³ ne disparaît pas pour autant. Il a expliqué que les enquêtes ont aussi pour but de découvrir la portée et les moyens des organisations et d'identifier les personnes impliquées dans les activités en cause²⁹⁴.

Les enquêtes sur de possibles infractions de financement du terrorisme exigent beaucoup de ressources²⁹⁵. Le surintendant Reynolds a souligné deux champs de préoccupation : le microfinancement des opérations de soutien des actes terroristes et le macrofinancement de certaines organisations. Selon lui, les enquêtes ne peuvent pas viser uniquement les poseurs de bombes (l'acte terroriste). Elles doivent aussi être axées sur la grande organisation qui se cache derrière l'acte terroriste²⁹⁶. Le surintendant a déclaré en outre que la GRC n'a pas les moyens d'enquêter sur toutes les affaires possibles de financement du terrorisme²⁹⁷.

286 Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6823.

287 Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6820-6821.

288 *Rapport ministériel sur le rendement de la Gendarmerie royale du Canada pour la période se terminant le 31 mars 2006*, p. 66, en ligne : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada <<http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2005-2006/rcmp-grc/rcmp-grc-fra.pdf>> (consulté le 13 mai 2009).

289 Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, p. 36.

290 Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6825-6826.

291 Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6890.

292 Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6823.

293 Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6824.

294 Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6823.

295 Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6880.

296 Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6827-6828.

297 Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6839.

La GRC fournit également à l'ARC des renseignements qui aident la Direction des organismes de bienfaisance à examiner les demandes d'enregistrement et à vérifier si les organismes de bienfaisance existants se conforment à la *Loi de l'impôt sur le revenu*²⁹⁸.

La GRC est l'organisme qui reçoit de CANAFE le plus de communications de renseignements désignés²⁹⁹. La *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (LRPCFAT) n'oblige pas CANAFE à divulguer des renseignements à la GRC; elle parle seulement des « forces policières compétentes³⁰⁰ ». Cependant, le *Code criminel* précise que les entités déclarantes doivent communiquer avec la GRC, puisqu'elles ont l'obligation de divulguer au commissaire de la GRC l'existence de biens en leur possession qui appartiennent ou qui sont à la disposition d'un groupe terroriste³⁰¹.

De même, tant dans les affaires de blanchiment d'argent que de financement d'activités terroristes, la GRC reçoit de l'information de différentes unités la composant, de l'ASFC, des entités déclarantes du secteur privé, du SCRS³⁰², de partenaires étrangers et du public³⁰³.

La GRC s'occupe de la formation et de la sensibilisation des partenaires qui prennent part à l'Initiative de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, du secteur privé de même que des forces policières de l'étranger. On peut lire dans le mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes que [traduction] « la GRC apporte une assistance technique directe et donne de la formation aux forces policières des pays en développement pour les aider à effectuer des enquêtes en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme et à améliorer leurs techniques d'enquête³⁰⁴. » L'Équipe de lutte contre le financement du terrorisme donne quant à elle un cours sur le financement du terrorisme³⁰⁵, y compris le financement à partir d'Internet.

La GRC est membre de plusieurs groupes spécialisés dans les affaires de financement du terrorisme, canadiens et internationaux : le Groupe d'action financière, le Sous-groupe du G8 sur les projets d'action policière (Groupe de travail Lyon/Rome), le Groupe de travail international sur le financement du terrorisme, le Groupe de travail sur le financement du terrorisme de l'Association des banquiers canadiens, le groupe de travail sur le financement du terrorisme

298 Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, p. 36; rapport annuel 2008 de CANAFE, p. 11.

299 Selon le ministère des Finances, [traduction] « La GRC, par l'entremise de ses unités chargées des affaires de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, est le principal destinataire des communications de CANAFE. » Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, p. 36.

300 LRPCFAT, art. 55(3)a).

301 *Code criminel*, art. 83.1(1).

302 *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C 1985, c. C-23, art. 19(2)a) [*Loi sur le SCRS*].

303 Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, p. 36.

304 Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, p. 37.

305 Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 470.

appelé « Five Eyes » et le groupe de travail bilatéral [Canada-États-Unis] sur la lutte contre le financement du terrorisme³⁰⁶.

3.3.3 Ressources

Le surintendant Reynolds a reconnu qu'en 2001, la GRC avait prévu qu'il lui fallait 126 personnes pour arriver à s'occuper à la fois du renseignement et des enquêtes³⁰⁷. Cette année-là, elle a obtenu 17 postes pour les affaires de financement du terrorisme : 3 EISN ont chacune obtenu un poste et les 14 autres postes ont été accordés à la Direction générale de la GRC, à Ottawa. Le personnel en place dans certaines EISN a été relevé de certaines fonctions pour être affecté aux affaires de financement du terrorisme. En 2006, la GRC a reçu des fonds additionnels, qui lui ont permis de créer 33 postes et ainsi de disposer d'un effectif de 50 personnes affecté pour les dossiers de financement du terrorisme³⁰⁸.

De l'opinion du surintendant Reynolds, le problème des ressources dépassait celui du manque de fonds. Il a fallu prendre le temps de donner aux employés les compétences requises pour mener les enquêtes en matière de financement du terrorisme. Il a aussi été difficile de maintenir les employés dans leurs postes à cause de la concurrence sur le marché de l'emploi des secteurs privé et public. En plus, les enquêtes de nature financière n'attirent pas nécessairement les personnes qui s'occupent de l'application de la loi³⁰⁹. Le surintendant Reynolds a affirmé que « tout le temps qu'exige la procédure juridique », c'est autant de temps qui n'est pas consacré aux enquêtes :

[Traduction]

Alors, les agents ont consacré plus de temps aux procédures juridiques; mais, cela dit sans vouloir critiquer, le temps que l'on passe aux procédures juridiques qui doivent être amorcées, à les justifier ou à fournir des renseignements et à s'acquitter des obligations connexes, c'est autant de temps qu'on ne peut consacrer aux enquêtes³¹⁰.

Le GAFI a aussi parlé des ressources de la GRC dans son évaluation mutuelle du Canada 2008 :

[Traduction]

La GRC n'a pas les ressources qu'il lui faut pour pouvoir mener un large éventail d'enquêtes en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Elle reconnaît

306 Pièce P-383, onglet 7 : description de l'équipe de lutte contre le financement du terrorisme de la GRC.

307 Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6838.

308 Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6824-6825.

309 Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6838-6841, 6892-6893.

310 Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6842-6843.

qu'à cause de ces contraintes, elle consacre le plus gros de ses ressources aux enquêtes majeures et complexes sur le blanchiment de capitaux qui impliquent des groupes du crime organisé³¹¹.

Dans leur opinion dissidente comme membres du sous-comité de la Chambre des communes chargé d'étudier la *Loi antiterroriste* en 2007, deux députés, Joe Comartin et Serge Ménard, ont parlé de l'importance des « opérations » relatives au renseignement et à l'application de la loi :

La lutte au terrorisme ne se fait pas par des lois mais par le travail des services de renseignements combiné aux actions policières appropriées. [...] Ce n'est donc pas dans de nouvelles lois qu'il faut chercher les outils qui nous permettront de lutter efficacement contre le terrorisme. Il est vrai cependant que les lois peuvent être modifiées s'il appert que la police ne dispose pas des moyens juridiques essentiels pour faire face à la nouvelle menace terroriste³¹².

Dans son document préparé pour la Commission, Blake Bromley insiste pour sa part sur la nécessité pour les autorités chargées de l'application de la loi et les autres autorités de poser les bonnes questions plutôt que de se fier à l'analyse de données compliquées³¹³. Thomas Quiggin a témoigné en faveur du « travail sur le terrain » et de l'importance de se trouver sur la ligne de front, au cœur de la collectivité³¹⁴.

3.4 Service canadien du renseignement de sécurité

3.4.1 Rôle, buts et structure

Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) est un organisme de renseignement civil créé en 1984 et régi par la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (Loi sur le SCRS)*³¹⁵.

³¹¹ Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, par. 517. Voir aussi le paragraphe 468.

³¹² Chambre des communes du Canada, Rapport final du Comité permanent de la sécurité publique et nationale, Sous-comité sur la revue de la *Loi antiterroriste – Droits, restrictions et sécurité : Un examen complet de la Loi antiterroriste et des questions connexes*, mars 2007, p. 126, en ligne : Parlement du Canada <<http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/391/SECU/Reports/RP2798914/sterrp07/sterrp07-f.pdf>> (consulté le 25 mai 2009).

³¹³ Blake Bromley, *Funding Terrorism and Charities*, 26 octobre 2007, en ligne : Benefic Group <<http://www.beneficgroup.com/pdf/Funding%20Terrorism%20and%20Charities.pdf>> (consulté le 12 mai 2009), p. 9 [Rapport de B. Bromley sur le financement du terrorisme et les organismes de bienfaisance].

³¹⁴ Témoignage de Thomas Quiggin, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 12078. T. Quiggin a déclaré que [traduction] « pour recueillir les renseignements sur le terrorisme de manière efficace, il faut se trouver sur le terrain, sur la ligne de front; ce qui signifie qu'il faut l'adhésion de la collectivité [...]. Avec de bons programmes pour favoriser cette adhésion, si vous travaillez tous les jours avec les simples citoyens, vous serez en mesure d'identifier les auteurs des méfaits, de repérer les extrémistes. »

³¹⁵ Service canadien du renseignement de sécurité, *Historique du SCRS*, en ligne : <<http://www.csis-scrs.gc.ca/hstrrtfcts/index-fra.asp>> (consulté le 15 septembre 2009).

Le SCRS enquête sur les menaces à l'égard de la sécurité du Canada, analyse l'information et rend compte et donne son avis au gouvernement du Canada au sujet de ces menaces. Le site Web du SCRS présente les principales menaces sur lesquelles il fait enquête : terrorisme, prolifération des armes de destruction massive, espionnage, ingérence étrangère et cyber-traffiquage touchant des infrastructures essentielles³¹⁶. La lutte contre le terrorisme est sa priorité³¹⁷. Ni la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » dans la *Loi sur le SCRS* ni la liste des principales menaces sur lesquelles le SCRS enquête ne mentionnent comme tel le financement du terrorisme, qui, néanmoins, fait partie du travail de l'organisme³¹⁸. Comme nous l'avons noté plus tôt dans le présent chapitre, CANAFE a conclu que la définition d'« infraction de financement des activités terroristes » dans la LRPCFAT cadre avec la définition des « menaces envers la sécurité du Canada » dans la *Loi sur le SCRS*³¹⁹.

La *Loi antiterroriste* exigeait de CANAFE qu'il communique des renseignements au SCRS au sujet des menaces pour la sécurité du Canada, alors qu'avant 2001, l'organisme s'intéressait uniquement au blanchiment d'argent³²⁰.

L'inquiétude grandissante au sujet du financement du terrorisme a amené le SCRS à créer une Sous-section du financement du terrorisme au sein de la Direction de l'antiterrorisme en 2002, même si l'organisme avait effleuré les questions de financement du terrorisme auparavant³²¹. Le mandat de la Sous-section est de détecter les structures financières qui soutiennent les organisations terroristes et d'en suivre la trace ainsi que de constituer une source de renseignements fiables pour le gouvernement du Canada³²². Dans une étude portant sur une enquête de financement du terrorisme du SCRS, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) a noté que c'était la première fois, en 2002-2003, qu'une directive ministérielle ordonnait au SCRS d'enquêter sur la menace venant du financement du terrorisme et de conseiller le gouvernement

316 En ligne : <<http://www.csis-scrs.gc.ca/bts/rifcss-fra.asp>> (consulté le 28 juillet 2008). Pour plus d'information sur les responsabilités du SCRS, consulter les documents d'information en ligne : <<http://www.csis-scrs.gc.ca/nwsrm/bckgrndrs/index-fra.asp>> (consulté le 8 août 2008).

317 Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6912; Service canadien du renseignement de sécurité, Fiche documentaire n° 8 – *La lutte antiterroriste*, en ligne : <<http://www.csis-scrs.gc.ca/nwsrm/bckgrndrs/bckgrndr08-fra.asp>> (consulté le 6 août 2008) [fiche documentaire du SCRS sur la lutte antiterroriste], où on lit qu'« [a]ssurer la sécurité des Canadiens est l'une des responsabilités les plus importantes du gouvernement du Canada. Aussi, celui-ci a fixé comme grande priorité du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) la lutte contre le terrorisme. ».

318 Service canadien du renseignement de sécurité, *Rapport public 2005-2006*, p. 5, en ligne <<http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/nnlrprt/2005/rprt2005-fra.pdf>> (consulté le 28 juillet 2008).

319 Deuxième réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission, question 1 d).

320 LRPCFAT, art. 55.1. Jim Galt, du SCRS, a affirmé que [traduction] « le blanchiment de capitaux n'entre pas dans le mandat du SCRS. Cette question relève du domaine criminel. Lorsque nous découvrons une affaire de blanchiment, nous la signalons à la GRC, mais ce n'est pas ce sur quoi portent nos recherches. Comme je l'ai dit, cela n'entre pas dans notre mandat. » Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6921.

321 Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6939.

322 Pièce P-232, onglet 2 : Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, *Review of the CSIS Investigation of Terrorist Financing Activities in Canada* (étude du CSARS 2004-10), 5 août 2005, p. 5 [Étude du CSARS 2004-10].

du Canada à ce sujet³²³. La même étude signale également que l'attention de plus en plus grande accordée au financement du terrorisme sur la scène internationale a amené le SCRS à s'y intéresser de plus près, à se doter d'une expertise en la matière et à assurer une permanence dans ce domaine³²⁴.

En mai 2006, lors d'une réorganisation des directions opérationnelles du SCRS, la Sous-section du financement du terrorisme est passée de la Direction de l'antiterrorisme à la Direction des sources humaines et du soutien aux opérations, sous le nom de « Sous-section de l'analyse financière ».

L'approche du SCRS en ce qui a trait au financement du terrorisme est décrite en ces termes dans l'étude du CSARS :

[Traduction]

L'administration centrale du SCRS a publié en février 2003 un énoncé d'orientation dans lequel elle explique la nature et les objectifs des enquêtes de financement du terrorisme : le but premier est de recueillir et d'évaluer des renseignements, en vue de communiquer au gouvernement du Canada de l'information fiable sur la portée et la nature du soutien financier au terrorisme au Canada, d'aider éventuellement les organismes d'application de la loi, de prendre les mesures qui s'imposent en vertu du Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme et de la Loi antiterroriste ainsi que de remplir d'autres engagements internationaux. L'enquête visait à « décourager et perturber les mouvements de fonds en faveur des terroristes, afin d'empêcher ces derniers de monter des opérations »³²⁵.

3.4.2 Activités axées sur le financement du terrorisme

Jim Galt, directeur de la Sous-section de l'analyse financière, a affirmé que son groupe avait pour mandat de fournir des analyses financières pour appuyer les directions opérationnelles du SCRS. Seul service du genre, elle soutient trois grandes directions opérationnelles³²⁶. Elle appuie les enquêtes pour ce qui regarde les aspects financiers, mais son mandat ne se limite pas au financement du terrorisme³²⁷. En plus de se servir de l'information réunie dans la base de

³²³ Étude du CSARS 2004-10, p. 6.

³²⁴ Étude du CSARS 2004-10, p. 9, faisant référence au programme de lutte antiterroriste du SCRS de 2003-2004.

³²⁵ Étude du CSARS 2004-10, p. 13.

³²⁶ Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6907.

³²⁷ Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6906.

données du SCRS ou tirée de sources ouvertes³²⁸, la Sous-section de l'analyse financière reçoit les rapports envoyés par des entités du secteur privé³²⁹.

Chaque enquête est effectuée par le service opérationnel chargé du dossier³³⁰. La Sous-section examine les aspects financiers du dossier opérationnel en vue de fournir des pistes d'enquête additionnelles, d'identifier de nouvelles cibles ou d'orienter l'enquête entreprise par la direction opérationnelle vers de nouvelles voies³³¹. Dans son témoignage, M. Galt a précisé que presque tous les dossiers opérationnels du SCRS comportaient un aspect financier³³². La Sous-section de l'analyse financière rassemble tous les renseignements financiers reçus de CANAFE ou obtenus dans le cours des enquêtes régulières du SCRS. Les analystes financiers en poste analysent l'information pour les directions opérationnelles³³³. La Sous-section est aussi parfois appelée à fournir à une direction opérationnelle une analyse sommaire d'une affaire en particulier. Dans la plupart des cas, cependant, son travail s'inscrit dans un effort soutenu de lutte contre le terrorisme³³⁴.

Le SCRS envoie à CANAFE les DRTV préparées par la Sous-section³³⁵. Dès qu'elle reçoit un dossier, l'une des premières mesures que prend la Sous-section est d'envoyer une déclaration à CANAFE³³⁶. Le SCRS s'appuie sur l'article 12 de la *Loi sur le SCRS* pour communiquer des renseignements à l'intérieur du gouvernement.

Au cours de l'exercice 2006-2007, le SCRS a envoyé à CANAFE entre 30 et 40 DRTV. Ces déclarations exposent les raisons pour lesquelles une personne ou un groupe quelconque représente une menace pour la sécurité du Canada³³⁷. Cette information aide CANAFE à préparer sa propre analyse et sa réponse aux DRTV. CANAFE doit communiquer des « renseignements désignés³³⁸ » au SCRS s'il a de bonnes raisons de soupçonner que ces renseignements se rapportent à des menaces pour la sécurité du Canada³³⁹. Le SCRS est satisfait de l'étendue et de la qualité des communications de CANAFE, et il trouve que l'information reçue est plus détaillée et plus utile que par le passé³⁴⁰.

Avec l'approbation du ministre de la Sécurité publique, le SCRS peut aussi s'adresser au tribunal pour obtenir une ordonnance de communication obligeant

328 Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6933.

329 Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6927.

330 Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6906-6908.

331 Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6908-6909.

332 Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6909.

333 Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6909.

334 Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6921.

335 LRPCFAT, al. 54a); *Loi sur le SCRS*, art. 12 et 19; témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6917.

336 Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6941.

337 Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6917.

338 En ce qui concerne les communications au SCRS, le terme « renseignements désignés » est défini au paragraphe 55.1(3) de la LRPCFAT.

339 LRPCFAT, art. 55.1.

340 Réponse du SCRS aux questions additionnelles de la Commission, question 3.

CANAFE à divulguer, par exemple, des renseignements en supplément de ce qu'il doit communiquer, si ces renseignements sont de nature à faciliter une enquête « relative à une menace envers la sécurité du Canada³⁴¹ ». Le SCRS ne tient pas de données sur l'utilité des communications de CANAFE. M. Galt a affirmé qu'à l'instar de la GRC, la Sous-section souhaiterait que la position d'indépendance de CANAFE soit assouplie³⁴².

M. Galt a mentionné que la Sous-section recevait maintenant [traduction] « certaines analyses de CANAFE ». À cause de problèmes de compatibilité entre les technologies du SCRS et celles de CANAFE, le transfert de renseignements dans le système du SCRS a été moins efficace³⁴³. Au moment des audiences de la Commission, des discussions sur la résolution de ces problèmes étaient en cours³⁴⁴.

L'une des principales activités de lutte contre le terrorisme du SCRS consiste à éclairer le processus d'inscription du Canada. En vertu du *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme*³⁴⁵, le SCRS prépare une évaluation pour le MAECI et siège au comité interministériel sur l'établissement des listes³⁴⁶. Dans une fiche documentaire sur la lutte contre le terrorisme, le SCRS affirme que, depuis la création de la liste, il a contribué à l'inscription de 40 entités, notamment Al-Qaïda, les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (TLET) et l'Hezbollah³⁴⁷. La Sous-section de l'analyse financière ne participe pas à ce processus³⁴⁸.

Le SCRS adresse des recommandations au ministre de la Sécurité publique au sujet de la délivrance des certificats en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*, processus pouvant mener au refus d'enregistrer un organisme de bienfaisance ou à la révocation de l'enregistrement d'un organisme³⁴⁹.

Selon l'étude du CSARS mentionnée plus tôt, les efforts de lutte contre le financement du terrorisme ont demandé la collaboration de partenaires au Canada, qui s'appuyaient sur le SCRS pour décider des mesures d'application de la loi à appliquer. Le SCRS a aussi travaillé très étroitement avec CANAFE et la Direction des organismes de bienfaisance de l'ARC à cet égard³⁵⁰. Le SCRS [traduction] « était en contact et coopérait étroitement avec l'ARC en vue de prévenir le recours aux organismes de bienfaisance enregistrés pour financer

341 LRPCFAT, art. 60.1.

342 Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6933.

343 Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6918-6919.

344 Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6919.

345 D.O.R.S./2001-360.

346 Étude du CSARS 2004-10, p. 20-21.

347 Fiche documentaire du SCRS sur la lutte antiterroriste.

348 Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6927.

349 *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale*, p. 215. La GRC fait également des recommandations au ministre.

350 Étude du CSARS 2004-10, p. 15.

le terrorisme³⁵¹ ». En fait, l'ARC consulte souvent le SCRS avant d'enregistrer un organisme de bienfaisance; M. Galt a précisé que le SCRS participe également au processus de délivrance des certificats en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*³⁵². Le CSARS signale dans son rapport d'étude qu'il s'était penché sur les échanges d'information du SCRS avec les partenaires au pays et que [traduction] « exception faite de quelques omissions dans l'utilisation des codes de suivi, ils étaient conformes à la *Loi sur le SCRS*, aux directives ministérielles, aux politiques opérationnelles et aux protocoles d'entente pertinents³⁵³ ».

Le CSARS a aussi mentionné dans son rapport que le SCRS respectait ses obligations juridiques, ses politiques et ses protocoles d'entente dans ses relations avec les partenaires de l'étranger. Il a signalé également que, pendant la période visée par son enquête, le SCRS avait coopéré avec plus de 35 partenaires de l'étranger à propos de questions de financement du terrorisme et qu'il recueillait de l'information sur les régimes juridiques en vigueur à l'étranger pour lutter contre le financement du terrorisme. Les représentants du SCRS ont aussi assisté à plusieurs conférences et présentations à l'étranger sur le financement du terrorisme³⁵⁴.

3.4.3 Ressources

Au moment du témoignage de Jim Galt, la Sous-section de l'analyse financière comptait quatre employés permanents et trois employés détachés, dans les postes suivants :

- 1 poste de chef;
- 2 postes d'analyste financier à contrat (un comptable agréé et un agent de la GRC anciennement de l'Unité mixte des produits de la criminalité);
- 1 agent, détaché de l'ARC;
- 3 agents du renseignement³⁵⁵.

Un poste d'analyste tactique n'a pas été doté, en partie à cause du manque de ressources³⁵⁶. Au 31 mars 2007, le SCRS disposait d'un effectif de 2 449 employés à temps plein³⁵⁷. M. Galt a affirmé que la question des ressources posait un défi de taille³⁵⁸ et qu'il aurait aimé voir les ressources de la Sous-section doubler ou tripler³⁵⁹. L'insuffisance des ressources a réduit les services de la Sous-section :

351 Étude du CSARS 2004-10, p. 17.

352 Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6929-6930, 6865.

353 Étude du CSARS 2004-10, p. 18.

354 Étude du CSARS 2004-10, p. 19.

355 Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6909-6910.

356 Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6915.

357 Service canadien du renseignement de sécurité, *Rapport public 2006-2007*, p. 6, en ligne : <<http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/nnlrprt/2006/rprt2006-fra.pdf>> (consulté le 3 juin 2009).

358 Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6922.

359 Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6910-6911.

[Traduction]

Nous ne pouvons en ce moment nous occuper de tous les dossiers opérationnels du Service, surtout à cause du manque de ressources. Nous avons donc dû établir la liste des dossiers opérationnels prioritaires à examiner; si nous avons plus de ressources, c'est sûr que nous pourrions allonger cette liste. Les ressources restent un problème³⁶⁰.

Le SCRS a demandé 13 postes de plus en 2008 pour s'occuper précisément des questions de financement du terrorisme qui ont été soulevées depuis 2006. Le budget fédéral de 2008 prévoyait 10 millions de dollars pour les exercices 2008-2009 et 2009-2010, à répartir entre le SCRS et l'ARC pour la lutte contre le financement du terrorisme. Le SCRS a déclaré que son budget pour lutter contre le financement du terrorisme sera suffisant si les affectations budgétaires prévues sont accordées³⁶¹.

3.5 Agence des services frontaliers du Canada

3.5.1 Rôle, buts et structure

L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), qui fait partie du portefeuille du ministre de la Sécurité publique, est le résultat de la fusion de divers ministères. Ainsi, depuis 2003, l'ASFC est chargée du volet « douanes » de l'ancienne Agence du revenu et des douanes du Canada, du volet « application de la loi et renseignement » de Citoyenneté et Immigration Canada et du volet « application de la loi » de l'Agence canadienne d'inspection des aliments. La *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*³⁶² (*Loi sur l'ASFC*) définit le mandat de l'ASFC en ces termes :

[...] fournir des services frontaliers intégrés contribuant à la mise en œuvre des priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique et facilitant le libre mouvement des personnes et des biens — notamment les animaux et les végétaux —, qui respectent toutes les exigences imposées sous le régime de législation frontalière. À cette fin, elle :

a) fournit l'appui nécessaire à l'application ou au contrôle d'application, ou aux deux, de la législation frontalière;

³⁶⁰ Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6910.

³⁶¹ Réponse du SCRS aux questions additionnelles de la Commission, question 1 b); ministère des Finances, *Le plan budgétaire de 2008 – Un leadership responsable*, p. 146, 149, en ligne : <<http://www.budget.gc.ca/2008/pdf/plan-fra.pdf>> (consulté le 18 septembre 2009). L'attribution de fonds visait à « renforcer les capacités de lutte contre le financement des activités terroristes », p. 146.

³⁶² L.C. 2005, c. 38.

[...]

e) fournit aux autres ministères ou organismes fédéraux l'appui et la collaboration nécessaires, notamment par la prestation d'avis ou de renseignements, pour les aider dans l'élaboration, l'examen et la mise en œuvre des orientations et des décisions relatives à la législation frontalière qui relève d'eux³⁶³.

Selon les recommandations spéciales du GAFI sur le financement du terrorisme, les pays devraient « avoir en place des mesures destinées à détecter les transports physiques transfrontaliers d'espèces et instruments au porteur, y compris un système de déclaration ou toute autre obligation de communication. De plus, les pays devraient « s'assurer que leurs autorités compétentes sont dotées du pouvoir de bloquer ou retenir les espèces ou instruments au porteur soupçonnés d'être liés au financement du terrorisme ou au blanchiment de capitaux, ou faisant l'objet de fausses déclarations ou communications »³⁶⁴.

Des divisions distinctes de l'ASFC s'occupent de l'application de la loi, du renseignement et de l'élaboration des politiques. Les activités et les responsabilités de ces divisions au regard du financement du terrorisme sont décrites ci-après.

3.5.2 Activités de l'ASFC

3.5.2.1 Généralités

Les responsabilités de l'ASFC à l'égard du terrorisme et de son financement consistent à recueillir et à diffuser les renseignements utiles à l'administration et à l'application des règles régissant les mouvements transfrontaliers d'espèces et de personnes³⁶⁵. L'ASFC est aussi chargée du processus prévu par la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* concernant les étrangers ou les résidents permanents qui pourraient tremper dans des activités criminelles, telles que le financement du terrorisme, ou qui pourraient représenter une menace pour la sécurité du Canada³⁶⁶. L'ASFC gère deux grands « secteurs d'activités » liés au terrorisme et à son financement :

³⁶³ *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, L.C. 2005, c. 38, art. 5(1).

³⁶⁴ Recommandation spéciale IX du GAFI, « Les 9 recommandations spéciales sur le financement du terrorisme », en ligne : Groupe d'action financière <http://www.fatf-gafi.org/document/51/0,3343,fr_32250379_32236920_35280947_1_1_1,00.html#passeurs> (consulté le 11 février 2009). Le GAFI a également publié des notes interprétatives et des documents sur les meilleures pratiques à suivre pour la mise en place des règlements.

³⁶⁵ Témoignages de Tyson George, David Quartermain et Denis Vinette, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7033-7035.

³⁶⁶ Témoignage de Tyson George, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7033, 7052-7053. Voir aussi le mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, p. 37.

- détecter et surveiller les mouvements transfrontaliers d'espèces et d'instruments monétaires;
- prévenir l'entrée au Canada de personnes jugées non admissibles parce qu'elles sont soupçonnées d'être mêlées au terrorisme ou à son financement.³⁶⁷

Les agents des services frontaliers (ASF) sont formés pour pouvoir repérer les personnes suspectes et les contrebandiers³⁶⁸. L'ASFC utilise également des chiens renifleurs entraînés pour détecter l'argent³⁶⁹, de même que des scanners et d'autres appareils de pointe³⁷⁰ – des dispositifs récemment acquis pour lutter contre le terrorisme³⁷¹. La Division de l'exécution de la loi – Frontières de l'ASFC oriente les ASF dans l'exécution de leurs activités de lutte contre le financement du terrorisme. Le directeur de cette division, Denis Vinette, a expliqué comment l'ASFC tente de détecter les actes illégaux malgré la multitude de personnes et le grand nombre de véhicules qui entrent au Canada :

[Traduction]

Nous nous servons de l'information que nous recevons, qu'elle ait été recueillie dans le cadre de notre programme de renseignement ou de nos ententes de partenariat avec diverses personnes; il y a aussi la formation, des plus rigoureuses, que suivent nos agents pour apprendre à repérer toute irrégularité dans le comportement, les documents ou les tendances [...], tout ça pour arriver à « trouver l'aiguille dans la botte de foin », défi qui est immense³⁷².

Les employés de l'ASFC reçoivent une formation intensive, entre autres de la GRC³⁷³. Au lieu de créer une seule unité spécialisée dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, l'Agence a formé dans ce domaine ses 7 200 agents répartis au Canada³⁷⁴. C'est ce qui a fait dire à D. Vinette que [traduction] « l'Agence n'a pas seulement 40, 50 ou 100 personnes affectées à cette activité; elle en a 7 000³⁷⁵ ».

Quant à la Division de l'analyse du renseignement stratégique de l'ASFC, sa seule raison d'être est de réaliser des analyses sur des sujets précis, y compris le financement du terrorisme et les produits de la criminalité³⁷⁶. L'ASFC collabore

³⁶⁷ Témoignage de David Quartermain, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7053.

³⁶⁸ Témoignage de Denis Vinette, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7036.

³⁶⁹ Témoignage de Denis Vinette, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7084.

³⁷⁰ Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 585.

³⁷¹ Pour en savoir plus sur les technologies, telles que la caméra Snake Eye et le densimètre Merlin, consulter l'évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 588.

³⁷² Témoignage de Denis Vinette, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7056-7057.

³⁷³ Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 594.

³⁷⁴ Témoignage de Denis Vinette, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7043-7044 - 7049.

³⁷⁵ Témoignage de Denis Vinette, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7063.

³⁷⁶ Témoignage de David Quartermain, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7062.

également avec des partenaires internationaux pour déceler des cas de financement du terrorisme³⁷⁷.

À la Direction du renseignement, la Division du renseignement frontalier est chargée pour sa part de guider les agents du renseignement dans les régions. Elle est le point de contact entre l'administration centrale et les bureaux régionaux en ce qui concerne les questions de financement du terrorisme. Elle a affecté 44 agents d'intégrité des mouvements migratoires dans 39 pays ainsi que 3 agents de liaison en matière de renseignement à l'étranger³⁷⁸.

3.5.2.2 Concept des « frontières multiples »

L'ASFC s'appuie sur le concept des « frontières multiples³⁷⁹ » pour détecter les comportements et les activités problématiques. Cette approche multiplie pour l'Agence les occasions de repérer les personnes susceptibles de représenter une menace envers le Canada. Ce concept est illustré dans le graphique suivant³⁸⁰.



377 Témoignage de David Quartermain, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7062.

378 Témoignage de David Quartermain, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7034.

379 Parfois simplement appelé « frontières multiples », mais aussi « filet de sûreté à plusieurs niveaux », ou « oignon ».

380 Pièce P-235, onglet 7 : modèle des « frontières multiples » [Modèle des frontières multiples].

La pelure externe de « l'oignon » est le pays d'origine de la personne ou de l'activité sous surveillance. Cette pelure externe englobe plusieurs éléments :

1. l'ASFC collabore avec les agents des visas;
2. les 44 agents d'intégrité des mouvements migratoires de l'ASFC, affectés à divers endroits à l'étranger, communiquent avec le personnel d'enregistrement des compagnies aériennes. Ils assurent la liaison avec les organismes locaux d'application de la loi et les employés des compagnies aériennes;
3. l'ASFC vérifie la liste des passagers d'un vol (habituellement pendant que l'avion est en vol) par rapport à la base de données de l'ASFC qui se trouve au Centre national d'évaluation du risque d'Ottawa. L'Agence vérifie s'il y a un « avis de signalement » (mention dans les ordinateurs de l'Agence) ou toute autre information au sujet d'un individu;
4. l'ASFC fait des contrôles aux lieux de transit des aéroports canadiens;
5. l'ASFC procède à des inspections aux aéroports canadiens;
6. l'ASFC fait appel au Programme d'exécution de la loi dans les bureaux intérieurs lorsqu'une personne potentiellement inadmissible a réussi à entrer au Canada³⁸¹.

Cette approche à plusieurs niveaux s'applique aussi en grande partie au trafic du fret³⁸².

Il y a de nombreuses manières d'inspecter le fret et les personnes qui veulent entrer au Canada. Néanmoins, le nombre imposant de véhicules et de personnes entrant au Canada constitue un défi de taille pour l'ASFC sur le plan opérationnel. Comme l'a mentionné D. Vinette [traduction] « on ne peut pas inspecter chaque cargaison; la frontière serait ni plus ni moins que bloquée³⁸³ ». C'est pourquoi l'ASFC doit faire preuve d'efficacité et de créativité afin de réduire au minimum le risque que des produits de contrebande ou que des personnes indésirables entrent au Canada.

3.5.2.3 Secteur d'activités 1 : Mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets

La partie 2 de la LRPCFAT (Déclaration des espèces et effets), traite de deux aspects du travail de l'ASFC relatif aux activités transfrontalières : les règles

³⁸¹ Pour en savoir plus sur ce concept, consulter le témoignage de David Quartermain, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7057-7060.

³⁸² Témoignage de Denis Vinette, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7060-7061.

³⁸³ Témoignage de Denis Vinette, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7075.

administratives régissant les déclarations à faire au moment d'entrer au Canada et les pouvoirs de fouille, de perquisition et de saisie³⁸⁴.

Toute personne entrant au Canada ou quittant le pays peut transporter des espèces et d'autres effets en toute légalité, mais elle doit, dans certains cas, le déclarer. À partir d'un certain montant (actuellement 10 000 \$)³⁸⁵, toute personne³⁸⁶ doit déclarer l'importation ou l'exportation à un agent, habituellement un agent des services frontaliers³⁸⁷. Des personnes désignées doivent remplir des déclarations sur l'importation et l'exportation d'espèces, y compris l'importation ou l'exportation par courrier, messenger ou tout autre moyen de transport³⁸⁸. L'ASFC surveille aussi les mouvements transfrontaliers de l'or et des pierres et métaux précieux³⁸⁹.

Selon D. Vinette, il est compréhensible que certaines GAFI, personnes soient réticentes à faire une déclaration, par exemple si elles ne connaissent pas bien le système de contrôle exercé aux frontières par le Canada ou qu'elles viennent d'un pays où les autorités n'inspirent pas confiance³⁹⁰. Toutes les déclarations de mouvements de fonds, légitimes ou non, sont transmises au moyen d'une déclaration de mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets (DMTEE) à CANAFE³⁹¹, qui verse alors l'information dans sa base de données.

Après avoir fait une déclaration, la personne qui entre au Canada ou qui quitte le pays doit répondre aux questions que pourrait lui poser l'agent des services frontaliers et lui présenter les espèces ou les effets s'il le lui demande.³⁹²

Si l'agent a des motifs raisonnables de soupçonner qu'une personne dissimule sur elle ou près d'elle des espèces ou des effets d'une valeur de 10 000 \$ ou

384 Témoignage de Denis Vinette, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7044.

385 Aux termes du par. 12(3) de la LRPCFAT, les « personnes » sont essentiellement les exportateurs et les personnes qui transportent de l'argent.

386 Aux termes de l'article 2 de la LRPCFAT, « agent » s'entend au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les douanes*, L.R.C 1985, c. 1 (2^e suppl.) [*Loi sur les douanes*] : « Toute personne affectée à l'exécution ou au contrôle d'application de la présente loi, du *Tarif des douanes* ou de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*; la présente définition s'applique aux membres de la Gendarmerie royale du Canada. »

387 Les « effets » comprennent les actions, les bons, les obligations, les bons du Trésor, les traites bancaires, les chèques, les billets à ordre, les chèques de voyage et les mandats-poste, à l'exclusion des certificats d'entrepôt et des connaissements : par. 1(1) du *Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets*. Il appert que dans environ 90 p. 100 des cas, ce sont des espèces qui sont saisies. Voir l'évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 603. La Banque du Canada et plusieurs entités financières ne sont pas tenues de présenter une déclaration : art. 15 et 15.1 du *Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets*; art. 12(1) de la LRPCFAT; art. 2(1) du *Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets*. L'article 2 du *Règlement* précise que la valeur est exprimée en dollars canadiens ou en son équivalent en devises et décrit la méthode de calcul. Plusieurs exceptions relatives aux règles de déclaration sont précisées.

388 LRPCFAT, art. 12(3).

389 En vertu des dispositions générales de l'article 110 de la *Loi sur les douanes* et de l'art. 489(2) du *Code criminel*. Voir l'évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, par. 583.

390 Témoignage de Denis Vinette, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7039.

391 LRPCFAT, art. 12(5).

392 LRPCFAT, art. 12(4).

plus et qu'ils n'ont pas été déclarés³⁹³, il peut fouiller cette personne dans un délai raisonnable après son arrivée au Canada. Un agent peut, pour les mêmes motifs, fouiller une personne qui est sur le point de quitter le Canada, et ce, en tout temps avant son départ. Il a aussi le pouvoir d'immobiliser tout véhicule, de monter à son bord et de le fouiller pour vérifier si des espèces ou des effets d'une valeur de 10 000 \$ ou plus s'y trouvent et n'ont pas été déclarés³⁹⁴. L'agent dispose de pouvoirs similaires pour fouiller les bagages et le courrier³⁹⁵. Les agents reçoivent régulièrement de la documentation sur les méthodes de dissimulation et ont accès à une base de renseignements et d'analyses³⁹⁶.

Les voyageurs aériens qui arrivent de l'étranger doivent remplir une carte de déclaration³⁹⁷. Pour les vols en partance du Canada, l'ASFC s'appuie sur le renseignement recueilli et sur les fouilles aléatoires de vols ciblés, à l'occasion desquelles on demande aux personnes si elles transportent des espèces ou des effets de 10 000 \$ ou plus³⁹⁸. Des contrôles similaires sont appliqués à d'autres types de points frontaliers.

L'ASFC consacre une grande partie de son temps et de ses ressources aux vols à destination du Canada, principalement parce que ce sont ces vols que les messagers utiliseront pour faire entrer au Canada l'argent destiné à des activités terroristes. Cependant, l'ASFC intervient très rarement auprès des voyageurs qui quittent le pays, ce qui signifie que les espèces et les effets peuvent facilement échapper à la détection effectuée pour les vols en partance du Canada. Pour remédier à cette situation, il faudrait que l'ASFC consacre aux passagers qui partent autant de ressources qu'aux passagers qui arrivent.

Si un agent des services frontaliers a des motifs raisonnables de croire que l'obligation de déclaration a été violée, il peut saisir les espèces ou les effets³⁹⁹. Le *Règlement* prescrit divers « niveaux » de saisie, exception faite des saisies de niveau 4 (qui touchent les produits de la criminalité ou les fonds servant au terrorisme, le plus sérieux motif de saisie), qui sont décrites dans la LRPCFAT. Les niveaux de saisie sont les suivants :

³⁹³ LRPCFAT, art. 15; *Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets*, par. 2(1).

³⁹⁴ LRPCFAT, art. 16(1).

³⁹⁵ LRPCFAT, par. 16(2), art. 17; témoignage de David Quartermain, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7041. Les agents n'ont pas le pouvoir d'ouvrir un envoi dont le poids ne dépasse pas 30 grammes sauf si le destinataire ou l'expéditeur y consent ou est présent : voir LRPCFAT, art. 17(2) et 17(3). D'autres dispositions applicables aux envois figurent à l'article 21 de la LRPCFAT.

³⁹⁶ Témoignage de David Quartermain, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7065.

³⁹⁷ Des exemples de cartes de déclaration ont été déposés en preuve : voir pièce P-235, onglet 4 (carte de déclaration) et pièce P-235, onglet 5 (carte de déclaration pour la famille).

³⁹⁸ Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 563.

³⁹⁹ LRPCFAT, art. 18(1). Une procédure est prévue aux paragraphes 18(2) à 18(4) de la LRPCFAT. Le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux reçoit les espèces ou effets saisis : art. 22(2) de la LRPCFAT.

Niveau	Circonstances	Pénalité imposée	Renvoi
1	Si une personne ou une entité : i. n'a pas dissimulé les espèces ou effets, ii. a divulgué tous les faits concernant les espèces ou effets au moment de leur découverte, iii. n'a fait l'objet d'aucune saisie antérieure en vertu de la <i>Loi</i> [LRPCFAT];	250 \$	al. 18a) du <i>Règlement</i>
2	si une personne ou une entité : i. soit a dissimulé les espèces ou effets, autrement qu'en se servant de faux compartiments dans un moyen de transport, ou a fait de fausses déclarations relativement aux espèces ou effets, ii. soit a fait l'objet d'une saisie antérieure en vertu de la <i>Loi</i> , pour une raison autre que d'avoir dissimulé des espèces ou effets ou d'avoir fait de fausses déclarations relativement à des espèces ou effets;	2 500 \$	al. 18b) du <i>Règlement</i>
3	si une personne ou une entité : i. soit a dissimulé les espèces ou effets en se servant de faux compartiments dans un moyen de transport, ii. soit a fait l'objet d'une saisie antérieure en vertu de la <i>Loi</i> pour avoir dissimulé des espèces ou effets ou pour avoir fait de fausses déclarations relativement à des espèces ou effets.	5 000 \$	al. 18c) du <i>Règlement</i>
4	Si l'agent soupçonne, pour des motifs raisonnables, que les espèces ou effets sont des produits de la criminalité au sens du paragraphe 462.3(1) du <i>Code criminel</i> ou des fonds destinés au financement d'activités terroriste ⁵ .	Pas de montant prescrit	par. 18(2) de la LRPCFAT
Le <i>Règlement</i> dont il est question ici est le <i>Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets</i> , DORS/2002-412.			

L'agent qui procède à une saisie d'espèces ou d'effets, doit la déclarer sans délai à CANAFE [au moyen d'une déclaration de saisie des douanes (DSD)]. Il doit aussi aviser le président de l'ASFC⁴⁰⁰. Si un étranger ou un citoyen non canadien est soupçonné, le dossier est transmis à la Section du crime organisé de l'ASFC⁴⁰¹. Après avoir analysé l'information, l'ASFC peut demander de l'aide aux organismes d'application de la loi, au SCRS et à CANAFE⁴⁰².

Une fois saisis les espèces ou les effets, l'agent des services frontaliers vérifie dans l'information à sa disposition s'il s'agirait de produits de la criminalité ou encore de fonds liés au blanchiment d'argent ou destinés au financement du terrorisme. Dans le cas des saisies de niveau 4, cette vérification aura déjà été faite, puisque ces saisies ont lieu seulement si un agent a des motifs raisonnables de soupçonner que les espèces ou les effets sont des produits de la criminalité ou des fonds destinés au financement du terrorisme. Il n'y a donc plus d'autre vérification à faire⁴⁰³.

Dans son évaluation mutuelle du Canada 2008, le GAFI a mentionné qu'entre janvier 2003 et septembre 2006, l'ASFC avait présenté à CANAFE 174 938 déclarations de mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets et 5 322 déclarations de saisie des douanes⁴⁰⁴. Par ailleurs, environ 18 p. 100 des communications de CANAFE contenaient des renseignements provenant de l'un ou de l'autre de ces deux types de déclaration⁴⁰⁵.

Il y a bien des manières de faire passer illégalement de l'argent ou des biens au Canada⁴⁰⁶. Plusieurs ont été expliquées pendant les audiences de la Commission. La Division de l'analyse du renseignement stratégique diffuse à l'intention des agents des services frontaliers et des autres employés de l'Agence de l'information à jour sur les méthodes de dissimulation⁴⁰⁷. Dans une année donnée, les saisies effectuées aux postes frontaliers terrestres et celles effectuées aux aéroports sont à peu près égales en nombre⁴⁰⁸.

À cause de la gravité qu'elle peut représenter, une saisie de niveau 4 est toujours effectuée avec l'aide des agents du renseignement de l'ASFC⁴⁰⁹. David Quartermain, directeur de la Division du renseignement frontalier à la Direction du renseignement de l'ASFC, a affirmé que les agents du renseignement transfèrent l'information et leur analyse à l'Unité mixte des produits de la criminalité (UMPC) de la GRC. L'UMPC peut transférer le dossier à une équipe

400 LRPCFAT, art. 20

401 Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 581.

402 Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 581.

403 Témoignage de Denis Vinette, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7045.

404 Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, par. 596.

405 Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, par. 597.

406 Pièce P-235, onglet 8 : présentation de l'ASFC sur les moyens de dissimuler des espèces. Voir aussi le témoignage de Denis Vinette, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7054-7055.

407 Témoignage de David Quartermain, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7040.

408 Témoignage de Denis Vinette, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7054-7055.

409 Témoignage de Denis Vinette, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7045; témoignage de David Quartermain, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7048.

intégrée de la sécurité nationale (EISN) ou ailleurs à la GRC si elle soupçonne une affaire de financement du terrorisme⁴¹⁰. Lorsqu'il y a des soupçons de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme, l'information est communiquée aux organismes d'application de la loi et de renseignement, notamment à CANAFE⁴¹¹.

D. Quartermain a fait remarquer que les modifications apportées par le projet de loi C-25 ont permis de régler [traduction] « quelques-unes des lacunes signalées par l'ASFC au regard de l'échange d'informations avec CANAFE et d'autres partenaires » :

[Traduction]

Dans le passé, les renseignements passaient surtout de l'ASFC à CANAFE; aujourd'hui, nous obtenons des renseignements de CANAFE qui sont utiles à une enquête ou à une poursuite dans une affaire de blanchiment d'argent ou d'activité terroriste concernant de la contrebande, l'imposition de droits ou l'évasion fiscale.

L'échange de renseignements avec les autres États posait aussi problème. Par le passé, c'était impossible. Maintenant, nous pouvons échanger de l'information ou divulguer des renseignements sur des saisies qui ont été recueillis en vertu de la partie 2 de la LRPCFAT avec des pays dotés d'un organisme semblable à CANAFE. Prenons les États-Unis. Nous négocions en ce moment avec les divers organismes américains [...]; nous pourrions [leur] communiquer [de l'information] au sujet de saisies⁴¹².

D. Vinette a affirmé qu'entre janvier 2003 et septembre 2007, l'ASFC avait effectué quelque 900 saisies aux postes frontaliers concernant de possibles produits de la criminalité, y compris des fonds destinés au financement du terrorisme. La somme en jeu s'élevait à 48 millions de dollars⁴¹³. Cependant, l'ASFC n'avait pas le détail montrant quelle était la proportion de ces fonds qui auraient été destinés au financement du terrorisme.

D. Quartermain a mentionné que l'ASFC n'entend pas parler des cas au sujet desquels elle a communiqué à ses partenaires des renseignements relatifs à

⁴¹⁰ Témoignage de David Quartermain, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7051.

⁴¹¹ Témoignage de Denis Vinette, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7055. Voir aussi le paragraphe 36(2) de la LRPCFAT, où on peut lire : « L'agent peut communiquer les renseignements visés au paragraphe (1) aux forces policières compétentes s'il a des motifs raisonnables de soupçonner qu'ils seraient utiles aux fins d'enquête ou de poursuite relativement à une infraction de recyclage des produits de la criminalité ou à une infraction de financement des activités terroristes. »

⁴¹² Témoignage de David Quartermain, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7069.

⁴¹³ Témoignage de Denis Vinette, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7050.

des soupçons de financement du terrorisme; il ne savait donc pas s'il y avait un moyen de connaître le pourcentage des fonds qui seraient liés au financement du terrorisme. Aucune disposition législative n'exige une rétroaction⁴¹⁴.

L'ASFC a fourni à la Commission le rapport de saisie de produits que voici⁴¹⁵ :

[Traduction]

Rapport de saisie relatif à certains produits Du 1^{er} janvier 2003 au 26 septembre 2007			
Groupe de produits	Type de produits	Quantité	Valeur
Espèces ou instruments monétaires	Traites bancaires	123	4 364 592,31
Espèces ou instruments monétaires	Bons	13	322 198,00
Espèces ou instruments monétaires	Chèques	255	8 498 549,16
Espèces ou instruments monétaires	Espèces	6 994	126 519 187,00
Espèces ou instruments monétaires	Mandats	73	1 170 021,79
Espèces ou instruments monétaires	Autres effets au porteur	6	89 902,40
Espèces ou instruments monétaires	Actions	5	693 385,70
Espèces ou instruments monétaires	Chèques de voyage	382	5 196 208,00
Espèces ou instruments monétaires	Bons du Trésor	4	68 337,40
Présumés produits de la criminalité	Traites bancaires	4	96 280,00
Présumés produits de la criminalité	Chèques	17	707 698,37
Présumés produits de la criminalité	Espèces	805	45 296 646,97
Présumés produits de la criminalité	Mandats	17	455 767,15
Présumés produits de la criminalité	Autres effets au porteur	1	13 500,00
Présumés produits de la criminalité	Entrée de recouvrement	1	0,00
Présumés produits de la criminalité	Chèques de voyage	14	270 420,00
Total		8 714	193 762 694,25

La LRPCFAT prévoit des modalités de révision et d'appel pour les saisies effectuées par l'ASFC de même que les pénalités pour défaut de déclarer l'importation ou l'exportation d'espèces et d'effets conformément au paragraphe 12(1)⁴¹⁶. Une personne entre les mains de qui les espèces ou effets ont été saisis ou leur propriétaire légitime peut demander au ministre de la Sécurité publique de réviser le cas⁴¹⁷. D. Vinette a confirmé qu'à sept reprises, on a tenté, sans succès,

⁴¹⁴ Témoignage de David Quartermain, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7053-7056.

⁴¹⁵ Pièce P-235, onglet 10 : rapport de saisie de certains produits, du 1^{er} janvier 2003 au 26 septembre 2007.

⁴¹⁶ LRPCFAT, art. 24-31. La LRPCFAT établit aussi la méthode à suivre pour les revendications des tiers (voir art. 32-35).

⁴¹⁷ LRPCFAT, art. 25.

de contester les saisies de niveau 4 devant les tribunaux⁴¹⁸. Au moment de l'évaluation mutuelle du Canada de 2008 du GAFI, 45 causes de contestation de saisie de niveau 4 étaient devant les tribunaux⁴¹⁹. On ne sait pas combien sur ce nombre auraient pu être liées au financement du terrorisme.

Les renseignements recueillis par l'ASFC peuvent servir à d'autres fins⁴²⁰. En plus de l'information communiquée au moyen des déclarations de mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets et des déclarations de saisie des douanes, la *Loi* autorise l'agent des services frontaliers à fournir des renseignements à CANAFE s'il a des motifs raisonnables de soupçonner qu'ils seraient utiles aux fins de détection, de prévention ou de dissuasion en matière de blanchiment d'argent et de financement des activités terroristes. Il s'agit d'une disposition « fourre-tout » en quelque sorte⁴²¹.

De son côté, CANAFE peut communiquer des renseignements s'il juge que l'une ou l'autre des situations suivantes s'applique :

- i) les renseignements se rapportent à une infraction, consommée ou non, d'évasion fiscale, y compris le non-paiement de droits, définie par une loi fédérale dont l'application relève de l'ASFC⁴²²;
- ii) les renseignements sont utiles pour établir si une personne est visée aux articles 34 à 42 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* ou qu'ils se rapportent à une infraction prévue aux articles 117 à 119, 126 et 127 de cette loi⁴²³;
- iii) les renseignements sont utiles pour les besoins d'une enquête ou d'une poursuite relativement à une infraction qui consiste dans la contrebande, ou la tentative de contrebande, de marchandises passibles de droits ou à une infraction qui a trait à des marchandises dont l'importation est prohibée, contrôlée ou réglementée en vertu de la *Loi sur les douanes* ou de toute autre loi fédérale⁴²⁴.

Lors de l'évaluation mutuelle de 2008, le GAFI a donné au Canada la note « conforme » pour ses procédures douanières. Il a mentionné aussi que le seuil monétaire (somme de 10 000 \$, expliquée ci-après) à partir duquel il est fait obligation de déclarer les espèces et effets était même inférieur au seuil qu'il recommandait; il a mentionné également que le Canada avait mis en place les

418 Témoignage de Denis Vinette, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7049.

419 Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 601.

420 « Renseignements » s'entend ici des renseignements mentionnés au paragraphe 36(1) de la LRPCFAT, c'est-à-dire : a) les renseignements contenus dans une déclaration faite aux termes du paragraphe 12(1) de la LRPCFAT; b) les renseignements obtenus pour l'application de la partie 2 de la LRPCFAT; c) les renseignements préparés à partir de renseignements visés aux alinéas a) ou b).

421 LRPCFAT, art. 36(3).

422 LRPCFAT, art. 55(3)b.1).

423 LRPCFAT, art. 55(3)d).

424 LRPCFAT, art. 55(3)e).

mesures de contrôle douanier exposées dans son document sur les meilleures pratiques⁴²⁵.

3.5.2.4 Secteur d'activités 2 : Application de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et autres activités liées au financement du terrorisme

En plus de surveiller les mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets, l'ASFC joue un rôle au regard de l'immigration. Elle doit empêcher que des personnes susceptibles de tremper dans des affaires de financement du terrorisme entrent au pays⁴²⁶.

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*⁴²⁷ établit au paragraphe 37(1) les activités qui emportent interdiction de territoire pour « criminalité organisée ». Tyson George, analyste principal à la Section du crime organisé de la Division de la sécurité nationale de l'ASFC, a affirmé que le financement du terrorisme entrait dans cette catégorie d'activités⁴²⁸.

Si les agents des visas de Citoyenneté et Immigration Canada à l'étranger ont des raisons de croire qu'une personne pourrait être interdite de territoire en vertu de l'article 37, ils envoient l'information à la Section du crime organisé. Après analyse de l'information, si la Section croit qu'il pourrait y avoir financement du terrorisme, elle consulte les organismes partenaires, dont CANAFE. Elle peut également transmettre une DRTV à ce dernier. Par ailleurs, CANAFE peut communiquer des renseignements désignés à la Section. Sur la foi des renseignements reçus de CANAFE et d'autres organismes, et de ses propres analyses, la Section se fait une opinion sur la décision d'interdire ou non à la personne l'entrée en territoire canadien et elle avise les agents des visas en conséquence⁴²⁹.

3.5.3 Coopération internationale

La LRPCFAT permet au ministre de la Sécurité publique, avec le consentement du ministre des Finances, de conclure avec un autre État, ou avec une institution ou un organisme d'un autre État, un accord d'échange de renseignements tirés des déclarations d'espèces ou d'effets entre l'ASFC et sa contrepartie à l'étranger⁴³⁰. Les renseignements obtenus par le Canada en vertu d'un tel accord doivent également être envoyés à CANAFE⁴³¹.

Le GAFI décrit dans son évaluation mutuelle du Canada 2008 les échanges de renseignements rendus possibles grâce au partenariat établi entre le Canada et les États-Unis en vertu de l'Accord sur la frontière commune. De tels échanges

425 Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 585.

426 Témoignage de David Quartermain, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7053.

427 L.C. 2001, c. 27.

428 Témoignage de Tyson George, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7052.

429 Témoignage de Tyson George, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7052-7053.

430 LRPCFAT, art. 38(1).

431 LRPCFAT, art. 38(3).

visent à aider les deux pays à contrôler la circulation des demandeurs du statut de réfugié à leur frontière commune (une partie des renseignements échangés concernant le financement du terrorisme). Ces échanges touchent :

- l'information préalable sur les voyageurs et les dossiers des passagers à bord de vols entre le Canada et les États-Unis, y compris les vols en transit, permettant de définir les risques que représentent les passagers de vols internationaux qui arrivent sur le territoire des deux pays;
- les données concernant la fraude douanière et les données des douanes visées par des ententes conclues en vertu de l'ALENA, de même que des données commerciales additionnelles, utiles pour les besoins de la sécurité nationale;
- l'information préalable sur des personnes ou des organisations désignées, pour le blocage des biens terroristes;
- les demandeurs d'asile et du statut de réfugié, le but étant de faire en sorte que les demandeurs fassent l'objet d'une enquête approfondie de sécurité;
- les conteneurs maritimes en transit qui arrivent au Canada et aux États-Unis;
- les mesures de lutte contre le terrorisme, grâce au Forum sur la criminalité transfrontalière et au projet North Star⁴³².

Comme nous l'avons mentionné précédemment, D. Quartermain a révélé à la Commission que des négociations avec divers organismes des États-Unis visant l'échange des renseignements au sujet de saisies étaient en cours⁴³³.

3.5.4 Financement

En 2006-2007, l'ASFC a reçu 7,8 millions de dollars dans le cadre de l'Initiative canadienne de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. La somme accordée pour chacun des trois exercices suivants est de 7,7 millions de dollars⁴³⁴.

432 Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 577.

433 Témoignage de David Quartermain, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7069.

434 Présentation du ministère des Finances, diapositive 1.

3.6 Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) est chargé, par l'entremise du ministre des Affaires étrangères, des domaines de compétence liés à la conduite des affaires extérieures du Canada, notamment en matière de commerce international et de développement international, qui ne sont pas attribués à d'autres ministères ou organismes fédéraux⁴³⁵. Dans le cadre des pouvoirs et fonctions que lui confère la *Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international*, le ministre a, entre autres, les attributions suivantes :

- il est chargé des communications officielles entre le gouvernement du Canada, d'une part, et les gouvernements étrangers ou les organisations internationales, d'autre part;
- il mène les négociations internationales auxquelles le Canada participe;
- il coordonne les orientations données par le gouvernement du Canada aux chefs de mission diplomatiques et consulaires du Canada;
- il encourage le développement du droit international et son application aux relations extérieures du Canada⁴³⁶.

Plusieurs secteurs du MAECI interviennent dans les affaires de financement du terrorisme. La Commission a recueilli le témoignage de Keith Morrill, directeur de la Direction du droit criminel, de la sécurité et des traités au sein de la Direction générale des affaires juridiques du MAECI⁴³⁷. La Direction s'occupe de questions juridiques tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale. Elle a deux objectifs :

- (i) veiller à la promotion des positions du Canada sur la scène internationale et s'assurer que ses objectifs sont intégrés à ce niveau, tout en restant conformes à la politique intérieure du Canada;
- (ii) veiller à ce que la politique étrangère et les lois du Canada cadrent avec la contribution du Canada sur la scène internationale pour ce qui est du terrorisme, de son financement et d'autres questions connexes⁴³⁸.

Deux autres groupes au MAECI s'occupent de ces questions : la Direction de la criminalité internationale et du terrorisme et le groupe chargé des crimes

⁴³⁵ *Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international*, L.R.C. 1985, c. E-22, art. 10(1) [*Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international*].

⁴³⁶ *Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international*, art. 10(2).

⁴³⁷ Témoignage de Keith Morrill, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6677.

⁴³⁸ Témoignage de Keith Morrill, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6678; Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, p. 39-40.

économiques à la section du droit international humanitaire et des droits de la personne⁴³⁹.

Le MAECI coordonne les activités du Canada sur la scène internationale en matière de financement du terrorisme et il « élabore et défend les positions du Canada » auprès de diverses organisations, notamment les Nations Unies, le G8 (en particulier le groupe de travail Lyon/Rome sur la lutte contre la criminalité et le terrorisme), l'Association de coopération économique Asie-Pacifique, l'Organisation des États américains et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe⁴⁴⁰. Le MAECI assiste le ministre dans l'exécution de ses attributions concernant l'établissement de listes de terroristes en vertu du *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme* et du *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur Al-Qaïda et le Taliban* adoptés en vertu de la *Loi sur les Nations Unies*⁴⁴¹. Enfin, le MAECI copréside avec Sécurité publique Canada le groupe de travail interministériel chargé de la liste des entités terroristes, étant donné l'obligation faite au ministre de recommander les inscriptions visées par le *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme*. Le MAECI s'assure aussi que la politique internationale et les programmes internationaux du Canada sont conformes aux obligations internationales et aux règlements intérieurs de lutte contre le financement du terrorisme⁴⁴².

3.7 Sécurité publique Canada

Sécurité publique Canada a le mandat d'appuyer et de conseiller le ministre de la Sécurité publique dans les domaines de la sûreté publique et de la sécurité nationale, y compris le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme⁴⁴³. Dans son site Web, Sécurité publique Canada explique que ses responsabilités touchent la gestion des urgences, la sécurité nationale, la prévention du crime, les services correctionnels et l'application de la loi⁴⁴⁴, son mandat étant « de travailler à la sécurité du Canada sur tous les plans, allant des catastrophes naturelles aux crimes et au terrorisme⁴⁴⁵».

Sécurité publique Canada collabore avec les partenaires entrant dans son portefeuille, notamment la GRC et le SCRS, les autres ordres de gouvernement, les premiers intervenants, les groupes communautaires, le secteur privé et les autres pays⁴⁴⁶. Le personnel du ministère conseille le ministre de la Sécurité publique au sujet des dossiers d'application de la loi et de renseignement, y compris ceux qui concernent le blanchiment d'argent et le financement du

439 Témoignage de Keith Morrill, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6679.

440 Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, p. 39.

441 Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, p. 39.

442 Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, p. 39-40.

443 Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, p. 40.

444 Sécurité publique Canada, *Ce que nous faisons*, en ligne : <<http://www.securitepublique.gc.ca/abt/www/index-fra.aspx>> (consulté le 22 avril 2009) [Sécurité publique Canada, *Ce que nous faisons*].

445 Sécurité publique Canada, *Ce que nous faisons*.

446 Sécurité publique Canada, *Ce que nous faisons*.

terrorisme. Le ministère coordonne les conseils d'ordre stratégique reçus des organismes de son portefeuille, de même que leur contribution aux exercices pangouvernementaux, comme l'évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI⁴⁴⁷.

Le ministre de la Sécurité publique intervient dans deux processus administratifs importants liés directement au financement du terrorisme : l'établissement de la liste des groupes terroristes désignés comme tels en vertu du *Code criminel* et le contrôle des renseignements de sécurité sur les organismes de bienfaisance en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* :

- Aux termes du *Code criminel*, le ministre de la Sécurité publique peut recommander au gouverneur en conseil de faire inscrire une entité dans la liste visée par le *Code*⁴⁴⁸. La liste courante est publiée sur le site Web de Sécurité publique Canada⁴⁴⁹. Sécurité publique Canada copréside aux côtés du MAECI le groupe de travail interministériel chargé de la liste des entités terroristes;
- Le ministre de la Sécurité publique, tout comme le ministre du Revenu national, est chargé de prévenir le recours aux organismes de bienfaisance pour financer des activités terroristes⁴⁵⁰. Le SCRS et la GRC font des recommandations au ministre de la Sécurité nationale à cet égard⁴⁵¹. La démarche et le rôle du ministre sont abordés au chapitre VI.

3.8 Bureau du surintendant des institutions financières Canada

Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) a été constitué en vertu de la *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières (Loi sur le BSIF)*⁴⁵². Il est placé sous l'autorité et la responsabilité du ministre des Finances⁴⁵³. Le Bureau a un large pouvoir de surveillance à l'égard des institutions financières de compétence fédérale, auxquelles il doit fournir des lignes directrices. Les pouvoirs du Bureau lui sont conférés en vertu de plusieurs lois autres que sa loi constitutive : *Loi sur les banques*⁴⁵⁴, *Loi sur les sociétés d'assurances*⁴⁵⁵, *Loi sur les*

447 Pièce P-383, onglet 11 : Public Safety Canada's Submission to the Commission of Inquiry into the Investigation of the Bombing of Air India Flight 182, 24 octobre 2007, p. 1 [Observations présentées par Sécurité publique Canada à la Commission].

448 *Code criminel*, art. 83.05.

449 Voir dans le site de Sécurité publique Canada la page *Entités inscrites actuellement*, en ligne : <<http://www.securitepublique.gc.ca/prg/ns/le/cle-fra.asp>> (consulté le 22 avril 2009).

450 Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, p. 40.

451 Observations présentées par Sécurité publique Canada à la Commission, p. 1; *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale*, p. 214.

452 L.R.C. 1985, c. 18 (3^e suppl.), partie I.

453 *Loi sur le BSIF*, art. 3, 4(1).

454 L.C. 1991, c. 46.

455 L.C. 1991, c. 47.

*sociétés de fiducie et de prêt*⁴⁵⁶, *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*⁴⁵⁷ et la *Loi sur les associations coopératives de crédit*⁴⁵⁸. Les institutions financières réglementées par le BSIF sont :

- i) les banques;
- ii) les succursales de banques étrangères au Canada;
- iii) les sociétés de fiducie et de prêt de compétence fédérale;
- iv) les associations coopératives de crédit de compétence fédérale;
- v) les sociétés d'assurances multirisques de compétence fédérale;
- vi) les sociétés de secours mutuel⁴⁵⁹.

Le Bureau a, à l'égard des institutions financières, les attributions suivantes :

- i) superviser les institutions financières pour s'assurer qu'elles sont en bonne santé financière et qu'elles se conforment aux lois qui les régissent et à ses exigences découlant de l'application de ces lois;
- ii) aviser sans délai la direction et le conseil d'administration de la mauvaise situation financière de l'institution ou de son défaut de se conformer aux lois qui la régissent ou à ses exigences et, le cas échéant, prendre ou forcer la direction ou le conseil à prendre des mesures pour corriger la situation sans plus attendre;
- iii) inciter la direction et le conseil d'administration des institutions financières à se doter de politiques et de procédures pour contrôler et gérer le risque;
- iv) surveiller et évaluer dans l'ensemble du système ou dans un secteur d'activités en particulier les événements qui risquent d'avoir des répercussions négatives sur la situation financière des institutions⁴⁶⁰.

456 L.C. 1991, c. 45.

457 L.R.C. 1985, c. 32 (2^e suppl.).

458 L.C. 1991, c. 48.

459 Voir la définition d'« institution financière » à l'article 3 de la *Loi sur le BSIF* et dans la page *Entités réglementées* du site Web du Bureau du surintendant des institutions financières Canada, en ligne : http://www.osfi-bsif.gc.ca/osfi/index_f.aspx?DetailID=568 (consulté le 1er août 2008).

460 *Loi sur le BSIF*, art. 4(2).

Le BSIF affirme qu'il contribue à la confiance du public dans le système financier⁴⁶¹. Il n'a aucun rôle prescrit par la loi au regard du financement du terrorisme, mais il s'occupe néanmoins de questions en la matière dans le cadre de ses attributions relatives à la réglementation et à la surveillance du secteur financier⁴⁶².

Le BSIF fait circuler l'information au sujet des entités terroristes inscrites sur la liste établie en vertu du *Code criminel* et sur les deux listes adoptées par le Canada selon le *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme* (RARNULT) et le *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur Al-Qaïda et le Taliban* (RARNUAT). Le Bureau a regroupé ces trois listes en deux : une liste portant sur les entités et une liste portant sur les personnes, qu'il affiche sur son site Web⁴⁶³. Il distribue l'information à jour aux institutions qui relèvent de sa compétence⁴⁶⁴. Le BSIF communique les changements apportés aux listes par l'envoi d'avis aux organes de surveillance et de réglementation des provinces et à des associations, telles que l'Association des banquiers canadiens, l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc. et les Autorités canadiennes en valeurs mobilières⁴⁶⁵. Le Bureau rappelle une fois par mois aux institutions l'obligation qui leur est faite de déclarer toute transaction qui se rapporte à une entité ou à une personne figurant sur une liste.

Les institutions financières doivent déclarer au BSIF l'existence de biens qui sont en leur possession ou à leur disposition et qui appartiennent à une entité inscrite ou sont à sa disposition, directement ou non⁴⁶⁶. Les « entités déclarantes » doivent aussi faire une déclaration à CANAFE⁴⁶⁷, au SCRS et à la GRC⁴⁶⁸ si les biens qui sont en leur possession appartiennent à une entité ou une personne inscrite. Le BSIF diffuse chaque mois un rappel écrit quant à l'obligation pour les institutions financières de présenter un rapport montrant le total du nombre de comptes et de la valeur monétaire des biens terroristes bloqués et déclarés aux organismes d'application de la loi⁴⁶⁹.

461 Bureau du surintendant des institutions financières Canada, *Plan [sic] et priorités pour 2008-2011*, p. 1, en ligne : <http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/fra/rapports/bsif/PP_2008_2011_f.pdf> (consulté le 1^{er} août 2008) [plans et priorités 2008-2011 du BSIF].

462 Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, p. 42.

463 « Financement des activités terroristes », en ligne : Bureau du surintendant des institutions financières Canada <http://www.osfi-bsif.gc.ca/osfi/index_f.aspx?DetailID=525> (consulté le 1^{er} août 2008) [BSIF, Financement des activités terroristes].

464 Pour consulter la liste des avis publiés par le BSIF, voir BSIF, Financement des activités terroristes.

465 Voir par exemple, en ligne : Bureau du surintendant des institutions financières Canada <http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/fra/enjeux/terrorisme/mises_jour/2008_08_01_f.pdf> (consulté le 1^{er} août 2008).

466 Il incombe à toutes les entités mentionnées au paragraphe 83.11(1) du *Code criminel* de rendre compte à « l'autorité ou à l'organisme principal de surveillance ou de réglementation dont elles relèvent sous le régime d'une loi fédérale ou provinciale ». Pour les institutions fédérales, l'autorité est le BSIF : *Code criminel*, par. 83.11(2); RARNULT, par. 7(2); *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur Al-Qaïda et le Taliban*, D.O.R.S./99-444, art. 5.1(2) [RARNUAT].

467 Par. 7.1(1) de la LRPCFAT. Toute personne ou entité à qui il incombe de divulguer des renseignements en vertu de l'article 83.1 du *Code criminel*, ou de l'article 8 du RARNULT, doit présenter une déclaration à CANAFE si elle est aussi assujettie à la LRPCFAT (art. 5 de la *Loi*).

468 *Code criminel*, art. 83.1(1); RARNULT, art. 8(1); RARNUAT, art. 5.2(1).

469 Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 332.

Aucune disposition de la LRPCFAT ne permet à CANAFE de communiquer des renseignements désignés au BSIF ou ne l'oblige à le faire, contrairement aux autres partenaires de CANAFE : GRC, SCRS, ASFC et ARC. Aux termes d'un protocole d'entente qu'il a signé avec CANAFE, le BSIF envoie à celui-ci des copies de toutes ses opérations avec les entités tenues de lui rendre des comptes. De plus, le BSIF rencontre souvent les hauts représentants de CANAFE pour discuter des conclusions, des tendances et des nouveaux problèmes⁴⁷⁰.

En plus des rappels, des avis et des listes à jour qu'il publie, le BSIF organise des programmes de formation à l'intention des institutions financières. Il tient des séances d'information annuelles destinées aux agents supérieurs chargés de la conformité et de la gestion du risque, séances au cours desquelles il est question de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme⁴⁷¹. En mai 2008, le BSIF prévoyait commencer des consultations auprès du secteur privé au sujet de lignes directrices revues et corrigées sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, qui tiendraient compte de l'expérience acquise par le BSIF depuis 2004 en matière de conformité aux normes de lutte contre le blanchiment d'argent, des changements introduits par le projet de loi C-25 et de l'évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI⁴⁷². Le BSIF a indiqué dans le rapport sur son plan et ses priorités pour 2008-2011 qu'il était dans ses priorités de donner suite aux recommandations formulées par le GAFI dans l'évaluation mutuelle du Canada 2008⁴⁷³.

3.9 Centre intégré d'évaluation des menaces

Le Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM) a été créé en 2004 peu après la publication de la politique canadienne de sécurité nationale. Il a remplacé le Centre intégré d'évaluation de la sécurité nationale qui relevait du SCRS⁴⁷⁴.

Le CIEM réalise des évaluations exhaustives et intégrées des menaces pour la sécurité nationale du Canada et les diffuse à la collectivité du renseignement et

470 Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, p. 42.

471 Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, p. 42.

472 Allocution présentée par la surintendante Julie Dickson, Bureau du surintendant des institutions financières Canada, à la conférence du BSIF sur la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes qui a eu lieu à Toronto le 7 mai 2008, p. 3, en ligne : Bureau du surintendant des institutions financières Canada <http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/fra/discours/JDickson_OSFI_AML_ATF_f.pdf> (consulté le 1^{er} août 2008).

473 Plans et priorités 2008-2011 du BSIF, p. 10.

474 Service canadien du renseignement de sécurité, Fiche documentaire n° 13, *Le Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM)*, p. 1, en ligne : <<http://www.csis-scrs.gc.ca/nwsrm/bckgrndrs/bckgrndr13-fra.pdf>> (consulté le 6 août 2008) [fiche documentaire du SCRS sur le CIEM]; *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale*, p. 158. Pour en savoir plus sur la structure, la mission et les activités du Centre, consulter le témoignage de Daniel Giasson, directeur, Centre intégré d'évaluation des menaces, Service canadien du renseignement de sécurité, Délibérations du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, Fascicule 16 – Témoignages, 28 mai 2007, en ligne : Parlement du Canada <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/defe-f/16ev-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=1&comm_id=76> (consulté le 3 décembre 2007).

des intervenants de première ligne⁴⁷⁵. Il s'intéresse avant tout aux tendances du terrorisme et aux manifestations qui lui sont liées, au Canada et à l'étranger. Ses évaluations peuvent être classifiées, mais ne le sont pas toujours⁴⁷⁶.

Le directeur du CIEM est nommé par le conseiller à la sécurité nationale (CSN), après consultation du directeur du SCRS. Le Comité de la gestion des évaluations (CGE) du CIEM (formé de sous-ministres adjoints des partenaires du CIEM) fait des recommandations au conseil de gestion sur l'orientation et l'efficacité des activités de l'organisme⁴⁷⁷. Le CIEM regroupe des représentants généralement détachés pour une période de deux ans venant de plusieurs ministères et organismes : ASFC, SCRS, Service correctionnel Canada, CST, Défense nationale, MAECI, CANAFE, Police provinciale de l'Ontario, Sécurité publique, Bureau du Conseil privé, GRC, Sûreté du Québec et Transports Canada⁴⁷⁸. Ces représentants apportent au CIEM l'expertise de leurs ministères et organismes respectifs⁴⁷⁹.

En plus des évaluations des menaces, le CIEM a publié des études sur le financement du terrorisme⁴⁸⁰ ou encore sur le terrorisme et son financement⁴⁸¹. Il a publié par exemple, en 2006, un document intitulé *Terrorist Financing - How It's Done and How It's Countered*⁴⁸².

Sur le plan international, le CIEM est membre du groupe de travail sur le financement du terrorisme appelé « Five Eyes », formé de représentants du Canada, du Royaume-Uni, des États-Unis, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Les travaux de ce groupe portent notamment sur l'échange d'évaluations des menaces des institutions membres : le Joint Terrorism Analysis Centre de la Grande-Bretagne, le National Counterterrorism Center des États-Unis, le National Threat Assessment Centre d'Australie, le Combined Threat Assessment Group

475 Fiche documentaire du SCRS sur le CIEM, p. 2.

476 *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale*, p. 159.

477 Fiche documentaire du SCRS sur le CIEM, p. 2.

478 Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6642-6643; fiche documentaire du SCRS sur le CIEM, p. 2. Le CIEM peut, au besoin, faire appel au savoir et à l'expertise d'Agriculture Canada, de Santé Canada, d'Environnement Canada et de Ressources naturelles Canada. CANAFE est devenu membre en avril 2006 seulement : voir le témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6644.

479 Fiche documentaire du SCRS sur le CIEM, p. 2; témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6645.

480 Canadian Centre for Intelligence and Security Studies, The Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, *Le financement du terrorisme et les points vulnérables du système financier : problèmes et défis* (CIEM présente – Tendances en terrorisme, Volume 2006-3), en ligne : Centre intégré de l'évaluation des menaces <http://www.itac-ciem.gc.ca/pblctns/tc_prsnts/2006-3-fra.pdf> (consulté le 3 décembre 2007).

481 Canadian Centre for Intelligence and Security Studies, The Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, *L'usage d'Internet à des fins terroristes* (CIEM présente – Tendances en terrorisme, Volume 2006-2), en ligne : Centre intégré de l'évaluation des menaces <http://www.itac-ciem.gc.ca/pblctns/tc_prsnts/2006-2-fra.pdf>; Canadian Centre for Intelligence and Security Studies, The Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, *Le terrorisme et la criminalité : Liens réels et potentiels* (CIEM présente – Tendances en terrorisme, Volume 2006-5), en ligne : Centre intégré de l'évaluation des menaces <http://www.itac-ciem.gc.ca/pblctns/tc_prsnts/2006-5-fra.pdf> (consulté le 3 décembre 2007).

482 D'autres études semblables classifiées ont été examinées par les procureurs de la Commission.

de la Nouvelle-Zélande et le CIEM⁴⁸³. Les évaluations des menaces du CIEM sont communiquées aux partenaires internationaux, sauf si elles portent une mention précisant qu'elles sont réservées aux Canadiens. Le CIEM pourra, dans certains cas, communiquer de l'information à d'autres partenaires étrangers⁴⁸⁴.

3.10 Autres ministères et organismes

D'autres ministères et organismes fédéraux jouent un rôle plus discret dans la lutte contre le terrorisme et son financement. Mentionnons le ministère de la Justice Canada, le Centre de la sécurité des télécommunications et le Bureau du Conseil privé.

3.10.1 Ministère de la Justice Canada

Le ministère de la Justice Canada est placé sous l'autorité du ministre de la Justice, qui est également procureur général du Canada. Le ministre est responsable de l'élaboration de la loi et de la procédure en matière de droit pénal. Il est aussi responsable de l'application de la *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle*⁴⁸⁵. Dans son évaluation mutuelle du Canada 2008, le GAFI a critiqué le programme d'entraide juridique du Canada en ces termes [traduction] : « on peut s'interroger sur la capacité du Canada à répondre aux demandes [d'entraide juridique] en temps opportun et de manière efficace; il est impossible de prouver l'efficacité du régime actuel à cause du manque de données concluantes⁴⁸⁶ ».

Le procureur général peut, en vertu de la LRPCFAT, demander une ordonnance de communication dans le cadre d'une enquête portant sur une infraction de financement du terrorisme⁴⁸⁷. Pour les poursuites en la matière, le procureur général, qui agit par l'entremise du directeur des poursuites publiques et du Service de poursuites publiques du Canada, a compétence commune avec les procureurs des provinces⁴⁸⁸.

3.10.2 Centre de la sécurité des télécommunications Canada

Le Centre de la sécurité des télécommunications Canada (CST) est l'organisme de cryptologie du Canada⁴⁸⁹. Son mandat comporte trois volets :

- a. acquérir et utiliser l'information provenant de l'infrastructure mondiale d'information dans le but de fournir des renseignements étrangers, en conformité avec les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement;

483 Fiche documentaire du SCRS sur le CIEM, p. 3.

484 *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale*, p. 159.

485 L.R.C. 1985, c. 30 (4^e suppl.).

486 Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, p. 298.

487 LRPCFAT, art. 60(2).

488 Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, p. 39.

489 Centre de la sécurité des télécommunications Canada, *Bienvenue au Centre de la sécurité des télécommunications Canada*, en ligne : <<http://www.cse-cst.gc.ca/index-fra.html>> (consulté le 16 septembre 2009).

- b. fournir des avis, des conseils et des services pour aider à protéger les renseignements électroniques et les infrastructures d'information importantes pour le gouvernement du Canada;
- c. fournir une assistance technique et opérationnelle aux organismes fédéraux chargés de l'application de la loi et de la sécurité, dans l'exercice des fonctions que la loi leur confère⁴⁹⁰.

Le CST intervient dans la lutte contre le financement du terrorisme en :

- fournissant une assistance technique et opérationnelle à la GRC et au SCRS (aliéna « c » du mandat décrit ci-dessus)⁴⁹¹;
- recueillant de l'information dans le cadre de ses activités (alinéa « a » du mandat) et en la transmettant aux organismes concernés, notamment CANAFE;
- recevant les renseignements désignés que CANAFE doit lui faire parvenir s'il a des motifs raisonnables de soupçonner que l'information en cause est susceptible d'alimenter une enquête ou une poursuite en matière de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme et s'il estime que la nature de l'information correspond au mandat du CST⁴⁹².

3.10.3 Bureau du Conseil privé

Le Bureau du Conseil privé (BCP) relève directement du premier ministre, et il est placé sous l'autorité du greffier du Conseil privé et secrétaire auprès du Cabinet. Le BCP, qui tient lieu de secrétariat du Cabinet, apporte au premier ministre le soutien de la fonction publique pour tout ce qui touche les politiques et les questions d'ordre opérationnel qui préoccupent le gouvernement en place. Le greffier du Conseil privé est le plus haut fonctionnaire du Canada au service du premier ministre; il agit à triple titre de sous-ministre du premier ministre, de secrétaire du Cabinet et de chef de la fonction publique⁴⁹³.

Le conseiller à la sécurité nationale auprès du premier ministre et secrétaire associé du Cabinet appuie le greffier et fournit de l'information, des conseils et des recommandations au premier ministre :

- à titre de secrétaire associé du Cabinet, en agissant au nom du greffier dans tout l'éventail des questions stratégiques et opérationnelles dont est saisi le Bureau du Conseil privé;

⁴⁹⁰ *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, c. N-5, art. 273.64(1).

⁴⁹¹ Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6930-6931.

⁴⁹² LRPCFAT, art. 55(3)f).

⁴⁹³ Bureau du Conseil privé, *Le rôle et la structure du Bureau du Conseil privé*, novembre 2008, p. 1, en ligne : <<http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/Role/docs/2008/role2008-fra.pdf>> (consulté le 16 septembre 2009) [Rôle et structure du Bureau du Conseil privé].

- à titre de conseiller à la sécurité nationale auprès du premier ministre, en veillant à ce que les efforts de la collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement soient coordonnés efficacement et en assumant la responsabilité du CST, de concert avec le sous-ministre de la Défense nationale. Il supervise aussi les évaluations du renseignement présentées au premier ministre, aux ministres et aux hauts fonctionnaires.

3.11 Coopération entre organismes

Plusieurs organismes fédéraux interviennent dans la mise en œuvre du programme de lutte contre le financement du terrorisme au Canada. Le présent chapitre l'a montré. La coopération ne s'arrête pas à des réunions de comités interministériels officiels. Certains organismes travaillent ensemble, un à un. Le surintendant Rick Reynolds a cité l'exemple de la GRC, qui collabore régulièrement avec le SCRS, l'ARC et CANAFE⁴⁹⁴.

La section qui suit porte sur plusieurs mécanismes officiels de coopération.

3.11.1 Comité interministériel de coordination sur les crimes financiers

Le chef chargé des Crimes financiers (section « Domestique » et section « International ») au ministère des Finances préside ce comité composé de représentants du niveau opérationnel, qui se réunit au moins tous les trois mois pour [traduction] « discuter de questions d'ordres administratif et opérationnel liées au régime de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme au Canada et coordonner la stratégie à ce chapitre⁴⁹⁵ ». Lors des travaux parlementaires de révision des lois et des règlements, il arrive que le comité se réunisse plus souvent. Diane Lafleur, du ministère des Finances, a témoigné que le comité traite de questions tant stratégiques qu'opérationnelles liées à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes⁴⁹⁶.

Les tâches de ce comité interministériel sont les suivantes :

- constituer un forum au sein duquel les intervenants des secteurs opérationnels peuvent évaluer l'efficacité opérationnelle de l'Initiative de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, dégager les problèmes et trouver les solutions;

⁴⁹⁴ Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6841.

⁴⁹⁵ Pièce P-227, onglet 4 : mandat des comités interministériels sur les crimes financiers (Comité de coordination et Comité directeur), p. 1 [Mandat des comités interministériels sur les crimes financiers].

⁴⁹⁶ Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6782.

- coordonner et gérer tous les examens et toutes les vérifications du Parlement, du Conseil du Trésor et du vérificateur général portant sur l'Initiative de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes;
- éclairer la politique gouvernementale touchant l'Initiative de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes et donner des conseils à cet égard⁴⁹⁷.

Les ministères membres du comité sont : ministère des Finances Canada, ministère de la Justice, Sécurité publique Canada et MAECI. L'ARC, CANAFE, la GRC, l'ASFC, le SCRS et le BSIF en font également partie⁴⁹⁸.

Ce comité s'est réuni à plusieurs reprises pour coordonner les travaux de l'évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI.

3.11.2 Comité directeur interministériel sur les crimes financiers (Comité directeur des SMA)

Le sous-ministre adjoint à la tête de la Direction de la politique du secteur financier du ministère des Finances préside ce comité, souvent appelé « Comité directeur des SMA ». Ce comité qui se réunit deux fois par année, ou selon les besoins, établit les stratégies et les grandes lignes directrices pour la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. Son mandat est le suivant :

- offrir une tribune aux sous-ministres adjoints concernés pour évaluer l'efficacité opérationnelle de l'Initiative de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes;
- énoncer des lignes directrices sur la stratégie de communications du gouvernement au regard de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes;
- éclairer la politique gouvernementale touchant l'Initiative de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes et donner des conseils à cet égard;
- superviser le travail d'un groupe opérationnel et donner de la rétroaction sur les questions d'importance stratégique dont le groupe est saisi⁴⁹⁹.

Les membres sont les sous-ministres adjoints des ministères et des organismes qui font partie du Comité interministériel de coordination sur les crimes financiers, exception faite du MAECI.

⁴⁹⁷ Mandat des comités interministériels sur les crimes financiers, p. 2.

⁴⁹⁸ Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6782; mandat des comités interministériels sur les crimes financiers, p. 1. Le MAECI participe uniquement aux travaux relatifs à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

⁴⁹⁹ Mandat des comités interministériels sur les crimes financiers, p. 3-4.

3.11.3 Comité de coordination interministériel chargé de l'inscription des entités terroristes

Le comité de coordination interministériel chargé de l'inscription des entités terroristes est coprésidé par des représentants de Sécurité publique Canada et du MAECI. Il coordonne les activités menées dans tous les ministères et organismes qui interviennent dans les processus d'inscription régis par le *Code criminel* mais aussi par le RARNULT et le RARNUAT. Sécurité publique Canada et le MAECI en assurent la coprésidence, tandis que la GRC et le SCRS fournissent les renseignements. Le BCP, le ministère des Finances, l'ASFC, le ministère de la Justice, l'ARC et le BSIF en font également partie⁵⁰⁰. La GRC et le SCRS sont les organismes responsables de la préparation des recommandations sur l'inscription d'une entité et de la collecte de renseignements à l'appui.

3.11.4 Équipes intégrées de la sécurité nationale

La GRC décrit le mandat des équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN) comme suit : « accroître la capacité de collecte, d'échange et d'analyse des renseignements parmi les partenaires concernant des individus et des entités qui menacent la sécurité nationale, [...] améliorer la capacité d'enquête afin de traduire ces individus et entités en justice et [...] accroître la capacité des organismes partenaires de contrer les menaces à la sécurité nationale⁵⁰¹ ». Les sections des enquêtes relatives à la sécurité nationale (SESN)⁵⁰² et les EISN exercent leurs activités au niveau des divisions de la GRC; elles sont chargées des enquêtes criminelles touchant des affaires de sécurité nationale⁵⁰³.

Les EISN s'occupent des questions liées au financement du terrorisme et des enquêtes en matière de terrorisme. Elles constituent également une tribune permettant l'échange de renseignements entre les organismes concernés, outre la GRC, par exemple le SCRS, l'ASFC, Citoyenneté et Immigration Canada, l'ARC, les polices provinciales et municipales ainsi que d'autres organismes fédéraux et provinciaux⁵⁰⁴. Elles sont situées à Vancouver, Toronto, Ottawa et Montréal⁵⁰⁵. Leurs activités sont coordonnées par la Direction générale de la GRC. La GRC est entièrement responsable des activités de ces équipes, et ses politiques et règles s'appliquent au travail des membres des équipes⁵⁰⁶.

500 Observations présentées par Sécurité publique Canada à la Commission, p. 2.

501 Gendarmerie royale du Canada, Équipes intégrées de la sécurité nationale : <<http://www.rcmp-grc.gc.ca/secur/insets-eisn-fra.htm>> (consulté le 28 août 2008) [GRC, Équipes intégrées de la sécurité nationale].

502 Rebaptisées depuis « sections de la sécurité nationale ».

503 *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale*, p. 116.

504 *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale*, p. 116. On peut lire dans le rapport : « en 2004, l'EISN-O (située à Toronto) regroupait des membres de la Police provinciale de l'Ontario, du Service de police de Toronto, de la Police régionale de York, de la Police régionale de Durham, de la Police régionale de Peel, du SCRS et de l'ASFC. En août 2004, elle comptait 53 membres réguliers de la GRC, deux membres civils de la GRC et vingt-deux personnes en détachement d'autres organismes ou autres unités de la GRC. »

505 GRC, Équipes intégrées de la sécurité nationale.

506 *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale*, p. 117.

3.11.5 Équipes intégrées de la police des frontières

Dans les affaires de financement du terrorisme, les équipes intégrées de la police des frontières (EIPF) coordonnent la surveillance du transport transfrontalier d'espèces et d'effets exercée par plusieurs organismes⁵⁰⁷. Selon la GRC « [l]es équipes intégrées de la police des frontières (EIPF) améliorent l'intégrité et la sécurité entre les points d'entrée désignés le long de la frontière canado-américaine⁵⁰⁸ ».

Les EIPF sont composées de partenaires canadiens et américains : la GRC, l'ASFC, le US Customs and Border Protection/Office of Border Patrol, le US Bureau of Immigration and Customs Enforcement et la US Coast Guard⁵⁰⁹. La GRC et l'ASFC se partagent la responsabilité de la collecte d'informations dans le but de préparer les renseignements destinés aux enquêtes relatives à la sécurité nationale ou aux crimes, par exemple au crime organisé et au trafic des personnes⁵¹⁰.

3.11.6 Relations entre les organismes du même portefeuille

David Quartermain, directeur de la Division du renseignement frontalier à la Direction du renseignement de l'ASFC, a affirmé qu'il y avait des rapports étroits entre les organismes relevant de Sécurité publique Canada (par exemple la GRC et le SCRS)⁵¹¹. Denis Vinette, directeur de la Division de l'exécution de la loi – Frontières, a parlé des avantages de travailler avec des organismes rattachés au même ministère :

[Traduction]

Je suppose que c'est avantageux de relever de la même organisation et de rendre compte au même ministre, puisque nous recevons les mêmes directives au sujet des stratégies et des priorités. Comme nous travaillons au sein d'un même portefeuille, celui de Sécurité publique Canada, ces priorités seront communiquées à tous les organismes qui, bien qu'ils mènent le même combat, jouent un rôle différent selon les priorités en cause. Ainsi, nous savons que l'échange de renseignements et le travail sur le terrain seront harmonisés⁵¹².

507 Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 572.

508 Gendarmerie royale du Canada, Équipes intégrées de la police des frontières (EIPF), en ligne : <<http://www.rcmp-grc.gc.ca/ibet-eipf/index-fra.htm>> (consulté le 18 février 2009) [GRC, Équipes intégrées de la police des frontières].

509 GRC, Équipes intégrées de la police des frontières.

510 Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 574.

511 Témoignage de David Quartermain, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7071.

512 Témoignage de Denis Vinette, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7072-7073.

3.11.7 Coopération internationale

Le nombre d'activités interministérielles⁵¹³ concernant le financement du terrorisme a augmenté, en partie à cause du fait que les organismes canadiens doivent collaborer à l'exécution des engagements et programmes internationaux. L'évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI en est un exemple. De même, CANAFE a contribué au travail concernant les typologies d'un sous-groupe du GAFI qui s'est penché sur le recours aux casinos et le « financement de la prolifération »⁵¹⁴.

Le SCRS et la GRC font partie du groupe de travail sur le financement du terrorisme appelé « Five Eyes »⁵¹⁵. Le SCRS décrit ainsi sa participation à ce groupe :

[Traduction]

Le groupe de travail « Five Eyes » réunit des organismes de renseignement et d'application de la loi dans le but d'élaborer des recommandations pour assurer la lutte unifiée à l'échelle internationale contre le financement du terrorisme. La Sous-section de l'analyse financière [du SCRS] a bénéficié de sa participation continue à ce groupe, qui l'aide à cerner les secteurs d'intérêt commun et les nouvelles tendances ainsi qu'à dégager les enjeux qu'elle devrait prendre en considération dans l'appui opérationnel qu'elle apporte dans le domaine du financement du terrorisme⁵¹⁶.

Les réunions de ce groupe de travail formé de représentants de l'Australie, du Canada, de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et des États-Unis se tiennent sous haute surveillance. Elles permettent donc l'échange de renseignements opérationnels au sujet d'affaires d'intérêt commun, y compris des renseignements sur les techniques d'enquête et d'analyse⁵¹⁷.

3.11.8 Détachements

Tout comme c'est le cas dans l'ensemble du gouvernement fédéral, les détachements sont chose courante entre les partenaires de l'Initiative de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. Ils sont un bon moyen de promouvoir la coopération et d'améliorer les communications⁵¹⁸. Ainsi, un employé de CANAFE est détaché auprès de l'Unité

⁵¹³ Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6997.

⁵¹⁴ Deuxième réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission, question 2 d).

⁵¹⁵ Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6928.

⁵¹⁶ Réponse du SCRS aux questions additionnelles de la Commission, question 3.

⁵¹⁷ Réponse du SCRS aux questions additionnelles de la Commission, question 3.

⁵¹⁸ Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6642; témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6909-6910.

mixte des produits de la criminalité⁵¹⁹. L'ARC a pour sa part détaché des employés auprès de la Sous-direction des opérations de sécurité nationale de la GRC et auprès du SCRS. Le CIEM compte dans ses rangs des représentants de plusieurs organisations.

Tom Quiggin, expert en matière de terrorisme, a témoigné au sujet de l'importance des contacts personnels, que les détachements sont à même de développer :

[Traduction]

En période de crise ou de stress, une organisation comme le SCRS ou la GRC ne refusera pratiquement jamais d'échanger des renseignements s'il a un contact personnel quelque part⁵²⁰.

3.11.9 Comité consultatif public-privé

Le ministère des Finances préside un comité consultatif public-privé qui a été institué en 2007 pour donner suite aux recommandations formulées par la vérificatrice générale dans son rapport de novembre 2004⁵²¹. La première réunion de ce comité formé de représentants de nombreux organismes fédéraux et organisations du secteur privé a eu lieu en novembre 2007⁵²².

On peut lire dans le compte rendu de sa première réunion que le comité s'est penché sur les lignes directrices destinées aux entités déclarantes et sur ce que pensait le secteur privé au sujet du programme de lutte contre le financement du terrorisme. Plusieurs questions laissées à l'examen du secteur privé ont été soulevées : rétroaction de la part des autorités gouvernementales, processus de consultation ayant mené au projet de loi C-25 et communications entre les autorités gouvernementales et le secteur privé⁵²³. Les organismes du gouvernement ont un contact direct avec les représentants du secteur privé par le biais de ce comité.

3.12 Conclusion

Les personnes qui veulent recueillir et transférer des fonds à des fins terroristes n'ont que l'embaras du choix quant aux moyens à prendre pour y arriver. Certains de ces moyens sont très difficiles à repérer au milieu de la multitude de mouvements de fonds légitimes qui se font dans le monde. Il faut compter sur un grand nombre d'organismes gouvernementaux, d'organisations internationales

519 Résumé de la réunion avec CANAFE, p. 3.

520 Témoignage de Thomas Quiggin, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 12053-12054.

521 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6784; rapport 2004 de la vérificatrice générale du Canada sur le blanchiment d'argent, par. 2.29.

522 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6784.

523 Réponse du ministère des Finances aux questions additionnelles de la Commission, question 3 b).

et d'organisations du secteur privé pour arriver à contrer le financement du terrorisme.

Dans ce chapitre, nous avons vu les nombreux organismes gouvernementaux et intervenants du secteur privé qui contribuent à la lutte contre le financement du terrorisme. Nous avons aussi découvert que les rapports entre ces organismes et ces intervenants sont complexes, tant en ce qui concerne les modalités de leur collaboration que le cadre législatif qui la régit.

VOLUME CINQ

LE FINANCEMENT DU TERRORISME

CHAPITRE IV : EXAMENS EXTERNES DU PROGRAMME CANADIEN DE LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS TERRORISTES

Diane Lafleur, directrice, Division du secteur financier, au ministère des Finances, a témoigné que l'Initiative canadienne de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes a fait l'objet de nombreuses évaluations, notamment par des organisations internationales¹. Le but de ces examens était d'évaluer l'efficacité des efforts déployés par le Canada pour lutter contre le financement du terrorisme. Ils ne portaient pas seulement sur la légitimité des actions du gouvernement à l'encontre du financement des activités terroristes. Le présent chapitre passe en revue les examens réalisés à ce jour.

4.1 Examens effectués par des organismes canadiens

4.1.1 Bureau du vérificateur général du Canada

Dans un rapport daté de novembre 2004, la vérificatrice générale s'est penchée sur la mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent pour ce qui a trait autant au financement des activités terroristes qu'au blanchiment d'argent. Étant donné que la lutte contre le financement des activités terroristes n'en était encore qu'à ses débuts, le rapport traite surtout du blanchiment d'argent. Comme c'était généralement le cas des examens de ce type, il s'agissait d'une vérification de l'optimisation des ressources². Cette dernière visait à établir si le cadre de gestion de la mise en œuvre de l'Initiative était « [...] conçu de manière à promouvoir la détection et la dissuasion en matière de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes [...] [et prévoyait] la reddition de comptes au Parlement à l'égard des résultats obtenus³. »

-
- ¹ Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6764. Mark Potter, directeur adjoint, Groupe des relations gouvernementales, CANAFE, a tenu des propos analogues. Voir son témoignage, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6979-6980.
 - ² Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6766; pièce P-227, onglet 3 : Department of Finance Memorandum of Evidence on Terrorist Financing, 28 février 2007, par. 5.5 [Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes].
 - ³ *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, novembre 2004, chapitre 2, « La mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent », par. 2.14, en ligne : Bureau du vérificateur général du Canada <<http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/ocs/20041102cf.pdf>> (consulté le 16 janvier 2009) [Rapport 2004 de la vérificatrice générale sur le blanchiment d'argent].

La vérification a surtout porté sur les activités⁴ du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), mais le rapport décrit également le travail de certains autres organismes et leurs relations avec CANAFE. La vérificatrice générale a conclu que « [l]e Canada dispose maintenant d'une stratégie globale de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, qui est généralement conforme aux normes internationales⁵ ». Elle a admis dans son rapport qu'une grande partie des problèmes soulevés pourraient « refléter des difficultés inévitables⁶ » attribuables au fait que le programme de lutte contre le blanchiment d'argent était relativement nouveau. Elle y a mentionné aussi qu'il faut du temps pour établir des réseaux de collaboration efficaces et instaurer un climat de confiance⁷. Le rapport fait néanmoins état de plusieurs lacunes :

- Les communications de CANAFE ne contenaient pas assez de renseignements pour être utiles aux organismes d'application de la loi et aux organismes de sécurité⁸;
- Des signes de désaccord étaient apparents au niveau opérationnel, en particulier, le fait que les services de police hésitent à communiquer de l'information à CANAFE et n'accordent pas beaucoup d'importance aux communications spontanées de ce dernier, les problèmes de connectivité entre les systèmes de technologie de l'information de CANAFE et ceux de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et le fardeau imposé aux entités déclarantes⁹;
- Il était difficile d'évaluer l'incidence des communications de CANAFE, aucune poursuite n'ayant encore été entamée à la suite de la communication de renseignements par CANAFE. De plus, le suivi de l'utilisation faite de ces communications était incomplet¹⁰;
- On notait l'absence d'un cadre de gestion pour « [...] orienter les activités complémentaires d'organismes distincts » et on affirmait que « [...] des mécanismes plus efficaces doivent être mis en place et qu'un leadership doit être assuré pour coordonner les efforts à la fois au sein de l'administration fédérale et parmi tous les intervenants ». Le rapport soulignait qu'au fédéral, le groupe de travail interministériel présidé par Finances Canada n'avait pas « [...] la latitude et le mandat qui lui permettraient de soutenir efficacement la tenue d'une campagne coordonnée de lutte contre le blanchiment

4 Rapport 2004 de la vérificatrice générale sur le blanchiment d'argent, para. 2.15.

5 Rapport 2004 de la vérificatrice générale sur le blanchiment d'argent, paras. 2.1, 2.18.

6 Rapport 2004 de la vérificatrice générale sur le blanchiment d'argent, para. 2.26.

7 Rapport 2004 de la vérificatrice générale sur le blanchiment d'argent, para. 2.26.

8 Rapport 2004 de la vérificatrice générale sur le blanchiment d'argent, paras. 2.38-2.46, 2.94.

9 Rapport 2004 de la vérificatrice générale sur le blanchiment d'argent, para. 2.25.

10 Rapport 2004 de la vérificatrice générale sur le blanchiment d'argent, para. 2.22.

d'argent et le financement d'activités terroristes »¹¹. Par ailleurs, « [...] [l']Initiative bénéficierait aussi de mécanismes qui feraient appel à des intervenants du palier provincial et du secteur privé¹² »;

- Les entités déclarantes recevaient peu de rétroaction de CANAFE¹³;
- Peu de renseignements ont pu être obtenus à propos de l'efficacité de l'Initiative. Cela s'explique peut-être en partie par le fait que CANAFE était encore un organisme relativement nouveau¹⁴. L'Initiative était également aux premiers stades de son développement. Les mécanismes de reddition de comptes n'étaient pas tous en place¹⁵. On ajoutait dans le rapport : « On ne peut évaluer l'efficacité de l'Initiative sans connaître l'incidence des communications de renseignements effectuées par le Centre sur les enquêtes et les poursuites relatives à des infractions de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes. Par conséquent, il est dans l'intérêt de tous les partenaires de l'Initiative de collaborer pour établir des mécanismes qui permettront de suivre de près l'utilisation des renseignements communiqués par le Centre et de déterminer leur incidence dans la mesure du possible. Aux fins de la reddition de comptes, des renseignements récapitulatifs sur ces résultats doivent être transmis au Parlement régulièrement¹⁶. »

La vérificatrice générale a formulé les recommandations suivantes :

- Le gouvernement devrait établir un cadre de gestion efficace pour fournir une orientation et coordonner les efforts de lutte contre le blanchiment d'argent au niveau fédéral. Il devrait envisager de créer un comité consultatif sur la lutte contre le blanchiment d'argent qui réunirait des représentants des secteurs public et privé, et des membres des organismes d'application de la loi, afin de se pencher sur les questions d'intérêt commun et d'élaborer des approches afin de résoudre les nouvelles questions¹⁷;
- En collaboration avec les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité, CANAFE devrait élaborer un ensemble de critères écrits pour guider ses analystes et son comité chargé de la communication de renseignements lorsqu'ils sont

11 Rapport 2004 de la vérificatrice générale sur le blanchiment d'argent, para. 2.27.

12 Rapport 2004 de la vérificatrice générale sur le blanchiment d'argent, para. 2.28.

13 Rapport 2004 de la vérificatrice générale sur le blanchiment d'argent, para. 2.56.

14 Rapport 2004 de la vérificatrice générale sur le blanchiment d'argent, par. 2.88.

15 Rapport 2004 de la vérificatrice générale sur le blanchiment d'argent, par. 2.93.

16 Rapport 2004 de la vérificatrice générale sur le blanchiment d'argent, para. 2.91.

17 Rapport 2004 de la vérificatrice générale sur le blanchiment d'argent, para. 2.29.

appelés à déterminer les opérations à propos desquelles il convient de communiquer les renseignements aux destinataires désignés¹⁸;

- Le gouvernement devrait effectuer un examen en vue de déterminer les changements qui pourraient accroître l'utilité des renseignements communiqués par CANAFE et d'établir les moyens de mettre en œuvre ces changements¹⁹;
- CANAFE devrait établir des délais d'exécution cibles à l'égard des déclarations volontaires effectuées par les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité, et les rendre publics²⁰;
- De concert avec l'Agence du revenu du Canada (ARC), CANAFE devrait élaborer des critères sur la communication de renseignements à l'ARC, relativement à des cas qui pourraient être liés à l'évasion fiscale, et renvoyer à l'ARC les cas qui répondent aux critères ainsi établis²¹;
- Le gouvernement devrait établir des mécanismes efficaces pour suivre les résultats des communications de renseignements effectuées, y compris la mesure dans laquelle les renseignements sont utilisés et l'incidence qu'ils ont sur les enquêtes et les poursuites menées relativement à des infractions de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes. Il conviendrait qu'il transmette régulièrement au Parlement des renseignements récapitulatifs sur ces résultats²².

4.1.2 Évaluation réalisée par Les Associés de recherche EKOS

En 2004 également, Les Associés de recherche EKOS ont publié une évaluation de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent et des mesures de lutte contre le financement du terrorisme²³. Cette évaluation avait été commandée par le Conseil du Trésor du Canada. Diane Lafleur, du ministère des Finances, a décrit l'évaluation en ces termes :

[Traduction]

L'évaluation du Conseil du Trésor visait à déterminer si l'Initiative était conforme dans l'ensemble aux objectifs

¹⁸ Rapport 2004 de la vérificatrice générale sur le blanchiment d'argent, para. 2.37. CANAFE a mentionné avoir élaboré des « indicateurs » avec l'aide du GAFI et du Groupe Egmont, mais a déclaré que « [...] les processus d'analyse et de communication de renseignements continueront à reposer largement sur le jugement, car chaque cas soupçonné de blanchiment d'argent, de financement d'activités terroristes ou de menace à la sécurité nationale doit être évalué au cas par cas ».

¹⁹ Rapport 2004 de la vérificatrice générale sur le blanchiment d'argent, para. 2.46.

²⁰ Rapport 2004 de la vérificatrice générale sur le blanchiment d'argent, para. 2.54.

²¹ Rapport 2004 de la vérificatrice générale sur le blanchiment d'argent, para. 2.67.

²² Rapport 2004 de la vérificatrice générale sur le blanchiment d'argent, para. 2.92.

²³ Les Associés de recherche EKOS Inc., *Évaluation à la fin de la cinquième année de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent et évaluation préliminaire des mesures de lutte contre le financement du terrorisme* (30 novembre 2004), en ligne : ministère des Finances <http://www.fin.gc.ca/activty/pubs/nicml-incba_f.pdf> (consulté le 16 janvier 2009) [rapport EKOS sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme].

énoncés par le Canada dans ses engagements internationaux et si elle allait effectivement dans la bonne direction. Le financement continu de l'Initiative était subordonné à la réalisation d'une évaluation favorable²⁴.

En 2002, EKOS avait effectué une évaluation provisoire portant uniquement sur les questions de blanchiment d'argent. Son examen de novembre 2004 concernait à la fois le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes.

Voici certaines des constatations présentées dans le rapport de 2004 :

- « [...] [l']Initiative va dans le sens de la volonté de l'État fédéral de combattre le crime organisé et de maintenir la sécurité publique²⁵ »;
- l'Initiative est efficace²⁶;
- l'Initiative soutient bien la comparaison avec les régimes en place dans d'autres pays²⁷;
- « [...] [l]e rapport entre l'ensemble des activités reliées à l'Initiative et les résultats attendus est à la fois logique et pertinent²⁸. »

Le rapport EKOS contenait plusieurs autres observations :

- À la date du rapport, il était difficile de mesurer la contribution de l'Initiative, surtout que celle-ci était pleinement en œuvre depuis moins de deux ans²⁹;
- Bien souvent, les effets au niveau des poursuites ne se manifestent qu'après un certain nombre d'années³⁰;
- L'Initiative a « [...] contribué comme prévu à la tenue d'enquêtes, à des saisies et au dépôt d'accusations³¹ »;
- « [l]es faits montrent que les mesures prises dans le cadre de l'Initiative ont eu des effets³². »

Dans son mémoire de preuve sur le financement des activités terroristes, le ministère des Finances faisait remarquer que [traduction] « [...] bon nombre des conclusions du rapport [EKOS] rejoignent les constatations du rapport de la vérificatrice générale³³ ».

²⁴ Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6766.

²⁵ Rapport EKOS sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, p. 23.

²⁶ Rapport EKOS sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, p. 64.

²⁷ Rapport EKOS sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, p. 64.

²⁸ Rapport EKOS sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, p. 24.

²⁹ Rapport EKOS sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, p. 49.

³⁰ Rapport EKOS sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, p. 60.

³¹ Rapport EKOS sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, p. 53.

³² Rapport EKOS sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, p. 58.

³³ Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, para. 5.6.

Le rapport EKOS adressait les recommandations suivantes au gouvernement du Canada :

- Poursuivre les consultations auprès des représentants du secteur des services financiers, y compris des organisations relevant de tous les ordres de gouvernement, afin que ceux-ci puissent voir l'utilité de leur contribution. Dans l'avenir, préalablement aux modifications de la réglementation ou des activités d'observation, il faut obtenir en temps opportun les commentaires de ces organisations, et tenir compte aussi de la lassitude associée à l'observation dans le secteur des services financiers³⁴.
- Envisager à tout le moins de maintenir le niveau des fonds affectés aux partenaires dans le cadre de l'Initiative. Envisager également de donner suite à certaines pressions financières à court terme, notamment : i) les fonds nécessaires au renouvellement des outils de technologie de l'information (TI) de CANAFE; ii) les hausses de fonds requises selon l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) pour élargir la portée des activités des équipes du Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et des équipes de chiens renifleurs d'argent, pour recueillir et optimiser les renseignements tactiques et opérationnels (ASFC, Renseignement) puis en coordonner la communication, et pour traiter le grand nombre d'appels portant sur les saisies d'espèces (ASFC, Arbitrage); iii) les hausses de fonds requises selon la GRC pour accroître sa capacité d'enquête à partir des renseignements et pistes provenant de différentes sources au sujet d'activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, de même que sa capacité d'analyse et de mesure des répercussions des renseignements reçus, et pour offrir des programmes de sensibilisation au secteur privé; iv) les besoins financiers futurs associés à la planification et à la tenue de la prochaine évaluation complète de l'Initiative³⁵.
- Étudier la possibilité d'accroître la somme de renseignements pouvant faire partie des communications de CANAFE afin de rendre ces renseignements plus utiles pour les organismes qui les reçoivent³⁶.
- Mesurer la capacité du modèle d'évaluation actuel à définir les résultats et l'efficacité de l'Initiative au regard de ses coûts. Les efforts en ce sens devaient être déployés à plusieurs niveaux :
 - a. Le modèle logique existant n'a pas été révisé depuis sa conception, il y a de cela plusieurs années. Un modèle logique étant dynamique de par sa nature même, celui-ci doit être

³⁴ Rapport EKOS sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, p. 41.

³⁵ Rapport EKOS sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, p. 48.

³⁶ Rapport EKOS sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, p. 51.

révisé et mis à jour afin de correspondre exactement aux activités et aux résultats prévus de l'Initiative;

- b. Le cadre d'évaluation de l'Initiative doit être mis à jour de manière à comporter des attentes bien définies touchant la mesure des résultats futurs de l'Initiative;
 - c. Il faut procéder à des études spéciales ayant comme objet de déterminer les outils et modèles de mesure appropriés pour définir les résultats, ou du moins pour comprendre les conditions dans lesquelles ces outils et modèles sont les plus efficaces;
 - d. Il faut que les partenaires mettent constamment l'accent sur la mesure des résultats, pour que l'on puisse recueillir en permanence des données utilisables dans le cadre d'évaluation révisé³⁷.
- L'évaluation s'étant déroulée alors que les mesures étudiées n'étaient en vigueur que depuis peu, et compte tenu des problèmes de mesure, il faut procéder à une nouvelle évaluation complète de l'Initiative au bout de cinq ans³⁸.
 - Le Canada doit demeurer aussi résolu que jamais à combattre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, notamment en continuant d'accorder un soutien actif à l'Initiative³⁹.

4.1.3 Examen sénatorial de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*

Aux termes du paragraphe 72(1) de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*⁴⁰ (LRPCFAT), l'application de la *Loi* doit faire l'objet d'un examen tous les cinq ans. En octobre 2006, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a publié son rapport d'examen provisoire sur la LRPCFAT, sous le titre *Comment endiguer l'hémorragie de l'argent illicite : Une priorité pour le Canada*⁴¹. Dans ce rapport, le Comité recommandait :

1. que le gouvernement fédéral élabore un système d'enregistrement des entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables⁴²;

³⁷ Rapport EKOS sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, p. 64.

³⁸ Rapport EKOS sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, p. 64

³⁹ Rapport EKOS sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, p. 65.

⁴⁰ L.C. 2007, c. 17.

⁴¹ En ligne : Parlement du Canada <<http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-f/bank-f/rep-f/rep09oct06-f.pdf>> (consulté le 16 janvier 2009) [Examen sénatorial de la LRPCFAT]. Le Comité a tenu ses audiences en mai et juin 2006 : examen sénatorial de la LRPCFAT, p. 1.

⁴² Examen sénatorial de la LRPCFAT, p. 12.

2. que le gouvernement fédéral modifie la LRPCFAT pour exiger que les vendeurs de diamants, pierres et métaux précieux signalent à CANAFE les opérations douteuses supérieures à 10 000 \$. Les dispositions de la *Loi* concernant la diligence raisonnable et la tenue de documents doivent également s'appliquer à ces vendeurs s'ils participent à des opérations en espèces supérieures à 10 000 \$⁴³;
3. que le gouvernement fédéral, dans le contexte de la LRPCFAT, veille à ce que les exigences en matière d'identification des clients d'opérations indirectes correspondent aux risques associés à ces transactions. Dans la mesure du possible, ces exigences devraient être conformes aux pratiques adoptées par d'autres pays industrialisés relativement à ce genre de transaction⁴⁴;
4. que le gouvernement fédéral, lorsqu'il étudiera les modifications qu'il convient d'apporter à la LRPCFAT, emploie une méthode axée sur les risques pour énoncer les exigences applicables par les entités et les individus assujettis à la *Loi* en matière d'identification des clients, de tenue de registres et de signalement des opérations douteuses⁴⁵;
5. que le gouvernement fédéral conclue ses négociations avec la Fédération des ordres professionnels de juristes sur l'obligation faite aux avocats d'identifier les clients, de tenir des registres et de signaler les opérations douteuses aux termes de la LRPCFAT tout en respectant le secret professionnel et la confidentialité, la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Charte québécoise des droits et libertés* [sic]⁴⁶;
6. que le gouvernement fédéral modifie la LRPCFAT pour permettre à CANAFE de communiquer aux organismes de police et du renseignement les raisons de la divulgation de renseignements et d'autres renseignements accessibles au public⁴⁷;
7. que le gouvernement fédéral s'entende avec les représentants de CANAFE, les organismes de police et du renseignement ainsi que les entités et les individus comptables en vertu de la LRPCFAT pour élaborer un protocole de partage d'information concernant la façon dont les rapports et les communications

43 Examen sénatorial de la LRPCFAT, p. 12.

44 Examen sénatorial de la LRPCFAT, p. 13.

45 Examen sénatorial de la LRPCFAT, p. 14.

46 Examen sénatorial de la LRPCFAT, p. 16.

47 Examen sénatorial de la LRPCFAT, p. 18.

de renseignements fournis en vertu de la *Loi* pourraient être modifiés afin d'être plus utiles⁴⁸;

8. que le gouvernement fédéral, après avoir élaboré des lignes directrices très claires concernant le signalement des tentatives d'opérations douteuses et après examen approfondi de l'expérience d'autres pays à cet égard, modifie la LRPCFAT pour exiger le signalement des tentatives d'opérations douteuses⁴⁹;
9. que le gouvernement fédéral s'entende avec CANAFE, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et d'autres intervenants pertinents pour déterminer la probabilité, la nature et l'ampleur des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme facilitées par de nouveaux moyens d'offrir des services financiers, par exemple les guichets automatiques privés et Internet. Une fois cette évaluation effectuée, il faudrait prendre les mesures législatives et autres qui s'imposent à cet égard⁵⁰;
10. que le gouvernement fédéral examine la mesure dans laquelle le seuil objectif de signalement de 10 000 \$ prévu par la LRPCFAT convient effectivement au Canada et s'il est de l'ordre de celui d'autres pays. Si ce seuil est jugé inapproprié, il faudrait modifier la *Loi* pour fixer celui qui conviendrait⁵¹;
11. que le gouvernement fédéral veille à ce que le budget de CANAFE soit suffisant pour qu'il puisse remplir ses responsabilités en vertu de la LRPCFAT. Le gouvernement devrait également examiner le rôle que le Bureau du surintendant des institutions financières pourrait éventuellement jouer en fournissant à CANAFE des renseignements susceptibles de l'aider à s'acquitter de ses obligations aux termes de la *Loi*⁵²;
12. que le gouvernement fédéral collabore avec le Commissariat à la protection de la vie privée à l'élaboration d'une loi modifiant la LRPCFAT dans le but de garantir que les modifications proposées respectent les normes internes et internationales sans compromettre exagérément les droits des Canadiens en matière de protection de la vie privée⁵³;

48 Examen sénatorial de la LRPCFAT, p. 19.

49 Examen sénatorial de la LRPCFAT, p. 20.

50 Examen sénatorial de la LRPCFAT, p. 21.

51 Examen sénatorial de la LRPCFAT, p. 21.

52 Examen sénatorial de la LRPCFAT, p. 22.

53 Examen sénatorial de la LRPCFAT, p. 24.

13. que le gouvernement fédéral modifie la LRPCFAT et y précise que CANAFE ne peut fournir des renseignements qu'aux services de renseignements financiers de pays dotés d'une législation sur la protection des renseignements personnels compatible avec la *Loi sur la protection des renseignements personnels* du Canada⁵⁴;
14. que le gouvernement fédéral modifie la LRPCFAT de manière à y exiger un examen périodique des activités de CANAFE et le dépôt d'un rapport annuel au Parlement. Cet examen devrait être fait par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), et celui-ci devrait recevoir les ressources voulues pour s'acquitter de ce mandat élargi⁵⁵;
15. que la GRC fasse connaître ses règles concernant la conservation et l'élimination des renseignements. Les raisons des délais formulés dans ces règles doivent être justifiées devant le ministre de la Sécurité publique⁵⁶;
16. que le gouvernement fédéral fournisse à la GRC les ressources supplémentaires dont elle a besoin pour enquêter sur les affaires de blanchiment d'argent et d'activité terroriste lorsqu'elle le juge nécessaire pour protéger les Canadiens⁵⁷.

4.1.4 Examen de la *Loi antiterroriste* par la Chambre des communes

Aux termes de l'article 145 de la *Loi antiterroriste*⁵⁸, un examen approfondi des dispositions et de l'application de la *Loi* doit être effectué dans les trois ans qui suivent la sanction de la *Loi*⁵⁹.

En mars 2007, le Comité permanent de la Chambre des communes sur la sécurité publique et nationale⁶⁰ a publié son rapport final sur l'examen de la *Loi antiterroriste*, intitulé *Droits, restrictions et sécurité : Un examen complet de la Loi antiterroriste et des questions connexes*⁶¹. Le rapport portait également sur les

54 Examen sénatorial de la LRPCFAT, p. 25.

55 Examen sénatorial de la LRPCFAT, p. 25.

56 Examen sénatorial de la LRPCFAT, p. 26.

57 Examen sénatorial de la LRPCFAT, p. 27.

58 L.C. 2001, c. 41.

59 En l'occurrence, les deux ont décidé de procéder à un tel examen. La Chambre des communes a recommandé que la *Loi antiterroriste* soit modifiée de manière à prévoir un autre examen en 2010-2011 : Chambre des communes du Canada, Rapport final du Comité permanent de la sécurité publique et nationale, Sous-comité sur la revue de la *Loi antiterroriste, Droits, restrictions et sécurité : Un examen complet de la Loi antiterroriste et des questions connexes*, mars 2007, p. 94, en ligne : Parlement du Canada <<http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/391/SECU/Reports/RP2798914/sterrp07/sterrp07-f.pdf>> (consulté le 25 mai 2009) [rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*].

60 Sous-comité sur la revue de la *Loi antiterroriste*.

61 Rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*.

questions visées par toutes les lois modifiées ou établies par la *Loi antiterroriste*, en particulier le financement des activités terroristes sous le régime de la LRPCFAT et de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*⁶², ou LEOBRS. Par contre, le financement des activités terroristes ne constituait pas le principal sujet examiné dans ce rapport. Les questions de blanchiment de capitaux n'y étaient pas abordées.

En matière de financement des activités terroristes, le Comité de la Chambre des communes a fait les recommandations suivantes :

- [16]⁶³ que l'article 83.1 du *Code criminel* soit modifié de manière à exempter de son application les conseillers juridiques et cabinets d'avocats quand ils fournissent des services juridiques et n'agissent pas comme intermédiaires financiers⁶⁴;
- [17] que l'article 83.08 du *Code criminel* soit modifié pour y prévoir une défense basée sur la diligence raisonnable⁶⁵;
- [18-22] que soient apportées plusieurs modifications au libellé du *Code criminel* pour des raisons de cohérence⁶⁶;
- [23] qu'on envisage d'intégrer davantage, des points de vue de l'administration ministérielle, des critères à appliquer pour l'inscription d'entités et des conséquences juridiques de l'inscription, les régimes de listes d'entités terroristes établis en vertu du *Code criminel*, du *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme* et du *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur Al-Qaïda et le Taliban*⁶⁷;
- [24] que l'article 83.05 du *Code criminel* soit modifié de manière que, lorsqu'une entité inscrite désire faire réviser une décision initiale visant son inscription, elle ne soit pas obligée de présenter

62 L.C. 2001, c. 41, art. 113.

63 Les numéros entre crochets correspondent aux numéros des recommandations.

64 Rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 28. [Cette exigence n'est pas la même que celle de la LRPCFAT concernant le signalement des opérations douteuses, laquelle est examinée dans une section distincte consacrée à la profession juridique. Aux termes de la LRPCFAT, les avocats sont tenus de signaler les opérations douteuses. Pour ce qui a trait à cette recommandation du rapport de la Chambre des communes, le *Code criminel* exige déjà que « toute personne » communique l'existence de biens qui sont en sa possession ou à sa disposition et qui, à sa connaissance, appartiennent à un groupe terroriste, ou qui sont à sa disposition, directement ou non. Cette disposition s'applique aux avocats et le rapport de la Chambre recommande de la modifier. En revanche, le rapport de l'examen sénatorial de la *Loi antiterroriste* affirme que : « Le Comité a conclu qu'il n'est pas nécessaire de prévoir d'exemptions spéciales pour les avocats qui représentent des personnes accusées d'infractions de terrorisme ou qui leur fournissent des services juridiques. Le secret professionnel ne semble pas mis en péril par l'article 83.1 du *Code criminel*, et la Couronne sera tenue de faire la preuve de l'intention subjective de l'avocat avant de pouvoir déclarer celui-ci coupable d'une infraction prévue à l'article 83.03 ou 83.18. » (p. 61)]

65 Rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 29.

66 Rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 29-31.

67 Rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 35.

une demande au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, mais qu'elle puisse s'adresser directement à un juge⁶⁸;

- [25] que l'article 83.05 du *Code criminel* soit modifié de manière que, lorsqu'une entité inscrite demande à être radiée de la liste conformément aux paragraphes (2) ou (8), le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile fasse une recommandation dans un délai de 60 jours, à défaut de quoi il sera réputé avoir décidé de recommander que l'entité soit rayée de la liste. En outre, toute recommandation réelle ou présumée de la part du ministre devra être communiquée au gouverneur en conseil, lequel rendra une décision finale dans un délai de 120 jours suivant la demande de l'entité, à défaut de quoi l'entité sera réputée avoir été rayée de la liste⁶⁹;
- [26] que l'article 83.05 du *Code criminel* soit modifié de manière à préciser que, après chaque examen effectué tous les deux ans en vertu du paragraphe (9), il appartient au gouverneur en conseil de décider en bout de ligne si l'entité devrait rester ou non sur la liste des entités inscrites. En outre, la décision sera rendue dans un délai de 120 jours suivant le début de l'examen, à défaut de quoi l'entité sera réputée avoir été rayée de la liste⁷⁰.

Le Comité de la Chambre des communes a également formulé des recommandations concernant la LEOBRS. *Il en est question au chapitre VI.*

Dans son rapport de 2007, le Comité de la Chambre des communes a demandé au gouvernement de déposer une réponse globale⁷¹, ce qui a été fait en juillet 2007⁷².

4.1.5 Examen sénatorial de la *Loi antiterroriste*

En février 2007, le Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste* a publié son rapport, intitulé *Justice fondamentale dans des temps exceptionnels : Rapport principal du Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste*⁷³. Dans ce rapport, il examine les questions visées par toutes les lois modifiées ou établies par la *Loi antiterroriste*, y compris le financement des activités terroristes sous le régime de la LRPCFAT et de la LEOBRS. Le financement des activités terroristes n'était toutefois pas la principale question traitée. À l'issue de leurs examens respectifs, le Comité des communes mentionné précédemment et le Comité sénatorial sont parvenus à des conclusions opposées sur certains points, en particulier

⁶⁸ Rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 36.

⁶⁹ Rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 38.

⁷⁰ Rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 38.

⁷¹ Rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 123.

⁷² La réponse du gouvernement est examinée à la section 5.3.

⁷³ En ligne : Parlement du Canada : <<http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-f/anti-f/rep-f/rep02feb07-f.pdf>> (consulté le 16 janvier 2009) [Rapport sénatorial sur la *Loi antiterroriste*].

les questions de diligence raisonnable et le processus d'inscription sur une liste d'entités.

Le Comité sénatorial a recommandé :

- [2] que le gouvernement adopte une définition unique du terrorisme applicable aux lois fédérales⁷⁴;
- [10] que le gouvernement justifie par écrit l'inscription de chaque entité sur l'une ou l'autre des trois listes⁷⁵;
- [11] qu'il soit exigé du ministre de la Justice qu'il examine les renseignements fournis au ministre de la Sécurité publique par les services de sécurité et de renseignement, et qu'il remette une évaluation indépendante de ceux-ci, avant que le ministre ne recommande au Cabinet l'inscription d'une entité sur une liste d'entités terroristes, son maintien sur une telle liste ou sa radiation⁷⁶;
- [25] que le gouvernement consigne par écrit les modalités des ententes d'échange de renseignements relatives aux enquêtes qui concernent la sécurité nationale; qu'il veille à ce que les organismes canadiens de sécurité et de police joignent des réserves écrites aux renseignements qu'ils communiquent à d'autres; qu'il exige des organismes canadiens qu'ils déposent une plainte officielle auprès des organismes étrangers en cas d'usage abusif des renseignements qui leur ont été communiqués; qu'il produise des rapports annuels sur le respect des droits de la personne dans les divers pays⁷⁷;
- [38] que le gouvernement mette en œuvre des mesures de surveillance de la GRC qui soient plus efficaces, d'un niveau et d'une nature semblables à la surveillance exercée par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) à l'égard du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), notamment en ce qui concerne l'accès à l'information et la capacité de contrôler les activités quotidiennes intéressant la sécurité nationale⁷⁸;
- [39] qu'un comité permanent du Sénat, disposant d'un personnel et de ressources propres, soit constitué en vue de surveiller et d'examiner les questions se rapportant à la législation de lutte contre le terrorisme et au dispositif de sécurité nationale du Canada et de présenter des rapports périodiques sur ces questions⁷⁹.

⁷⁴ Rapport sénatorial sur la *Loi antiterroriste*, p. 17.

⁷⁵ Rapport sénatorial sur la *Loi antiterroriste*, p. 49. Seulement lorsque la liste diffère de celle des Nations Unies.

⁷⁶ Rapport sénatorial sur la *Loi antiterroriste*, p. 53.

⁷⁷ Rapport sénatorial sur la *Loi antiterroriste*, p. 101.

⁷⁸ Rapport sénatorial sur la *Loi antiterroriste*, p. 130.

⁷⁹ Rapport sénatorial sur la *Loi antiterroriste*, p. 134.

Aucune recommandation n'a été formulée au sujet du financement des activités terroristes. De l'avis du Comité, l'aide d'un intervenant spécial est nécessaire dans les cas liés au statut d'organisme de bienfaisance au sens de la LEOBRS⁸⁰. D'autre part, le Comité a conclu qu'une défense fondée sur la diligence raisonnable était inutile pour protéger une personne qui fait un don de bienfaisance ou qui transmet des fonds au moyen du système informel de transfert de fonds connu sous le nom d'« hawala »⁸¹.

4.1.6. Commission d'enquête concernant Maher Arar

La Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar (Commission O'Connor), dans son rapport de fond, publié sous le titre *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale*⁸², a exploré non seulement les activités de la GRC relativement à la sécurité nationale, mais aussi celles d'autres parties, notamment le SCRS, le Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM), le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) et le ministère de la Défense nationale. En outre, la Commission s'est brièvement penchée sur le financement des activités terroristes. Elle a recommandé l'établissement d'un nouveau mécanisme d'examen pour la GRC et demandé un examen indépendant des activités de plusieurs autres organismes :

Il conviendrait de procéder à un examen indépendant, notamment les enquêtes sur les plaintes et les examens effectués à l'initiative des organismes compétents, des activités relatives à la sécurité nationale de l'Agence des services frontaliers du Canada, de Citoyenneté et Immigration Canada, de Transports Canada, du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international⁸³.

On y parle plus précisément de l'incidence des activités de CANAFE :

Les activités du [sic] CANAFE peuvent avoir une incidence sérieuse sur la vie des personnes. La plupart des informations en sa possession sont très confidentielles. Dans la mesure où une présumée menace envers la sécurité nationale ou une présumée activité criminelle est identifiée et que de l'information est transmise à la GRC, au SCRS ou à un organisme étranger, il peut y avoir des répercussions importantes sur les droits et les intérêts individuels. Le

80 Rapport sénatorial sur la *Loi antiterroriste*, p. 31-32.

81 Rapport sénatorial sur la *Loi antiterroriste*, p. 66.

82 (Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006) [*Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale*].

83 *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale*, p. 620.

gouvernement l'a compris quand il a créé le CANAFE et a donc établi un certain nombre de restrictions, par exemple quand, à qui et comment le CANAFE peut communiquer de l'information. Comme le Centre traite de l'information de nature sensible, il n'est guère étonnant que ses activités manquent de transparence. Il collabore avec d'autres acteurs du milieu de la sécurité nationale, par exemple la GRC, le SCRS et l'ASFC. À mon avis, le CANAFE est un candidat tout désigné pour les examens indépendants⁸⁴.

Le juge O'Connor a proposé que le CSARS soit chargé du mécanisme d'examen de CANAFE⁸⁵. Il a également recommandé que les pouvoirs du CSARS soient renforcés⁸⁶ et que tous les mécanismes d'examen permettent d'échanger de l'information, de transférer des enquêtes, d'instituer des enquêtes conjointes et de coordonner la préparation des rapports⁸⁷. Cette recommandation était fondée sur un mécanisme d'examen indépendant permettant d'étudier le bien-fondé des actions de CANAFE en ce qui a trait aux valeurs telles que les mesures légitimes de protection de la vie privée plutôt que sur son efficacité quant à la lutte contre le terrorisme.

4.1.7 Examen mené en 2004 par le CSARS au sujet du programme du SCRS concernant le financement du terrorisme

Les activités du SCRS sont assujetties à un examen du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) et de l'inspecteur général du SCRS. Le CSARS a notamment pour mandat d'étudier les activités antérieures; il n'examine pas les affaires en cours. Il aide ainsi le Parlement à établir si le SCRS observe la loi et s'il a exercé ses droits de façon raisonnable et pertinente⁸⁸. La *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*⁸⁹ (*Loi sur le SCRS*) donne au CSARS l'accès, de manière générale, aux informations relevant du SCRS⁹⁰.

En 2004, le CSARS a mené une étude sur l'enquête faite par le SCRS au sujet du financement du terrorisme au Canada⁹¹. Il concluait ce qui suit [traduction] : « d'après l'examen que nous avons fait d'une enquête [du SCRS] sur le terrorisme, le Service avait des motifs raisonnables de soupçonner que les activités des

84 *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale*, p. 629. Le commissaire O'Connor fait des remarques supplémentaires aux pages 632-635 quant à la raison pour laquelle il a recommandé un examen indépendant dans le cas de CANAFE et d'autres organismes.

85 *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale*, p. 636.

86 *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale*, p. 640.

87 *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale*, p. 643-653.

88 En ligne : Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité <<http://www.sirc-csars.gc.ca/rvwetd/index-fra.html>> (consulté le 21 avril 2009).

89 L.R.C. 1985, c. C-23.

90 *Loi sur le Service canadien de renseignement de sécurité*, L.R.C. 1985, c. C-23, art. 39.

91 Pièce P-232, onglet 2 : Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, *Review of the CSJS Investigation of Terrorist Financing Activities in Canada* (étude du CSARS 2004-10), 5 août 2005 [Étude du CSARS 2004-10].

individus et groupes ciblés constituaient une menace pour la sécurité du Canada⁹² ».

4.2 Examens internationaux

Selon le rapport EKOS mentionné plus tôt, la surveillance de la mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent et des mesures de lutte contre le financement du terrorisme est effectuée en partie grâce aux autoévaluations et aux évaluations mutuelles dans le cadre des activités du GAFI⁹³. De nombreux représentants du gouvernement qui ont comparu devant la Commission, notamment ceux du ministère des Finances, estimaient que les préparatifs en vue de l'évaluation mutuelle 2008 du GAFI faisaient partie intégrante de leurs activités internationales concernant le financement du terrorisme. Pour eux, l'importance de l'examen du GAFI ne faisait aucun doute du point de vue de la surveillance du programme canadien de lutte contre le financement du terrorisme.

4.2.1 Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI

4.2.1.1 Contexte

En février 2008, le GAFI a publié son troisième rapport d'évaluation mutuelle du Canada au chapitre de la lutte anti-blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme (*Third Mutual Evaluation on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*⁹⁴). Cette évaluation est un examen effectué par des pairs, soit les autres pays membres du GAFI. Il s'agit d'une condition à laquelle tous les membres doivent se soumettre pour adhérer au GAFI⁹⁵.

Cette évaluation, la troisième à laquelle le Canada était soumis depuis son entrée dans le GAFI, n'était que la première faite à la lumière des recommandations révisées de 2003 sur le blanchiment d'argent ainsi que des neuf recommandations spéciales sur le financement du terrorisme⁹⁶. L'évaluation à proprement parler, dont la première étape était un questionnaire, a été menée principalement en 2007⁹⁷. En mars 2007, des représentants du GAFI sont venus au Canada⁹⁸. L'équipe d'évaluation était composée d'experts des finances, de l'application de la loi et du droit⁹⁹, ainsi que du personnel administratif du GAFI et de volontaires des pays membres¹⁰⁰. L'équipe d'évaluation a rencontré un grand nombre de

92 Étude du CSARS 2004-10, p. 23.

93 Rapport EKOS sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, p. 41.

94 Le résumé a été rendu public le 29 février 2008 et le document intégral, quelques semaines plus tard. Résumé en ligne : Groupe d'action financière : <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/5/3/40323928.pdf>> (consulté le 16 janvier 2009) [Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI].

95 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6779.

96 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6779.

97 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6779.

98 Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 1.

99 Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 2.

100 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6780.

représentants du gouvernement du Canada responsables de la mise en œuvre des recommandations du GAFI, ainsi que des représentants des provinces et du secteur privé¹⁰¹. Une première ébauche du rapport d'évaluation a été rédigée et soumise aux responsables canadiens pour commentaires, ce qui a mené à d'autres discussions avec le GAFI¹⁰².

Quelques semaines avant la séance plénière du GAFI, où les évaluations sont approuvées, ces dernières sont transmises aux pays membres¹⁰³. Il est possible de discuter des évaluations avant leur adoption en plénière¹⁰⁴.

L'évaluation mutuelle 2008 du GAFI offre un résumé des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes mises en œuvre par le Canada¹⁰⁵. On y évalue notamment la conformité du Canada aux 40 recommandations sur le blanchiment de capitaux et aux 9 autres sur le financement du terrorisme. Il s'agit d'un rapport volumineux et hautement technique où l'on évalue en détail le niveau de conformité du Canada à toutes les recommandations du GAFI.

4.2.1.2 Résultats

Dans son évaluation mutuelle 2008, le GAFI a critiqué la mise en œuvre de ses recommandations par le Canada et l'Initiative canadienne de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes¹⁰⁶. Dans le résumé, on peut lire [traduction] « en ce qui concerne les mesures juridiques (infractions liées au blanchiment d'argent et au financement des activités terroristes, confiscation, mécanismes de gel des capitaux), le cadre juridique est somme toute conforme aux normes du GAFI; toutefois, d'autres améliorations pourraient être apportées au chapitre de la mise en œuvre¹⁰⁷ ». Les notations attribuées au Canada pour la mise en œuvre des différentes recommandations du GAFI révèlent un jugement plus sévère.

Les notations de la conformité établies par le GAFI sont les suivantes : Conforme (C), En grande partie conforme (GPC), Partiellement conforme (PC) et Non conforme (NC). Bien que le GAFI explique en détail les raisons justifiant les notations pour chaque recommandation¹⁰⁸, la distinction entre les notations est parfois ténue. Les responsables canadiens ont d'ailleurs fait remarquer qu'il y avait peu de différence entre les deux notations marquant la conformité (C et

101 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6780.

102 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6780.

103 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6780-6781.

104 Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6781.

105 Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 3.

106 Voir la réponse du Canada à la section 5.4.

107 Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 5.

108 Voir le résumé des notations au tableau 1 de l'évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI. On retrouve aussi ces notations à plusieurs reprises dans le document, ainsi que leur signification.

GPC), mais une grande différence entre les deux notations marquant la non-conformité (PC et NC)¹⁰⁹.

Le Canada s'est vu attribuer dans sept cas la notation « Conforme »¹¹⁰, dans vingt-trois cas « En grande partie conforme »¹¹¹, dans huit cas « Partiellement conforme »¹¹² et dans onze cas « Non conforme »¹¹³. Bien que l'on considère généralement que les 40 recommandations du GAFI visent le blanchiment d'argent, elles peuvent également s'appliquer au financement du terrorisme. Ainsi, ces 40 recommandations sont prises en compte dans l'évaluation concernant le financement du terrorisme, en plus des 9 recommandations spéciales qui portent expressément sur ce genre de financement.

La notation de conformité en ce qui a trait à la recommandation 26 présente un intérêt particulier puisque cette dernière touche l'importance des cellules de renseignements financiers (CRF) et leur rôle – CANAFE étant la CRF du Canada. Or, dans l'évaluation mutuelle 2008, CANAFE a obtenu la notation « Partiellement conforme »¹¹⁴. Le GAFI explique ce résultat comme suit :

1. CANAFE a un accès insuffisant aux renseignements des autorités administratives et autres (notamment l'ARC, le SCRS et les services douaniers).
2. CANAFE n'est pas autorisé par la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* à recueillir des informations financières additionnelles auprès des entités déclarantes.
3. Efficacité :
 - a. L'effectif chargé de l'analyse des cas potentiels de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes est peu nombreux, surtout quand on considère le nombre de déclarations reçues, ce qui pourrait avoir une incidence sur le nombre de cas révélés par le travail de CANAFE.
 - b. Selon la rétroaction reçue des autorités chargées de l'application de la loi, la valeur ajoutée des communications de CANAFE dans le cadre de leurs enquêtes est faible.

109 Pièce P-443 : compte rendu d'une réunion entre les procureurs de la Commission et le ministère des Finances, 10 avril 2008, p. 1.

110 Sur les 7 notations « Conforme », 6 étaient liées aux 40 recommandations et 1, aux 9 recommandations spéciales.

111 Sur les 23 notations « En grande partie conforme », 17 étaient liées aux 40 recommandations et 6, aux 9 recommandations spéciales.

112 Toutes étaient liées aux 40 recommandations.

113 Sur les 11 notations « Non conforme », 9 étaient liées aux 40 recommandations et 2, aux 9 recommandations spéciales.

114 Récemment, le GAFI a revu la notation concernant la recommandation 26, qui est passée à « Conforme ».

- c. Le problème des délais à l'intérieur desquels CANAFE communique des renseignements aux autorités chargées de l'application de la loi a été soulevé au moment de la visite du GAFI au Canada.
- d. Dans 80 p. 100 des cas, les communications de CANAFE découlent des déclarations volontaires de renseignements reçues par les autorités d'application de la loi; seulement 20 p. 100 découlent des déclarations d'opérations douteuses (DOD), ce qui remet en question la capacité de CANAFE à générer des cas de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes à partir des DOD ou d'autres déclarations provenant du secteur privé.
- e. Jusqu'à maintenant, quelques rares condamnations pour blanchiment d'argent ou financement du terrorisme, tout au plus, étaient attribuables aux communications de CANAFE, fait qu'il convient de prendre en considération dans toute évaluation de l'utilité des renseignements de CANAFE dans les enquêtes et poursuites criminelles¹¹⁵.

Le Canada s'est vu attribuer la notation « Non conforme » pour la 6^e recommandation spéciale du GAFI, sur les services de transfert de fonds ou de valeurs, ainsi qu'à la 7^e recommandation spéciale, sur les règles de virement électronique.

Dans l'évaluation mutuelle 2008, le GAFI critiquait également l'évaluation des risques faite par le Canada à propos des secteurs financiers¹¹⁶. Il y indiquait que l'approche canadienne en matière de risques ne cadrerait pas avec celle du GAFI. Le GAFI a ajouté que le Canada ciblait un secteur *uniquement* si un risque de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme avait été cerné. Selon le GAFI, les entités, quel que soit le secteur, doivent être visées, à *moins* qu'on ait prouvé que le risque de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme est faible. Le rapport mentionne également que le Canada ne disposait pas d'une méthode uniforme pour évaluer le risque de financement du terrorisme dans les divers secteurs financiers.

4.2.2 Évaluation mutuelle du Canada 1997 du GAFI

L'évaluation mutuelle de 1997 a été effectuée avant que le GAFI soit chargé des questions relatives au financement des activités terroristes et avant que le Canada adopte des dispositions législatives en cette matière. Il semble que la création de CANAFE découle en grande partie de cette évaluation, puisque le Canada n'avait pas de CRF à cette époque, lacune qui lui a été reprochée.

¹¹⁵ Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, tableau 1, recommandation 26.

¹¹⁶ Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, par. 630-640.

CANAFE a été créé en 2000, et l'initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent a été mise en branle¹¹⁷.

4.2.3 Examen du Comité des Nations Unies contre le terrorisme

La résolution 1373 de l'ONU (2001) créait le Comité contre le terrorisme (CCT) et exigeait que les États membres des Nations Unies s'efforcent, entre autres choses, de prévenir et de réprimer le financement des activités terroristes, de l'ériger en infraction et de geler les fonds utilisés pour soutenir le terrorisme¹¹⁸. Tous les États membres ont l'obligation de rendre compte des progrès réalisés à l'égard de la mise en œuvre de cette résolution (ainsi que de la résolution 1624, de 2005, portant sur l'interdiction de toute incitation à commettre des actes terroristes)¹¹⁹. Le rapport est présenté sous forme de questionnaire, lequel doit être rempli par les pays membres.

Le Canada a présenté tous les rapports exigés. La Commission a examiné le rapport de 2006. Le questionnaire se rattachant à ce rapport aborde plusieurs sujets liés au terrorisme, notamment le financement des activités terroristes. Le CCT souhaitait savoir où en était le registre des entreprises de transfert de fonds¹²⁰ et comment les activités des agences de transfert de fonds parallèles (de type hawala) et les activités financières des organismes de bienfaisance étaient surveillées¹²¹. En outre, le Comité s'interrogeait sur le fait qu'aucune procédure n'avait été ouverte relativement à des activités terroristes¹²².

117 Rapport 2004 de la vérificatrice générale sur le blanchiment d'argent, par. 2.8; rapport EKOS sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, p. 2.

118 Voir l'analyse de la résolution 1373 au chapitre I.

119 Les rapports présentés par les divers États membres se trouvent sur le site Web du Comité contre le terrorisme (Conseil de sécurité) des Nations Unies : <<http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1373documents/membersreports.shtml>> (consulté le 15 janvier 2009).

120 Rapport présenté au Comité contre le terrorisme (CCT) par le Canada en application de la résolution 1373 (2001) et de la résolution 1624 (2005), S/2006/185, question 1.1 : « Le Comité prend note des lois et des règlements adoptés par le Canada pour lutter contre le financement du terrorisme conformément à la résolution 1373 (2001). Sachant que le Canada mentionne à la page 4 de son quatrième rapport qu'il envisage la possibilité de mettre en place un régime d'enregistrement ou d'autorisation des entreprises de transfert de fonds, le Comité souhaite savoir si cela a été fait. Dans l'affirmative, veuillez préciser les fonctions et le cadre juridique de ce régime. » En ligne : Comité contre le terrorisme (Conseil de sécurité) des Nations Unies, <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol-S/2006/185> (consulté le 15 janvier 2009) [rapport 2006 du Canada au CCT].

121 Rapport 2006 du Canada au CCT, question 1.2 : « Le Comité souhaite savoir comment le Canada surveille les activités des agences de transfert de fonds parallèles du type « hawala » qui fonctionnent à l'extérieur du système bancaire. Combien d'agences de ce genre existent au Canada? Comment les autorités canadiennes entendent-elles s'assurer qu'elles ne sont pas détournées à des fins terroristes? »; question 1.3 : « Le Comité sait que le Canada a mis en place un régime de contrôle administratif des organismes financiers dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Il souhaite cependant avoir des informations plus précises sur les mesures qui ont été adoptées pour surveiller les activités financières des organismes caritatifs. Comment, par exemple, le Gouvernement du Canada s'assure-t-il que les organismes caritatifs déclarent leurs opérations financières (recettes et dépenses)? Par quels moyens s'assure-t-il que les fonds dont disposent les organismes caritatifs ne sont pas détournés à des fins terroristes? »

122 Rapport 2006 du Canada au CCT, question 1.4 : « Dans son quatrième rapport, le Canada déclare que depuis septembre 2001 les autorités canadiennes n'ont ouvert de procédures [sic] criminelle contre aucune entité ou personnes [sic] en relation avec des activités terroristes. Le Canada pourrait-il fournir au Comité toutes informations nouvelles sur des personnes, des entités ou des organismes à but non lucratif qui auraient été poursuivis en justice pour activité terroriste depuis septembre 2001? »

VOLUME CINQ

LE FINANCEMENT DU TERRORISME

CHAPITRE V : RÉPONSE DU CANADA AUX EXAMENS DE SON PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS TERRORISTES

5.1 Modifications législatives

5.1.1. Document de consultation du ministère des Finances (2005)

En juin 2005, le ministère des Finances a publié un document de consultation intitulé *Améliorer le régime canadien de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes*, dans lequel étaient décrites les mesures proposées par le gouvernement du Canada en vue de consolider l'initiative dans ce domaine¹. Ce document visait plusieurs objectifs : remplir les obligations à l'égard du GAFI², préparer le Canada à l'évaluation mutuelle 2008 que prévoyait le GAFI, donner suite aux recommandations formulées par EKOS et par la vérificatrice générale dans leurs rapports de 2004³, tenir compte des préoccupations de divers intervenants et, enfin, préparer le terrain en vue des examens parlementaires devant avoir lieu en 2006-2007⁴.

Le document contenait des propositions concernant des questions de fond, comme le devoir de vigilance à l'égard de la clientèle, les correspondants

-
- ¹ Le document est accessible en ligne : ministère des Finances <http://www.fin.gc.ca/activty/pubs/enhancing_f.pdf> (consulté le 15 janvier 2009) [document de consultation sur la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes]. Le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes sont tous deux mentionnés dans le paragraphe d'introduction. Selon le ministère, « [n]on seulement le blanchiment de capitaux représente une grave menace à l'intégrité du système financier, mais il permet également de financer et d'encourager d'autres activités criminelles ». Par contre, on n'y trouve aucune mention des risques associés au financement des activités terroristes.
 - ² Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6778. Les recommandations du GAFI ont été quelque peu modifiées en 2003 : voir le document de consultation sur la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes, p. 6.
 - ³ Par exemple, il est mentionné ce qui suit dans le rapport EKOS : « Les recommandations du GAFI ont toutefois été révisées en juin 2003, et le Canada devra modifier son cadre législatif et réglementaire pour se conformer à ces recommandations remaniées, en particulier en ce qui touche la diligence raisonnable des clients et la tenue de documents. Des mesures s'imposent donc encore de la part du Canada dans ce domaine. » : Les Associés de recherche EKOS inc., *Évaluation à la fin de la cinquième année de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent et évaluation préliminaire des mesures de lutte contre le financement du terrorisme (30 novembre 2004)*, p. 21, en ligne : ministère des Finances <http://www.fin.gc.ca/activty/pubs/nicml-incba_f.pdf> (consulté le 16 janvier 2009) [rapport EKOS sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme].
 - ⁴ Document de consultation sur la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes, p. 1.

bancaires, les télévirements, la déclaration des tentatives de transactions douteuses, l'échange d'information entre les organismes et l'enregistrement des entreprises de transfert de fonds. Il proposait également des modifications législatives mineures⁵, y compris des modifications de forme⁶, en plus de présenter le fondement de chaque proposition. Par exemple, pour la proposition 4.1, visant à allonger la liste des renseignements pouvant être communiqués par CANAFE, les auteurs invoquaient les recommandations formulées en ce sens par EKOS et par la vérificatrice générale⁷. Quant à la proposition 3.1, elle portait sur la création d'un régime d'enregistrement des entreprises de transfert de fonds, exigence de la 6^e recommandation spéciale du GAFI⁸. De nombreux exposés ont été présentés en réponse au document de consultation⁹.

5.1.2 Projet de loi C-25

Le 5 octobre 2006, le projet de loi C-25, à savoir la *Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre loi en conséquence*, était déposé à la Chambre des communes¹⁰. Le projet de loi a reçu la sanction royale le 14 décembre 2006. L'entrée en vigueur de ses diverses dispositions s'est échelonnée sur une période de deux ans qui a pris fin en décembre 2008. Des fonctionnaires ont expliqué aux procureurs de la Commission que le Parlement avait opté pour une approche graduelle pour permettre aux parties concernées de s'adapter aux changements au fur et à mesure¹¹.

Le projet de loi C-25 visait à modifier l'Initiative canadienne de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes et de préparer le terrain en vue des examens dont cette dernière allait faire l'objet, entre autres l'évaluation mutuelle effectuée par le GAFI¹². Mentionnons notamment que la vérificatrice générale et la firme EKOS avaient recommandé de permettre à CANAFE de divulguer de plus amples renseignements aux organismes d'application de la loi et aux organismes de sécurité, ce à quoi il a été autorisé par le projet de loi, qui a porté modification des paragraphes 55(7) et 55.1(3) de

⁵ Document de consultation sur la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes, p. 43-53.

⁶ Document de consultation sur la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes, p. 54-55.

⁷ Document de consultation sur la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes, p. 38.

⁸ Document de consultation sur la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes, p. 32.

⁹ Plus de 25 exposés sont publiés en ligne : ministère des Finances <http://www.fin.gc.ca/activity/consult/regime_fra.asp> (consulté le 15 janvier 2009). Il semble que la plupart d'entre eux portent sur le blanchiment des capitaux.

¹⁰ Première session de la 39^e législature. Voir en ligne : Parlement du Canada <<http://www.parl.gc.ca/LEGISINFO/index.asp?Language=F&Chamber=N&StartList=A&EndList=Z&Session=14&Type=0&cope=&query=4832&List=stat>> (consulté le 16 janvier 2009).

¹¹ Pièce P-443 : compte rendu d'une réunion entre les procureurs de la Commission et le ministère des Finances, 10 avril 2008, p. 6.

¹² Voir, par exemple, le témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6778-6779.

la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*.

Même si le rapport du comité sénatorial chargé d'examiner cette loi a été publié après la sanction royale du projet de loi C-25, de nombreuses propositions du comité s'y trouvaient déjà concrétisées, par exemple la création d'un régime d'enregistrement des entreprises de transfert de fonds¹³, l'application des obligations de reddition de comptes prévues par la *Loi* aux vendeurs de diamants, de pierres et de métaux précieux¹⁴ et la modification de la *Loi* pour permettre à CANAFE de communiquer des renseignements plus complets aux organismes d'application de la loi et de renseignement¹⁵.

5.2 Changements non législatifs

En réponse aux rapports de la vérificatrice générale et de la firme EKOS, le gouvernement fédéral a également pris des mesures autres que législatives. Par exemple, il a donné suite à la recommandation de la vérificatrice générale visant la création d'un comité consultatif sur la lutte contre le blanchiment d'argent sans qu'il soit nécessaire de modifier les lois.

Quant au rapport d'EKOS, il recommandait la révision et l'actualisation du « modèle logique » de l'Initiative, de même que la mise à jour du cadre d'évaluation pour qu'il comporte « [...] des attentes bien définies touchant la mesure des résultats futurs de l'Initiative¹⁶ ». Par ailleurs, Diane Lafleur, du ministère des Finances, a déclaré que les agents du gouvernement travaillaient [traduction] « [...] sans relâche à l'élaboration d'un meilleur cadre de rendement pour l'Initiative, à la lumière des recommandations présentées par la vérificatrice générale, entre autres choses, tâche qui se poursuit¹⁷ ». Un document sur le sujet, soit un cadre d'évaluation du régime de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes, a été préparé à l'intention du ministère des Finances vers la fin de 2007. Ce document était destiné à établir un modèle d'évaluation pour l'Initiative.

¹³ Sénat du Canada, Rapport provisoire du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, *Comment endiguer l'hémorragie de l'argent illicite : Une priorité pour le Canada – Examen parlementaire de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, octobre 2006, p. 11, en ligne : Parlement du Canada <<http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-f/bank-f/rep-f/rep09oct06-f.pdf>> (consulté le 16 janvier 2009) [examen de la LRPCFAT par le Sénat].

¹⁴ Examen de la LRPCFAT par le Sénat, p. 12.

¹⁵ Examen de la LRPCFAT par le Sénat, p. 16. Les paragraphes 55(7) et 55.1(3) de la *Loi* permettent désormais à CANAFE de divulguer plus de renseignements, tels que les indices d'infraction – alinéas 55(7)n) et 55.1(3)n) –, les liens dont le Centre a des motifs raisonnables de soupçonner l'existence entre toute personne ou entité visée à l'alinéa a) et toute autre personne ou entité – alinéas 55(7)h) et 55.1(3)h) – de même que d'autres renseignements.

¹⁶ Rapport EKOS sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, p. 64.

¹⁷ Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6765.

5.3 Réponse du gouvernement à l'examen de la Loi antiterroriste

Le gouvernement du Canada a répondu au rapport de la Chambre des communes intitulé *Droits, restrictions et sécurité : Un examen complet de la Loi antiterroriste et des questions connexes*¹⁸. Dans sa réponse, il mentionnait notamment ce qui suit¹⁹ :

- [16]²⁰ on ne devrait pas invoquer le privilège avocat-client pour cacher des biens, raison pour laquelle il a rejeté la proposition du Comité consistant à soustraire les avocats offrant des services juridiques à l'exigence de l'article 83.1 du *Code criminel*²¹;
- [17] l'article 83.12 du *Code criminel* érigeant en infraction le fait de poser sciemment certains gestes, il n'est pas nécessaire qu'une défense de diligence raisonnable soit prévue pour cette infraction²²;
- [23] le gouvernement a dit vouloir maintenir le système actuel de listes multiples, puisque chacune complète les autres et que plusieurs pays, par exemple l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni, conservent des listes distinctes²³;
- [24] le fait de permettre à une entité de demander directement un contrôle judiciaire, au titre du *Code criminel*, sans d'abord s'adresser au ministre de la Sécurité publique serait contraire à l'objectif visant à rendre des décisions efficaces dans un laps de temps raisonnable²⁴;
- [26] la création d'un mécanisme qui raierait automatiquement des listes les noms de personnes ou d'entités après une période donnée pourrait faire en sorte que le Canada ne respecte pas pleinement ses obligations internationales²⁵.

18 Chambre des communes du Canada, Rapport final du Comité permanent de la sécurité publique et nationale, Sous-comité sur la revue de la *Loi antiterroriste, Droits, restrictions et sécurité : Un examen complet de la Loi antiterroriste et des questions connexes*, mars 2007, en ligne : Parlement du Canada <<http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/391/SECU/Reports/RP2798914/sterrp07/sterrp07-f.pdf>> (consulté le 25 mai 2009). Rapport analysé à la section 4.1.4. La demande de réponse se trouve à la page 123 du rapport. La *Réponse du gouvernement du Canada au Rapport final du Comité permanent de la sécurité publique et nationale – Sous-comité sur la revue de la Loi antiterroriste – Droits, restrictions et sécurité : Un examen complet de la Loi antiterroriste et des questions connexes*, est accessible en ligne : Parlement du Canada <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/391/secu/govresponse/rp3066235/391_SECU_Rpt07_GR/391_SECU_Rpt07_GR-f.pdf> (consulté le 25 mai 2009) [réponse du Canada au rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*].

19 Il s'agit des éléments de la réponse qui sont les plus pertinents en ce qui concerne le financement des activités terroristes. Certaines des modifications de forme recommandées, par exemple à la recommandation 32 du Comité, ont obtenu l'aval du gouvernement et ne sont pas reproduites ici.

20 Les numéros entre crochets correspondent aux numéros des recommandations.

21 Réponse du Canada au rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 9.

22 Réponse du Canada au rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 9.

23 Réponse du Canada au rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 13.

24 Réponse du Canada au rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 13.

25 Réponse du Canada au rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 14.

5.4 Réponse du gouvernement à l'évaluation mutuelle du Canada 2008 effectuée par le GAFI

Le 29 février 2008, le ministre des Finances a publié un communiqué dans lequel il déclarait : « Une fois que nous aurons appliqué intégralement les mesures que le gouvernement a prises récemment, le Canada se conformera à presque toutes les recommandations du GAFI²⁶. »

Après les visites des représentants du GAFI auprès de divers organismes canadiens au cours de l'évaluation, le projet de rapport d'évaluation mutuelle a été présenté aux autorités canadiennes pour commentaires. Les représentants du gouvernement canadien et du GAFI ont ensuite tenu une série de discussions, qui ont abouti à la réunion plénière du GAFI, en février 2008, lors de laquelle l'évaluation a été approuvée. Au cours de ces discussions, les représentants du gouvernement canadien ont fait valoir leurs arguments au sujet de plusieurs des notations proposées par le GAFI, pratique courante. Des représentants des organismes canadiens responsables de la formulation de la réponse du Canada à l'évaluation mutuelle du GAFI, dont les représentants des organismes d'application de la loi et de CANAFE, ont aussi pris part à la plénière.

Certaines descriptions du programme de lutte contre le financement du terrorisme que les intervenants canadiens ont faites au GAFI au cours de ses visites sur place n'étaient plus d'actualité au moment de la réunion plénière, car des modifications législatives et autres touchant le programme avaient été apportées entre-temps. Voilà l'une des raisons pour lesquelles les représentants canadiens étaient préoccupés par certaines des critiques formulées. Mentionnons à titre d'exemple cet extrait du rapport du GAFI [traduction] : « Au moment de la visite sur place, certains des organismes qui reçoivent des communications de CANAFE ont fait des commentaires généralement défavorables (délais trop longs, contribution relativement limitée des communications aux enquêtes menées en application de la loi, communications de CANAFE facilitant les enquêtes en cours mais menant rarement à l'ouverture de nouvelles enquêtes)²⁷. » Le GAFI ne semble pas avoir tenu compte de l'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi C-25, selon lesquelles CANAFE doit divulguer de plus amples renseignements aux organismes d'application de la loi et du renseignement de sécurité²⁸.

26 « Le Canada progresse dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme » (29 février 2008), en ligne : ministère des Finances <<http://www.fin.gc.ca/n08/08-023-fra.html>> (consulté le 15 janvier 2009) [« Le Canada progresse dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme »].

27 Groupe d'action financière, *Third Mutual Evaluation on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism – Canada*, 29 février 2008, par. 21, en ligne : Groupe d'action financière <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/5/3/40323928.pdf>> (consulté le 1^{er} avril 2009) [évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI].

28 « Le Canada progresse dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ».

Le tableau 3 du rapport de l'évaluation mutuelle du GAFI résume la réponse du Canada²⁹. Ce dernier a commenté chaque recommandation pour laquelle il a reçu une notation « Non conforme (NC) » et presque toutes les recommandations pour lesquelles il a reçu une notation « Partiellement conforme (PC) ». Dans bien des cas, le Canada a mentionné les modifications législatives à venir et leur date d'entrée en vigueur. Il a aussi ajouté la déclaration générale suivante :

[Traduction]

Les modifications apportées à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, adoptées en décembre 2006, et les règlements connexes promulgués en juin 2007 et en décembre 2007 permettront de combler un bon nombre des lacunes dont le rapport fait état. Veuillez consulter, à l'annexe 1, le détail des modifications apportées à la législation et à la réglementation régissant le régime canadien de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes qui sont entrées en vigueur après juin 2007 et qui n'ont pas été prises en considération dans cette évaluation. La réglementation canadienne prévoit un certain délai entre la promulgation et l'entrée en vigueur d'une mesure pour permettre aux entreprises et aux secteurs touchés de modifier leurs systèmes³⁰.

²⁹ Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, p. 308-310.

³⁰ Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, p. 308.

Voici l'annexe mentionnée dans la réponse du Canada :

[Traduction]

Annexe 1
Modifications législatives et réglementaires touchant le régime canadien de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes

Modification	Promulgation de la disposition législative	Promulgation de la disposition réglementaire	Entrée en vigueur
Prolongation de la période de conservation des documents dans le cas de CANAFE	14 décembre 2006	S. O.	10 février 2007
Amélioration de l'échange d'information sur les organismes à but non lucratif	14 décembre 2006	S. O.	30 juin 2007
Communication de renseignements supplémentaires par CANAFE	14 décembre 2006	27 juin 2007	30 juin 2007
Interdiction d'établir une relation de correspondant bancaire avec une banque fictive	14 décembre 2006	27 juin 2007	30 juin 2007
Exigences liées au devoir de vigilance (précautions) à l'égard des correspondants bancaires	14 décembre 2006	27 juin 2007	30 juin 2007
Interdiction formelle d'ouvrir un compte lorsque l'identité du client ne peut être établie	14 décembre 2006	S. O.	23 juin 2008
Application à des succursales et à des filiales à l'étranger	14 décembre 2006	S. O.	23 juin 2008
Mesures liées au devoir de vigilance à l'égard des clients en l'absence de ces derniers	S. O.	27 juin 2007	23 juin 2008
Recours à un mandataire pour l'identification des clients (clarification de la disposition)	S. O.	27 juin 2007	23 juin 2008
Exigences relatives aux propriétaires bénéficiaires	S. O.	27 juin 2007	23 juin 2008
Resserrement des exigences liées au devoir de vigilance à l'égard des clients et à la tenue de documents	14 décembre 2006	27 juin 2007	23 juin 2008
Obligation des institutions financières à l'égard des personnes politiquement vulnérables	14 décembre 2006	27 juin 2007	23 juin 2008

Attention particulière à accorder aux opérations complexes et inhabituelles (évaluation du risque)	14 décembre 2006	27 juin 2007	23 juin 2008
Déclaration des tentatives d'opérations douteuses	14 décembre 2006	27 juin 2007	23 juin 2008
Attention particulière à accorder aux opérations effectuées à partir de pays présentant des risques (évaluation du risque)	14 décembre 2006	27 juin 2007	23 juin 2008
Inscription des entreprises de transfert de fonds	14 décembre 2006	27 juin 2007	23 juin 2008
Règle concernant l'information relative aux téléversements	14 décembre 2006	27 juin 2007	23 juin 2008
Renforcement des mesures applicables aux casinos, aux comptables et au secteur de l'immobilier, y compris : <ul style="list-style-type: none"> • le renforcement de la vigilance à l'égard des clients et l'amélioration de la tenue de documents; • les mesures à prendre en l'absence des clients; • le recours à un mandataire; la nécessité de porter une attention particulière aux opérations. 	14 décembre 2006	27 juin 2007	23 juin 2008
Application aux avocats, aux notaires publics de la Colombie-Britannique et aux bijoutiers-joailliers, y compris les dispositions touchant : <ul style="list-style-type: none"> • le devoir de vigilance à l'égard des clients et la tenue de documents; • les mesures à prendre en l'absence des clients; • le recours à un mandataire; • la nécessité de porter une attention particulière aux opérations; • les critères de déclaration d'opérations douteuses (sauf pour les avocats); • la couverture par CANAFE pour assurer la conformité. 	14 décembre 2006	Décembre 2007	Décembre 2008
Pénalités administratives pécuniaires	14 décembre 2006	Décembre 2007	Décembre 2008
Application aux entreprises et aux professions à risque (promoteurs immobiliers)	S. O.	Février 2008	Février 2009

À titre d'exemple à cet égard, le GAFI a accordé au Canada la notation « Non conforme » parce qu'il ne respectait pas les recommandations spéciales concernant les entreprises de transfert de fonds et les téléversements. Or, selon l'annexe, les dispositions réglementaires sur l'enregistrement de telles entreprises allaient entrer en vigueur en juin 2008 (conformité avec la recommandation spéciale VI)³¹, de même que celles concernant les téléversements télégraphiques (conformité avec la recommandation spéciale VII)³².

De nombreuses recommandations du GAFI rejoignaient celles qui avaient été formulées à la suite d'examens nationaux du programme de lutte contre le financement des activités terroristes. Plusieurs d'entre elles allaient dans le sens de la recommandation suivante du GAFI [traduction] : « Le Canada doit s'assurer que les dispositions promulguées en juin 2007 sont pleinement conformes aux exigences du GAFI et que les entités déclarantes mettent en œuvre des mesures répondant à ses normes³³. » C'est donc dire que le GAFI était conscient du fait que des modifications législatives apportées récemment avaient remédié à plusieurs lacunes.

Après l'approbation de l'évaluation mutuelle à la réunion plénière de février 2008, le Canada a demandé un délai d'un an pour prouver qu'il respectait déjà un bon nombre des obligations à l'égard desquelles on l'avait critiqué. Puisque les dernières modifications touchant le programme de lutte contre le financement du terrorisme prévues dans le projet de loi C-25 sont entrées en vigueur en décembre 2008, le Canada pourra établir clairement dans quelle mesure il se conforme en pratique, et non strictement en théorie, aux recommandations du GAFI. Quoi qu'il en soit, les notations NC et PC attribuées au Canada dans l'évaluation de 2008 ne seront pas modifiées, aucun processus n'étant prévu par le GAFI à cette fin.

5.5 Conclusion

Des améliorations ont été apportées au programme canadien de lutte contre le financement des activités terroristes à la suite des examens internationaux et nationaux dont il a été l'objet. Ces examens ont révélé que le gouvernement du Canada et ses organismes, le ministère des Finances en tête, étaient disposés à remédier aux lacunes. Toutefois, le délai nécessaire pour restructurer le programme demeure très préoccupant. En effet, le processus qui a abouti au dépôt du projet de loi C-25 en octobre 2006 a débuté après la publication, vers la fin de 2004, des rapports de la firme EKOS et de la vérificatrice générale faisant état de divers problèmes. En 2005, le ministère des Finances a publié un document de consultation à propos du régime canadien de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement des activités terroristes, document qui était, cependant, davantage axé sur le blanchiment de capitaux. Des consultations

³¹ Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, p. 309.

³² Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, p. 309.

³³ Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, p. 302.

ont eu lieu auprès des différents groupes intéressés en 2005 et en 2006. Le projet de loi a finalement reçu la sanction royale en décembre 2006. Toutefois, l'entrée en vigueur des dispositions qu'il renfermait s'est échelonnée sur une période de deux ans qui a pris fin en décembre 2008, soit plus de quatre ans après la publication des rapports d'EKOS et de la vérificatrice générale.

VOLUME CINQ

FINANCEMENT DU TERRORISME

CHAPITRE VI : LIENS ENTRE LES ORGANISMES DE BIENFAISANCE ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME

6.1 Généralités

Les organismes de bienfaisance, ou organisations caritatives, et les organismes à but non lucratif (OBNL)¹ du monde entier peuvent servir à financer le terrorisme, avec ou sans le consentement de leurs administrateurs ou de ceux qui y contribuent. Voici quelques-uns des moyens d'utiliser à tort les organismes de bienfaisance et les OBNL :

1. Leur nature apparemment légitime permet aux organismes de bienfaisance et aux OBNL de recueillir des fonds dans différentes régions du monde, particulièrement dans les pays où sévissent des conflits²;
2. Le virement de fonds à d'autres pays permet aux organismes de bienfaisance et aux OBNL d'éviter plus facilement d'avoir à rendre des comptes sur l'utilisation de ces fonds³;
3. Les organismes de bienfaisance et les OBNL réalisent depuis toujours des activités importantes et sont considérés comme des éléments essentiels de la société. Les organisations désireuses de recueillir des fonds en vue d'appuyer le terrorisme peuvent se donner une image crédible simplement en se présentant comme des organismes de bienfaisance ou des OBNL, ou encore en s'enregistrant comme organisme de bienfaisance auprès du gouvernement. Cette crédibilité les aide à amasser des fonds⁴;
4. Certains organismes de bienfaisance et OBNL peuvent solliciter des fonds auprès d'un nombre important de donateurs;

¹ Les différences qui existent au Canada entre les OBNL et les organismes de bienfaisance enregistrés sont décrites plus loin.

² Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, *Terrorist Financing*, 29 février 2008, p. 8, en ligne : <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/28/43/40285899.pdf>> (consulté le 12 février 2009) [Rapport du GAFI sur le financement du terrorisme]; Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, le 1^{er} octobre 2007, p. 6863.

³ Témoignage de Kenneth Dibble, vol. 59, 9 octobre 2007, p. 7297.

⁴ Témoignage de Maurice Klein, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7121.

5. Les activités des organismes de bienfaisance et des OBNL sont souvent axées sur la collecte de dons en argent, ce qui fait qu'il est difficile pour les autorités de connaître l'utilisation de ces fonds⁵;
6. Les organismes de bienfaisance enregistrés peuvent délivrer des reçus d'impôt, ce qui réduit le coût des dons de bienfaisance pour les donateurs⁶;
7. Les organismes de bienfaisance enregistrés et les OBNL peuvent obtenir des avantages fiscaux⁷ qui leur procurent des fonds supplémentaires pour appuyer le terrorisme;
8. Les organismes de bienfaisance et les OBNL sont parfois en mesure de faire du blanchiment d'argent pour masquer leurs intentions malhonnêtes⁸.

La communauté internationale sait très bien que le statut d'organisme de bienfaisance ou d'OBNL peut servir à tort au financement d'activités de terrorisme. Lorsque le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) a élargi son mandat en 2001, afin d'y inclure la lutte contre le financement du terrorisme, il a diffusé une recommandation sur les OBNL (recommandation spéciale VIII) parmi ses 9 recommandations spéciales sur le financement du terrorisme. Cette recommandation précisait que les organismes à but non lucratif (ce qui devait inclure les organismes de bienfaisance) étaient « particulièrement vulnérables » à l'abus :

Les pays devraient entreprendre une revue de l'adéquation de leurs lois et réglementations relatives aux entités qui peuvent être utilisées afin de financer le terrorisme. Les organismes à but non lucratif étant particulièrement vulnérables, les pays devraient s'assurer qu'ils ne peuvent pas être utilisés :

- par les organisations terroristes se présentant comme des entités légitimes;
- afin d'exploiter des entités légitimes comme moyens de financement du terrorisme, y compris pour éviter les mesures visant le gel des biens;

⁵ Rapport du GAFI sur le financement du terrorisme, p. 11.

⁶ Lors des audiences, le commissaire a dit douter qu'une personne prête à financer des organisations terroristes soit découragée par l'absence de reçu d'impôt : transcriptions, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6809.

⁷ Témoignage de Maurice Klein, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7122.

⁸ Témoignage de Nikos Passas, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6579.

- et afin de dissimuler ou de voiler l'acheminement clandestin des fonds destinés à des fins légitimes pour approvisionner les organisations terroristes⁹.

Certaines œuvres de bienfaisance au Canada et à l'étranger sont depuis longtemps soupçonnées d'appuyer le terrorisme¹⁰ parce qu'elles recueillent des fonds et facilitent leur transfert. Toutefois, dans le contexte général du financement du terrorisme, il est difficile de déterminer dans quelle mesure les organismes de bienfaisance et les OBNL participent au financement du terrorisme.

Donna Walsh, directrice de la Division de l'examen et de l'analyse de la Direction des organismes de bienfaisance, à l'Agence du revenu du Canada (ARC), a mentionné dans son témoignage qu'il n'était pas possible de déterminer le nombre d'organismes de bienfaisance enregistrés qui participent ou pourraient participer au financement du terrorisme¹¹. Toutefois, certaines données générales étaient disponibles. Dans son rapport annuel 2006, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) a indiqué que le tiers de ses communications de « renseignements désignés » aux organismes d'application de la loi et aux organismes de renseignement se rapportaient dans une certaine mesure à un organisme de bienfaisance ou à un OBNL¹². Selon le témoignage du superintendant de la GRC, Rick Reynolds, [traduction] « un nombre important » d'enquêtes majeures sur le financement du terrorisme au Canada visaient des organismes de bienfaisance ou des OBNL « d'une façon quelconque [...] peut-être pas dans le contexte de la collecte de fonds, mais dans un certain contexte [...] volontairement ou involontairement [...], certains cas pouvant être très mineurs¹³ ».

9 « Les 9 recommandations spéciales », recommandation VIII : Organismes à but non lucratif, en ligne : Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) <http://www.fatf-gafi.org/document/51/0,3343,fr_32250379_32236920_35280947_1_1_1_1,00.html#organismes> (consulté le 12 février 2009) [Recommandation spéciale VIII du GAFI : Organismes à but non lucratif].

10 Par exemple, voir les passages sur la collecte de fonds au chapitre 2 du Rapport du Comité spécial du Sénat sur la sécurité et les services de renseignement (janvier 1999), en ligne : Parlement du Canada <<http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/commbus/senate/com-f/secur/rep-f/repsecintjan99part2-f.htm#Fundraising>> (consulté le 3 mars 2009).

11 Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7127. Kenneth Dibble a fait des commentaires semblables dans son témoignage, vol. 59, 9 octobre 2007, p. 7294. Les « organismes de bienfaisance enregistrés » sont les organismes de bienfaisance qui ont obtenu le statut d'organisme enregistré auprès de l'Agence du revenu du Canada.

12 Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, *Rapport annuel 2006* de CANAFE, p. 19, en ligne : Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada <<http://www.fintrac.gc.ca/publications/ar/2006/AR-fra.pdf>> (consulté le 12 février 2009). Cette évaluation était basée sur l'examen de 120 communications de cas présumés de financement d'activités terroristes et autres menaces pour la sécurité du Canada. Environ 32 p. 100 des OBNL soupçonnés étaient des organismes de bienfaisance enregistrés au Canada, 7 p. 100 étaient des OBNL canadiens non enregistrés comme organismes de bienfaisance et 61 p. 100 étaient des OBNL étrangers.

13 Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6864-6865. Dans le *Rapport ministériel sur le rendement de la Gendarmerie royale du Canada pour la période se terminant le 31 mars 2006*, on peut lire à la page 66 : « D'autre part, il est important de noter que le financement du terrorisme provient en majeure partie d'organismes de bienfaisance enregistrés. » En ligne : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada <<http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/0506/RCMP-GRC/rcmp-grc-fra.pdf>> (consulté le 24 février 2009) [Rapport ministériel sur le rendement de la GRC de 2005-2006].

David Duff, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Toronto, a révélé quant à lui qu'un bruit circulait comme quoi des fonds provenant de temples sikhs canadiens avaient été détournés pour des activités terroristes pendant les années 1990¹⁴. Les Babbar Khalsa, qui, selon le SCRS et la GRC, auraient été au cœur des attentats qui ont frappé l'aéroport de Narita et l'appareil d'Air India ainsi que d'actes et de complots terroristes au Canada et en Inde, avaient réussi à obtenir le statut d'organisme de bienfaisance au début des années 1990, même si ce statut a été révoqué en 1996¹⁵.

Blake Bromley, un avocat canadien dont la pratique se limite au secteur caritatif, a indiqué lors de son témoignage que des préoccupations de longue date au sujet de fonds provenant d'organismes de bienfaisance canadiens et utilisés pour des besoins politiques en Inde avaient incité ce pays à adopter des lois visant à restreindre les mouvements de tels fonds :

[Traduction]

En Inde, des dispositions législatives visant à restreindre les mouvements de fonds de bienfaisance pour financer le terrorisme avaient été adoptées un quart de siècle avant les événements du 11 septembre, et ces dispositions s'appliquaient expressément aux donateurs canadiens qui appuyaient la cause politique endossée par les auteurs de l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India. L'Inde était préoccupée par les dons provenant d'organismes de bienfaisance canadiens qui servaient à financer le conflit politique qui avait cours au Khalistan. Neuf ans avant l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, l'Inde avait ainsi adopté une loi sur les contributions étrangères, la *Foreign Contributions (Regulation) Act*, 1976, en vue de réglementer l'acceptation et l'utilisation des dons de bienfaisance venant de pays étrangers¹⁶.

Il a été établi lors de certaines poursuites pour financement du terrorisme intentées aux États-Unis, que des organismes de bienfaisance appuyaient le terrorisme. Pensons notamment aux affaires impliquant le Benevolence International Fund et la Holy Land Foundation.

¹⁴ Témoignage de David Duff, vol. 85, le 29 novembre 2007, p. 10890.

¹⁵ Témoignage de David Duff, vol. 85, le 29 novembre 2007, p. 10890; David G. Duff, « Organismes de bienfaisance et financement des activités terroristes – Revue du cadre législatif du Canada », vol. 2 des études de recherche : Le financement du terrorisme, les organisations caritatives et la sécurité aérienne, p. 201 [Rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme].

¹⁶ Blake Bromley, « Funding Terrorism and Charities, 26 octobre 2007, p. 3, en ligne : Benefic Group <<http://www.beneficgroup.com/files/getPDF.php?id=120>> (consulté le 12 mai 2009) [Rapport de B. Bromley sur le financement du terrorisme et les organismes de bienfaisance].

Selon la Commission du 11 septembre, avant les fameuses attaques, les activités d'Al-Qaïda étaient financées au moyen de détournements de fonds par des organismes de bienfaisance islamiques et par des agents financiers qui recueillaient de l'argent auprès de donateurs, conscients ou non de la chose, situés principalement dans la région du Golfe arabe¹⁷.

Kenneth Dibble, un témoin de la Commission de surveillance des activités des organismes de bienfaisance d'Angleterre et du pays de Galles, au Royaume-Uni, a déclaré [traduction] « bien qu'il y ait plus de 190 000 organismes de bienfaisance enregistrés [au Royaume-Uni], le nombre de cas d'utilisation abusive des fonds d'organismes de bienfaisance au profit du terrorisme est extrêmement faible¹⁸ ».

6.2 Aperçu du secteur des organismes de bienfaisance au Canada¹⁹

Au Canada, le gouvernement fédéral encourage les dons de bienfaisance en permettant à des organismes de bienfaisance enregistrés de délivrer des reçus d'impôt aux donateurs et en exemptant ces organismes de certains impôts. Comme ces mesures réduisent les recettes du gouvernement, celui-ci a avantage à s'assurer que seuls les organismes de bienfaisance admissibles selon les lois canadiennes profitent de ces avantages. Dans un rapport rédigé pour la Commission, M. Duff est arrivé à la conclusion que le gouvernement fédéral avait perdu en 2003 2 milliards de dollars en recettes en raison des avantages fiscaux résultant des dons à des organismes de bienfaisance enregistrés. M. Duff a ajouté que ce coût passerait vraisemblablement à près de 2,5 milliards de dollars en 2008²⁰. L'intérêt que le gouvernement fédéral porte aux organismes de bienfaisance tient de plus en plus à une autre préoccupation – le fait que certains organismes de bienfaisance contribuent peut-être au financement d'activités terroristes.

Il y a environ 83 000 organismes de bienfaisance enregistrés au Canada²¹. Les revenus annuels de ces organismes totalisent plus de 5,5 milliards de dollars américains²². Selon l'évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, 95 p. 100 de la valeur de tous les dons faits aux organismes à but non lucratif (OBNL) au Canada va à des organismes de bienfaisance enregistrés²³.

17 National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *Monograph on Terrorist Financing*, p. 19-21, en ligne : <http://govinfo.library.unt.edu/911/staff_statements> (consulté le 20 février 2009).

18 Témoignage de Kenneth Dibble, vol. 59, 9 octobre 2007, p. 7300.

19 Pour plus de détails sur les liens entre le régime fiscal canadien et les organismes de bienfaisance, voir le rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme.

20 Rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 240. David Duff cite à l'appui le document du ministère des Finances intitulé *Dépenses fiscales et évaluations* (Ottawa, Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2006), p. 18, 27.

21 Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7099; Témoignage de David Duff, vol. 85, 29 novembre 2007, p. 10893.

22 Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, *Third Mutual Evaluation on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Canada*, le 29 février 2008, para. 1412, en ligne : <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/5/3/40323928.pdf>> (consulté le 2 mars 2009) [Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI].

23 Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 1412.

Au Canada, les organismes de bienfaisance vont des groupes imposants, souvent internationaux, qui exercent des activités au Canada aux petites organisations communautaires. La majorité d'entre eux ont au plus cinq employés, ont moins de 100 000 \$ en recettes annuelles²⁴ et comptent sur des bénévoles²⁵. La plupart des organismes de bienfaisance canadiens ne réalisent pas d'activités à l'étranger.

6.3 Vulnérabilité du secteur canadien des organismes de bienfaisance face au financement du terrorisme

Le Canada s'est efforcé d'évaluer la vulnérabilité du secteur des organismes de bienfaisance face au financement du terrorisme²⁶. À ce sujet, B. Bromley a déclaré [traduction] « il pourrait y avoir un problème de financement du terrorisme par des organismes de bienfaisance, lequel doit être mis au jour et examiné avec les communautés les plus vulnérables²⁷ ». Pour sa part, Kenneth Dibble a expliqué que la marge était étroite entre le fait de donner de l'argent à un organisme de bienfaisance pour des motifs humanitaires et le fait de donner pour des motifs idéologiques. Des gens peuvent donner à un organisme de bienfaisance parce qu'ils croient ainsi contribuer à la réduction de la pauvreté, alors qu'une partie des fonds va à des terroristes. Selon M. Dibble, il arrive que des œuvres de bienfaisance soient les seuls organismes d'aide dans une région, et les terroristes peuvent alors profiter des services hospitaliers et autres que fournissent ces organismes. M. Dibble a parlé également de la nécessité de clarifier les règles applicables aux organismes de bienfaisance afin d'empêcher les groupes terroristes de profiter des fonds que ces organismes détiennent²⁸.

6.4 Réglementation des organismes de bienfaisance au Canada

Le Canada s'en remet largement au gouvernement fédéral pour la surveillance des organismes de bienfaisance. Depuis toujours, les provinces ont fait très peu sur le plan de la réglementation de ces organismes en dépit de leur rôle clairement défini par la Constitution. En effet, selon l'article 92(7) de la *Loi constitutionnelle de 1867*²⁹, les provinces ont le pouvoir exclusif d'édicter des lois pour régir l'établissement, l'entretien et l'administration des « institutions de charité ». Cependant, peu de provinces l'ont fait. En outre, même parmi celles qui se sont effectivement donné des lois, il n'y a pas d'approche uniforme.

M. Duff a décrit comme suit la situation constitutionnelle :

24 Témoignage de David Duff, vol. 85, 29 novembre 2007, p. 10891.

25 Rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 238.

26 Voir l'évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, paras. 1413-1414, qui comporte un sommaire des efforts déployés à cet égard.

27 Rapport de B. Bromley sur le financement du terrorisme et les organismes de bienfaisance, p. 24.

28 Témoignage de Kenneth Dibble, vol. 59, 9 octobre 2007, p. 7293, 7297.

29 (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3, reproduite dans L.R.C. 1985, app. II, n° 5.

[E]n vertu du paragraphe 92(7) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, dans chaque province du Canada, la législature peut exclusivement faire des lois relatives à : « L'établissement, l'entretien et l'administration des [...] institutions et hospices de charité dans la province ». De plus, les provinces ont le pouvoir exclusif en matière de « la [sic] propriété et les droits civils dans la province » – ce qui leur permet de réglementer le transfert et l'utilisation de propriétés pour des fins de bienfaisance. Par contre, la compétence fédérale en matière d'organismes de bienfaisance est limitée aux pouvoirs incidents que le Parlement tire de ses pouvoirs de taxation. Dans la mesure où la LIR confère des avantages fiscaux aux organismes de bienfaisance et à leurs donateurs, la supervision et la réglementation des organismes de charité en vue de garantir qu'ils respectent les exigences en fonction desquelles ces avantages sont conférés constitue un exercice légitime de ce pouvoir fédéral. Donc, les gouvernements provinciaux ont des pouvoirs étendus en matière de réglementation des organismes de bienfaisance et des propriétés utilisées pour des fins de bienfaisance. Quant à elle, la compétence fédérale en matière de supervision et de réglementation des organismes de bienfaisance est limitée à l'octroi d'avantages fiscaux en vertu de la LIR³⁰. [Renvois aux notes de bas de page omis.]

6.4.1 Rôle de réglementation assumé de facto par le gouvernement fédéral

En raison des limites des pouvoirs constitutionnels du Parlement, le pouvoir de réglementation de l'ARC sur les organismes de bienfaisance est plus restreint que celui des provinces³¹. Mais en dépit de ces limites, le gouvernement fédéral est devenu, avec le temps, la principale instance de réglementation de facto des organismes de bienfaisance³². Au Canada, c'est l'ARC qui réglemente ces organismes depuis que le processus d'enregistrement les concernant a été établi, en 1967³³. L'ARC accorde le statut d'organisme enregistré en vertu de son pouvoir d'imposition³⁴. Au cours des dernières années, l'Agence a quelquefois refusé ou révoqué ce statut en partie parce qu'elle soupçonnait que l'organisation en question participait à des activités de financement du terrorisme.

³⁰ Rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 235-236.

³¹ Pour plus de précisions sur le cadre constitutionnel, voir le document en général.

³² Rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 235-236.

³³ Témoignage de David Duff, vol. 85, 29 novembre 2007, p. 10894.

³⁴ Témoignage de David Duff, vol. 85, 29 novembre 2007, p. 10895; Pièce P-236, onglet 4 : présentation de l'Agence du revenu du Canada sur les organismes de bienfaisance canadiens et les mesures antiterroristes, 3 octobre 2007.

³⁴ *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3, art. 91(3).

L'ARC a entrepris une initiative et créé avec les provinces des groupes de travail chargés des questions liées aux organismes de bienfaisance, qui ne traitent pas toutefois du financement du terrorisme³⁵. L'un des obstacles à la collaboration avec les provinces résulte de l'obligation qu'a l'ARC de se conformer à des dispositions en matière de confidentialité, principalement celles de la *Loi de l'impôt sur le revenu*³⁶ (LIR), qui limitent la communication de certains types de renseignements sur les organismes de bienfaisance³⁷.

6.4.2 Rôle des provinces par rapport aux organismes de bienfaisance

Selon la *Loi constitutionnelle de 1867*, les provinces ont le pouvoir exclusif de faire des lois pour régir l'établissement, l'entretien et l'administration des « institutions de charité ». M. Duff a signalé dans son rapport que seule l'Ontario avait adopté une loi dans le domaine :

Malgré leur pouvoir constitutionnel en matière de réglementation des organismes de bienfaisance et des dons de bienfaisance, la plupart des provinces ont soit choisi de ne pas exercer leur pouvoir, soit elles l'ont fait modérément³⁸. Bien que quelques provinces aient édicté des lois au sujet des campagnes de financement, et que les procureurs généraux des provinces aient le droit et le devoir de superviser et d'appuyer les organismes de bienfaisance dans le cadre de leur compétence *parens patriae* en tant que représentants de la Couronne, seule l'Ontario a édicté une loi précise qui régit l'opération des œuvres de bienfaisance et l'utilisation des propriétés pour des fins de bienfaisance dans la province³⁹.

Dans un récent document de travail, le gouvernement de l'Ontario explique les origines de la réglementation des organismes de bienfaisance par la province :

[Traduction]

En Ontario, les pouvoirs du procureur général ont été codifiés et étendus avec l'adoption de la *Loi sur la comptabilité des œuvres de charité* en 1915. En 1919, avec l'adoption de la *Loi sur le curateur public*, la *Loi sur la comptabilité des œuvres de*

³⁵ Témoignage de Terry de March, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7160-7161.

³⁶ L.R.C. 1985, c. 1 (5^e supp.).

³⁷ Témoignage de Terry de March, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7161.

³⁸ M. Duff mentionne les lois suivantes : *Charitable Fund-raising Act* (loi sur les campagnes de financement), R.S.A. 2000, c. C-9 (Alberta), *Charities Endorsement Act* (loi sur la validation des œuvres de charité), C.P.L.M., c. C60 (Manitoba) et *Charitable Fund-raising Businesses Act* (loi sur les entreprises de collecte de fonds de bienfaisance), S.S. 2002, c. C-6.2 (Saskatchewan) : rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 236, note 18.

³⁹ Rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 236.

charité a été modifiée pour que le pouvoir de surveillance réglementaire soit donné au curateur public, dont le titre est devenu « tuteur et curateur public » en 1995⁴⁰.

Toutefois, le tuteur et curateur public de l'Ontario n'est pas un organisme de réglementation des organismes de bienfaisance. Son pouvoir de décision dans ce domaine est très limité. Il n'a pas de listes d'enregistrement et ne peut pas accorder le statut d'organisme de bienfaisance enregistré⁴¹. Cependant, il a autorité sur tous les biens destinés à des activités de bienfaisance, peu importe la personne ou l'entité qui les détient⁴².

La *Loi sur la comptabilité des œuvres de bienfaisance*⁴³ de l'Ontario est davantage axée sur la qualité pour agir et la procédure que sur des normes juridiques sur la façon de bien administrer les biens destinés aux œuvres de bienfaisance⁴⁴. Contrairement au Royaume-Uni, où une commission de surveillance des activités des organismes de bienfaisance fait fonction d'organe quasi judiciaire, l'Ontario a opté pour un modèle « judiciaire »⁴⁵.

La Couronne provinciale a également un pouvoir *parens patriae* en ce qui concerne la surveillance des biens destinés à des activités de bienfaisance, mais ce pouvoir est rarement exercé. Ainsi, la Couronne provinciale a depuis longtemps le droit et l'obligation de superviser et d'aider les organismes de bienfaisance⁴⁶. Par contre, selon une décision de la Cour suprême rendue en 1996, le Québec n'a pas de pouvoir *parens patriae* comme tel, étant donné que ce concept est issu de la common law⁴⁷.

40 Pièce P-384, onglet N : Ken Goodman, « Discussion Paper: Mandate of the Public Guardian and Trustee » (Ontario), janvier 2004, p. 2 [Document de travail sur le mandat du tuteur et curateur public de l'Ontario].

41 Document de travail sur le mandat du tuteur et curateur public de l'Ontario, p. 3-4.

42 Document de travail sur le mandat du tuteur et curateur public de l'Ontario, p. 4.

43 L.R.O. 1990, c. C.10.

44 Document de travail sur le mandat du tuteur et curateur public de l'Ontario, p. 10.

45 Document de travail sur le mandat du tuteur et curateur public de l'Ontario, p. 2, 10. Pour plus de précisions sur les régimes de réglementation et de supervision des organismes de bienfaisance de la Grande-Bretagne, des États-Unis et de l'Australie, voir le rapport de Mark Sidel, « Le financement des activités terroristes et les organisations caritatives : lois et politiques des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Australie », vol. 2 des études de recherche : Le financement du terrorisme, les organisations caritatives et la sécurité aérienne [Rapport de M. Sidel sur le financement des activités terroristes et les organisations caritatives].

46 Document de travail sur le mandat du tuteur et curateur public de l'Ontario p. 1-2.

47 *W.(V.) c. S.(D.)*, [1996] 2 R.C.S. 108 au para. 59.

Les services d'enregistrement des sociétés (provinciaux ou fédéraux) exercent également un contrôle très limité à l'égard des activités des organismes de bienfaisance constitués en société. Ils ne font pas d'enquête sur les questions de financement du terrorisme. Dans la plupart des cas, ils reçoivent les déclarations annuelles et les formulaires des sociétés enregistrées. Ces formulaires renferment des renseignements limités.

6.5 Mesures prises par le Canada afin de contrer le recours aux organismes de bienfaisance enregistrés pour financer le terrorisme

6.5.1 Direction des organismes de bienfaisance de l'Agence du revenu du Canada

L'ARC est l'organisme fédéral qui s'occupe des organismes de bienfaisance enregistrés au Canada, dans le cadre de son mandat relatif à la mise en œuvre du régime fiscal canadien. La Direction des organismes de bienfaisance a été créée au sein de l'Agence pour assurer le lien avec les organismes de bienfaisance, particulièrement en ce qui concerne les avantages et le traitement fiscal que reçoivent ces organismes. Par l'entremise de la Direction, l'ARC accorde aux organisations admissibles le statut d'organisme de bienfaisance enregistré et donne des conseils techniques sur leur fonctionnement. La Direction réalise également des vérifications et des activités liées à l'observation de la loi⁴⁸.

Selon l'évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, le programme en matière d'observation de la loi de la Direction des organismes de bienfaisance est en grande partie fondé sur les données figurant dans les déclarations annuelles que produisent les organismes de bienfaisance, sur des analyses internes des tendances dans le secteur de la bienfaisance, sur les plaintes déposées par le public et sur les indices fournis par des dénonciateurs⁴⁹.

Avant les événements du 11 septembre, la Direction des organismes de bienfaisance n'avait pas de fonction de lutte contre le terrorisme, pas plus que l'ARC dans son ensemble⁵⁰. Or, en 2004, une division de la revue et de l'analyse (DRA) a été créée au sein de la Direction et chargée de traiter principalement des questions de financement du terrorisme⁵¹. Un poste de haut niveau a ensuite été ajouté à l'organigramme de la DRA – celui de conseiller principal, Antiterrorisme, Direction des organismes de bienfaisance.

La Direction des organismes de bienfaisance s'est efforcée de recruter des personnes ayant l'expérience de domaines variés, comme le renseignement de défense, l'application de la loi, le renseignement de sécurité et le droit, ainsi qu'une expérience acquise au sein d'organismes internationaux et de CANAFE⁵².

48 Agence du revenu du Canada, « Organismes de bienfaisance et dons » en ligne : <<http://www.cra-arc.gc.ca/tx/chrts/menu-fra.html>> (consulté le 3 mars 2009).

49 Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 1419.

50 Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7109.

51 Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7098.

52 Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7115.

Beaucoup d'employés ont aussi des compétences touchant aux enquêtes en médecine légale et parlent des langues comme le persan, l'arabe, l'espagnol et l'urdu⁵³.

Maurice Klein, conseiller principal, Antiterrorisme, à la Direction des organismes de bienfaisance, a parlé dans son témoignage des difficultés associées à la détection des activités de financement du terrorisme des organismes de bienfaisance :

[Traduction]

[C]omme des sommes d'argent considérables sont données aux organismes de bienfaisance chaque année, et qu'il y a actuellement 83 000 organismes de bienfaisance actifs au Canada, il est plus ardu de repérer le détournement des sommes relativement modestes⁵⁴.

Au Canada, il y a au moins trois façons de contrôler les organismes de bienfaisance ou de faire enquête sur eux. Premièrement, les personnes ayant un lien avec des organismes de bienfaisance, ou les organismes eux-mêmes, peuvent être contrôlés par des organismes d'application de la loi et des services de renseignement de sécurité. Deuxièmement, CANAFE peut recevoir des rapports sur des activités liées à des œuvres de bienfaisance. Celui-ci peut à son tour arriver à la conclusion qu'il doit transmettre des renseignements désignés à des organismes d'application de la loi et des services de renseignement de sécurité, ou encore à l'ARC, qui peut effectuer d'autres contrôles ou des enquêtes. Troisièmement, l'ARC peut conclure qu'un organisme de bienfaisance enregistré ou un demandeur pourrait avoir des liens avec le terrorisme.

6.5.2 Système juridique régissant les organismes de bienfaisance enregistrés

Le travail de l'ARC touchant les organismes de bienfaisance enregistrés se fonde sur trois lois : la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*⁵⁵, la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*⁵⁶ (LEOBRS) et la *Loi de l'impôt sur le revenu*⁵⁷ (LIR). L'ARC définit comme suit son approche de la lutte contre le financement du terrorisme [traduction] : « changer les paramètres du risque [et enlever] les moyens d'action »⁵⁸. L'ARC est d'avis qu'elle a « le devoir de réduire et de gérer

53 Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7115.

54 Témoignage de Maurice Klein, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7121-7122.

55 L.C. 2000, c. 17.

56 L.C. 2001, c. 41, art. 113.

57 Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7105.

58 Présentation de l'ARC sur les organismes de bienfaisance canadiens et les mesures antiterroristes, diapositives 9, 20.

le risque d'infiltration terroriste dans le système d'enregistrement⁵⁹ ». Dans un document d'information, l'ARC explique divers moyens qu'elle utilise pour lutter contre le terrorisme et limiter le financement du terrorisme :

- cerner les liens entre des personnes et des organisations;
- identifier les organismes de bienfaisance qui œuvrent dans des régions ou des pays soupçonnés d'appuyer le terrorisme;
- trouver des « pistes du parcours de l'argent »;
- nuire à la capacité des personnes ou entités qui appuient le terrorisme de s'arroger la direction d'organismes de bienfaisance légitimes;
- découvrir des modèles prévisionnistes et des indicateurs de risque⁶⁰.

En outre, le pouvoir de refuser le statut d'organisme de bienfaisance permet à l'ARC (et au gouvernement dans son ensemble) de se dissocier des organismes de bienfaisance soupçonnés d'appuyer le financement du terrorisme et de les dénoncer. Le refus d'accorder le statut d'organisme de bienfaisance montre à tout le moins, de manière symbolique, la réprobation du gouvernement et pourrait inciter d'éventuels partisans d'un organisme de bienfaisance à s'en dissocier⁶¹.

6.5.2.1 Limites de la divulgation de renseignements par l'ARC

L'ARC doit se conformer à des règles strictes en matière de confidentialité des renseignements sur les contribuables. Les cas où l'Agence peut communiquer des renseignements sont limités. Les restrictions à ce chapitre sont énoncées dans la LIR et dans la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*; elles ont même empêché la Commission d'enquête d'obtenir certains renseignements⁶². Toutefois, ces règles de confidentialité ne visent aucunement l'information que l'ARC peut recevoir des services de renseignement et des organismes d'application de la loi.

Certains renseignements détenus par l'ARC peuvent être communiqués au public, notamment les données figurant dans les demandes d'obtention du

⁵⁹ Pièce P-236, onglet 9 : Agence du revenu du Canada, « Managing and Mitigating Risk of Terrorist Involvement », p. 1 [Document de l'ARC sur la gestion et la réduction du risque d'infiltration terroriste].

⁶⁰ Présentation de l'ARC sur les organismes de bienfaisance canadiens et les mesures antiterroristes, diapositive 18.

⁶¹ Voir à la page 192 du rapport de M. Sidel sur le financement des activités terroristes et les organisations caritatives les détails sur la façon dont la Commission de surveillance des activités des organismes de bienfaisance du Royaume-Uni a réussi à suspendre tous les pouvoirs d'Abu Hamza relatifs à la mosquée de Finsbury Park.

⁶² Cette question a fait l'objet de discussions devant la Commission le 3 octobre 2007. Toutefois, les dirigeants de l'ARC avaient préparé des cas « épurés » pour expliquer à la Commission le travail de l'Agence.

statut d'organisme de bienfaisance et dans les déclarations annuelles des organismes, les noms des administrateurs, ainsi que le contenu des états financiers et des lettres de révocation du statut d'organisme de bienfaisance⁶³. Ces renseignements peuvent se rapporter à des organismes qui ont déjà été ou qui sont toujours enregistrés; on peut les consulter sur le site Web de l'ARC ou, dans le cas des renseignements financiers d'un organisme en particulier, les demander à l'ARC⁶⁴.

6.5.2.2 Procédures d'enregistrement des organismes de bienfaisance

Pour une bonne part, le travail de l'ARC dans la lutte contre le financement du terrorisme se concrétise par l'examen des demandes d'obtention du statut d'organisme de bienfaisance enregistré. Sur ce sujet, M^{me} Walsh a déclaré à la Commission que l'ARC avait engagé des ressources supplémentaires afin de garantir [traduction] « la détection hâtive grâce à un examen préliminaire et à une analyse spécialisés »⁶⁵. Elle a toutefois ajouté que l'ARC n'était pas aux premières lignes de défense contre le terrorisme, mais que son travail aidait d'autres organismes comme la GRC et le SCRS⁶⁶.

L'article 248(1) définit comme suit l'expression « organisme de bienfaisance enregistré » :

L'organisme suivant, qui a présenté au ministre une demande d'enregistrement sur formulaire prescrit et qui est enregistré, au moment considéré, comme œuvre de bienfaisance, comme fondation privée ou comme fondation publique :

a) œuvre de bienfaisance, fondation privée ou fondation publique, au sens du paragraphe 149.1(1), qui réside au Canada et qui y a été constituée ou y est établie;

b) division – annexe, section, paroisse, congrégation ou autre – d'une œuvre de bienfaisance, fondation privée ou fondation publique, au sens du paragraphe 149.1(1), qui réside au Canada, qui y a été constituée ou y est établie et qui reçoit des dons en son nom propre.

⁶³ Présentation de l'ARC sur les organismes de bienfaisance canadiens et les mesures antiterroristes, diapositive 8.

⁶⁴ Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7102-7103. Font exception les adresses résidentielles, les numéros de téléphone et les dates de naissance des administrateurs des organismes de bienfaisance.

⁶⁵ Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7114.

⁶⁶ Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7187.

La LIR exige que les fondations et les organismes de bienfaisance se consacrent exclusivement à des activités de bienfaisance et qu'elles utilisent leurs ressources uniquement pour des activités de bienfaisance ou à des fins de bienfaisance⁶⁷. Selon David Duff, les tribunaux canadiens se sont généralement fondés sur les règles de la common law applicables aux fiducies pour interpréter les expressions « activités de bienfaisance » et « fins de bienfaisance ». Plus précisément, les fins que vise un organisme doivent entrer dans l'une ou l'autre des catégories ci-après, de la classification dite « Pemsel » (nommée ainsi d'après une cause portée devant la Chambre des lords au XIX^e siècle⁶⁸) :

- le soulagement de la pauvreté;
- l'avancement de l'éducation;
- l'avancement de la religion;
- certaines autres fins bénéfiques pour la collectivité et que la loi considère comme étant des fins de bienfaisance⁶⁹.

En règle générale, un organisme exerçant des activités à des fins d'ordre politique n'est pas admissible au statut d'organisme de bienfaisance enregistré. On trouve plus de détails à ce sujet dans un document de l'ARC :

Les tribunaux ont convenu que les organismes de bienfaisance qui poursuivent des fins politiques, en tout ou en partie, ne peuvent pas être considérés comme des organismes de bienfaisance enregistrés. Voici des exemples de fins de nature politique :

- faire avancer les objectifs d'un parti politique;
- promouvoir une doctrine politique;
- persuader le public d'adopter un point de vue particulier sur une question sociale d'envergure;
- tenter de faire apporter des changements aux lois ou à la politique du gouvernement ou s'opposer à ces modifications.

Les organismes dont les fins sont formulées de façon tellement large qu'elles pourraient facilement englober des activités politiques illimitées, ou ceux dont les

⁶⁷ Rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 280-287.

⁶⁸ *Commissioners for Special Purposes of the Income Tax c. Pemsel*, [1891] A.C. 531.

⁶⁹ Agence du revenu du Canada, « Sommaire de la politique », CSP-C01, en ligne : <<http://www.cra-arc.gc.ca/tx/chrts/plcy/csp/csp-c01-fra.html>> (consulté le 3 mars 2009). Voir Agence du revenu du Canada, « Enregistrement d'un organisme de bienfaisance aux fins de l'impôt sur le revenu », T4063(F) Rév. 2008, p. 8, en ligne : Agence du revenu du Canada <<http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tg/t4063/t4063-08f.pdf>>, qui donne une description de chaque catégorie (consulté le 3 mars 2009) [« Enregistrement d'un organisme de bienfaisance aux fins de l'impôt sur le revenu », T4063(F) Rév. 2008].

fins politiques sont indéterminées, ne seront pas admissibles à l'enregistrement. De plus, la LIR interdit expressément à tout organisme de bienfaisance enregistré de se livrer à toute activité politique partisane. On entend par activité partisane toute activité qui appuie directement ou indirectement un parti politique ou un candidat, ou qui s'y oppose⁷⁰.

Bien que le document de l'ARC énonce cette interdiction générale de prendre part à des activités politiques, il mentionne également que des organisations peuvent, dans certains cas, se livrer à des activités politiques non partisans :

[...] en vertu de la *Loi [de l'impôt sur le revenu]*, un organisme de bienfaisance établi exclusivement à des fins de bienfaisance peut se livrer, dans une certaine mesure, à des « **activités** » **politiques non partisans** qui contribuent directement à ses fins de bienfaisance.

Par exemple, un organisme de bienfaisance enregistré dont le but est de voir aux besoins des enfants peut s'engager dans des activités où il y a prise de position publique sur une loi portant sur le bien-être de la jeunesse. Ces activités doivent toutefois s'inscrire dans [les limites décrites plus haut]. Par contre, un organisme établi dans le seul but d'exercer des pressions pour obtenir des modifications à la loi concernant le bien-être des enfants ne peut pas être enregistré à titre d'organisme de bienfaisance⁷¹.

Pour se faire enregistrer en tant qu'organisme de bienfaisance, un organisme doit également satisfaire au critère du bienfait d'intérêt public. Il doit ainsi démontrer que « ses activités et ses fins procurent un avantage tangible au public » et que « le public dans son ensemble, ou une composante importante du public, bénéficie de ces avantages. Il ne s'agit pas d'un groupe restreint ni d'un groupe dont les membres partagent des intérêts communs, comme dans le cas de clubs de service social ou d'associations professionnelles dont l'adhésion est réservée à certaines personnes⁷². »

Les organismes doivent remplir le formulaire T2050 pour se faire enregistrer⁷³. Dans ce formulaire de seize pages, les entités doivent indiquer leur dénomination sociale et donner des renseignements sur leurs administrateurs, leur structure organisationnelle, leurs états financiers et leurs activités. Selon M^{me} Walsh, une

70 « Enregistrement d'un organisme de bienfaisance aux fins de l'impôt sur le revenu », T4063(F) Rév. 2008, p. 5. Voir également le témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7168; Rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 245-246; *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, c. 1 (5^e supp.), art. 149.1(6.1)-(6.2) [*Loi de l'impôt sur le revenu*].

71 « Enregistrement d'un organisme de bienfaisance aux fins de l'impôt sur le revenu », T4063(F) Rév. 2008, p. 5.

72 « Enregistrement d'un organisme de bienfaisance aux fins de l'impôt sur le revenu », T4063(F) Rév. 2008, p. 8.

73 Un formulaire vierge a été produit en preuve : voir la pièce P-236, onglet 6, Demande d'enregistrement d'un organisme de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

fois présentée, [traduction] « chaque demande fait l'objet d'une évaluation basée sur les risques dans laquelle on tient compte du risque éventuel que l'organisme soit utilisé pour appuyer des activités terroristes⁷⁴. »

Les changements considérables introduits par le projet de loi C-25⁷⁵ permettent maintenant à l'ARC de communiquer de nouvelles catégories de renseignements à d'autres entités. En outre, les renseignements déjà divulgués aux fins d'application de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* (LEOBRS) peuvent désormais servir aux enquêtes. Dans son témoignage, M^{me} Walsh a expliqué que [traduction] « les contraintes [associées à l'échange de renseignements avec d'autres organismes] étaient trop importantes⁷⁶ » avant l'introduction des changements évoqués ici.

[Traduction]

[M]ême avec l'adoption de la LEOBRS, il existait encore d'importantes restrictions en matière d'échange de renseignements entre l'ARC et d'autres organismes dont le mandat consiste à lutter contre le financement du terrorisme. D'abord, l'ARC n'était toujours pas autorisée à recevoir de l'information de CANAFE ou à lui en fournir. De plus, le SCRS et la GRC ne pouvaient pas utiliser dans leurs enquêtes l'information que leur communiquait l'ARC. L'utilisation de cette information était limitée à l'application de la LEOBRS⁷⁷.

Le projet de loi C-25 est venu ajouter un nouveau paragraphe à l'article 241 de la LIR pour permettre la communication améliorée de ces renseignements. L'article 241(9) autorise ainsi l'ARC à :

[...] fournir les renseignements ci-après aux fonctionnaires du Service canadien du renseignement de sécurité, de la Gendarmerie royale du Canada et du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada :

- a) les renseignements d'organismes de bienfaisance accessibles au public;
- b) les renseignements confidentiels désignés, s'il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'ils seraient utiles aux fins suivantes :

⁷⁴ Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7101.

⁷⁵ *Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre loi en conséquence*, L.C. 2006, c. 12 [Projet de loi C-25].

⁷⁶ Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7165.

⁷⁷ Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7110.

(i) toute enquête par le Service canadien du renseignement de sécurité visant à vérifier si les activités d'une personne sont de nature à constituer des menaces envers la sécurité du Canada, au sens de l'article 2 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*;

(ii) toute enquête visant à établir si une infraction prévue aux dispositions ci-après peut avoir été commise :

(A) les dispositions de la partie II.1 du *Code criminel*,

(B) l'article 462.31 du *Code criminel*, si l'enquête en cause est liée à une infraction prévue à la partie II.1 de cette loi,

(iii) la poursuite relative à une infraction mentionnée au sous-alinéa (ii);

c) les renseignements établissant les motifs raisonnables mentionnés à l'alinéa b), dans la mesure où des motifs sont fondés sur les renseignements visés aux alinéas a) ou b)⁷⁸.

Seuls le SCRS, la GRC et CANAFE peuvent recevoir des renseignements d'organismes de bienfaisance accessibles au public et des renseignements confidentiels désignés.

Les renseignements confidentiels désignés constituent une gamme d'informations plus vaste que les renseignements d'organismes de bienfaisance accessibles au public⁷⁹. On entend par « renseignement confidentiel désigné » un renseignement confidentiel – sauf les renseignements sur les donateurs – d'un organisme de bienfaisance enregistré, ou d'une personne ayant présenté à un moment donné une demande d'enregistrement à ce titre, constitué :

⁷⁸ Cette modification a été introduite par l'article 45(2) du projet de loi C-25.

⁷⁹ L'article 241(10) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* comporte une définition de l'expression « renseignements confidentiels ». L'article 241(3.2) de cette loi prévoit : « Un fonctionnaire peut fournir à une personne les renseignements confidentiels [...] concernant une autre personne qui a été un organisme de bienfaisance à un moment donné (appelé l'organisme de bienfaisance dans ce paragraphe). » Les expressions « renseignements d'organismes de bienfaisance accessibles au public » et « renseignements confidentiels » sont utilisées à l'article 241(9). L'expression « renseignement d'organismes de bienfaisance accessible au public » est définie comme suit à l'article 241(10) : « renseignement confidentiel qui, selon le cas, a) est visé au paragraphe (3.2), ou le serait si le passage *qui a été un organisme de bienfaisance à un moment donné* était remplacé par **qui a présenté une demande d'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance enregistré à un moment donné**, b) est un renseignement (sauf des renseignements désignés sur les donateurs) qui est présenté au ministre avec toute déclaration publique de renseignements produite ou à produire en application du paragraphe 149.1(14), ou qui doit figurer dans cette déclaration, ou c) est un renseignement tiré des renseignements visés aux alinéas a) ou b). » [gras ajouté]

a) de renseignements concernant une opération financière, selon le cas :

(i) qui a trait à l'importation ou l'exportation d'espèces ou d'effets par l'organisme ou le demandeur,

(ii) à laquelle l'organisme ou le demandeur se livre avec une personne visée à l'article 5 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*;

b) de renseignements fournis au ministre par le Service canadien du renseignement de sécurité, la Gendarmerie royale du Canada ou le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada;

c) des nom, adresse, date de naissance et citoyenneté de tout administrateur, fiduciaire ou représentant semblable – actuel ou ancien – ou de tout mandataire ou employé, de l'organisme ou du demandeur;

d) de renseignements fournis par l'organisme ou le demandeur à l'appui d'une demande d'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance enregistré qui ne sont pas des renseignements d'organismes de bienfaisance accessibles au public;

e) de bases de données accessibles au public, y compris celles offertes sur le marché;

f) de renseignements tirés de renseignements d'organismes de bienfaisance accessibles au public ou des renseignements visés aux alinéas a) à e)⁸⁰.

Les changements apportés par le projet de loi C-25 permettent donc à l'ARC de fournir au SCRS, à la GRC et à CANAFE les renseignements de base – soit les renseignements d'organismes de bienfaisance accessibles au public – relatifs à une demande ainsi que des renseignements confidentiels désignés si les conditions énoncées à l'article 241(9)b) sont respectées.

Pendant chacun des exercices 2005-2006 et 2006-2007, l'ARC a reçu environ 4 000 demandes d'enregistrement⁸¹. En 2006-2007, les enregistrements associés au bien-être et à la religion étaient les plus fréquentes, chacune de ces catégories totalisant 29 p. 100 des nouveaux enregistrements. Les demandes d'enregistrement rattachées à l'éducation et aux fins bénéfiques

80 *Loi de l'impôt sur le revenu*, art. 241(10).

81 Pièce P-236, onglet 10 : rapport 2006-2007 de la Division de l'évaluation, des décisions et de la surveillance, Direction des organismes de bienfaisance, Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires, p. 4 [Rapport de l'EDS 2006-2007].

pour la collectivité représentaient quant à elles 19 et 15 p. 100 des demandes respectivement. Ces pourcentages semblent être demeurés les mêmes au cours des cinq dernières années⁸².

Le processus d'enregistrement de l'ARC est expliqué dans un document sur la gestion et la réduction du risque d'infiltration terroriste⁸³ présenté à la Commission comme élément de preuve. L'évaluation des risques se fait dans les cas où l'examen préliminaire d'une demande soulève des doutes quant à la participation à des activités terroristes. L'ARC peut alors présenter une demande de renseignements (DR) au demandeur pour obtenir des informations supplémentaires. Dans son témoignage, M^{me} Walsh a précisé que, bien souvent, [traduction] « l'ARC a déjà un dossier très étoffé » si elle exige de plus amples renseignements⁸⁴.

M. Duff a fait remarquer pour sa part que la Cour d'appel fédérale avait qualifié l'enregistrement des organismes de bienfaisance de [traduction] « fonction strictement administrative », et avait conclu que le ministre n'avait donc pas l'obligation d'aviser le demandeur et de l'inviter à présenter des arguments ni de tenir une audience avant de refuser sa demande d'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance⁸⁵. Indépendamment de cette conclusion, l'ARC accepte actuellement que des arguments lui soient présentés. Après avoir évalué une demande, l'Agence envoie au demandeur une lettre d'équité administrative (LEA) qui explique les motifs du rejet de l'enregistrement. Le demandeur a 90 jours pour réagir⁸⁶. L'ARC peut refuser la demande dans une lettre de décision finale (LDF), aussi appelée lettre de refus final (LRF)⁸⁷, ou encore peut décider d'enregistrer l'organisme (ENR).

En réponse aux demandes d'enregistrement qu'elle a reçues en 2006-2007, l'ARC a délivré 326 LDF, comparativement à 52 en 2005-2006. L'Agence attribue cette augmentation à la mise en place de nouvelles procédures⁸⁸. En 2006-2007, les principaux motifs de rejet des demandes d'enregistrement étaient les suivants : i) objectifs généraux/vagues, ii) renseignements insuffisants, iii) activités non caritatives⁸⁹. Le tableau ci-après montre les résultats des « mesures de réduction du risque » de l'ARC pour plusieurs années en ce qui concerne des cas qui soulevaient, selon l'évaluation initiale, certains risques sur le plan de l'appui au terrorisme :

82 Rapport de l'EDS 2006-2007, p. 8.

83 Document de l'ARC sur la gestion et la réduction du risque d'infiltration terroriste.

84 Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7133.

85 Rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 246-248.

86 Rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 247, citant en référence le *Bulletin pour les organismes de bienfaisance enregistrés* n° 25 (automne 2005) de l'Agence du revenu du Canada, p. 3, en ligne : Agence du revenu du Canada <<http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tq/charitiesnews-25/charitiesnews25-f.pdf>> (consulté le 3 mars 2009).

87 Dans le document de l'ARC sur la gestion et la réduction du risque d'infiltration terroriste (en anglais), on utilise l'acronyme « FD » (pour Final Determination – « LDF » en français, pour lettre de décision finale), tandis que dans le rapport de l'EDS 2006-2007, on utilise « FTD » (pour Final Turn Down – « LRF » en français, pour lettre de refus final).

88 Rapport de l'EDS 2006-2007, p. 5.

89 Rapport de l'EDS 2006-2007, p. 9.

Exercice	DR	LEA	LDF	ENR	Total
Du 1 ^{er} avril 2007 au 21 septembre 2007	8	12	2	2	24
Du 1 ^{er} avril 2006 au 31 mars 2007	12	12	6	3	33
Du 1 ^{er} avril 2005 au 31 mars 2006	4	13	1	2	20
Du 1 ^{er} avril 2004 au 31 mars 2005	4	5	0	7	16
Du 1 ^{er} avril 2003 au 31 mars 2004	10	6	0	3	19
Du 1 ^{er} avril 2002 au 31 mars 2003	17	15	5	1	38
Du 1 ^{er} avril 2001 au 31 mars 2002	7	7	0	2	16
Total	62	70	14	20	

Pièce P-236, onglet 9

Lors de son témoignage, M^{me} Walsh a précisé que certaines demandes d'enregistrement avaient été rejetées en partie à cause de liens avec des activités terroristes, y compris le financement du terrorisme⁹⁰. Toutefois, elle ne pouvait pas en donner le nombre exact. En outre, l'ARC peut avoir plusieurs raisons (qui ne sont pas toujours liées au terrorisme) de refuser un enregistrement. Dans certains cas, l'ARC n'est pas en mesure d'attribuer le rejet d'une demande d'enregistrement uniquement à des facteurs liés au terrorisme ou au financement du terrorisme; à cet égard, des statistiques montrant les cas où des préoccupations relatives au financement du terrorisme constituaient un des motifs de rejet seraient sans aucun doute très utiles⁹¹. On voit dans le tableau qui précède qu'entre 2001 et le début des audiences de la Commission à ce sujet, l'ARC a rejeté quatorze demandes d'enregistrement présentées par des organismes qui avaient des liens quelconques avec le terrorisme⁹². De plus, la GRC a signalé qu'en 2005-2006, trois organisations ont vu leur demande d'enregistrement refusée en raison de leurs liens avec des groupes ou des activités terroristes⁹³.

M^{me} Walsh a déclaré que l'ARC examinait « probablement » les antécédents des administrateurs et fiduciaires dont le nom figurait dans une demande d'enregistrement afin de déterminer si l'organisation allait être exploitée exclusivement pour des fins et des activités de bienfaisance. Selon elle, l'ARC peut [traduction] « examiner toute information qui permet de décider de

⁹⁰ Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7171-7172.

⁹¹ Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7170-7171; Rapport de l'EDS 2006-2007, p. 9.

⁹² Document de l'ARC sur la gestion et la réduction du risque d'infiltration terroriste, p. 2; Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7172-7173.

⁹³ Rapport ministériel sur le rendement de la GRC de 2005-2006, p. 66.

l'enregistrement⁹⁴ ». En outre, l'ARC peut maintenant communiquer les noms des administrateurs et fiduciaires au SCRS et à la GRC⁹⁵.

Pour des raisons de confidentialité, aucun exemple précis de demande d'enregistrement n'a été fourni à la Commission, mais l'ARC a présenté des exemples « épurés » de cas réels pour expliquer l'évaluation des demandes :

[Exemple 1] Une organisation située au Canada fait une demande d'enregistrement comme organisme de bienfaisance. Les recherches révèlent que cette organisation a déjà réalisé des activités de propagande et offert un appui financier en vue de promouvoir l'idéologie et le programme d'une organisation terroriste interdite située à l'étranger qui tente de nuire à la stabilité d'un autre pays. Les activités politiques que le demandeur réalise au Canada et son soutien à une entité terroriste étrangère l'ont rendu non admissible au statut d'organisme de bienfaisance enregistré. La demande a été rejetée⁹⁶.

[Exemple 2] La demande de statut d'organisme de bienfaisance enregistré qu'une organisation avait présentée à l'ARC ne comportait pas suffisamment de renseignements pour que le gouvernement fédéral puisse déterminer de quelle façon l'organisation en question avait l'intention de mener ou de protéger ses activités dans une zone de combat à l'étranger. Il incombe au demandeur de prouver qu'il vise des fins et réalise des activités de bienfaisance au sens de la loi. En outre, l'organisation proposait d'effectuer son travail dans des régions sous le contrôle de groupes que le Canada et les États-Unis considèrent comme des entités terroristes. Les documents présentés par l'organisation indiquaient que celle-ci avait l'intention de travailler en collaboration avec ces groupes. La demande a été refusée⁹⁷.

[Exemple 3] Une demande d'enregistrement a été jugée problématique en raison des objectifs très variés du demandeur, de sorte que l'action de l'organisation n'allait pas se limiter aux fins de bienfaisance. Fait particulièrement préoccupant, l'organisation n'avait pas la responsabilité de la réalisation des programmes qu'elle appuyait. Elle fournissait plutôt des ressources financières et matérielles à des bénéficiaires non admissibles qui menaient leurs activités dans des régions frappées par un conflit qui étaient contrôlées

94 Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7169.

95 Voir la définition de « renseignements confidentiels désignés » à l'article 241(10)c) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

96 Pièce P-236, onglet 8 : études de cas de l'ARC, cas 5.

97 Études de cas de l'ARC, cas 8.

par des groupes que le Canada considère comme des entités terroristes. Selon les renseignements figurant dans la demande, l'organisation ne disposait pas des mécanismes qui lui permettraient d'empêcher que ses ressources soient mises à la disposition de ces entités terroristes. De plus, le demandeur exerçait ses activités sous les auspices d'une autre organisation dont les objectifs et les activités étaient de nature politique et visaient à procurer des avantages à un segment particulier de la collectivité⁹⁸.

Ces exemples montrent qu'il arrive que des demandes d'enregistrement soient rejetées pour divers motifs, dont l'appui au financement du terrorisme.

Selon David Duff, le régime de réglementation plus sévère depuis quelques années a peut-être contribué à réduire le nombre d'organismes qui auraient, autrement, obtenu le statut d'organisme de bienfaisance. En effet, après la révocation du statut des Babbar Khalsa en 1996, il y a eu une diminution importante du nombre de demandes d'enregistrement approuvées – proportion passée de 90 p. 100 en 1995-1996 à 65 p. 100 environ en 1996-1997⁹⁹. M. Duff a également souligné que les demandes d'enregistrement ont diminué entre 1999 et 2002, à la suite des attaques du 11 septembre 2001 et de l'entrée en vigueur de la LEOBRS plus tard cette année-là. Voici ce qu'il en a conclu :

Bien que l'explication de ces changements ne soit pas claire, ils donnent à penser que l'ARC est peut-être devenue plus rigoureuse dans son évaluation des demandes de statut d'organisme enregistré après la révocation du statut de la Société des Babbar Khalsa qui – avec l'entrée en vigueur subséquente de la LEOBRS – a pu entraîner la diminution du nombre de demandes d'enregistrement. Si c'est le cas, un régime de réglementation plus sévère a peut-être réduit le nombre d'organismes qui autrement auraient obtenu le statut d'organisme de bienfaisance¹⁰⁰.

M. Duff croit que, grâce aux dispositions actuelles sur l'échange de renseignements, il serait peu probable que les Babbar Khalsa puissent obtenir le statut d'organisme de bienfaisance enregistré¹⁰¹. L'ARC peut faire un examen plus approfondi des demandes d'enregistrement étant donné les pouvoirs d'enquête accrus dont elle a été investie et la diminution du nombre de demandes qui en a résulté.

98 Études de cas de l'ARC, cas 12.

99 Rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 248-249.

100 Rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 249.

101 Rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 278.

6.5.2.3 Procédures de contrôle et de vérification

Parmi les pouvoirs qui lui sont conférés, l'ARC peut inspecter, vérifier et examiner les livres, registres et biens d'un contribuable (y compris un organisme de bienfaisance enregistré), ainsi que pénétrer dans les lieux où sont gardés ces livres, registres et biens et obtenir toute l'aide nécessaire à cet égard¹⁰².

Une fois qu'un organisme de bienfaisance est enregistré auprès de l'ARC, il fait l'objet de contrôles périodiques. Ces contrôles s'inscrivent dans un processus de vérification continu, qui se fait à la fois au hasard et en fonction de cibles précises¹⁰³. Le processus de vérification n'est pas le même que celui auquel sont soumis les contribuables ordinaires¹⁰⁴. Il est basé sur le risque, et les indicateurs de risque évoluent constamment¹⁰⁵. Terry de March, directeur général intérimaire de la Direction des organismes de bienfaisance, a indiqué dans son témoignage qu'à [traduction] « plusieurs reprises, les vérifications ont été axées notamment sur les fonds qui sortent du pays pour le soutien d'activités à l'étranger¹⁰⁶ ».

Une vérification peut se faire même avant l'octroi du statut d'organisme enregistré¹⁰⁷. L'ARC effectue chaque année la vérification sur place de quelque 800 organismes de bienfaisance enregistrés, ce qui représente environ 1 p. 100 de tous ces organismes¹⁰⁸.

Les organismes de bienfaisance enregistrés doivent satisfaire à de multiples exigences pour maintenir leur statut. Ils doivent notamment :

- présenter une déclaration de renseignements et une déclaration publique de renseignements dans les six mois suivant la fin de leur année d'imposition¹⁰⁹;
- tenir des livres et des registres au Canada¹¹⁰;
- s'abstenir d'exercer d'activités commerciales¹¹¹.

Un organisme de bienfaisance enregistré doit présenter chaque année une déclaration de renseignements des organismes de bienfaisance enregistrés (formulaire T3010). Dans ce formulaire, l'organisme doit faire un résumé de ses activités de l'année, indiquer les changements apportés à ses actes constitutifs,

102 Article 231.1(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 264-265.

103 Témoignage de Terry de March, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7125.

104 Témoignage de Terry de March, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7125-7126.

105 Témoignage de Terry de March, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7126.

106 Témoignage de Terry de March, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7125.

107 Témoignage de Terry de March, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7126.

108 Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 1425.

109 *Loi de l'impôt sur le revenu*, art. 149.1(14).

110 *Loi de l'impôt sur le revenu*, art. 230(2); Présentation de l'ARC sur les organismes de bienfaisance canadiens et les mesures antiterroristes, diapositive 4.

111 L'interdiction vise les activités commerciales non complémentaires : article 149.1(2)a) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*; Rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 250, note 73.

le nom de ses administrateurs et de ses employés, de l'information sur ses activités internationales et sur la provenance et l'utilisation de ses fonds ainsi que l'adresse de son site Web¹¹².

Il n'existe pas de mécanisme ni de processus selon lequel l'ARC est automatiquement informée des changements apportés aux données des déclarations annuelles de renseignements d'une année à l'autre. L'Agence n'est mise au courant de ces changements que si une vérification est effectuée (mais elle vérifie seulement environ 1 p. 100 des déclarations des organismes de bienfaisance chaque année) ou encore si d'autres organismes lui fournissent de l'information ou que certains renseignements deviennent accessibles au public.

Le document de l'ARC établi par la Division de l'évaluation, des décisions et de la surveillance (EDS)¹¹³ renferme un sommaire des renseignements recueillis au moyen de ces formulaires en 2005. On y voit que 13 326 organismes de bienfaisance ont mentionné des activités de bienfaisance à l'extérieur du Canada (17 p. 100 de tous les organismes de bienfaisance) et que 44 108 organismes ont déclaré un revenu annuel de 100 000 \$ ou moins (56 p. 100 de tous les organismes de bienfaisance). Le document porte aussi sur un examen des principaux indicateurs relatifs aux renseignements déclarés – les cas où les organismes de bienfaisance n'ont pas fourni tous les renseignements demandés –, examen qui a révélé que 28 640 organismes (36 p. 100)¹¹⁴ n'avaient pas rempli la feuille de renseignements de base qui doit accompagner leur déclaration annuelle.

6.5.2.4 Sanctions de sévérité moyenne

Avant 2005, la seule option dont disposait l'ARC pour les cas de non-observation de la loi par les organismes de bienfaisance était la révocation de leur statut d'organisme enregistré. Depuis, plusieurs mesures de sévérité moyenne, ou intermédiaires, offrent une plus grande marge de manœuvre pour les cas de non-observation¹¹⁵. Mentionnons entre autres des sanctions pécuniaires et le retrait du privilège qu'a l'organisme de délivrer des reçus pour dons de bienfaisance. Ces sanctions peuvent être portées en appel¹¹⁶.

Dans son témoignage, M. Duff a indiqué que l'application de mesures intermédiaires rappelle à l'organisme qu'il doit respecter la loi et fait savoir au public que cet organisme a de la difficulté à s'acquitter de ses obligations légales¹¹⁷. De telles mesures peuvent également aider les personnes qui

112 Présentation de l'ARC sur les organismes de bienfaisance canadiens et les mesures antiterroristes, diapositive 6.

113 Rapport de l'EDS 2006-2007, p. 10-13.

114 Rapport de l'EDS 2006-2007, p. 11.

115 Témoignage de David Duff, vol. 85, 29 novembre 2007, p. 10896. Pour plus de détails sur les sanctions intermédiaires, voir le rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 277-279.

116 Voir le rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 255-258.

117 Témoignage de David Duff, vol. 85, le 29 novembre 2007, p. 10896.

souhaitent reprendre le contrôle d'un organisme de bienfaisance qui éprouve des problèmes de gouvernance¹¹⁸ :

Dans la mesure où les personnes apportant ou pouvant apporter leur soutien à l'organisme de bienfaisance sont averties des manquements de ce dernier au moyen de ces sanctions [suspension du privilège de délivrer des reçus officiels], elles peuvent alors tenter de convaincre l'organisme de bienfaisance de prendre des mesures de redressement, notamment le remplacement d'administrateurs ou de fiduciaires, ce que le gouvernement fédéral ne peut faire directement en raison des limites constitutionnelles de ses pouvoirs¹¹⁹.

Contrairement à la Commission de surveillance des activités des organismes de bienfaisance d'Angleterre et du pays de Galles, l'ARC ne dispose pas du pouvoir de suspendre ou de remplacer des fiduciaires ni de prendre des mesures visant à protéger les organismes de bienfaisance en difficulté. Dans le document qu'il a rédigé pour la Commission, Mark Sidel explique en détail la façon dont ce pouvoir a été utilisé au Royaume-Uni afin de démettre Abu Hamza de ses fonctions à la mosquée de Finsbury Park, à Londres, avant même qu'il soit condamné pour incitation au meurtre et à la haine au Royaume-Uni et accusé aux États-Unis d'avoir appuyé le terrorisme¹²⁰. Au Canada, les interventions directes visant à remplacer des administrateurs ou des fiduciaires relèveraient des provinces. Toutefois, en utilisant de manière créative les sanctions intermédiaires, l'ARC pourrait indirectement arriver aux mêmes résultats. Par exemple, il serait possible de suspendre temporairement le statut d'organisme de bienfaisance enregistré. Cette mesure attirerait l'attention des fiduciaires, des administrateurs et des donateurs sur les difficultés de l'organisation. Ceux-ci pourraient alors prendre des mesures de redressement qui ne sont pas à la portée des autorités fédérales parce qu'elles n'ont pas compétence à cet égard.

Étant donné que ces sanctions intermédiaires existent seulement depuis 2005, il y a peu de preuves concrètes de leur utilité. Cependant, comme M. Duff le soutient, les sanctions ont assurément contribué à la diminution du nombre de révocations d'enregistrement depuis 2005.

6.5.2.5 Révocation du statut d'organisme de bienfaisance enregistré

Lorsque l'ARC délivre un avis de révocation, l'organisme de bienfaisance a 90 jours pour déposer un avis d'opposition, et des appels peuvent être interjetés

118 Témoignage de David Duff, vol. 85, le 29 novembre 2007, p. 10903.

119 Rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 257.

120 Rapport de M. Sidel sur le financement des activités terroristes et les organisations caritatives, p. 192.

à cet égard¹²¹. Même après avoir révoqué l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance, l'ARC continue à recueillir de l'information à son sujet¹²².

Année	Révocations demandées	Révocations pour omission de produire une déclaration de renseignements annuelle	Révocations pour un motif suffisant	Total des révocations
2002	800	1 599	5	2 404
2003	788	1 127	6	1 921
2004	709	1 261	8	1 978
2005	438	963	11	1 412

Le tableau ci-dessus¹²³ montre que la plupart des révocations se font à la demande des organismes de bienfaisance ou parce que des organismes ont omis de présenter leur déclaration annuelle de renseignements. Il y a eu très peu de révocations pour motif suffisant – de 5 à 11 selon les années – entre 2002 et 2005. Dans son témoignage, M. Duff a déclaré que le faible nombre de révocations pourrait signifier soit que les choses vont bien dans le secteur de la bienfaisance, soit que les activités non admissibles ne sont pas repérées, mais qu'il est impossible de savoir exactement à quoi s'en tenir ici¹²⁴.

Dans l'évaluation mutuelle du Canada 2008, le GAFI décrit plusieurs types d'agissements qui ont mené à la révocation du statut d'organisme de bienfaisance enregistré :

[Traduction]

L'expérience récente porte à croire qu'en moyenne, une dizaine d'organismes de bienfaisance se voient révoquer leur enregistrement chaque année en raison de graves problèmes de non-observation de la loi, notamment des moyens douteux de recueillir des fonds, des activités politiques, le défaut de tenir des livres et registres adéquats et l'octroi d'avantages personnels indus. En outre, certains organismes de bienfaisance enregistrés ayant omis de prouver qu'ils exerçaient un contrôle adéquat à l'égard de leurs activités à l'étranger ont perdu le statut d'organisme enregistré¹²⁵.

121 Pour plus de détails, voir le rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 253.

122 Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7103.

123 Rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 254.

124 Témoignage de David Duff, vol. 85, 29 novembre 2007, p. 10901.

125 Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 1425.

Quoi qu'il en soit, il est difficile de déterminer à partir des justifications à l'appui des révocations d'enregistrements si les révocations sont dues en partie ou en totalité à des liens avec le terrorisme ou le financement du terrorisme.

6.5.2.6 Processus lié à la Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité) (LEOBRS)

À la suite des événements du 11 septembre 2001, le rôle de la Direction des organismes de bienfaisance a changé radicalement, et ce, en grande partie en raison de l'adoption de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* (LEOBRS). Le ministère de la Justice résume comme suit l'objet de la LEOBRS :

La LEOBRS permet l'utilisation de renseignements classifiés pour déterminer si des organismes peuvent être enregistrés en tant qu'organismes de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ou si des organismes déjà enregistrés peuvent maintenir leur statut. Avant l'adoption de la LEOBRS, toutes les décisions rendues relativement à l'enregistrement d'organismes de bienfaisance pouvaient faire l'objet d'un appel dans le cadre d'un processus judiciaire public; par conséquent, seuls les renseignements pouvant être divulgués au public pouvaient être utilisés¹²⁶.

Un document similaire de l'ARC traite de l'importance de pouvoir prendre connaissance de renseignements classifiés au moment de décider si un enregistrement doit être refusé ou révoqué :

[Traduction]

Les règles et les procédures normales prévues par la *Loi de l'impôt sur le revenu* servent à déterminer si un enregistrement doit être refusé ou révoqué lorsque les renseignements rendus publics, combinés aux renseignements qu'une organisation doit fournir à l'ARC, permettent d'établir que l'organisation n'est pas exploitée exclusivement à des fins de bienfaisance. Mais la possibilité de déposer un certificat offerte par la LEOBRS constitue également un outil important s'il faut se baser sur des renseignements classifiés pour démontrer les liens qu'a une organisation avec le terrorisme¹²⁷.

¹²⁶ Ministère de la Justice, fiche d'information, « *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*, en ligne : ministère de la Justice <<http://www.justice.gc.ca/antiter/sheetfiche/leobrs-crsia-fra.asp>> (consulté le 17 avril 2009).

¹²⁷ Document de l'ARC sur la gestion et la réduction du risque d'infiltration terroriste, p. 1.

Le gouvernement du Canada considère la LEOBRS comme un processus administratif qui fournit une mesure administrative pour arriver à une solution administrative¹²⁸.

L'article 2(1) de la LEOBRS énonce comme suit l'objet de la *Loi* :

La présente loi a pour objet de traduire l'engagement du Canada à participer 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 *Loi de l'impôt sur le revenu* 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 bienfaisance¹²⁹.

Selon l'article 2(2), l'application de la *Loi* doit reposer sur les principes suivants :

- a) Pour donner cette assurance aux contribuables canadiens, on peut avoir à utiliser des renseignements dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui;
- b) l'utilisation des renseignements visés à l'alinéa a) pour déterminer l'admissibilité au statut d'organisme de bienfaisance enregistré ou le maintien de ce statut doit se faire de la façon la plus équitable et transparente possible, compte tenu de la sécurité nationale et de la sécurité d'autrui.

Dans son témoignage, M. Duff a mentionné que, puisque les dispositions de la LEOBRS existaient sous forme d'ébauche avant les événements du 11 septembre, l'esprit n'était pas le même qu'après cette date. Après les attaques, la version préliminaire des dispositions a été intégrée au projet de loi qui a donné naissance à la *Loi antiterroriste*¹³⁰. M^{me} Walsh a déclaré quant à elle que l'adoption de la LEOBRS était une étape importante « parce qu'elle constituait le fondement de mesures d'exécution de la loi reposant sur des renseignements, ce que nous n'avions pas auparavant¹³¹.

128 Réponse du gouvernement du Canada au Rapport final du Comité permanent de la sécurité publique et nationale – Sous-comité sur la revue de la Loi antiterroriste – Droits, restrictions et sécurité : Un examen complet de la Loi antiterroriste et des questions connexes, p. 15, en ligne : Parlement du Canada <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/391/secu/govresponse/rp3066235/391_SECU_Rpt07_GR/391_SECU_Rpt07_GR-f.pdf> (consulté le 25 mai 2009) [Réponse du Canada au rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*].

129 Voir également le témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7106; Présentation de l'ARC sur les organismes de bienfaisance canadiens et les mesures antiterroristes, diapositive 11.

130 Témoignage de David Duff, vol. 85, 29 novembre 2007, p. 10897.

131 Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7109.

La LEOBRS autorise le ministre de la Sécurité publique et le ministre du Revenu national à signer un certificat attestant qu'ils estiment, sur le fondement de renseignements, avoir des motifs raisonnables de croire, selon le cas ¹³² :

qu'un demandeur ou un organisme de bienfaisance enregistré a mis, met ou mettra, directement ou indirectement, des ressources à la disposition de quiconque est une entité inscrite au sens du paragraphe 83.01(1) du *Code criminel*;

d'une part, qu'un demandeur ou un organisme de bienfaisance enregistré a mis, directement ou indirectement, des ressources à la disposition d'une entité au sens du même paragraphe et, d'autre part, que cette entité se livrait à ce moment, et se livre encore, à des activités terroristes au sens de ce paragraphe ou à des activités de soutien à celles-ci;

d'une part, qu'un demandeur ou un organisme de bienfaisance enregistré met ou mettra, directement ou indirectement, des ressources à la disposition d'une telle entité et, d'autre part, que celle-ci se livre ou se livrera à des activités visées à l'alinéa b)¹³³.

Les deux ministres doivent évaluer les renseignements disponibles avant de signer le certificat. Pour faciliter les choses, la GRC et le SCRS analysent les données pertinentes et font leur recommandation au ministre de la Sécurité publique. L'ARC fait une évaluation de son côté et donne des conseils au ministre du Revenu.

Le tableau ci-après résume le processus associé aux certificats autorisé par la LEOBRS¹³⁴ :

¹³² La *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*, L.C. 2001, c. 41, art. 113, se fonde sur le « motif raisonnable de croire » plutôt que sur la norme de preuve du droit criminel. Voir le témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7110.

¹³³ LEOBRS, art. 4(1).

¹³⁴ Pièce P-383, onglet 11 : Public Safety Canada's Submission to the Commission of Inquiry into the Investigation of the Bombing of Air India Flight 182, 24 octobre 2007, p. 3.

PROCÉDURE D'INSCRIPTION DES ENTITÉS EN VERTU DU CODE CRIMINEL

IDENTIFICATION DU CAS

- Le SCRS ou la GRC, en collaboration avec l'ARC, établit le cas et fait une évaluation initiale pour déterminer si un certificat doit être déposé.

CONSULTATION

- Le SCRS ou la GRC et l'ARC se consultent et échangent dans la mesure du possible des renseignements relatifs au certificat éventuel.

DÉCISION DE DONNER SUITE AU CAS

- Le SCRS ou la GRC et l'ARC décident s'il y a lieu de poursuivre la démarche en vertu de la LEOBRS.
- Un rapport sur le renseignement de sécurité (RRS) est rédigé par le SCRS ou la GRC.

APPROBATION INTERNE

- Le RRS est vérifié par les avocats du SCRS ou de la GRC.
- Le RRS est approuvé par le directeur du SCRS ou le commissaire de la GRC.
- Après avoir été signé, le RRS est remis au sous-ministre (SM) de la Sécurité publique et au commissaire de l'Agence du revenu du Canada.

NOTIFICATION À LA COMMUNAUTÉ INTERMINISTÉRIELLE

- Le SM de la Sécurité publique convoque une réunion des SM des ministères concernés.
- Le rapport est examiné et les recommandations aux ministres sont confirmées.

AVIS AU MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

- Un certificat de sécurité non signé et le RRS sont envoyés au ministre de la Sécurité publique.
- Si le ministre de la Sécurité publique signe le certificat, celui-ci est envoyé au ministre du Revenu national pour signature.

PROCESSUS SUBSÉQUENT

- Sécurité publique Canada fournit à l'organisation concernée une copie du certificat une fois que les deux ministres l'ont signé.
- Le certificat est déposé à la Cour fédérale dans un délai d'au moins sept jours.
- Si la Cour fédérale l'accueille, le certificat est publié dans la *Gazette du Canada*.

Si le certificat est délivré, il est envoyé à l'organisme de bienfaisance ou au demandeur du statut d'organisme enregistré avec un avis indiquant qu'il sera transmis à la Cour fédérale.

Le juge d'un tribunal fédéral peut recevoir et admettre en preuve tout élément qu'il estime digne de foi et utile – même inadmissible en justice – et peut fonder sa décision sur celui-ci¹³⁵. En l'absence du demandeur ou de l'organisme de bienfaisance enregistré et de son conseiller juridique, le juge doit examiner tout ou partie des renseignements ou autres éléments de preuve dont la divulgation porterait atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui¹³⁶. Le juge doit alors fournir au demandeur ou à l'organisme de bienfaisance enregistré, afin de lui permettre d'être suffisamment informé des circonstances ayant donné lieu au certificat, un résumé de la preuve ne comportant aucun élément dont la divulgation porterait atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui¹³⁷. Le juge doit donner au demandeur ou à l'organisme de bienfaisance enregistré la possibilité d'être entendu¹³⁸. Ensuite, le juge doit décider du caractère raisonnable du certificat, compte tenu des renseignements et des autres éléments de preuve¹³⁹.

Le certificat jugé raisonnable établit de façon concluante que le demandeur n'est pas admissible au statut d'organisme de bienfaisance enregistré ou que l'organisme de bienfaisance enregistré ne se conforme plus aux exigences relatives à son enregistrement, selon le cas¹⁴⁰. La décision du juge est définitive et n'est pas susceptible d'appel ou de contrôle judiciaire¹⁴¹. Quiconque croit que la situation a évolué de façon marquée depuis cette décision peut, uniquement en s'adressant par écrit au ministre de la Sécurité publique, demander à celui-ci de réviser le certificat¹⁴². À moins d'être révoqué avant terme, le certificat est valide pendant sept ans¹⁴³.

En janvier 2009, aucun certificat n'avait été délivré en application de la LEOBRS¹⁴⁴, peut-être en partie parce que l'appui des activités terroristes allait aussi à

135 LEOBRS, art. 6j).

136 LEOBRS, art. 6e).

137 LEOBRS, art. 6h).

138 LEOBRS, art. 6i).

139 LEOBRS, art. 7.

140 LEOBRS, art. 8(1).

141 LEOBRS, art. 8(2).

142 LEOBRS, art. 10(1).

143 LEOBRS, art. 13.

144 Chambre des communes du Canada, Rapport final du Comité permanent de la sécurité publique et nationale, Sous-comité sur la revue de la *Loi antiterroriste – Droits, restrictions et sécurité : Un examen complet de la Loi antiterroriste et des questions connexes*, mars 2007, p. 41, en ligne : Parlement du Canada <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/391/secu/govresponse/rp3066235/391_SECU_Rpt07_GR/391_SECU_Rpt07_GR-f.pdf> (consulté le 3 mars 2009) [Rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*]; Le Sénat du Canada, Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste, Justice fondamentale dans des temps exceptionnels : Rapport principal du Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste*, février 2007, p. 65, en ligne : Parlement du Canada <<http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/anti-f/rep-f/rep02feb07-f.pdf>> (consulté le 3 mars 2009) [Rapport sénatorial sur la *Loi antiterroriste*].

l'encontre des exigences de la LIR régissant le statut d'organisme de bienfaisance enregistré. Il est probablement plus simple pour l'ARC de révoquer ou de refuser un enregistrement pour défaut de se conformer à la LIR que d'entreprendre le processus lié au certificat pour en arriver au même résultat. L'ARC continue de croire qu'il est préférable de traiter les questions de financement du terrorisme en fonction de la LIR, parce que le processus que cette dernière prévoit est plus transparent¹⁴⁵.

Si un organisme de bienfaisance enregistré ou autre demandant à être enregistré figure dans les listes d'entités terroristes établies par les Nations Unies ou dans la liste dressée en vertu du *Code criminel*, l'ARC évalue l'organisme et prend les mesures prévues par la LEOBRS ou la LIR¹⁴⁶.

Dans son rapport, M. Duff laisse entendre qu'en raison de ses dispositions sur le fardeau de la preuve, la LIR pourrait être considérée comme une avenue plus intéressante que la LEOBRS pour révoquer un enregistrement :

[P]arce qu'il incombe à l'organisme de bienfaisance, dans le cadre de la procédure ordinaire de révocation, de réfuter les hypothèses de fait sur lesquelles la révocation est fondée, il peut être plus facile de révoquer l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance en appliquant la procédure ordinaire plutôt qu'en appliquant la LEOBRS¹⁴⁷.

Bien qu'aucun certificat n'ait encore été délivré en vertu de la LEOBRS, M^{me} Walsh, directrice de la Division de l'analyse et de l'examen, à la Direction des organismes de bienfaisance de l'Agence du revenu du Canada, a déclaré que le processus relatif au certificat constituait un pouvoir de réserve dont il est prudent de disposer.

Lors des audiences, la Commission a appris que certains se préoccupent du fait que la LEOBRS pourrait décourager des organismes de mener des activités de bienfaisance à l'étranger. Dans son rapport, Terrance Carter, un avocat spécialiste du droit des organismes de bienfaisance, soutient que [traduction] « la préoccupation principale des organismes de bienfaisance n'est pas d'être poursuivis [...] mais de risquer de se voir retirer leur enregistrement en vertu de la [LEOBRS]¹⁴⁸ ». En outre, Terrance Carter a décrit plusieurs lacunes possibles dans la procédure prévue par la LEOBRS pour l'obtention d'un certificat refusant

¹⁴⁵ Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7157.

¹⁴⁶ Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale* (Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006), p. 215.

¹⁴⁷ Rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 264.

¹⁴⁸ Terrance S. Carter, « The Impact of Anti-terrorism Legislation on Charities in Canada: The Need For an Appropriate Balance » [Rapport de T. Carter sur les répercussions de la législation antiterroriste pour les organismes de bienfaisance canadiens], 26 octobre 2007, p. 18, en ligne : Société professionnelle Carters <<http://www.carters.ca/pub/article/charity/2007/tsc1026.pdf>> (consulté le 12 mai 2009).

ou révoquant l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance¹⁴⁹. David Duff a dit quant à lui estimer que la LEOBRS comportait plusieurs lacunes :

- Les motifs servant à justifier le rejet d'une demande d'enregistrement ou la révocation du statut ont une portée extrêmement large;
- Il n'y a même pas de recours à la défense fondée sur la diligence raisonnable ou, encore, d'obligation d'intention;
- La portée des dispositions de confidentialité est telle qu'il se pourrait que l'organisme de bienfaisance enregistré ou le demandeur soit incapable de présenter une récusation sérieuse;
- La procédure associée au certificat prévue par la LEOBRS ne comporte pas de sanctions intermédiaires (moins radicales que la révocation de l'enregistrement ou le rejet de la demande d'enregistrement)¹⁵⁰.

En mars 2007, le Comité permanent de la Chambre des communes sur la sécurité publique et la sécurité nationale¹⁵¹ a fait plusieurs recommandations relativement à la LEOBRS, notamment :

- [27] Le Sous-comité recommande que la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* soit modifiée de manière que le juge de la Cour fédérale auquel un certificat est renvoyé ne considère pas celui-ci comme raisonnable lorsque le demandeur ou l'organisme de bienfaisance enregistré a démontré qu'il a exercé une diligence raisonnable afin d'éviter un usage abusif de ses ressources en vertu du paragraphe 4(1)¹⁵²;
- [28] Le Sous-comité recommande que l'Agence du revenu du Canada [...] élabore et mette en application des directives sur les pratiques exemplaires en consultation avec le secteur des organismes de bienfaisance, afin d'aider les demandeurs du statut d'organisme de bienfaisance et les organismes de charité enregistrés à mener à bien, avec une diligence raisonnable, leur évaluation des bénéficiaires¹⁵³;
- [29] Le Sous-comité recommande que le paragraphe 8(2) de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* soit modifié de manière à autoriser un appel auprès de la Cour d'appel fédérale d'une décision d'un juge de

149 Rapport de T. Carter sur les répercussions de la législation antiterroriste pour les organismes de bienfaisance canadiens, p. 38-39.

150 Rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 280-281.

151 Sous-comité sur la revue de la *Loi antiterroriste*.

152 Rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 42.

153 Rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 43.

la Cour fédérale portant qu'un certificat qui lui a été renvoyé est raisonnable¹⁵⁴;

- [33] Le Sous-comité recommande que les paragraphes 5(3) et (4) de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* soient abrogés et que la *Loi* soit modifiée de manière que, à compter du moment où un demandeur ou un organisme de bienfaisance enregistré fait l'objet d'une enquête parce qu'il est présumé avoir mis des ressources à la disposition d'une entité terroriste, son identité ne soit ni publiée ni diffusée, et que tous les documents déposés auprès de la Cour fédérale en ce qui concerne l'examen judiciaire soient considérés comme confidentiels, jusqu'à ce que le certificat soit jugé raisonnable et publié en vertu de l'article 8¹⁵⁵.

Le gouvernement du Canada a répondu en ces termes aux points du rapport de la Chambre des communes portant sur les organismes de bienfaisance¹⁵⁶ :

- [27-28] Le gouvernement voulait maintenir le statu quo en ce qui concerne les modalités prévues par la LIR et par la LEOBRS pour l'enregistrement des organismes de bienfaisance ou la révocation du statut d'organisme enregistré parce qu'autrement, les organisations ayant des liens avec le terrorisme pourraient avoir vent des mesures de lutte contre le terrorisme prises par le Canada et organiser leurs activités de manière à contourner les mesures prises en vertu de la LEOBRS. Les changements législatifs proposés dans le rapport de la Chambre des communes pourraient également porter atteinte aux efforts que déploie le Canada pour respecter ses obligations internationales¹⁵⁷;
- [29] En ce qui concerne l'utilité éventuelle d'appels judiciaires sous le régime de la LEOBRS, un examen plus approfondi doit être effectué afin d'évaluer les répercussions du contrôle judiciaire de la disposition sur l'accès aux appels dans les affaires liées à un certificat de sécurité délivré en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*¹⁵⁸;

154 Rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 44.

155 Rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 47.

156 Réponse du Canada au rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 15-17. Les numéros entre crochets correspondent aux recommandations du Rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*.

157 Réponse du Canada au rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 15-16. En outre, le gouvernement a déclaré que « La disposition de la LEOBRS exigeant qu'il soit démontré que l'organisme *savait ou aurait dû savoir* pourrait dans certains cas faire en sorte que le gouvernement accorde effectivement une subvention à caractère fiscal pour des ressources qui découlent d'activités terroristes. »

158 Réponse du Canada au rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 16-17.

- [33] Pour ce qui est de l'ajout dans la LEOBRS d'une interdiction générale de publier de l'information qui concerne un organisme faisant l'objet d'une enquête, ainsi que de dévoiler le contenu de documents présentés à la Cour fédérale, une telle mesure irait à l'encontre du principe de transparence des procédures du tribunal et entraînerait un risque élevé de contraventions fondées sur la *Charte*¹⁵⁹.

En février 2007, le Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste* publiait son rapport, sous le titre *Justice fondamentale dans des temps exceptionnels : Rapport principal du Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste*¹⁶⁰. Ce rapport comportait une recommandation générale sur la nécessité de nommer un intervenant spécial pour les cas liés au statut d'organisme de bienfaisance enregistré¹⁶¹.

Le rapport de la Chambre des communes et celui du Sénat traitent tous les deux des concepts de la diligence raisonnable et de l'intention coupable (*mens rea*), mais les auteurs sont arrivés à des conclusions différentes. Dans le rapport de la Chambre des communes, on recommande d'ajouter le critère de la diligence raisonnable à la procédure relative au certificat prévue à l'article 4(1) de la LEOBRS¹⁶². Quant au rapport du Sénat, il conclut que l'ajout du critère de la diligence raisonnable à la LEOBRS « pourrait avoir comme effet indésirable de rendre les organismes de bienfaisance plus vulnérables aux terroristes qui voudraient s'en servir comme façade¹⁶³. »

¹⁵⁹ Réponse du Canada au rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 16-17.

¹⁶⁰ Rapport sénatorial sur la *Loi antiterroriste*.

¹⁶¹ Rapport sénatorial sur la *Loi antiterroriste*, p. 66 : « Le Comité est aussi convaincu que la nomination d'un intervenant spécial, en permettant de résoudre les problèmes inhérents au processus d'examen judiciaire, contribuera à apaiser les inquiétudes exprimées par les témoins au sujet de l'effet négatif de la LEOBRS sur les dons ou les œuvres de bienfaisance. L'intervenant spécial questionnerait le contenu des rapports de sécurité et de renseignement portant sur les organismes de bienfaisance et aiderait ceux-ci à se défendre contre des allégations les accusant d'avoir mis, de mettre ou de vouloir mettre des ressources à la disposition de groupes terroristes ou de soutenir des activités terroristes. Le recours à un intervenant spécial au cours de l'examen judiciaire rendrait plus équilibré, et donc plus équitable, le traitement des organismes de bienfaisance aux termes de la LEOBRS. »

¹⁶² Voir la recommandation 27 du rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 42.

¹⁶³ Voir le rapport sénatorial sur la *Loi antiterroriste*, p. 66. On y lit aussi : « Le Comité est aussi convaincu que la nomination d'un intervenant spécial, en permettant de résoudre les problèmes inhérents au processus d'examen judiciaire, contribuera à apaiser les inquiétudes exprimées par les témoins au sujet de l'effet négatif de la LEOBRS sur les dons ou les œuvres de bienfaisance. L'intervenant spécial questionnerait le contenu des rapports de sécurité et de renseignement portant sur les organismes de bienfaisance et aiderait ceux-ci à se défendre contre des allégations les accusant d'avoir mis, de mettre ou de vouloir mettre des ressources à la disposition de groupes terroristes ou de soutenir des activités terroristes. Le recours à un intervenant spécial au cours de l'examen judiciaire rendrait plus équilibré, et donc plus équitable, le traitement des organismes de bienfaisance aux termes de la LEOBRS. Cela dit, le Comité recommande vivement au gouvernement d'utiliser avec circonspection son pouvoir de refuser ou de retirer le statut d'organisme de bienfaisance que lui confère la LEOBRS, de manière à éviter de pénaliser ces organismes pour des activités caritatives légitimes qui pourraient à l'occasion profiter indirectement à des organisations ou des groupes terroristes. », p. 66.

M. Carter a lui aussi recommandé que les critères de la diligence raisonnable et de l'intention coupable soient ajoutés à la procédure liée au certificat qui est prévue par la LEOBRS¹⁶⁴. Quant à David Duff, il a fait valoir que les dispositions générales actuelles en matière de refus ou de révocation de l'enregistrement selon la LEOBRS, ainsi que l'absence de dispositions sur la diligence raisonnable et l'intention coupable (ou criminelle), risqueraient de semer le doute, ce qui pourrait alors décourager des organismes de bienfaisance ayant des intentions louables de réaliser des activités à l'étranger, particulièrement dans des zones où il existe des conflits¹⁶⁵. M. Duff a recommandé que le critère de l'intention criminelle soit inclus à l'article 4(1) de la LEOBRS¹⁶⁶ afin que la procédure de délivrance de certificats autorisée par la *Loi* puisse être appliquée. L'exigence en matière de diligence raisonnable pourrait être expliquée dans un document sur les pratiques exemplaires au Canada qui servirait de guide aux organismes de bienfaisance¹⁶⁷.

6.5.2.7 Collecte et utilisation de renseignements provenant de sources diverses

La LEOBRS exige que CANAFE communique des « renseignements désignés » à l'ARC dans certaines situations. S'il a des motifs raisonnables de soupçonner que des renseignements désignés seraient utiles dans le cadre d'enquêtes ou de poursuites relativement à une infraction liée au recyclage des produits de la criminalité ou au financement d'activités terroristes, CANAFE doit communiquer ces renseignements à l'ARC :

si en outre il [CANAFE] estime que les renseignements se rapportent à une infraction, consommée ou non, relative à l'obtention illicite d'un remboursement ou d'un crédit ou à l'évasion fiscale, y compris le non-paiement de [droits]¹⁶⁸;

si en outre il [CANAFE] soupçonne, pour des motifs raisonnables, que les renseignements sont utiles pour établir si un organisme de bienfaisance enregistré [...] a cessé de se conformer aux exigences de cette loi [la LIR] relatives à son enregistrement comme tel ou pour établir l'admissibilité au statut d'organisme de bienfaisance enregistré [...] de toute personne ou entité qu'il [CANAFE] soupçonne, pour des motifs raisonnables, d'avoir fait une demande d'enregistrement à cet effet¹⁶⁹.

¹⁶⁴ Rapport de T. Carter sur les répercussions de la législation antiterroriste pour les organismes de bienfaisance canadiens, p. 55.

¹⁶⁵ Rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 282.

¹⁶⁶ Disposition permettant au ministre de la Sécurité publique et au ministre du Revenu national de signer un certificat attestant qu'ils estiment, pour des motifs raisonnables, qu'un demandeur ou un organisme de bienfaisance a mis, met ou mettra des ressources à la disposition d'une entité inscrite selon la définition de l'article 83.01(1) du *Code criminel*.

¹⁶⁷ Rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 282.

¹⁶⁸ *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, art. 55(3)b).

¹⁶⁹ *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, art. 55(3)c).

L'ARC peut utiliser les renseignements désignés obtenus de CANAFE pour prendre une nouvelle mesure d'exécution ou pour en appuyer une qui est en cours¹⁷⁰.

En outre, la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* autorise l'ARC à demander qu'un juge rende une ordonnance exigeant que CANAFE fournisse des renseignements supplémentaires sur une enquête liée à une infraction pour laquelle il a communiqué des renseignements en application de l'article 55(3)b) – qui traite de l'obtention illicite de remboursements et de l'évasion fiscale¹⁷¹.

L'ARC reçoit des rapports de renseignements de la GRC et du SCRS et a conclu des ententes de liaison avec ces deux organismes¹⁷². La Direction des organismes de bienfaisance possède aussi son propre bassin de renseignements. Fait à noter, l'ARC est investie de pouvoirs d'enquête considérables en vertu de la LIR¹⁷³. En outre, elle surveille activement les médias et Internet et passe en revue la jurisprudence et des rapports spécialisés¹⁷⁴. Deux de ses employés sont affectés à la collecte de renseignements¹⁷⁵. De plus, [traduction] « des ressources sont affectées à la collecte et à l'analyse de renseignements liés aux programmes ou accessibles au public qui se rapportent expressément à l'utilisation d'organismes sociaux, communautaires, religieux et humanitaires pour couvrir des activités internationales de terrorisme et leur donner une apparence légitime¹⁷⁶ ».

6.5.2.8 Échange de renseignements entre l'ARC et d'autres organismes

Comme nous l'avons déjà mentionné, le projet de loi C-25 visait à modifier la LIR afin d'autoriser l'ARC à communiquer des renseignements au SCRS, à la GRC et à CANAFE¹⁷⁷.

L'ARC peut décider d'échanger ou non des renseignements avec la GRC ou le SCRS. Dans son témoignage, M^{me} Walsh a mentionné que l'ARC communiquait habituellement des renseignements à ces deux organismes¹⁷⁸. Toutefois, aucune procédure n'a été mise en place pour que ces derniers fassent savoir après coup à l'ARC si les renseignements qu'ils ont reçus leur ont permis d'intenter des poursuites avec succès. M^{me} Walsh a déclaré qu'une telle procédure serait utile et que l'ARC demandait ce genre d'information à d'autres organismes conformément à son cadre d'évaluation du rendement¹⁷⁹.

170 Pièce P-227, onglet 3 : Department of Finance Memorandum of Evidence on Terrorist Financing [Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes], 28 février 2007, p. 37.

171 *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, art. 60.3.

172 Document de l'ARC sur la gestion et la réduction du risque d'infiltration terroriste, p. 1.

173 Témoignage de David Duff, vol. 85, 29 novembre 2007, p. 10898.

174 Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7127-7129.

175 Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7128.

176 Document de l'ARC sur la gestion et la réduction du risque d'infiltration terroriste, p. 1.

177 Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes, p. 38.

178 Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7116.

179 Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7120-7121.

On s'attache maintenant à assurer l'échange de renseignements plus nombreux sur les organismes de bienfaisance enregistrés. Cependant, toujours selon M^{me} Walsh, comme les nouveaux pouvoirs en matière d'échange de renseignements venaient tout juste d'être conférés, les dirigeants de l'ARC ne savaient pas encore vraiment s'ils portaient fruits ni quelles lacunes risquaient de se manifester¹⁸⁰.

6.5.2.9 Surveillance et examen

Le travail de l'ARC fait l'objet de plusieurs formes de surveillance et d'examen – par la vérificatrice générale, le Conseil du Trésor, le Commissariat à la protection de la vie privée (en application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*¹⁸¹), le Commissariat à l'information du Canada (en application de la *Loi sur l'accès à l'information*¹⁸²) et les tribunaux. En outre, une évaluation de son travail figure dans son rapport annuel public¹⁸³. Par ailleurs, les activités de l'ARC sont étudiées pendant les examens parlementaires de la *Loi antiterroriste*, qui peuvent toucher la LEOBRS, ainsi que dans le cadre du processus d'évaluation mutuelle du GAFI.

Mais l'ARC ne fait pas l'objet d'un examen comparable à celui qu'effectue le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) en ce qui a trait aux activités du SCRS. Les mesures strictes que prend l'ARC à l'égard des renseignements confidentiels pourraient rendre un tel examen difficile. À moins que les lois soient changées, seuls les renseignements confidentiels selon la définition de l'article 241(3.2) de la LIR (renseignements sur les organismes de bienfaisance enregistrés) seraient accessibles pour un tel examen. Ces restrictions ont été appliquées lorsque le GAFI s'est penché sur l'ARC en 2007-2008, et au moment des examens parlementaires et autres dans le cadre du programme de lutte contre le financement du terrorisme.

Le commissaire O'Connor n'a pas recommandé la surveillance de l'ARC dans son rapport sur l'enquête Arar¹⁸⁴. Il a plutôt mis l'accent sur l'examen du bien-fondé des mesures prises, notamment les répercussions que ces mesures pourraient avoir sur la protection de la vie privée.

6.6 Organismes à but non lucratif

Il peut y avoir confusion au sein du public au sujet de la distinction entre les organismes de bienfaisance enregistrés et les organismes à but non lucratif¹⁸⁵. Terrance Carter, un avocat spécialisé en droit des organismes de bienfaisance, a indiqué dans son témoignage que même « la documentation du GAFI et celle

180 Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7165.

181 L.R.C. 1985, c. P-21.

182 L.R.C. 1985, c. A-1.

183 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. III, 29 février 2008, para. 173; Témoignage de Maurice Klein, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7155.

184 Témoignage de Maurice Klein, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7155-7156.

185 Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7174-7175.

qui porte sur les pratiques exemplaires à l'échelle internationale mentionnent tantôt un de ces deux types d'organismes, tantôt l'autre, en alternance dans certains cas¹⁸⁶ ».

La LIR donne une définition des organismes à but non lucratif. Essentiellement, il s'agit de cercles, d'associations et d'organisations assimilées :

- i) qui peuvent être créés à une fin quelconque sauf en vue de réaliser des activités lucratives;
- ii) dont aucun bénéfice n'est payable aux membres ou aux actionnaires (ce qui signifie que tous les bénéfices, si bénéfices il y a, sont conservés par l'organisation pour ses fins);
- iii) qui, de l'avis du ministre, ne sont pas des organismes de bienfaisance¹⁸⁷.

Tout comme les organismes de bienfaisance enregistrés, les organismes à but non lucratif ne paient pas d'impôt sur le revenu¹⁸⁸. La plupart d'entre eux sont enregistrés auprès d'une entité ou dans un registre relevant d'une province.

Terry de March, directeur général de la Direction des organismes de bienfaisance, a expliqué à la Commission qu'il y a au Canada environ 80 000 organismes à but non lucratif et quelque 83 000 organismes de bienfaisance enregistrés¹⁸⁹.

Un organisme à but non lucratif qui ne veut pas devenir un organisme de bienfaisance enregistré peut quand même être exonéré d'impôt par l'ARC. Les donateurs qui adhèrent à une cause ne se laisseront pas forcément décourager par le fait qu'un tel organisme ne soit pas autorisé à délivrer des reçus d'impôt. D'ailleurs, se fondant sur ce qu'il connaît des organismes de bienfaisance sikhs, Blake Bromley donne dans son rapport l'exemple que voici, qui montre que les reçus officiels pour dons de bienfaisance n'ont pas toujours d'importance pour les donateurs :

[Traduction]

En règle générale, les sikhs font des dons anonymes qu'ils mettent dans une grande boîte verrouillée afin que personne ne sache qui a donné quoi. Habituellement, aucun reçu officiel n'est remis, parce que bien des fidèles sont de nouveaux immigrants qui n'ont pas l'habitude d'obtenir des avantages

¹⁸⁶ Témoignage de Terrance Carter, vol. 57, 26 octobre 2007, p. 8375.

¹⁸⁷ *Loi de l'impôt sur le revenu*, art. 149.1(1). Voir le témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7174-7175, et le témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7196.

¹⁸⁸ Rapport de B. Bromley sur le financement du terrorisme et les organismes de bienfaisance, p. 13.

¹⁸⁹ Témoignage de Terry de March, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7161-7162.

fiscaux pour les dons religieux. Cependant, si la plupart des dons d'un gurdwara proviennent de donateurs qui ne se prévalent pas des avantages fiscaux, ce gurdwara n'aura rien à perdre à ne pas être classé comme organisme de bienfaisance. En fait, compte tenu de la difficulté qu'ont les gurdwaras à se faire enregistrer s'ils réalisent des programmes culturels et linguistiques, nous conseillons à certains d'entre eux de ne pas se donner la peine de demander le statut d'organisme de bienfaisance enregistré, car ils jetteraient leur argent par les fenêtres¹⁹⁰.

Beaucoup d'organisations qui seraient disposées à appuyer le financement du terrorisme ne considèrent peut-être pas la délivrance de reçus officiels d'impôt comme une priorité. Leur principal objectif est de servir de moyen « légitime » de recueillir des fonds et de les transférer à l'étranger. La constitution en société donne un caractère légitime aux organisations terroristes qui ont besoin de projeter l'image d'une institution respectable¹⁹¹. En outre, un organisme à but non lucratif peut se désigner comme organisme de bienfaisance, même s'il n'est pas enregistré comme tel. Dans son témoignage, M. Duff a déclaré qu'un organisme à but non lucratif [traduction] « peut certainement obtenir des fonds et donner l'impression qu'il est un organisme de bienfaisance légitime simplement en se faisant passer pour tel¹⁹² ». Même si un organisme à but non lucratif ne se donne pas le titre d'organisme de bienfaisance, le simple fait d'être un OBNL peut inciter le public à le considérer comme un organisme légitime.

Ron Townshend, registraire du registre de la Colombie-Britannique, a dit dans son témoignage que la législation régissant les organismes à but non lucratif est à peu près la même dans toutes les provinces¹⁹³. Il a aussi parlé de l'absence quasi totale de surveillance des OBNL :

[Traduction]

J'ai posé la question à mes homologues dans l'ensemble du pays, car je voulais savoir combien ils passaient de temps à travailler avec les organismes à but non lucratif. Quelques-uns leur consacraient un certains temps, mais en fait la plupart leur consacraient très peu de temps. Essentiellement, ils sont d'avis que ça ne fait pas partie de leur mandat et laissent les organismes s'occuper eux-mêmes de leurs affaires, aller devant les tribunaux, etc.¹⁹⁴.

190 Rapport de B. Bromley sur le financement du terrorisme et les organismes de bienfaisance, p. 14.

191 Témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7197, 7208.

192 Témoignage de David Duff, vol. 85, 29 novembre 2007, p. 10910.

193 Témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7205.

194 Témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7199.

Le rôle d'un registraire provincial consiste notamment à s'assurer que les organismes à but non lucratif respectent les lois provinciales qui s'appliquent à elles ainsi qu'à leur fournir de l'aide en matière d'enregistrement¹⁹⁵. Ron Townshend a expliqué que son équipe compte quatre employés à temps plein affectés aux OBNL¹⁹⁶. En qualité de registraire, il examine les demandes et les actes constitutifs, mais non les règlements administratifs des OBNL qui veulent s'inscrire dans le registre provincial des sociétés.

Ce ne sont pas toutes les provinces qui exigent que les OBNL communiquent leurs règlements administratifs au registraire¹⁹⁷. M. Townshend a dit estimer qu'il ne lui revenait pas de s'immiscer dans les affaires internes des OBNL¹⁹⁸. Le registraire de la Colombie-Britannique a des pouvoirs d'enquête très limités à l'égard de ces organismes¹⁹⁹. Il peut délivrer un certificat attestant que l'OBNL respecte les exigences relatives à l'information à produire, même si cela ne veut pas nécessairement dire que sa conduite est irréprochable²⁰⁰. Un sondage mené auprès de toutes les instances responsables a révélé que les OBNL ne font pas l'objet d'examen ou de contrôles plus stricts dans les autres provinces et territoires.

M. Townshend a expliqué qu'il y a passablement de confusion en Colombie-Britannique à propos des organismes à but non lucratif²⁰¹, qui ne sont pas toujours constitués en société et pas toujours de la province :

[Traduction]

Je dois dire qu'il y a parfois passablement de confusion dans le public, entre autres, au sujet du rôle du registraire, des distinctions entre tous ces types de sociétés et de ce que change le statut d'organisme de bienfaisance enregistré²⁰².

Cette confusion est en partie due au fait qu'en Colombie-Britannique, il n'existe aucun ministère ou organisme gouvernemental responsable de l'ensemble des renseignements sur les organismes à but non lucratif²⁰³. En général, les administrations provinciales ne font que confirmer l'enregistrement.

Dans son témoignage, M. Townshend a révélé que quelque 658 OBNL extra-provinciaux œuvraient en Colombie-Britannique, dont 375 étaient

195 Témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7197.

196 Témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7195.

197 Témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7198-7199.

198 Témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7199.

199 Témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7199. R. Townshend estime être allé plus loin que ses prédécesseurs à cet égard.

200 Témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7197.

201 Témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7200.

202 Témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7197-7198.

203 Témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7198.

enregistrés sous le régime fédéral et 150, sous le régime d'une autre province. Les autres OBNL étaient de l'étranger²⁰⁴. En règle générale, les OBNL étrangers peuvent décider de s'enregistrer ou non en Colombie-Britannique. Par exemple, un organisme de bienfaisance ou un OBNL du Japon peut mener des activités en Colombie-Britannique sans être enregistré dans cette province. M. Townshend a déclaré que, comme registraire, il a le pouvoir de forcer les OBNL extra-provinciaux à s'enregistrer en Colombie-Britannique, mais qu'il n'a jamais exercé ce pouvoir²⁰⁵.

Ron Townshend compare le processus d'enregistrement des OBNL à un « labyrinthe »²⁰⁶. Lorsqu'un OBNL veut s'enregistrer comme organisme de bienfaisance, on le renvoie à l'ARC. Ce même OBNL peut ensuite se faire inscrire comme OBNL provincial dans le registre des sociétés de la Colombie-Britannique²⁰⁷. Même si l'ARC révoque l'enregistrement de l'OBNL, celui-ci peut demeurer enregistré à l'échelle provinciale²⁰⁸ et peut encore se présenter comme organisme de bienfaisance (même s'il ne peut pas délivrer de reçus officiels).

Au Canada, il n'y a pas d'identificateur unique des OBNL qui permettrait de faire une recherche à l'échelle du pays pour recenser les organisations existantes. Toutefois, certaines provinces appliquent aux OBNL le système fédéral de numéros d'identification des entreprises (pour les entités de régime fédéral). On se penchera semble-t-il sur la possibilité d'étendre cette façon de faire²⁰⁹. Selon M. Townshend, la Direction des organismes de bienfaisance a communiqué avec les fonctionnaires du registre de la Colombie-Britannique pour discuter de l'établissement d'un processus commun pour les OBNL qui demandent le statut d'organisme de bienfaisance enregistré²¹⁰. La mise en place d'un système commun pourrait à tout le moins éliminer une partie de la confusion qui entoure le statut et l'enregistrement des OBNL.

Ron Townshend a dit connaître vaguement le processus d'inscription des organisations terroristes, mais ne pas avoir eu affaire aux listes établies²¹¹. Il a précisé que la Commission était la première à lui avoir posé des questions, en qualité de registraire, sur les questions de financement du terrorisme²¹². Il a ajouté que [traduction] « la plupart du temps, nous ne nous occupons pas de ça, ou du moins nous ne l'avons pas fait jusqu'ici²¹³ », et que les registraires de l'ensemble du pays forment un groupe fermé qui se réunit annuellement mais qui, à ce moment-là, n'avait pas encore discuté du financement du terrorisme²¹⁴.

204 Témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7200-7201.

205 Témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7201.

206 Témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7201.

207 Témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7204.

208 Témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7216.

209 Témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7203.

210 Témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7206.

211 Témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7212.

212 Témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7207.

213 Témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7208.

214 Témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7209.

M. Townshend a aidé des enquêteurs de la GRC dans leurs investigations sur certains OBNL²¹⁵. Il s'est dit tout à fait disposé à participer à l'examen des questions de financement du terrorisme si la province le lui demandait.

Le fait, pour un organisme, de conserver son statut d'OBNL réduit la surveillance qu'exerce le gouvernement à l'égard de ses activités et limite les contrôles effectués quant à la façon dont il utilise ses fonds. Par exemple, les OBNL peuvent exercer des activités à des fins politiques ou autres interdites aux organismes de bienfaisance enregistrés. Blake Bromley est allé dans le même sens lors de son témoignage :

[Traduction]

[Lorsqu'un] OBNL ne délivre pas de reçus officiels, il est assujéti à un contrôle réglementaire beaucoup moins strict pour ce qui est de la façon dont il utilise ses fonds. Je ne crois pas que ce soit déraisonnable, mais il demeure que les OBNL peuvent alors verser à loisir des subventions : ils n'ont qu'à faire un chèque à une organisation non exclusive quelconque à l'échelle internationale, sans s'inquiéter de la question des conventions de mandat. Ils n'ont pas non plus à respecter les mêmes obligations en matière de responsabilisation à l'égard des fonds, et on ne leur impose pas de restrictions associées aux fins de bienfaisance. Tout ce qui se fait dans l'intérêt public, au sens le plus large du terme, est admis²¹⁶.

Dans le document qu'il a rédigé pour la Commission, Blake Bromley s'est dit préoccupé par le fait qu'on fasse abstraction des OBNL dans la lutte contre le financement du terrorisme :

[Traduction]

À mon avis, dans le débat sur la possibilité que le cadre juridique du Canada facilite le financement du terrorisme, on a accordé trop d'importance à la situation fiscale favorable des organismes de bienfaisance enregistrés et pas suffisamment à la situation des organismes à but non lucratif²¹⁷.

David Duff a quant à lui encouragé une plus grande collaboration fédérale-provinciale dans la réglementation à la fois des OBNL et des organismes de bienfaisance :

²¹⁵ Témoignage de Ron Townshend, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7207-7208.

²¹⁶ Témoignage de Blake Bromley, vol. 67, 26 octobre 2007, p. 8431-8432.

²¹⁷ Rapport de B. Bromley sur le financement du terrorisme et les organismes de bienfaisance, p. 13.

Étant donné que le règlement fédéral s'applique seulement aux organismes de bienfaisance qui veulent obtenir le statut d'organisme de bienfaisance enregistré ou bien qui l'ont déjà obtenu, au demeurant, pas aux organismes qui ne présentent pas de demande d'enregistrement ou aux autres organisations sans but lucratif ou bénévoles, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient examiner les initiatives conjointes devant être prises afin de mettre sur pied un régime de réglementation plus complet pour les organismes de bienfaisance et autres organisations sans but lucratif et bénévoles, abstraction faite de leur statut en [sic] égard à la LIR²¹⁸.

Plusieurs mois après le témoignage de Ron Townshend, un article du *Globe and Mail* indiquait que son bureau avait commencé à examiner en détail les dossiers de certaines organisations afin de vérifier si elles avaient des liens avec le terrorisme [traduction] : « Nous avons commencé à surveiller les organisations qui se constituent en société afin de déterminer si les Nations Unies ou le gouvernement les considèrent comme des organisations terroristes²¹⁹. »

6.7 Constatations de l'évaluation mutuelle 2008 du GAFI à propos des organismes de bienfaisance

Les recommandations spéciales sur le financement du terrorisme formulées par le GAFI en 2004 invitaient les pays à évaluer la pertinence de leurs lois et règlements visant les entités qui peuvent servir au financement du terrorisme²²⁰. L'évaluation mutuelle du Canada faite par le GAFI en 2008 portait sur la réglementation du secteur de la bienfaisance au Canada²²¹, évaluation à la suite de laquelle le Canada s'est vu attribuer la cote « En grande partie conforme ». Le GAFI a expliqué le fonctionnement du régime canadien, a établi que les mesures prises à l'égard des OBNL pourraient constituer une lacune et a fait les recommandations suivantes :

[Traduction]

Le Canada a pris d'importantes mesures afin de mettre en œuvre la recommandation spéciale VIII [du GAFI] relativement aux organismes de bienfaisance enregistrés, que le GAFI

²¹⁸ Rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 280.

²¹⁹ Robert Matas, « Provinces to watch charities for links to terror groups » (Les provinces surveilleront les organismes de bienfaisance pour détecter les liens avec des groupes terroristes), *The Globe and Mail* (le 5 février 2008), en ligne : The Globe and Mail <http://www.theglobeandmail.com/servlet/Page/document/v5/content/subscribe?user_URL=http://www.theglobeandmail.com%2Fservlet%2Fstory%2FLAC.20080205.BCREGISTRY05%2FTPStory%2FNational&ord=3350358&brand=theglobeandmail&force_login=true> (consulté le 3 mars 2009).

²²⁰ Recommandation spéciale VIII du GAFI : Organismes à but non lucratif.

²²¹ Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, paras. 1411-1441.

considère comme le secteur le plus à risque selon les évaluations du risque qu'il a effectuées. En effet, un bon nombre d'organismes à but non lucratif ne sont pas visés par les mesures actuelles fondées sur l'évaluation du risque, mais le Canada devrait continuer à surveiller les risques dans leur cas également. Le Canada devrait améliorer les mécanismes existants de coordination entre les autorités compétentes, particulièrement ceux qui assurent le lien entre l'ARC et les responsables de l'inscription sur les listes et des requêtes de blocage des actifs. Encore une fois, le Canada devrait se pencher sur la capacité de l'ARC et de CANAFE à échanger de l'information avec les autorités chargées de l'application de la loi dans le secteur des organismes à but non lucratif²²².

6.8 Critiques et difficultés associées à l'approche adoptée par le Canada pour lutter contre le financement du terrorisme dans le secteur de la bienfaisance

6.8.1 Possibilité que le système aille trop loin

MM. Bromley et Carter ont tous deux souligné dans leur témoignage qu'il est maintenant plus difficile de faire enregistrer un organisme de bienfaisance en raison des nouvelles exigences imposées par l'ARC.

Terrance Carter a parlé des notes interprétatives de la recommandation spéciale VIII du GAFI et a insisté sur le fait que la législation en matière de lutte contre le financement du terrorisme ne devrait ni déstabiliser ni décourager les activités de bienfaisance légitimes²²³. Dans le document qu'il a rédigé à l'intention de la Commission, il a aussi fait des commentaires en ce sens :

[Traduction]

[B]ien que la législation antiterroriste canadienne résulte avant tout d'un éventail complexe d'initiatives, de conventions et d'ententes multilatérales internationales qui définissent les exigences rigoureuses que les organismes de bienfaisance doivent respecter, ces mêmes exigences mettent à tout le moins en lumière la nécessité d'assurer l'équilibre entre la lutte contre le financement du terrorisme et la pérennité des programmes de bienfaisance légitimes. Mentionnons en particulier que, dans un document stratégique important sur la surveillance internationale du secteur de la bienfaisance, le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux

²²² Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 1442. Voir aussi la page 306 du même document.

²²³ Témoignage de Terrance Carter, vol. 67, 26 octobre 2007, p. 8376.

(GAFI) rappelle à ses membres que les « mesures adoptées par les pays pour protéger le secteur des OBNL contre toute utilisation abusive ne doivent ni déstabiliser ni décourager les activités caritatives légitimes » et qu'il faut « éviter dans toute la mesure du possible que les mesures prises [...] aient un impact négatif sur les bénéficiaires innocents et légitimes des activités caritatives »²²⁴.

6.8.2 Statut et cadre juridique de l'ARC

La Commission a lu et entendu une multitude de points de vue, autant dans les témoignages que dans les documents produits, sur le bien-fondé de confier la réglementation des organismes de bienfaisance à l'ARC. Pour Blake Bromley, l'ARC ne devrait pas réglementer ces organismes. L'Agence est principalement chargée de la réglementation du régime fiscal canadien. C'est le modèle de l'« organisme de réglementation fiscale ». Par contre, la Commission de surveillance des activités des organismes de bienfaisance d'Angleterre et du pays de Galles a été créée expressément pour réglementer les organismes de bienfaisance. Elle a des pouvoirs plus étendus que ceux de l'ARC pour ce qui est de réglementer et surveiller les organismes de bienfaisance et d'imposer des sanctions en cas de contravention à la loi. Le modèle canadien de l'organisme de réglementation fiscale (fondé sur l'impôt) a également d'autres désavantages :

- Les considérations d'ordre fiscal peuvent aller à l'encontre des intérêts des organismes de bienfaisance et susciter de la méfiance envers le gouvernement;
- La nécessité d'assurer la confidentialité peut nuire aux activités de réglementation et miner l'efficacité des mesures de lutte contre le financement du terrorisme.

Toutefois, Kenneth Dibble, de la Commission de surveillance des activités des organismes de bienfaisance d'Angleterre et du pays de Galles, a déclaré pour sa part qu'un modèle fondé sur l'impôt qui prévoit des allègements fiscaux (comme celui du Canada) avait certains avantages comparativement à la formule de la commission de surveillance, dont la capacité de révoquer l'enregistrement et de retirer les avantages fiscaux²²⁵.

²²⁴ Rapport de T. Carter sur les répercussions de la législation antiterroriste pour les organismes de bienfaisance canadiens, p. 2-3.

²²⁵ Témoignage de Kenneth Dibble, vol. 59, 9 octobre 2007, p. 7328. K. Dibble a déclaré [traduction] : « une des différences importantes a déjà fait l'objet de discussions; il s'agit de la révocation de l'enregistrement ou du statut d'un organisme de bienfaisance comme mesure d'exécution et [...] beaucoup de gens m'ont demandé pourquoi la commission ne pouvait pas radier un organisme du registre à cause de son mauvais dossier. On pourrait soutenir que c'est là une lacune de notre système. Le modèle nord-américain, qui prévoit une certaine capacité de retirer des avantages fiscaux ou peut-être même la révocation de l'enregistrement d'une organisation contrevenante, est un moyen plus rapide, plus efficace et plus rentable de régler le problème. »

À l'ARC, la Direction des organismes de bienfaisance n'a pas d'autre choix que d'appliquer les règles générales et les méthodes qui découlent du modèle de l'organisme de réglementation fiscale. Dans son rapport, M. Bromley a dit non seulement qu'il doutait que l'ARC soit la mieux placée pour réglementer les organismes de bienfaisance²²⁶, mais aussi que le recours à ce modèle pourrait nuire aux relations avec ces organismes :

[Traduction]

L'ARC a également de la difficulté à établir des relations solides avec les organismes de bienfaisance. En effet, il s'agit d'un organisme de perception de l'impôt qui sait que son mandat en matière de réglementation du secteur de la bienfaisance est de protéger l'assiette fiscale²²⁷.

Lors des audiences de la Commission, il a été question des différentes fonctions des organismes de réglementation. Dans son témoignage, M. Duff a parlé de la grande confiance qui règne entre les organismes de bienfaisance et la Commission de surveillance au Royaume-Uni :

[Traduction]

Je crois que l'on considère en général que la Commission de surveillance des activités des organismes de bienfaisance du Royaume-Uni jouit dans une bonne mesure de la confiance de ces organismes. Je ne veux blâmer personne, mais l'ARC se préoccupe d'abord des avantages d'ordre fiscal. [...] Elle sera toujours en rapport d'opposition [...] [avec le secteur de la bienfaisance]²²⁸.

Mark Sidel a fait des commentaires semblables dans un rapport qu'il a rédigé pour la Commission. Ce document comprend une analyse détaillée de l'expérience fructueuse qu'a eue le Royaume-Uni avec sa commission de surveillance des activités des organismes de bienfaisance²²⁹.

Dans son rapport, M. Duff explique aussi le rôle limité que l'ARC peut jouer en raison de la répartition fédérale des pouvoirs :

Comme la compétence du gouvernement fédéral en matière d'organismes de bienfaisance se limite à l'octroi d'avantages fiscaux en vertu de la LIR, ses efforts de réglementation dans

²²⁶ Rapport de B. Bromley sur le financement du terrorisme et les organismes de bienfaisance, p. 7.

²²⁷ Rapport de B. Bromley sur le financement du terrorisme et les organismes de bienfaisance, p. 19.

²²⁸ Témoignage de David Duff, vol. 85, 29 novembre 2007, p. 10908.

²²⁹ Rapport de M. Sidel sur le financement des activités terroristes et les organisations caritatives, p. 186-203.

ce secteur révèlent une tendance à mettre l'accent sur les contrôles et les enquêtes en vue d'évaluer l'admissibilité aux avantages fiscaux, plutôt que de fournir des conseils et de l'appui aux organismes de bienfaisance pour qu'ils exercent leurs activités de manière à s'acquitter de leurs obligations légales et à réaliser leurs fins de bienfaisance²³⁰.

Selon M. Duff, au cours des dernières années, on a accordé plus d'importance aux initiatives fédérales de prestation de conseils et de services de soutien aux organismes de bienfaisance, entre autres le Programme d'aide et de partenariat de la Direction des organismes de bienfaisance²³¹. Néanmoins, l'ARC risque toujours de s'attacher davantage à faire respecter les règles fiscales qu'à fournir un appui aux organismes de bienfaisance.

Terry de March, le directeur général intérimaire de la Direction des organismes de bienfaisance à l'ARC, a toutefois nié que l'Agence ait été fermement encouragée à récupérer des avantages fiscaux, plutôt qu'à aider les organismes de bienfaisance à se conformer à la loi²³². Par exemple, la Direction n'a jamais utilisé comme point de référence les sommes correspondant aux déductions d'impôt qui, selon Statistique Canada, constituaient des « recettes perdues ».

6.8.2.1 Modèle de l'organisme de réglementation fiscale et confidentialité

Blake Bromley faisait valoir dans son rapport que les dispositions en matière de confidentialité liant un organisme de réglementation fiscale comme l'ARC pouvaient nuire à l'efficacité de la lutte contre le financement du terrorisme²³³.

En dépit de l'élargissement des paramètres de communication que permet la LIR depuis l'adoption du projet de loi C-25, cette loi empêche toujours l'ARC de communiquer certains renseignements qui pourraient servir à la lutte contre le financement du terrorisme. Au contraire, la Commission de surveillance des activités des organismes de bienfaisance d'Angleterre et du pays de Galles publie sur son site Web des exemples de cas où elle a fait enquête sur des organismes de bienfaisance enregistrés pour différentes raisons, y compris des allégations de participation au terrorisme. En juin 2008, vingt rapports figuraient sur le site de la Commission de surveillance. Dans un rapport sur une des enquêtes publié en 2008, la Commission de surveillance précisait entre autres la raison sociale et les activités de l'organisme de bienfaisance en général, ses préoccupations, le moment où elle avait entrepris son enquête, les questions à l'étude, la durée de l'enquête, les constatations faites, les mesures de réglementation prises, les répercussions de son intervention, les ressources affectées à l'enquête, les mesures qu'ont dû prendre les fiduciaires de l'organisme de bienfaisance

²³⁰ Rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 237.

²³¹ Rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 238.

²³² Témoignage de Terry de March, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7182.

²³³ Rapport de B. Bromley sur le financement du terrorisme et les organismes de bienfaisance, p. 16.

et, enfin, les « leçons » que les autres organismes de bienfaisance devaient retenir²³⁴.

La LIR limite à ce qui suit les renseignements qui peuvent être fournis à une personne au sujet d'un organisme de bienfaisance :

- a) une copie des statuts régissant l'organisme, y compris l'énoncé de sa mission;
- b) les renseignements que l'organisme a fournis au ministre selon le formulaire prescrit au moment de sa demande d'enregistrement sous le régime de la présente loi [LIR];
- c) le nom des personnes qui sont ou ont été les administrateurs de l'organisme et la durée de leur mandat;
- d) une copie de l'avis de l'enregistrement, y compris les conditions et avertissements;
- e) en cas de révocation ou d'annulation de l'enregistrement de l'organisme, une copie de tout ou partie d'une lettre envoyée à l'organisme par le ministre, ou pour son compte, indiquant la raison de la révocation ou de l'annulation;
- f) les états financiers à produire avec la déclaration de renseignements visée au paragraphe 149.1(14);
- g) une copie de tout ou partie d'une lettre ou d'un avis envoyé à l'organisme par le ministre au sujet d'une suspension prévue à l'article 188.2 ou d'une cotisation concernant un impôt ou une pénalité à payer sous le régime de la présente loi [LIR], à l'exception d'une cotisation concernant une somme à payer en vertu du paragraphe 188(1.1) ;
- h) toute demande de désignation ou d'approbation que l'organisme présente en vertu des paragraphes 149.1(6.3), (7), (8) ou (13), ainsi que les renseignements présentés à l'appui de cette demande²³⁵.

6.8.2.2 Éventail plus restreint de sanctions ou de mesures de redressement à la disposition de l'ARC

Parce que les organismes de bienfaisance sont de compétence provinciale à bien des égards, l'ARC ne peut pas retirer les fiduciaires d'un organisme ni nommer

²³⁴ Voir l'exemple de la Newham Foursquare Church, en ligne : United Kingdom Charity Commission <<http://www.charity-commission.gov.uk/investigations/inquiryreports/newham4.asp>> (consulté le 6 juin 2008).

²³⁵ Loi de l'impôt sur le revenu, art. 241(3.2).

des administrateurs. Sur ce plan, l'ARC a moins de pouvoirs que la Commission de surveillance des activités des organismes de bienfaisance d'Angleterre et du pays de Galles. Cependant, l'ARC peut maintenant imposer un plus large éventail de sanctions qu'auparavant. Plusieurs sanctions intermédiaires ont ainsi été introduites en 2005, ce qui lui donne plus de marge de manœuvre pour traiter avec les organismes qui sont présumés contrevenants, y compris ceux qui sont impliqués dans le terrorisme ou le financement du terrorisme.

6.8.2.3 Nouvel organe de réglementation des organismes de bienfaisance?

Certaines parties qui ont comparu devant la Commission ont réclamé un nouvel organe de réglementation des organismes de bienfaisance au Canada. L'Association des familles des victimes d'Air India, par exemple, a recommandé que le Canada songe à adopter le modèle de la Commission de surveillance des activités des organismes de bienfaisance :

[Traduction]

Le gouvernement fédéral devrait collaborer avec les provinces et les territoires en vue de réformer le cadre canadien de réglementation des organismes de bienfaisance et des organismes à but non lucratif. Il conviendrait de s'aligner, dans la mesure du possible, sur les compétences, la structure, les pouvoirs et les modes de fonctionnement de la Commission de surveillance des activités des organismes de bienfaisance d'Angleterre et du pays de Galles²³⁶.

M. Sidel a quant à lui résumé les avantages du modèle du Royaume-Uni dans son rapport : « la Commission de surveillance des activités des organisations caritatives [organismes de bienfaisance] emploie une vaste gamme d'outils d'enquête et de réglementation pour répondre aux inquiétudes concernant les liens que pourraient entretenir des organisations caritatives avec le terrorisme²³⁷. » En outre, la IN-AICCA²³⁸ a recommandé que le gouvernement fédéral, [traduction] « de concert avec les organismes de réglementation provinciaux, adopte l'approche de la Commission de surveillance des activités des organismes de bienfaisance du Royaume-Uni afin d'avoir à sa disposition un vaste éventail de mesures d'enquête et de réglementation²³⁹ ».

Dans son rapport à l'intention de la Commission, M. Duff a parlé des problèmes constitutionnels associés à la réglementation des organismes de bienfaisance au Canada. Selon lui, le gouvernement fédéral et les provinces pourraient

²³⁶ *Where is Justice?* AIVFA Final Written Submission – Commission of Inquiry into the Investigation of the Bombing of Air India Flight 182, 29 février 2008, p. 159.

²³⁷ Rapport de M. Sidel sur le financement des activités terroristes et les organisations caritatives, p. 228.

²³⁸ Submissions of the Family Members of the Crew Victims of Air India Flight 182 and Indian Nationals, Air India Cabin Crew Association, Sanjay Lazar and Aleen Quraishi [Observations de la IN-AICCA].

²³⁹ Observations de la IN-AICCA, p. 46.

conjointement déléguer leurs pouvoirs à un organisme de réglementation et ainsi éviter une division des responsabilités qui porte à confusion :

[L]es gouvernements fédéral et provinciaux devraient envisager des dispositions subsidiaires afin de favoriser un régime de réglementation des organismes de bienfaisance plus robuste comportant, au minimum, un certain échange d'information au sujet des organismes de bienfaisance, ainsi qu'une mesure plus ambitieuse, soit l'éventuelle délégation des pouvoirs qu'exercent le fédéral et les provinces sur les organismes de bienfaisance à un organisme administratif qui détiendrait toute une gamme de pouvoirs de contrôle et de réglementation²⁴⁰.

M. Duff a aussi recommandé que des mesures soient prises afin que les organismes de bienfaisance et les OBNL soient considérés comme des alliés dans la lutte contre le terrorisme :

[Traduction]

L'autre objectif stratégique, à mon sens, est de fournir un appui aux organismes de bienfaisance et à d'autres organisations bénévoles afin qu'ils puissent fonctionner adéquatement. J'estime qu'ils doivent être considérés [...] comme des alliés dans la lutte mondiale contre le terrorisme, pour la plupart, plutôt que comme des ennemis potentiels ou des suspects; ce sont des alliés à bien des égards parce qu'ils favorisent la solidarité sociale²⁴¹.

L'ARC s'est penchée sur la réforme possible du secteur de la bienfaisance dans le cadre de son Initiative sur le secteur bénévole et communautaire²⁴², et a brièvement examiné le modèle du Royaume-Uni.

6.8.3 Nécessité de guider les organismes de bienfaisance

Certains organismes de bienfaisance canadiens estiment qu'ils sont laissés à eux-mêmes devant un cadre qu'ils ne comprennent pas toujours parfaitement.

Terrance Carter a mentionné dans son rapport que les organismes de bienfaisance enregistrés pourraient être touchés malgré eux par la nouvelle législation visant à lutter contre le terrorisme et le financement du terrorisme.

²⁴⁰ Rapport de D. Duff sur les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme, p. 280.

²⁴¹ Témoignage de David Duff, vol. 85, 29 novembre 2007, p. 10891.

²⁴² Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « Initiative sur le secteur bénévole et communautaire », en ligne : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada <http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/epi-ibdrp/hrdb-rhbd/archive/vsi-isbc/description_f.asp> (consulté le 3 mars 2009). Voir également le témoignage de Blake Bromley, vol. 67, 26 octobre 2007, p. 8448.

Les dispositions du *Code criminel* qui portent sur la question créent à ses yeux un « super *Code criminel* ». Presque tous les organismes de bienfaisance, surtout ceux qui exercent des activités à l'étranger, pourraient se retrouver à la merci de ces dispositions²⁴³. M. Carter a ajouté que les organismes de bienfaisance avaient une très longue « courbe d'apprentissage » avant de pouvoir comprendre le système de financement du terrorisme²⁴⁴. Il n'avait encore vu aucun organisme de bienfaisance dont les dirigeants connaissaient les exigences applicables aux organismes exerçant des activités à l'échelle internationale²⁴⁵.

De son côté, M. Sidel a formulé dans son rapport des commentaires sur les difficultés que bon nombre d'organismes de bienfaisance rencontrent en essayant de se conformer aux pratiques exemplaires américaines. Il a expliqué que le Trésor américain avait dû abolir des lignes directrices élaborées en 2002 parce que bien des gens jugeaient qu'elles énonçaient des normes irréalistes. De nouvelles lignes directrices ont été publiées en 2005, mais selon lui, le secteur des organismes à but non lucratif « craint toujours grandement que les soi-disant « pratiques exemplaires volontaires » constituent en fait une loi dissimulée²⁴⁶ ».

L'établissement de nouvelles lignes directrices, ou directives, à l'intention des organismes de bienfaisance canadiens recueille un certain appui. Par exemple, Terrance Carter a fait la recommandation suivante :

[Traduction]

L'Agence du revenu du Canada devrait, en consultation avec le secteur des organismes de bienfaisance, élaborer et mettre en place des lignes directrices « canadiennes » sur les pratiques exemplaires, afin d'aider les organismes de bienfaisance et les organismes de bienfaisance enregistrés à faire preuve de diligence raisonnable²⁴⁷.

Le Sous-comité de la Chambre des communes sur la revue de la *Loi antiterroriste* a fait une recommandation très similaire²⁴⁸ :

243 Rapport de T. Carter sur les répercussions de la législation antiterroriste pour les organismes de bienfaisance canadiens, p. 6-24.

244 Témoignage de Terrance Carter, vol. 67, 26 octobre 2007, p. 8397.

245 Ces exigences sont énoncées dans le document du Trésor des États-Unis sur les pratiques exemplaires pour les organismes de bienfaisance situés aux États-Unis et ont été intégrées par renvoi dans les exigences de l'ARC applicables aux organismes de bienfaisance du Canada. Témoignage de Terrance Carter, vol. 67, 26 octobre 2007, p. 8401; *U.S. Department of the Treasury Anti-Terrorist Financing Guidelines: Voluntary Best Practices for U.S. – Based Charities*, en ligne : US Department of the Treasury <http://www.treasury.gov/offices/enforcement/key-issues/protecting/docs/guidelines_charities.pdf> (consulté le 3 mars 2009).

246 Rapport de M. Sidel sur le financement des activités terroristes et les organisations caritatives, p. 207.

247 Rapport de T. Carter sur les répercussions de la législation antiterroriste pour les organismes de bienfaisance canadiens, p. 43.

248 Voir la recommandation 28 du rapport de la Chambre des communes sur la *Loi antiterroriste*, p. 43.

De telles directives s'appuieraient sur l'expérience des demandeurs et des organismes de bienfaisance canadiens pour ce qui est d'effectuer des évaluations avec une diligence raisonnable dans le contexte canadien, en particulier lorsque ces organismes ne disposent que d'une expertise et de ressources limitées pour les mener à bien. Ces directives devraient contenir à la fois des politiques générales et des listes de vérification que pourraient appliquer les demandeurs et les organismes de bienfaisance enregistrés pour réaliser leurs évaluations avec une diligence raisonnable²⁴⁹.

6.8.4 Mesures de sensibilisation de l'ARC

L'ARC entretient des relations avec des organismes de bienfaisance nationaux et internationaux. Elle est donc particulièrement bien placée pour obtenir de l'information susceptible d'aider à contrer le terrorisme et le financement du terrorisme. Rien dans la loi ne semble empêcher la Direction des organismes de bienfaisance de mener plus d'activités de sensibilisation dans les communautés vulnérables et de renforcer les liens qui existent déjà.

Même si, en raison de limites constitutionnelles, la Direction des organismes de bienfaisance ne dispose pas d'une multitude d'outils, elle pourrait, comme le fait la Commission de surveillance des activités des organismes de bienfaisance d'Angleterre et du pays de Galles, jouer un rôle plus important au niveau de la collectivité et, peut-être, être vue davantage comme une alliée qui peut fournir en temps opportun des renseignements utiles au public. La mise en œuvre d'un programme de sensibilisation « sur le terrain », particulièrement dans les communautés plus vulnérables par rapport au financement du terrorisme et plus susceptibles d'être exploitées, pourrait réduire les risques que des membres de ces communautés soient assimilés par des groupes extrémistes²⁵⁰.

6.8.5 Élargissement du pouvoir de communication de l'ARC

Actuellement, selon l'article 241(3.2) de la LIR, l'ARC peut publier certains renseignements concernant les organismes de bienfaisance enregistrés à un moment donné. M. Duff a suggéré qu'il serait approprié de divulguer les renseignements sur un organisme qui demande à être enregistré comme organisme de bienfaisance²⁵¹. L'ARC pourrait alors diffuser, sur son site Web ou par un autre moyen, les mêmes renseignements sur les demandeurs du statut

249 Rapport de la Chambre des communes sur la Loi antiterroriste, p. 43.

250 Rapport de B. Bromley sur le financement du terrorisme et les organismes de bienfaisance, p. 17.

251 Témoignage de David Duff, vol. 85, 29 novembre 2007, p. 10906.

d'organisme enregistré que sur les organismes déjà enregistrés. Ainsi, le public et les communautés étrangères au Canada auraient accès à plus d'informations. C'est donc dire que les citoyens et les communautés, et pas seulement l'ARC, pourraient suivre ce que font les organismes qui demandent l'enregistrement, tout comme ils peuvent le faire dans le cas des organismes de bienfaisance enregistrés.

VOLUME CINQ

FINANCEMENT DU TERRORISME

CHAPITRE VII : RECHERCHE DE SOLUTIONS AUX DIFFICULTÉS LIÉES AU FINANCEMENT DU TERRORISME

7.1 Introduction

Réprimer le terrorisme en s'attaquant aux activités de financement qui le soutiennent n'est pas une tâche de tout repos. Le coût d'un acte de terrorisme en soi est parfois peu élevé. En effet, on estime à moins de 10 000 \$ le coût direct de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, qui a fait 329 morts; par contre, le soutien du complot qui a conduit à l'acte a vraisemblablement coûté plus cher. Les attentats à la bombe de 2004 commis contre des trains à Madrid qui ont fauché 191 vies auraient coûté 15 000 €, mais c'est sans compter les coûts substantiels rattachés à l'organisation.

Le financement du terrorisme est également complexe. Les sommes, relativement faibles, proviennent de nombreuses sources : campagnes de financement, extorsion, recours à des organismes de bienfaisance, contributions tirées de revenus d'emploi et d'affaires légitimes, produits de la criminalité et aide directe de l'État. Il y a également de nombreux moyens, quasi indétectables, de faire passer des fonds. La Commission chargée de se pencher sur les événements du 11 septembre a conclu notamment que [traduction] « tenter de priver les terroristes de moyens financiers, c'est comme essayer d'attraper une espèce quelconque de poisson en vidant l'océan¹ ».

Il est impossible de connaître vraiment l'ampleur du financement du terrorisme au Canada. Pour le seul exercice 2006-2007, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) a communiqué à d'autres organismes 33 cas impliquant 200 millions de dollars d'opérations douteuses qui auraient pu servir à des activités terroristes ou à l'exécution d'autres menaces pour la sécurité du Canada. Il a aussi divulgué huit cas comportant des opérations douteuses qui auraient pu cacher du blanchiment d'argent, du financement du terrorisme ou d'autres menaces pour la sécurité du Canada. La valeur monétaire de ces huit cas se chiffrait à 1,6 milliard de dollars². Même si un faible pourcentage de ces opérations douteuses avaient vraiment servi

¹ National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (Commission nationale sur les attaques terroristes contre les États-Unis), *The 9/11 Commission Report*, p. 382, en ligne : <<http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>> (consulté le 23 septembre 2009).

² Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, *Rapport annuel 2007 de CANAFE*, p. 8, en ligne : <<http://www.canafe.gc.ca/publications/ar/2007/ar-fra.pdf>> (consulté le 3 juin 2009).

au financement du terrorisme, leur valeur monétaire aurait quand même été importante.

Les groupes de terroristes peuvent réagir rapidement aux efforts de répression du financement du terrorisme dans un secteur, comme dans celui des institutions financières : ils se tournent vers un autre secteur, comme celui des systèmes parallèles de remise de fonds. Un organisme de bienfaisance associé au financement du terrorisme qui voit son enregistrement révoqué pourrait tout simplement se transformer en organisme à but non lucratif et continuer d'acheminer des fonds aux terroristes. Martin Rudner a laissé entendre que, lorsqu'on élabore une stratégie de collecte de renseignements financiers, il faut savoir que [traduction] « le comportement des criminels et des terroristes s'adapte presqu'à l'infini³ ».

La lutte du Canada contre le financement du terrorisme est essentiellement basée sur un modèle de lutte contre le blanchiment d'argent, qui vise les opérations de 10 000 \$ ou plus. Bien qu'il puisse y avoir certains recoupements, le modèle de lutte contre le blanchiment d'argent ne se transpose pas si facilement dans la lutte contre le financement du terrorisme, qui, lui, met souvent en cause des sommes plus modestes et de l'argent propre, c'est-à-dire de l'argent qui ne provient pas de la criminalité. Il est peu probable que les petites sommes qui servent à financer les actes terroristes soient découvertes par CANAFE et l'Agence du revenu du Canada (ARC) dans le cours normal de leurs activités de collecte et de traitement d'information effectuées en vertu de leurs lois constitutives. La législation n'est qu'une des avenues possibles de lutte contre le financement du terrorisme. Il faut aussi que les renseignements sur les terroristes soient à jour et exacts, autrement, de nombreuses opérations de financement du terrorisme pourraient passer inaperçues.

Le Canada n'utilise pas de manière optimale ses ressources pour lutter contre le financement du terrorisme. Ni CANAFE ni l'ARC ne sont suffisamment intégrés dans le flux des renseignements pour arriver à détecter des opérations de financement du terrorisme, pas plus qu'ils ne peuvent fournir au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et à la Gendarmerie royale du Canada (GRC) des renseignements financiers utiles au sujet de cas liés au financement du terrorisme.

Au Canada, il y a eu une seule condamnation dans une affaire de financement du terrorisme, l'affaire Khawaja⁴, qui a fait surface grâce au renseignement de sécurité et à des enquêtes policières, et non pas grâce au travail de CANAFE contre le financement du terrorisme.

³ Martin Rudner « Using Financial Intelligence Against the Funding of Terrorism », *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 19, n° 1 (2006), p. 50 [Article de M. Rudner sur l'utilisation des renseignements financiers].

⁴ *R. c. Khawaja*, [2008] O.J. No. 4244 (Cour supérieure) au para. 133.

De nombreuses études externes d'organismes nationaux et internationaux, tel le Groupe d'action financière (GAFI), ont signalé les lacunes du régime canadien de lutte contre le financement du terrorisme. Ces études ont fait ressortir l'importance de revoir continuellement l'efficacité de toutes les activités visant à combattre le terrorisme.

Même des mesures plus énergiques ciblant le financement du terrorisme ne donneront pas toujours des résultats. Il faut savoir que les criminels qui amassent clandestinement des fonds et les distribuent aux terroristes sont malins et obéissent à une idéologie. Une seule mesure de la part du gouvernement ne peut en venir à bout. Il faut exercer une vigilance de tous les instants et encourager la collaboration entre les organismes.

Il faut voir les mesures de lutte contre le financement du terrorisme comme l'un des volets d'une vaste stratégie de répression du terrorisme. Même si ces mesures ne peuvent stopper les mouvements de fonds, elles peuvent conduire à des renseignements financiers qui pourront révéler des liens entre terroristes, liens qui autrement n'auraient pas été découverts. Ces mesures peuvent aussi produire des éléments de preuve susceptibles de servir dans des poursuites pour financement du terrorisme, qui pourraient déranger les plans des terroristes et permettre de punir ces derniers bien avant la mise à exécution de leur complot.

Les poursuites en matière de financement du terrorisme, comme toute poursuite antiterroriste, sont très difficiles. Elles seront plus faciles à gérer après que les améliorations recommandées dans le volume trois de ce rapport auront été apportées au système de poursuite, à savoir des procureurs experts relevant d'un directeur des poursuites antiterroristes et une méthode plus juste et efficace de décider si la tenue d'un procès équitable exige que des renseignements soient divulgués.

7.2 Indicateurs de rendement actuels et potentiels pour le programme canadien de lutte contre le financement du terrorisme

7.2.1 Nécessité de meilleurs mécanismes d'examen du rendement

On utilise généralement des indicateurs de « rendement » ou de « résultats » pour évaluer des programmes ou des systèmes⁵. Cependant, dans la lutte contre le terrorisme ou contre le financement du terrorisme, il n'est pas toujours facile d'arriver à des résultats concrets.

Il est difficile de prouver qu'un programme de lutte contre le financement du terrorisme a donné des résultats concrets. Des représentants du gouvernement fédéral ont fait valoir la difficulté d'évaluer le rendement d'activités menées en vue d'empêcher qu'un événement se produise plus tard ou en vue de prévenir

⁵ Ailleurs dans le présent chapitre, les indicateurs sont appelés « indicateurs de rendement ».

la perpétration d'actes criminels⁶. Évaluer avec justesse un système visant à combattre un phénomène clandestin est immanquablement difficile. Comme l'a affirmé Keith Morrill, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), [traduction] « personne ne remarque une guerre qui a été évitée⁷ ». Diane Lafleur, du ministère des Finances, a affirmé à peu près la même chose au sujet de l'Initiative canadienne de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes dans son ensemble. Elle a cependant mentionné que certains indicateurs de rendement existaient :

[Traduction]

Il est difficile de mesurer ce qui a pu être évité grâce aux mesures prises, mais il existe d'autres indicateurs, les statistiques, par exemple – le nombre de communications de CANAFE, de saisies effectuées par l'Agence des services frontaliers du Canada, de poursuites, d'arrestations, etc. –, qui pourraient, à mon avis, donner une meilleure idée des résultats positifs de l'Initiative⁸.

Dans son rapport, Nikos Passas a affirmé qu'utiliser les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent pour évaluer les résultats de la lutte contre le financement du terrorisme a l'avantage de donner des statistiques et des chiffres qui peuvent démontrer l'importance du travail effectué par les autorités :

De telles mesures présentaient également l'avantage de quantifier les gestes posés et le succès obtenu : il devenait alors possible de citer le nombre des présumés terroristes incriminés et des comptes fermés, les montants ou les actifs bloqués, le nombre croissant de pays emboîtant le pas, etc.⁹.

Cependant, on ne collecte pas toutes ces statistiques au Canada. Au mieux, on s'emploie à élaborer des mesures quantitatives¹⁰. Dans l'évaluation mutuelle du Canada 2008, le GAFI a accordé au Canada la cote « en grande partie conforme »

⁶ Témoignage de Keith Morrill, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6721-6722; Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7152-7153.

⁷ Témoignage de Keith Morrill, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6721.

⁸ Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6765.

⁹ Nikos Passas, « Comprendre le financement du terrorisme », rapport préparé pour la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, vol. 2 des études de recherche : Le financement du terrorisme, les organisations caritatives et la sécurité aérienne, p. 89 [Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme].

¹⁰ Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6765; Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7153.

pour la collecte de statistiques, mais il a aussi mentionné plusieurs aspects que le Canada devait améliorer¹¹.

Des statistiques plus complètes aideraient à mieux comprendre le programme de lutte contre le financement du terrorisme et faciliteraient les évaluations nationales et internationales des résultats. Comme il a été mentionné lors des audiences de la Commission, on recueillera plus de données qui pourront servir à évaluer les résultats d'ici l'achèvement du cadre d'évaluation du rendement, travail exécuté sous la direction du ministère des Finances.

7.2.2 Nombre de poursuites et de condamnations

Déstabiliser et prévenir les activités terroristes est un objectif important, mais pour le public, le « succès » se mesure tout naturellement par le nombre de poursuites et de condamnations liées au financement du terrorisme. En janvier 2009, plus de sept ans après la promulgation de la *Loi antiterroriste*¹², il n'y avait eu qu'une seule condamnation au Canada dans une cause comportant des accusations en matière de financement du terrorisme; d'autres poursuites en cours pourraient aussi donner lieu à des condamnations.

Si l'on se fie au nombre de poursuites et de condamnations au Canada, il ne semble pas que le programme de lutte contre le financement du terrorisme ait connu un grand succès. Cette absence de poursuites s'explique en partie par les difficultés propres à ce genre de causes ou par le fait que le programme de lutte contre le financement du terrorisme est encore au stade embryonnaire¹³.

Dans la seule poursuite fructueuse à ce jour en matière de financement du terrorisme, soit l'affaire Khawaja, l'acte d'accusation énumérait plusieurs chefs liés au terrorisme, notamment des infractions de soutien au terrorisme et de préparation d'explosifs en vue d'une attaque terroriste. Khawaja a aussi été accusé de deux infractions liées au financement du terrorisme. La première découlait de l'ordre donné à une personne [traduction] « d'ouvrir un compte

11 Groupe d'action financière, *Third Mutual Evaluation on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism – Canada*, 29 février 2008, p. 289, en ligne : <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/5/3/40323928.pdf>> (consulté le 27 janvier 2009) [Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI].

12 L.C. 2001, c. 41.

13 Dans un document préparé pour la Commission, Robert Chesney, professeur à l'Université Wake Forest, a commenté l'efficacité des accusations en matière de financement du terrorisme. Aux États-Unis, de telles accusations font habituellement partie d'un ensemble d'accusations de soutien matériel au terrorisme. Selon M. Chesney, « même si les autorités manquent de preuves pour poursuivre un tel suspect pour des actes de violence passés ou, plus exactement, pour des actions violentes à venir, il leur reste l'option de les poursuivre en vertu d'un soutien au terrorisme selon l'esprit de l'accusation préventive », Robert M. Chesney, « Terrorisme et poursuites criminelles aux États-Unis », vol. 3 des études de recherche : Les poursuites liées au terrorisme, p. 98 [Rapport de R. Chesney sur le terrorisme et les poursuites criminelles]. Cette approche est souvent appelée « mise en accusation à la Al Capone ». L'annexe au document de R. Chesney montre la détermination des représentants américains à intenter des poursuites en la matière; elle montre aussi que les États-Unis sont beaucoup plus expérimentés que le Canada dans ce genre de poursuites : voir rapport de R. Chesney sur le terrorisme et les poursuites criminelles, p. 133-170.

bancaire et d'effectuer des opérations financières en son [Khawaja] nom en faveur d'un groupe terroriste ». La deuxième infraction était liée au fait de fournir – ou d'inviter une autre personne à le faire – ou de rendre disponibles des biens et des services financiers soit dans l'intention de les voir utiliser – ou en sachant qu'ils seront utilisés – pour une activité terroriste, pour faciliter une telle activité ou pour en faire bénéficier une personne qui se livre à une telle activité ou la facilite¹⁴.

En octobre 2008, Khawaja a été reconnu coupable de cinq des sept chefs d'accusation déposés contre lui, y compris les deux chefs liés au financement du terrorisme; il a été innocenté de deux chefs (bien qu'il ait été trouvé coupable des infractions incluses au regard de ces deux chefs). Il a été condamné à dix ans et demi d'emprisonnement, en plus des cinq ans qu'il avait déjà passés en détention provisoire avant le procès¹⁵.

Au début de 2009, une autre poursuite mettant notamment en cause le financement du terrorisme était toujours en cours, dans l'affaire du « groupe des 18 de Toronto »¹⁶. Dans les deux causes, Khawaja et le « groupe des 18 de Toronto », des chefs d'accusation en matière de financement du terrorisme comptaient parmi d'autres chefs liés au terrorisme. L'approche du Canada montre quand même que l'accent est toujours mis sur la « chasse aux poseurs de bombe ».

Les poursuites en matière de financement du terrorisme sont coûteuses et exigent beaucoup de temps. C'est pour cette raison qu'elles devraient être utilisées de manière stratégique, dans le but de désorganiser les groupes qui présentent les risques les plus élevés. Comme il est expliqué au chapitre II du volume trois du présent rapport, le gouvernement devrait disposer de moyens, notamment en ce qui concerne le conseiller à la sécurité nationale, pour faciliter la prise de décisions sur l'opportunité de renvoyer des cas de financement du terrorisme à la police ou au ministère public ou de les utiliser comme source de renseignements. Si la décision de poursuivre est prise, le directeur des poursuites antiterroristes, poste dont la création est recommandée par la Commission, devrait faciliter le processus.

Dans l'affaire Khawaja, les motifs accablants liés au financement du terrorisme ne venaient pas des renseignements financiers communiqués par CANAFE ou un autre organisme¹⁷. Ils avaient été obtenus au moyen des techniques traditionnelles en matière de renseignement et d'enquête.

¹⁴ Infraction à l'article 83.03a) du *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46.

¹⁵ Voir les motifs de la sentence en ligne : *The Globe and Mail*, <http://images.theglobeandmail.com/v5/content/pdf/ReasonsforSentences0312.pdf> (consulté le 24 septembre 2009).

¹⁶ Le nom officieux a changé à plusieurs reprises. On a parlé tour à tour de « groupe des 18 de Toronto », « groupe des 13 de Toronto » et « groupe des 11 de Toronto », à mesure que les accusations contre certains accusés étaient retirées. Nous retenons « groupe des 18 de Toronto », ou « les 18 de Toronto ».

¹⁷ La Commission n'a pas eu accès à tous les faits de l'enquête « Khawaja ». Elle s'est basée sur ce qui a été rendu public et sur des échanges informels avec le procureur en chef.

Après les audiences de la Commission, une autre enquête de la GRC a mené à une mise en accusation dans une affaire de financement du terrorisme. Les chefs concernaient des activités alléguées de financement des Tigres de libération de l'Eelam tamoul (TLET) au Canada par l'entremise de l'Association mondiale tamoule, récemment « inscrite sur la liste d'entités ». Il s'agit de la première poursuite canadienne fondée principalement sur des accusations de financement d'activités terroristes depuis l'entrée en vigueur de la *Loi antiterroriste*. Il serait malvenu d'en commenter la valeur, mais il paraît à propos de signaler que les TLET sont soupçonnés depuis des années d'être parmi les principaux acteurs du financement du terrorisme au Canada.

Les représentants du gouvernement fédéral ont déclaré que la préparation de dossiers de financement du terrorisme est un long processus, alourdi par une suite d'impasses à contourner et de variables à soupeser. D'autres pays semblent connaître les mêmes problèmes. Le surintendant de la GRC, Rick Reynolds, a dit des enquêtes sur le financement du terrorisme qu'elles étaient [traduction] « d'une extrême complexité¹⁸ ». Il a indiqué qu'elles peuvent facilement s'étendre sur trois ans¹⁹. Il faut du temps, a-t-il précisé, pour mettre les ressources en place et recueillir des renseignements une fois qu'une loi est entrée en vigueur²⁰. Cette étape est longue. Il a ajouté que les obligations de divulgation imposées à la Couronne par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Stinchcombe*²¹ représentent souvent des obstacles supplémentaires qui font durer les enquêtes sur le terrorisme. D'autres aspects (par exemple les revendications de privilège de confidentialité pour des raisons de sécurité nationale en vertu de la *Loi sur la preuve au Canada*²²) rendent les enquêtes encore plus complexes.

Mark Potter, directeur adjoint du Groupe des relations gouvernementales à CANAFE, a fait la même remarque au sujet du délai nécessaire pour amener une affaire de financement du terrorisme devant les tribunaux [traduction] : « tant de ces enquêtes prennent du temps; entre le moment où les renseignements sont fournis et la poursuite, il peut s'écouler plusieurs années²³ ».

Dans son témoignage devant la Commission, John Schmidt, analyste principal des renseignements financiers de CANAFE détaché auprès du Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM), a décrit en ces termes la complexité du financement du terrorisme [traduction] : « la piste menant aux ressources ou au financement des activités terroristes n'est pas une ficelle qu'on peut suivre d'un bout à l'autre; imaginez plutôt un réseau fluvial comportant de nombreux affluents et courants de débordement, des barrages et des voies alternatives, le tout parsemé d'objets dérivant sur les flots²⁴ ».

18 Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6819.

19 Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6820.

20 Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6819.

21 [1991] 3 R.C.S. 326. Ces exigences de divulgation sont abordées au chapitre V du volume trois.

22 L.R.C. 1985, c. C-5. Pour en savoir plus, voir le témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6843-6847. La *Loi sur la preuve au Canada* est analysée plus à fond dans le volume trois.

23 Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6998.

24 Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2007, p. 6655.

Une décision rendue en 2007 par la Cour du Québec à la suite d'une enquête sur des allégations de financement des TLET par l'Association mondiale tamoule (AMT) montre bien à quel point les enquêtes sur le financement du terrorisme peuvent être complexes²⁵. L'enquête a débuté en 2003. Les mandats de perquisition délivrés en avril 2006 ont conduit à la saisie de documents et de divers produits multimédias : CD, DVD et bandes vidéo. En 2007, la GRC a demandé une ordonnance en vertu de l'article 490(3) du *Code criminel*²⁶ pour pouvoir conserver les articles saisis pendant l'enquête.

La plupart des documents saisis étaient en tamoul. Des quelque 5 000 documents, plus de 3 400 ont dû être traduits. De plus, 18 disques durs informatiques contenant des fichiers écrits en tamoul ont été saisis. L'affaire concernait 63 suspects et des transferts de fonds internationaux. L'enquête a nécessité la mise à contribution de juricomptables, de techniciens en informatique et d'avocats. Entre la saisie d'avril 2006 et la demande de prolongation de la détention des biens saisis, huit agents de police, un civil et un interprète travaillaient à l'enquête à plein temps. Le juge a conclu qu'il était justifié de prolonger d'un an la détention des biens saisis. En avril 2008, la cause a fait l'objet d'un affidavit de 184 pages, ce qui est en soi révélateur de sa complexité²⁷.

Les enquêtes sur le financement du terrorisme par les autorités chargées de faire appliquer la loi n'aboutiront pas toujours à des poursuites en la matière. Elles peuvent, cependant, contribuer à déjouer des plans ou désamorcer des activités terroristes et mettre au jour des liens entre terroristes, jusque-là inconnus. Au bout du compte, une enquête sur le financement du terrorisme pourra aider à tenter une poursuite dans une affaire d'une autre nature. Elle permettra aussi aux autorités de mieux connaître les grands réseaux terroristes. Il pourrait s'avérer avantageux, dans une perspective à long terme, d'abandonner une poursuite contre des acteurs secondaires en échange de renseignements et de preuves incriminant des acteurs importants. C'est pour cette raison que le fait d'évaluer le succès des mesures de lutte contre le financement du terrorisme à partir du nombre de poursuites ne donnera pas nécessairement une bonne idée de la valeur réelle du travail accompli.

7.2.3 Utilité des renseignements obtenus

Les renseignements supplémentaires obtenus grâce à une enquête en matière de financement du terrorisme peuvent donner une indication de la valeur des opérations de lutte contre le financement du terrorisme; cependant, l'impact de ces renseignements est difficile à évaluer.

²⁵ *Boudreau c. World Tamil Movement* (Association mondiale tamoule), district de Montréal, 500-01-017300-044 (C.Q., Chambre criminelle et pénale), Villemure, J.C.Q.

²⁶ L.R.C. 1985, c. C-46.

²⁷ Affidavit de Shirley Davermann, 1^{er} avril 2008.

7.2.4 Nombre d'entités « inscrites » en vertu du Code criminel

Les divers processus d'inscription au Canada ont été décrits au chapitre II du présent volume. L'inscription sur une liste est un des outils importants de lutte contre le financement du terrorisme car les entités déclarantes doivent déterminer si leurs comptes et leurs services impliquent des entités inscrites²⁸. Toute opération liée à l'une de ces entités sera déclarée à CANAFE comme opération douteuse. Les entités inscrites deviennent les cibles prioritaires de tout organisme jouant un rôle dans la lutte contre le terrorisme en général.

On pourrait avancer que le nombre croissant des entités inscrites donne une indication des progrès accomplis par le Canada dans la lutte contre le terrorisme et son financement²⁹. De plus, les inscriptions dans la liste établie en vertu du *Code criminel* – contrairement aux inscriptions en vertu de la résolution 1267 des Nations Unies³⁰ – sont faites suivant un processus propre au Canada.

7.2.5 Nombre et valeur monétaire des comptes bloqués

La valeur des fonds détenus dans des comptes bancaires bloqués qui appartiennent à des entités inscrites varie, puisque les fonds peuvent être confisqués ou remis en circulation. En novembre 2006, une somme totale de 186 335 \$ était détenue dans dix comptes bloqués dans des institutions financières canadiennes³¹. En avril 2008, une somme totale de 69 625 \$ était bloquée dans neuf comptes³². Ces chiffres indiquent simplement le total des fonds appartenant à des entités inscrites sur la liste qui sont détenus, à une certaine date, par les institutions financières canadiennes. Rien n'indique la proportion de ces fonds qui seraient liés au terrorisme.

7.2.6 Indicateurs de rendement de CANAFE

Le rendement de CANAFE a été largement discuté lors des audiences de la Commission. À plusieurs égards, CANAFE est la pièce maîtresse du programme canadien de lutte contre le financement du terrorisme. CANAFE reçoit donc une part importante des ressources consacrées à ce programme. Par ailleurs, son efficacité a souvent été remise en question. La contribution de CANAFE aux enquêtes, aux poursuites et aux condamnations en matière de financement du terrorisme a été plutôt modeste. Le Commissariat à la protection de la vie privée (CPVP) du Canada a critiqué l'incapacité de CANAFE à produire des résultats,

²⁸ *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46, art. 83.08-83.12.

²⁹ Chaque inscription dans la liste étant révisée régulièrement, les entités qui ne sont plus associées au terrorisme devraient en être éliminées. L'augmentation du nombre d'entités sur la liste ne peut donc s'expliquer par le fait que les entités qui ont cessé leurs activités terroristes n'ont pas été rayées de la liste.

³⁰ Le processus d'inscription est expliqué à la section 2.4.

³¹ Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. III, 29 février 2008, para. 165.

³² Pièce P-443 : compte rendu d'une réunion entre les procureurs de la Commission et le ministère des Finances, 10 avril 2008, p. 5.

se disant préoccupé par des questions relatives à la protection de la vie privée dans le cadre de ses opérations :

Le Centre a donc compilé des données détaillées sur les Canadiennes et les Canadiens et sur leurs finances, il a tenu à jour ces données pendant dix années ou même plus dans certains cas, et les avantages de ce régime ne sont guère évidents³³.

Cette critique ne veut pas dire que CANAFE ne fait pas son travail comme il le devrait. Les mécanismes d'évaluation du rendement ne permettent peut-être pas de mesurer fidèlement la valeur de son travail. Comme il faut du temps pour que les enquêtes financières complexes donnent des résultats concrets, elles ne refléteront pas toujours la valeur réelle du travail à court terme.

CANAFE publie chaque année un rapport sur ses activités (rapport annuel), un rapport sur le rendement et un rapport sur les plans et les priorités.³⁴ Les représentants de CANAFE ont affirmé que plusieurs indicateurs de rendement sont déjà établis. Selon Mark Potter, de CANAFE, le nombre des communications peut déjà être considéré comme une indication de l'utilité de l'organisme³⁵. Ce nombre est l'indicateur le plus couramment utilisé dans les médias et il est largement mentionné dans les rapports annuels. Cependant, on peut s'interroger sur ce qu'il vient prouver. Pour 2005-2006, par exemple, CANAFE a déclaré dans son rapport qu'il avait communiqué des informations sur des activités douteuses de financement du terrorisme et d'autres menaces pour la sécurité du Canada représentant 256 millions de dollars; quant à savoir quelle proportion de cette somme serait liée au financement du terrorisme, le cas échéant, ce n'est pas clair³⁶. Au cours de son témoignage, un représentant de la GRC s'est interrogé sur ce chiffre de 256 millions de dollars :

³³ Pièce P-278, onglet 5 : Mémoire du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada en réponse à la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, *À propos du régime de surveillance financière au Canada*, septembre 2007, p. 2 [Mémoire du CPVP sur le régime de surveillance financière au Canada]. Un cadre supérieur du Commissariat a déclaré que cette opinion pourrait changer après la vérification de CANAFE : voir le témoignage de Carman Baggaley, vol. 71, 6 novembre 2007, p. 9095.

³⁴ Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6972.

³⁵ Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6951.

³⁶ Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, *Rapport annuel de CANAFE 2006*, p. 8, en ligne : <<http://www.fintrac.gc.ca/publications/ar/2006/ar-fra.pdf>> (consulté le 3 juin 2009).

[Traduction]

Je peux seulement commenter du point de vue de la GRC et de notre enquête : nous ne voyons pas – nous ne pouvons pas voir – qu’une telle somme puisse être attribuée au financement du terrorisme. Alors, je ne sais pas comment CANAFE arrive à ce chiffre³⁷.

La valeur monétaire des communications peut diminuer une année à cause soit i) de l’efficacité du programme, soit ii) de la difficulté plus grande à repérer les cas de financement du terrorisme, soit iii) de l’inefficacité de CANAFE. Il est difficile de se servir de la valeur monétaire des communications comme indicateur de rendement.

Anita Anand a critiqué l’utilisation du nombre de communications comme indicateur de rendement [traduction] : « Je crois qu’il y a un vide juridique en ce sens que, si la communication de cas douteux est censée prouver l’efficacité de CANAFE, à mon avis, ce n’est pas là un critère vraiment probant³⁸ ».

M. Potter a affirmé que le fait que CANAFE ait reçu des déclarations d’opérations financières d’une valeur de 15 millions de dollars au cours de l’exercice 2005-2006 (valeur qui a atteint 21,6 millions de dollars en 2007-2008³⁹) montrait que son travail avait bel et bien un effet dissuasif⁴⁰. Cependant, le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a laissé entendre qu’il était possible que les entités aient déclaré plus que ce qu’elles étaient tenues de déclarer pour être sûres de se conformer aux exigences et ainsi éviter de payer des amendes⁴¹.

Comme l’a proposé M^{me} Anand dans son rapport à l’intention de la Commission, il faudrait effectuer une analyse coûts-avantages, en particulier parce que les coûts des déclarations à CANAFE sont en grande partie assumés par les entités déclarantes du secteur privé⁴².

La collecte des déclarations d’opérations devrait continuer, conformément à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*⁴³ (LRPCFAT), mais le rendement de CANAFE devrait être mesuré

37 Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6868.

38 Témoignage d’Anita Anand, vol. 85, 29 novembre 2007, p. 10936.

39 Centre d’analyse des opérations et déclarations financières du Canada, *Rapport annuel 2008* de CANAFE, p. 16, en ligne : <<http://www.canafe.gc.ca/publications/ar/2008/ar-fra.pdf>> (consulté le 24 février 2009).

40 Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6952.

41 Mémoire du CPVP sur le régime de surveillance financière au Canada, p. 5.

42 Anita Indira Anand, « Évaluation du régime juridique régissant la lutte contre le financement des activités terroristes au Canada », vol. 2 des études de recherche : Le financement du terrorisme, les organisations caritatives et la sécurité aérienne [Rapport de A. I. Anand sur le régime juridique régissant la lutte contre le financement d’activités terroristes au Canada].

43 L.C. 2007, c. 17.

en fonction des résultats finaux, c'est-à-dire les poursuites et les transferts de renseignements utiles à d'autres organismes. Il ne devrait pas se mesurer principalement à partir du nombre de déclarations que le Centre reçoit.

7.3 Indicateurs de rendement et mécanismes d'évaluation inappropriés

La plupart, sinon la totalité, des évaluations de rendement récentes ne montrent pas si le Canada remporte ou perd la bataille contre le financement du terrorisme. Il est possible que ce soit parce que les données pertinentes ne sont pas disponibles ou qu'elles ne sont pas utilisées pour évaluer le rendement du Canada.

L'absence de statistiques pertinentes qui permettraient de mesurer le rendement du Canada dans la lutte contre le financement du terrorisme n'est pas un problème récent. Cette lacune avait déjà été signalée avant même que la Commission commence son enquête sur le financement du terrorisme. La vérificatrice générale du Canada avait fait les constatations suivantes en 2004 :

Le Conseil du Trésor exige que les ministères et les organismes évaluent le rendement des programmes, établissent un lien entre le rendement et les objectifs des programmes et rendent compte des résultats obtenus. Il convient que les indicateurs de rendement ne se limitent pas aux activités et aux extrants, mais qu'ils servent également à mesurer les résultats. Au regard de ces exigences, l'information qui a été recueillie et communiquée jusqu'à maintenant sur l'Initiative [canadienne de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes] est limitée⁴⁴.

Il serait plus facile d'évaluer le programme de lutte contre le financement du terrorisme si les organismes fédéraux étaient obligés de compiler des statistiques au sujet du travail accompli dans le cadre de ce programme.

Diane Lafleur, du ministère des Finances, a affirmé que le Canada [traduction] « travaille avec diligence dans la foulée des recommandations de la vérificatrice générale, entre autres, à élaborer un meilleur cadre d'évaluation

⁴⁴ *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, novembre 2004, chapitre 2, « La Mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent », para. 2.86, en ligne : Bureau du vérificateur général du Canada <<http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/ocs/20041102cf.pdf>> (consulté le 24 janvier 2009) [Rapport 2004 de la vérificatrice générale sur le blanchiment d'argent]. Ces constatations ont donné lieu à la recommandation formulée au paragraphe 2.92 : « Le gouvernement devrait établir des mécanismes efficaces pour suivre les résultats des communications de renseignements effectuées, y compris la mesure dans laquelle les renseignements sont utilisés et l'incidence qu'ils ont sur les enquêtes et les poursuites menées relativement à des infractions de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes. Il conviendrait qu'il transmette régulièrement au Parlement des renseignements récapitulatifs sur ces résultats. »

du rendement pour l'Initiative [canadienne de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes], tâche qui se poursuit⁴⁵ ». Le gouvernement fédéral a maintenant un plan pour préparer les prochaines évaluations de l'Initiative canadienne de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. En effet, le ministère des Finances a confié à des experts-conseils de l'extérieur le mandat de préparer un cadre d'évaluation du rendement⁴⁶. Le cadre visera plusieurs objectifs :

[Traduction]

- décrire les objectifs, les activités, les produits et les résultats attendus du système;
- résumer les responsabilités de chaque ministère ou organisme partenaire;
- cerner les principales questions qui devraient être examinées au cours de l'évaluation complète du système;
- définir les indicateurs de rendement pour chacune de ces questions et évaluer les besoins en données à l'appui de l'analyse de ces indicateurs, en plus d'attribuer la responsabilité de la collecte de données et de fixer la fréquence des activités de collecte⁴⁷.

L'absence de programme viable d'évaluation du rendement est inacceptable. Le cadre décrit précédemment devrait faciliter les futures évaluations de l'Initiative. L'efficacité de toutes les mesures de lutte contre le financement du terrorisme devrait être examinée sur une base continue.

Les modalités du document sur le cadre d'évaluation devraient être mises en œuvre aussi vite que possible et rendues publiques sauf si la sécurité nationale ou des intérêts opérationnels l'empêchent. Un tel cadre devrait être suffisamment nuancé et ne pas porter uniquement sur les mesures qualitatives; il devrait permettre en outre d'évaluer dans quelle mesure le programme de lutte contre le financement du terrorisme soutient la stratégie de répression du terrorisme du Canada.

⁴⁵ Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6765. Voir aussi le témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6951, où il affirme que [traduction] « des travaux sont en cours pour resserrer la gestion des résultats et solidifier le cadre d'évaluation du système pour que toutes les parties prenantes à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme puissent fournir de l'information qui permettra de mieux mesurer les résultats globaux, soit arriver, au bout du compte, à faire le compte des personnes reconnues coupables. »

⁴⁶ Les procureurs de la Commission ont consulté le document. À la demande des représentants du ministère des Finances, le document n'a pas été rendu public.

⁴⁷ Pièce P-439 : réponse du ministère des Finances aux questions additionnelles de la Commission, question 2 [Réponse du ministère des Finances aux questions additionnelles de la Commission].

7.4 Défis par rapport à CANAFE

7.4.1 Protection de la vie privée

CANAFE recueille une masse de renseignements personnels au sujet de personnes qui exécutent des opérations financières. Il conserve ces renseignements pendant une certaine période, qui peut aller jusqu'à 15 ans, selon leur nature⁴⁸.

Au Canada, les questions de protection de la vie privée teintent fortement les politiques et les lois en matière de financement du terrorisme. Mark Potter, de CANAFE, a affirmé que les questions relatives à la protection de la vie privée semblent avoir plus de poids au Canada que dans d'autres pays⁴⁹. Il est très difficile de respecter les exigences en matière de protection de la vie privée au vu des impératifs du programme de lutte contre le financement du terrorisme, de la complexité de ce genre de financement et des obligations internationales du Canada à ce chapitre.

Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a exprimé des inquiétudes au sujet du caractère intrusif du principal instrument juridique du programme de lutte contre le financement du terrorisme, la LRPCFAT :

Le régime de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (LRPCFAT) a créé un cadre de déclaration obligatoire permettant à l'administration publique d'accéder à des renseignements personnels à des fins d'enquête *sans* autorisation judiciaire et *sans* que les exigences normales en termes de motifs raisonnables ne soient satisfaites, mais *avec* de lourdes amendes pour les organisations ou les personnes qui négligent d'effectuer ces déclarations. Comme l'a fait remarquer Stanley Cohen, avocat général principal au ministère de la Justice, devant un comité du Sénat chargé d'examiner le projet de loi C-25, une telle *obligation* de déclarer les transactions suspectes éprouve les limites de l'autorité constitutionnelle au Canada⁵⁰.

Le Commissariat s'est dit préoccupé par la portée donnée au programme de déclarations par le projet de loi C-25⁵¹ visant la LRPCFAT, du fait de l'ajout de catégories d'entités du secteur privé tenues de faire des déclarations⁵².

⁴⁸ *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, art. 54d), 54e) [LRPCFAT].

⁴⁹ Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6967.

⁵⁰ Mémoire du CPVP sur le régime de surveillance financière au Canada, p. 5.

⁵¹ *Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre loi en conséquence* [Projet de loi C-25].

⁵² Mémoire du CPVP sur le régime de surveillance financière au Canada, p. 2-4

Mark Potter, de CANAFE, a affirmé que les limites imposées par la *Charte canadienne des droits et libertés* et les lois sur la protection de la vie privée étaient [traduction] « la réalité pure et simple au Canada ». De plus, il a dit que les changements apportés par le projet de loi C-25 répondaient au désir des organismes chargés d'appliquer la loi d'obtenir plus d'information de CANAFE tout en [traduction] « préservant un équilibre avec la *Charte* et le droit à la protection de la vie privée quant à ce que nous sommes autorisés à divulguer⁵³ ».

Le gouvernement fédéral semble avoir considéré avec sérieux les questions de protection de la vie privée dans la législation concernant le financement du terrorisme. CANAFE ne peut pas divulguer certains renseignements aux entités déclarantes du secteur privé. En plus, il ne peut obliger des entités du secteur privé à fournir de l'information au sujet d'une opération particulière qui lui a été divulguée dans une déclaration de renseignements transmis volontairement (DRTV), par exemple, une DRTV de la GRC, ce qui apaise certaines préoccupations quant au respect du droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives, droit garanti par la *Charte*.

Le gouvernement semble avoir compris les impératifs de protection de la vie privée rattachés à l'information qui est du ressort de CANAFE. En outre, le projet de loi C-25 a instauré un autre mécanisme d'examen pour l'Initiative canadienne de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, soit l'examen du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada. À tous les deux ans, le commissaire à la protection de la vie privée doit, en vertu de la LRPCFAT, procéder « à l'examen des mesures prises par le Centre en vue de protéger les renseignements qu'il recueille⁵⁴ ». L'examen portera sur les mesures de protection de la vie privée et sur la façon dont le Centre protège et traite les renseignements personnels, et non sur le travail et le mandat de l'organisme. La commissaire à la protection de la vie privée, Jennifer Stoddart, a affirmé que son bureau n'aurait pas un rôle de surveillance [traduction] : « Notre vérification ne portera que sur les méthodes et les processus de traitement de l'information de CANAFE⁵⁵. »

L'examen de l'efficacité de CANAFE devrait être effectué parallèlement à la vérification des mesures de protection de la vie privée. L'efficacité n'est pas si éloignée de la protection de la vie privée étant donné que les intrusions dans la vie privée se justifient plus facilement si elles peuvent prévenir les actes de terrorisme et leur financement.

CANAFE est décrit dans la LRPCFAT comme un organisme qui « est autonome et indépendant de tout organisme chargé de l'application de la loi et des autres entités à qui il est autorisé à communiquer des renseignements⁵⁶ ». La *Loi* accorde cette position au Centre, parce que les entités déclarantes doivent lui rendre

⁵³ Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6966-6967.

⁵⁴ LRPCFAT, art. 72(2).

⁵⁵ Témoignage de Jennifer Stoddart, vol. 72, 6 novembre 2007, p. 9006.

⁵⁶ LRPCFAT, art. 40a).

compte d'une grande variété d'opérations financières. Le législateur a jugé que si CANAFE avait la possibilité de divulguer à sa guise de l'information au sujet d'opérations financières d'une personne ou même une analyse fondée sur cette information aux organismes chargés d'appliquer la loi, ce serait une intrusion inacceptable dans la vie privée de cette personne. Les préoccupations au regard de la protection de la vie privée expliquent en partie pourquoi la Commission O'Connor a recommandé que CANAFE soit soumis à l'examen du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS).

Dans son évaluation mutuelle du Canada de 2008, le GAFI a décrit comme suit le motif invoqué pour justifier la position d'indépendance :

[Traduction]

La décision de communiquer des renseignements protégés à la police et à d'autres entités seulement dans les cas où CANAFE arrive au seuil imposé par la loi, plutôt que de donner libre accès aux informations détenues par l'organisme, s'explique par le fait que ce dernier reçoit une grande quantité de renseignements financiers sur des personnes et des entités dont la vaste majorité est légitime et ne justifie aucunement une enquête ou une poursuite⁵⁷.

Janet DiFrancesco, directrice adjointe, Macroanalyse et Recherche, Secteur des opérations à CANAFE, a affirmé que la position d'indépendance par rapport aux autres entités présentait un avantage :

[Traduction]

Notre programme est, [...] a été créé en conformité avec la *Charte canadienne des droits et libertés*, et il tient compte bien sûr des lois sur la protection de la vie privée; mais, selon moi, un des avantages de l'autonomie et de l'indépendance de CANAFE, c'est qu'il peut recueillir des déclarations plus objectives, sur les téléversements internationaux et sur des opérations importantes en espèces.⁵⁸

On croit que la distance entre CANAFE et les autres organismes est conforme au droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives garanti par l'article 8 de la *Charte*⁵⁹. On pourrait bien sûr se demander si les lois contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme violent les droits garantis par la *Charte*; en l'absence de directives judiciaires, la question reste

⁵⁷ Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 382.

⁵⁸ Témoignage de Janet DiFrancesco, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6967-6968.

⁵⁹ Stanley A. Cohen, *Privacy, Crime and Terror: Legal Rights and Security in a Time of Peril* (Markham, LexisNexis, 2005), p. 266-272.

ouverte et dépend des circonstances et des exceptions prévues par la *Charte*. La notion d'« autonomie et d'indépendance » s'est imposée dans le contexte de la lutte contre le blanchiment d'argent. Elle ne convient pas nécessairement aux intérêts impérieux de l'État au regard du financement du terrorisme. La position d'indépendance ne présente pas que des avantages, même si elle garantit que le système de CANAFE respecte les valeurs rattachées à la protection de la vie privée et que les organismes du renseignement de sécurité et d'application de la loi n'ont pas librement accès à la masse de renseignements que CANAFE a recueillis sans mandat.

Le désavantage le plus important lié à la position d'indépendance de CANAFE, c'est que l'organisme peut être tenté d'agir en vase clos. Le Centre pourrait hésiter à demander des renseignements et les autres organismes pourraient hésiter à lui en donner. Le SCRS, la GRC, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) du Canada et d'autres organismes devraient au contraire être encouragés à communiquer de l'information à CANAFE, qui, de son côté, devrait rechercher activement auprès de ces organismes des renseignements susceptibles d'orienter ses opérations.

De même, l'idée d'indépendance et d'autonomie est trompeuse dans la mesure où elle suggère que CANAFE ne peut recevoir d'informations des organismes chargés de l'application de la loi et du renseignement de sécurité ni leur en donner. Or, la LRPCFAT n'empêche pas CANAFE de recevoir de l'information de la GRC, du SCRS et d'autres organismes, et le projet de loi C-25 a élargi la gamme des renseignements que CANAFE peut divulguer aux autres organismes.

La position d'indépendance de CANAFE par rapport aux organismes qui reçoivent ses communications devrait être revue à la lumière de la nécessité d'étendre l'échange d'informations entre organismes dans les affaires de financement du terrorisme.

Même si l'abandon de la position d'indépendance violait l'article 8 de la *Charte* garantissant le droit de protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives, l'article 1 de la *Charte* garantit une marge de manœuvre suffisante pour justifier une telle atteinte aux droits. La Cour suprême du Canada a conclu dans l'affaire *Hunter c. Southam*⁶⁰ qu'il peut être justifié, dans l'intérêt de la sécurité nationale, d'autoriser des fouilles qui seraient normalement interdites dans une cause criminelle ordinaire. Cette possibilité reste à explorer. Les tribunaux pourraient invoquer l'affaire *Hunter c. Southam* pour abaisser les normes régissant les fouilles dans un cas de financement du terrorisme, par rapport aux normes régissant les fouilles dans un cas de blanchiment d'argent. Pour des raisons de sécurité nationale et pour respecter ses engagements internationaux en matière de financement du terrorisme, le gouvernement peut justifier plus facilement la limitation des droits relatifs à la protection de la vie privée et des autres droits garantis par la *Charte* dans le contexte du financement du terrorisme que dans celui du blanchiment d'argent. Par conséquent, il se peut

⁶⁰ *Hunter c. Southam*, [1984] 2 R.C.S. 145.

que des accords étendus d'échange d'informations soient constitutionnellement plus acceptables dans les cas de terrorisme et de financement du terrorisme que dans les cas de blanchiment d'argent « ordinaires ».

7.4.2 Importance cruciale des déclarations de renseignements transmis volontairement dans le travail de CANAFE sur le financement du terrorisme

À cause des sommes en jeu généralement plus modestes dans les cas de financement du terrorisme que dans les cas de blanchiment d'argent, CANAFE ne peut établir à lui seul des pistes en matière de financement du terrorisme. Heureusement, il peut recevoir de l'information de quiconque est prêt à lui en donner. Comme il est mentionné au chapitre III, la GRC, le SCRS, le CST, le CIEM, l'ASFC, l'ARC, le MAECI et d'autres organismes peuvent transmettre volontairement de l'information à CANAFE au moyen d'une « déclaration de renseignements transmis volontairement ». Les unités du renseignement financier et les personnes de l'extérieur peuvent transmettre volontairement de l'information⁶¹, autrement qu'en remplissant une DRTV. Les entités déclarantes du secteur privé remettent des déclarations d'opérations douteuses (DOD) à CANAFE, en plus des déclarations d'opérations dépassant un certain montant.

Le processus de DRTV de CANAFE est essentiel au succès de son travail dans le domaine du financement du terrorisme. Comme nous l'avons mentionné au chapitre III, environ 90 p. 100⁶² des cas possibles de financement du terrorisme dont CANAFE prend connaissance lui sont transmis par les organismes chargés de l'application de la loi ou le SCRS au moyen d'une DRTV. Cette statistique montre l'importance de mettre en commun les renseignements pour définir les cibles. Il n'est pas surprenant que les DRTV du SCRS ou de la GRC soient plus utiles à l'identification des cibles que les millions de déclarations d'opérations transmises chaque année à CANAFE par les institutions financières.

À la réception d'une DRTV, l'unité responsable du financement du terrorisme de CANAFE décide si elle peut réaliser une analyse pour l'organisme de qui elle a reçu la DRTV. CANAFE devrait aussi, lorsque le cas le justifie, faire la même analyse pour les autres organismes intéressés, ce qui pour l'instant peut s'avérer impossible à cause des restrictions imposées par l'organisme qui transmet la DRTV. Le cas échéant, CANAFE devrait demander une exception à l'organisme en question pour pouvoir diffuser les renseignements.

L'efficacité des déclarations d'opérations a ses limites. Il ne suffit pas d'ajouter des contrôles financiers stricts qui auraient pour effet de nuire aux activités légitimes et d'entraîner des coûts importants pour les partenaires du secteur privé. Il faut une approche, pour l'échange de renseignements et la définition des

⁶¹ LRPCFAT, art. 54a). Le SCRS est l'organisme qui transmet le plus de DRTV à CANAFE.

⁶² Témoignage de Janet DiFrancesco, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6956. Mark Potter n'a pas été en mesure de chiffrer les opérations des unités du renseignement financier d'autres pays : voir le témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6965.

cibles, qui soit suffisamment souple pour que l'on puisse réagir aux stratagèmes utilisés par les terroristes pour contourner tout nouveau règlement. Comme M. Passas l'a mentionné, « [n]ous devons identifier clairement nos principaux problèmes et objectifs cibles, recueillir et analyser de manière critique les éléments de preuve sur les modes de fonctionnement, les mobiles, les buts, le financement et le soutien des groupes terroristes, puis concentrer nos efforts sur des politiques soigneusement pensées et appliquées avec uniformité qui sont déterminantes pour l'atteinte de nos buts et pour la réduction des effets externes et négatifs⁶³ ». De plus, « il ne faut pas perdre de vue que les objectifs et les fonctions des contrôles financiers doivent être bien compris et, surtout, que la recherche de renseignements et les pistes d'enquête sont les buts principaux plutôt que le tarissement des ressources financières du terrorisme, tâche impossible à réaliser⁶⁴ ».

Comme le mentionne le chapitre III, CANAFE a rarement relevé lui-même des cas au cours des dernières années⁶⁵; pourtant, le GAFI a critiqué CANAFE pour s'être appuyé trop largement sur les déclarations volontaires⁶⁶. La Commission ne partage pas l'opinion négative du GAFI sur le fait que CANAFE dépend trop des indices et des renseignements fournis par d'autres organismes. Cette façon de faire correspond à toute approche qui prône l'utilisation du renseignement pour définir les cibles. À cause des sommes en jeu plus modestes dans le financement du terrorisme que dans le blanchiment d'argent, il est difficile pour CANAFE d'établir seul des pistes. Cette difficulté montre encore une fois les limites de l'application du modèle de lutte contre le blanchiment d'argent à la lutte contre le financement du terrorisme.

7.4.3 Limites des communications de renseignements désignés par CANAFE

Comme nous l'avons expliqué en détail au chapitre III, malgré les modifications apportées par le projet de loi C-25, CANAFE est encore limité quant à l'information qu'il peut divulguer aux organismes tels que la GRC et le SCRS. Pour obtenir de

⁶³ Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 125.

⁶⁴ Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 106. L'auteur affirme aussi à la page 92 : « Des mesures mal pensées ou inadéquates risquent de faire basculer les réseaux et les opérations dans la clandestinité, ce qui fait perdre la possibilité de surveiller, de prévenir, de parfaire la compréhension et de concevoir des stratégies à long terme; de causer des dommages collatéraux et des perturbations économiques inutiles; d'aliéner les groupes ethniques; de miner notre propre légitimité; d'induire une conformité superficielle (sur papier) par les différents pays ou agences, ce qui débouche sur l'inefficacité du régime international de lutte contre le financement du terrorisme (en d'autres termes, les règles et les lois peuvent être en vigueur, mais elles ne sont pas d'une grande utilité si elles ne sont pas appliquées); de négliger les problèmes plus graves (concernant la vulnérabilité financière associée au terrorisme ou d'autres crimes graves); de produire d'autres sujets de revendication et de fournir un fondement plus fertile pour le recrutement de nouveaux militants. De plus, si l'on néglige d'aborder les causes premières du terrorisme, les problèmes de la communauté internationale ne disparaîtront pas, malgré les réussites apparentes : autrement dit, même si des particuliers ou des groupes incriminés sont arrêtés ou tués au combat, d'autres groupes, ou des formes de radicalisme laïque, prendront la place. »

⁶⁵ Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6920.

⁶⁶ Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 21.

CANAFE de l'information plus sensible que les « renseignements désignés », par exemple l'analyse qui a mené à la décision de communiquer de l'information, il faut obtenir une ordonnance de communication d'un juge. Selon le rapport du GAFI sur l'évaluation mutuelle du Canada de 2008, 14 ordonnances de communication avaient été demandées à ce stade par les autorités chargées de l'application de la loi. On ne sait pas si l'une ou l'autre de ces ordonnances avait trait au financement du terrorisme. Ce qu'il faut retenir, c'est leur faible nombre. Dans son évaluation mutuelle du Canada, le GAFI a avancé deux explications possibles :

[Traduction]

Les autorités chargées de l'application de la loi donnent deux raisons pour lesquelles elles hésitent à demander des ordonnances de communication. D'abord, le seuil imposé par la loi est élevé, le même que pour un mandat de perquisition : le requérant doit prouver à la cour qu'il a des « motifs raisonnables de croire » qu'une infraction a été commise. Un mandat de perquisition est préférable parce qu'il donne un accès immédiat aux renseignements recherchés qui pourraient servir d'éléments de preuve. Enfin, l'information fournie dans une communication de CANAFE se trouve généralement sous le seuil [de la preuve] qu'une ordonnance de communication exige⁶⁷.

La LRPCFAT ne donne pas à CANAFE le pouvoir de divulguer de l'information classifiée au-delà des renseignements désignés, y compris ses propres analyses des données financières de base, et il s'agit là d'une lacune importante. Si les analyses de CANAFE étaient automatiquement incluses dans ses communications de renseignements désignés, les destinataires pourraient utiliser les divulgations de meilleure façon et plus rapidement, et les liens entre CANAFE et ses partenaires dans la lutte contre le terrorisme seraient renforcés.

On pourrait envisager comme solution de modifier la LRPCFAT de façon que CANAFE puisse inclure ses analyses dans ses communications s'il a « des motifs raisonnables de croire », par exemple, que l'information pourrait servir à une enquête ou à une poursuite pour une infraction de financement du terrorisme, un préalable plus rigoureux que « des motifs raisonnables de soupçonner ». Une clause s'appuyant sur les « motifs raisonnables de croire » représenterait une intrusion moins grave dans la vie privée. Toute inquiétude quant à la protection de la vie privée pourrait être apaisée si on limitait l'obligation de divulguer des renseignements dans les cas seulement de financement du terrorisme. Il devrait être plus facile, en vertu de la *Charte*, de justifier les violations de la vie privée pour contrer le terrorisme que pour contrer le blanchiment d'argent⁶⁸.

⁶⁷ Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 387.

⁶⁸ *Hunter c. Southam*, [1984] 2 R.C.S. 145; Demande fondée sur l'art. 83.28 du *Code criminel* (Re) [2004] 2 R.C.S.

7.4.4 Priorités de CANAFE

CANAFE donne la priorité aux cas possibles de financement du terrorisme, peu importe la valeur des opérations⁶⁹. Cependant, il peut y avoir des cas où le blanchiment d'argent enrichit les organisations criminelles et les rend plus puissantes, ce qui peut donner lieu à des activités potentiellement aussi violentes que des activités terroristes. C'est pour cette raison que CANAFE ne devrait pas automatiquement donner priorité aux enquêtes en matière de financement du terrorisme, même s'il est approprié de le faire normalement. Dans certains cas, CANAFE voudra consulter la GRC et le SCRS sur ses priorités.

7.4.5 Ajout de catégories d'entités tenues de produire des déclarations

Aux termes de la LRPCFAT, les entités déclarantes doivent signaler certaines opérations financières à CANAFE. Ces entités sont les banques à charte canadienne, les caisses populaires et les coopératives de crédit régies par les provinces, les entreprises de services monétaires et les courtiers en valeurs mobilières. La LRPCFAT permet aussi d'ajouter d'autres catégories d'entités ou de personnes à la liste des entités déclarantes.

Bien que CANAFE surveille des secteurs pour vérifier s'il y a lieu de les ajouter à la liste des entités déclarantes, le Canada a été réprimandé par le GAFI dans l'évaluation mutuelle 2008 parce qu'il n'appliquait pas les techniques voulues de gestion des risques à cet égard⁷⁰. La possibilité d'ajouter des secteurs financiers est importante, étant donné que ceux qui financent le terrorisme semblent en mesure d'adapter leur comportement pour éviter de transiger avec les entités qui sont tenues de présenter des déclarations. En principe, CANAFE devrait être en mesure d'obtenir des déclarations de renseignements financiers de tous les secteurs susceptibles d'être utilisés pour le financement du terrorisme.

7.4.6 Nécessité pour CANAFE de fournir une meilleure information et de la formation aux entités déclarantes du secteur privé

Les entités déclarantes du secteur privé sont des partenaires essentiels dans le travail qu'accomplit CANAFE pour détecter et décourager le financement du terrorisme. Elles fournissent, à leurs frais, le plus gros de l'information et des données que CANAFE reçoit⁷¹. Les DOD des entités déclarantes sonnent l'alarme au sujet d'activités possibles de financement du terrorisme. Ces déclarations, de même que les DRTV fournies par les organismes gouvernementaux, montrent l'utilité de l'échange de renseignements dans la définition des cibles que CANAFE doit examiner plus à fond, comparativement à la déclaration automatique de certaines opérations visées par la loi, celles de 10 000 \$ ou plus,

⁶⁹ Témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6962; Pièce P-440 : réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission, 5 février 2008, question 2 m) i) [Deuxième réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission].

⁷⁰ Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, paras. 630-640.

⁷¹ LRPCFAT, art. 54.

ou celles impliquant des personnes ou des organisations terroristes inscrites sur une liste.

Or, la préparation de DOD utiles dépend de la capacité des entités déclarantes du secteur privé à repérer ce qui est douteux. Cependant, CANAFE n'a peut-être pas réussi à faire comprendre aux entités déclarantes la différence entre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent, de sorte que certaines entités déclarantes ne voient pas le financement du terrorisme comme une priorité⁷². CANAFE devrait tout mettre en œuvre pour aider les entités déclarantes à trouver les opérations qui pourraient mettre en cause le financement du terrorisme⁷³. Mieux formées sur les problèmes liés au financement du terrorisme, les entités du secteur privé devraient pouvoir présenter des DOD de meilleure qualité à ce sujet, et plus nombreuses.

CANAFE ainsi que d'autres autorités devraient aussi fournir aux entités déclarantes des listes de groupes terroristes à jour, faciles à consulter, et d'autres renseignements pertinents, même s'il y a fort à parier que les terroristes n'utiliseront pas les noms inscrits sur une liste pour effectuer des opérations financières.

Le SCRS et la GRC pourraient également aider à former les entités déclarantes sur les questions liées au financement du terrorisme. Ces organismes pourraient fournir de la rétroaction aux entités quant à l'importance de l'information fournie à CANAFE, ce que ce dernier ne fait pas en ce moment.

7.5 Membres de la profession juridique

Le GAFI a classé les membres de la profession juridique parmi les intermédiaires possibles du financement du terrorisme ou du blanchiment d'argent. Dans ses « 40 recommandations » sur le blanchiment d'argent, le GAFI explique que les autorités doivent s'assurer que la profession juridique est visée par les mesures antiterroristes⁷⁴. Dans ses « notes interprétatives aux 40 recommandations », le GAFI explique qu'il revient à chaque autorité de fixer les limites du secret professionnel et que les avocats pourraient être autorisés à envoyer des DOD à l'organisme de réglementation plutôt qu'à l'unité du renseignement financier de leur pays s'il y a coopération entre ces deux entités⁷⁵.

⁷² Pièce P-241, onglet 2 : Deloitte, *Report of Findings as a Result of the Interviews of Regulated Entities on the Topic of Terrorist Financing In, Through and Out of Canada*, 28 septembre 2007, paras. 5.1.4, 5.1.12.

⁷³ CANAFE pourrait envisager une approche en trois volets : ajouter de l'information sur la page des inscriptions à la liste au sujet des moyens douteux de financement du terrorisme employés par chaque organisation; créer une base de données de sources ouvertes, qui pourrait être tenue par un établissement d'enseignement financé par le gouvernement; fournir plus d'information au sujet de groupes particuliers, si cette information est disponible.

⁷⁴ Recommandations 12 et 16, en ligne : Groupe d'action financière <http://www.fatf-gafi.org/document/23/0,3343,fr_32250379_3226920_34920215_1_1_1_1,00.html> (consulté le 24 janvier 2009).

⁷⁵ Note interprétative à la recommandation 16, en ligne : Groupe d'action financière <http://www.fatf-gafi.org/document/23/0,3343,fr_32250379_32236920_35200579_1_1_1_1,00.html#16> (consulté le 24 janvier 2009).

En novembre 2001, le règlement pris en application de l'ancienne LRPCFAT est entré en vigueur. Il exigeait des avocats qu'ils déclarent les opérations douteuses. L'ordre des juristes de la Colombie-Britannique, à savoir la Law Society of British Columbia, et la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada ont contesté cette obligation et elles ont eu gain de cause⁷⁶. En accordant une dérogation temporaire, le juge Allan, de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, a parlé de l'atteinte au principe du secret professionnel de l'avocat :

[Traduction]

L'entrée en vigueur de l'article 5 du *Règlement* autorise une intrusion sans précédent dans la relation privilégiée entre un client et son avocat. Les questions d'ordre constitutionnel qu'elle soulève méritent un examen attentif de la Cour. Les requérants demandent une dérogation temporaire jusqu'à ce que le bien-fondé de leur contestation soit établi. Je conclus que les requérants [...] ont droit à une ordonnance selon laquelle les conseillers juridiques sont soustraits à l'application de l'article 5 du *Règlement* jusqu'à l'audition des requêtes sur le fond⁷⁷.

À la suite de cette décision interlocutoire, le gouvernement fédéral et la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada ont convenu de reporter l'affaire indéfiniment si le gouvernement acceptait de ne pas exiger des avocats qu'ils présentent des déclarations à CANAFE sans le consentement de la Fédération, ce à quoi le gouvernement a consenti. Si, cependant, un prochain gouvernement exigeait à nouveau des avocats qu'ils présentent des déclarations, l'affaire serait entendue en bonne et due forme.

En 2005, le directeur de CANAFE à l'époque, Horst Intscher, déclarait ce qui suit : « Je préférerais qu'il y ait certaines exigences de déclaration pour les avocats parce que les renseignements que nous obtenons actuellement ne viennent pas d'eux; ils nous sont fournis à leur sujet par d'autres institutions financières⁷⁸. »

⁷⁶ Rapport 2004 de la vérificatrice générale du Canada, para. 2.30, chapitre 2, « La Mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent »; *The Law Society of B.C. c. A.G. Canada*, 2001 BCSC 1593. Mark Potter a déclaré dans son témoignage que, lorsque la *Loi antiterroriste* a été rédigée en 2001, le législateur était conscient de la possibilité que des avocats soient impliqués dans le blanchiment d'argent et dans le financement du terrorisme et qu'il avait ajouté la profession juridique dans la catégorie des entités tenues de présenter des déclarations à CANAFE : témoignage de Mark Potter, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 6976.

⁷⁷ 2001 BCSC 1593 au para. 108.

⁷⁸ Le Sénat du Canada, *Justice fondamentale dans des temps exceptionnels : Rapport principal du Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste*, février 2007, p. 62, en ligne : Parlement du Canada <<http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/anti-f/rep-f/rep02feb07-f.pdf>> (consulté le 17 février 2009) [Rapport sénatorial sur la *Loi antiterroriste*].

Le secret professionnel a fait l'objet de discussions lors de l'examen en comité de la *Loi antiterroriste* par le Sénat et la Chambre des communes. Cependant, la discussion des deux chambres a porté sur l'infraction que constitue, aux termes du *Code criminel*, le défaut de déclarer des biens terroristes, et non pas sur l'obligation qui devrait être faite aux avocats de déposer des déclarations en vertu de la LRPCFAT. Les comités du Sénat et de la Chambre des communes sont arrivés à des conclusions opposées. Celui de la Chambre des communes a recommandé qu'une dérogation partielle à l'application des exigences de déclaration du *Code criminel* soit accordée à la profession juridique. Celui du Sénat a conclu au contraire que les avocats devraient être assujettis à ces exigences, étant d'avis que le mécanisme de déclaration protégeait suffisamment le secret professionnel.

Le comité du Sénat recommandait au gouvernement de « poursuivre son dialogue avec le milieu juridique au sujet des exigences de déclaration pour les conseillers juridiques [de la LRPCFAT]⁷⁹ ». L'année précédente, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce avait recommandé au gouvernement fédéral de mener à terme les négociations avec la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada au sujet des exigences imposées aux avocats par la LRPCFAT au regard de l'identification des clients, de la tenue de registres et des déclarations. Le Comité avait rappelé l'obligation de respecter le secret professionnel, la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec⁸⁰.

En décembre 2008, les dispositions d'un règlement d'application de la LRPCFAT sont entrées en vigueur; elles assujettissent les avocats aux obligations d'identification, de vérification, de tenue de registres et de conformité. Elles ne les obligent pas cependant à présenter des déclarations dans la prestation normale de leurs services professionnels.

Dans l'évaluation mutuelle du Canada 2008, le GAFI a critiqué le Canada pour ne pas avoir étendu les obligations de déclaration à la profession juridique⁸¹. Le règlement régissant la profession juridique n'était pas encore en vigueur. On ne sait pas si le GAFI jugera ce nouveau règlement satisfaisant après son entrée en vigueur. Celui-ci vise principalement l'identification, la vérification et la tenue de registres, et non les déclarations; il devrait néanmoins aider à détecter les cas où les cibles d'une enquête traitent avec des avocats.

⁷⁹ Rapport sénatorial sur la *Loi antiterroriste*, p. 57.

⁸⁰ Sénat du Canada, Rapport provisoire du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, *Comment endiguer l'hémorragie de l'argent illicite : Une priorité pour le Canada, Examen parlementaire de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, octobre 2006, p. 16, en ligne : Parlement du Canada <<http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-f/bank-f/rep-f/rep09oct06-f.pdf>> (consulté le 16 janvier 2009).

⁸¹ Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 1235. En fait, le Canada a reçu la cote « non conforme » pour la recommandation 12 parce que plusieurs secteurs n'étaient pas inclus, y compris celui de la profession juridique. Plusieurs des déficiences citées ont été corrigées par le projet de loi C-25. Au sujet de la profession juridique, le GAFI affirmait que [traduction] « la participation des avocats dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est essentielle étant donné que la dispense qui leur est accordée constitue une lacune en matière d'application ».

L'inquiétude que soulève l'obligation de déclaration imposée aux membres de la profession juridique vient de l'obligation de respecter le secret professionnel, privilège important, certes, mais non absolu⁸². Cependant, dispenser certains secteurs de l'obligation de déclarer des opérations douteuses risquerait d'affaiblir l'exigence de « déclaration » du programme de lutte contre le financement du terrorisme.

La question est d'actualité. D'autres organisations s'y sont intéressées, et leurs analyses devraient être prises en considération dans l'examen des obligations auxquelles les avocats devraient être tenus dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Les avocats, bien sûr, ne devraient pas être à l'abri des enquêtes légitimes en matière de financement du terrorisme, surtout si un doute raisonnable existe quant à leur implication dans le financement du terrorisme. En outre, il y aurait lieu de regarder de près les règlements obligeant les avocats à identifier les clients pour régler les questions relatives au secret professionnel et pour faire en sorte qu'il n'y ait pas de lacunes déterminantes relativement à leurs obligations selon la LRPCFAT qui risqueraient d'affaiblir le programme de lutte contre le financement du terrorisme.

7.6 Examen du travail de CANAFE et rôle du conseiller à la sécurité nationale du premier ministre

On devrait s'intéresser davantage au processus par lequel est examiné le travail de CANAFE. La Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar a recommandé que le mandat du CSARS soit étendu à CANAFE. Comme le mentionnait le chapitre IV, les recommandations de la Commission O'Connor visaient surtout l'examen du travail de CANAFE du point de vue de la conformité à la norme de convenance et à la loi et du point de vue du respect des valeurs de protection de la vie privée. Ce genre d'examen est utile et peut contribuer à accroître la confiance du public, mais il ne doit pas être vu comme une évaluation de l'efficacité du travail de CANAFE. En effet, le juge O'Connor a établi cette importante distinction et précisé que cet examen visait d'abord et avant tout le caractère convenable du travail⁸³, ce qui était compréhensible étant donné les événements qui avaient mené à l'enquête. L'intérêt de la présente commission pour l'efficacité des efforts du Canada en matière de lutte contre le terrorisme est aussi compréhensible, puisque c'est l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India qui a conduit à la présente enquête.

Dans le rapport qu'elle a remis à la Commission, M^{me} Anand a fait valoir ce qui suit : « Il n'existe toutefois aucun organisme chargé d'évaluer l'efficacité du régime. D'ailleurs, en l'absence d'un mécanisme d'évaluation, on semble tenir

⁸² R. C. McClure, [2001] 1 R.C.S. 445, 2001 CSC 14.

⁸³ Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale* (Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006), p. 581-582.

pour acquis son efficacité⁸⁴. » Elle a ajouté : « Il semble donc que le CSARS ne soit pas l'organisme désigné pour assurer la surveillance⁸⁵. » Elle a par ailleurs insisté sur le fait qu'une bonne évaluation ne peut se limiter à l'examen du travail de CANAFE; il faut aussi que d'autres organismes, comme la GRC et le SCRS, soient examinés⁸⁶.

S'il était chargé d'un rôle élargi, comme le recommande le chapitre II du volume trois du présent rapport, le conseiller à la sécurité nationale serait à même d'évaluer dans quelle mesure CANAFE collabore avec les autres organismes, comme le SCRS, la GRC, l'ASFC, l'ARC et le CST.

La Commission a recommandé que le conseiller à la sécurité nationale s'occupe des problèmes liés à la diffusion du renseignement, aide à résoudre les questions touchant l'échange d'informations entre les organismes et donne de la rétroaction au sujet de l'utilité de l'information échangée. Il pourrait voir à ce que les organismes de renseignement fournissent de l'information pertinente à CANAFE et à l'ARC. Il pourrait se pencher sur les questions de coordination, compliquées par le fait que les divers organismes qui s'occupent des affaires de financement du terrorisme ne font pas partie du portefeuille d'un seul ministre (d'une part CANAFE et d'autre part SCRS, GRC et ASFC)⁸⁷.

Le succès des initiatives menées contre le financement du terrorisme dépendra de l'échange des renseignements et de la collaboration entre les organismes. Un conseiller à la sécurité nationale à qui seraient confiées des responsabilités plus grandes serait bien placé pour s'assurer qu'il y a collaboration et examen des efforts de lutte contre le financement du terrorisme, en bonne et due forme. Il devrait respecter les restrictions imposées par la loi à CANAFE et à l'ARC quant à l'information qu'ils ont le droit de communiquer, tout autant qu'il devrait respecter l'indépendance du système judiciaire et de la fonction de poursuivant.

Le conseiller pourrait évaluer le travail des organismes dans des installations sécurisées, à l'abri des atteintes à la sécurité. Comme il rend compte au premier ministre, il aurait l'autorité nécessaire pour vérifier que les organismes fonctionnent efficacement dans le cadre du système de lutte contre le terrorisme et son financement.

84 Rapport de A. I. Anand sur le régime juridique régissant la lutte contre le financement d'activités terroristes au Canada, p. 171-172.

85 Rapport de A. I. Anand sur le régime juridique régissant la lutte contre le financement d'activités terroristes au Canada, p. 173.

86 Rapport de A. I. Anand sur le régime juridique régissant la lutte contre le financement d'activités terroristes au Canada, p. 175.

87 Témoignage de Tyson George, vol. 56, 2 octobre 2007, p. 7072.

7.7 Ressources consacrées aux enquêtes en matière de financement du terrorisme

Les chapitres précédents du présent volume donnent une description des rôles des divers organismes et traitent aussi des ressources. Dans l'évaluation mutuelle du Canada 2008, le GAFI a conclu que [traduction] « dans l'ensemble, les autorités semblent disposer des outils, des ressources humaines et autres et de la formation nécessaires⁸⁸ », alors que les représentants de quelques organismes ont mentionné que les fonds étaient insuffisants. Le gouvernement fédéral semble avoir apaisé certaines préoccupations, mais il devrait continuer de surveiller de près le niveau des ressources.

Comme l'ont mentionné des témoins pendant les audiences, le terme « ressources » ne se limite pas à l'argent. Il renvoie aussi au recrutement et au maintien en poste de personnes qualifiées. Selon des observations présentées à la Commission, le gouvernement fédéral devrait [traduction] « déterminer si les niveaux de ressources financières et humaines des organismes gouvernementaux chargés de lutter contre le financement du terrorisme sont suffisants et, s'il y a lieu, les augmenter⁸⁹ ».

En mettant en commun les ressources destinées à la formation et en éliminant les services en double dans les organismes qui s'occupent des dossiers de financement du terrorisme, on pourrait améliorer la qualité du travail des entités qui participent au programme de lutte contre le financement du terrorisme. Un organisme pourrait se charger de la formation et l'offrir aux autres organismes. Ce serait une façon efficace d'utiliser les fonds limités à ce chapitre. Donner de la formation à différents organismes en même temps pourrait aussi faire tomber les barrières organisationnelles et créer des liens qui pourraient rapporter dans l'avenir. La formation mixte viendrait compléter l'utilisation accrue des détachements entre organismes.

Dans certains cas, il y aurait moyen d'éviter le dédoublement des services entre les organismes, par exemple dans la collecte d'informations de sources ouvertes portant sur des questions d'intérêt commun liées au financement du terrorisme. On pourrait ainsi non seulement économiser les ressources, mais aussi promouvoir la collaboration au quotidien et l'échange d'informations entre les organismes.

7.8 Organismes de bienfaisance et organismes à but non lucratif

Comme l'explique en détail le chapitre VI, les organismes de bienfaisance et les organismes à but non lucratif peuvent compter parmi les nombreuses avenues utilisées pour la collecte et le transfert de fonds destinés aux activités terroristes.

⁸⁸ Évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 53. Le GAFI a mentionné que CANAFE n'avait pas toutes les ressources nécessaires pour procéder à des analyses.

⁸⁹ *Where is Justice?* AIVFA Final Written Submission – Commission of Inquiry into the Investigation of the Bombing of Air India Flight 182, 29 février 2008, p. 160 [Conclusions finales de l'AIVFA].

Bien que le recours à de tels organismes ait suscité beaucoup d'inquiétudes, en particulier dans le cas des organismes de bienfaisance enregistrés, il faut se rappeler que l'enregistrement comme organisme de bienfaisance n'est pas nécessairement important pour ceux qui réunissent et font passer des fonds. De nombreux actes terroristes coûtent tellement peu qu'il n'est pas nécessaire de créer un organisme de bienfaisance pour amasser des fonds. Il est peu probable que ceux qui financent le terrorisme s'empêchent de le faire parce qu'ils ne peuvent pas recevoir de reçus officiels pour l'impôt. De plus, se qualifier comme « organisme de bienfaisance » et le rester suppose une surveillance de la part de la Direction des organismes de bienfaisance, une attention dont les personnes qui financent le terrorisme préfèrent se passer.

Cela dit, il y a d'autres raisons pour lesquelles les groupes qui désirent financer le terrorisme veulent s'enregistrer comme organismes de bienfaisance ou organisme à but non lucratif. Le chapitre VI en expose un certain nombre. Pensons ici au fait que les transactions des organisations en cause se font souvent en argent, ce qui complique le repérage par les autorités du financement du terrorisme; mentionnons aussi la facilité avec laquelle ces organismes peuvent transférer des fonds dans d'autres pays.

Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent admettre leur responsabilité conjointe en matière de réglementation des organismes de bienfaisance. La *Constitution* ne permet pas l'instauration d'un système similaire à celui qui régit la Commission de surveillance des activités des organismes de bienfaisance d'Angleterre et du pays de Galles. En principe, il faudrait des ententes fédérales-provinciales sur le contrôle et la réglementation des organismes de bienfaisance. À défaut d'entente, les gouvernements doivent chacun de leur côté assumer leurs responsabilités face à l'utilisation possible des organismes de bienfaisance pour financer le terrorisme. Par exemple, le gouvernement fédéral pourrait examiner quelles parties du modèle de la Commission de surveillance du Royaume-Uni pourraient être adoptées sans la participation des provinces.

Les sections qui suivent proposent et recommandent des moyens de réduire la probabilité que les organismes de bienfaisance et à but non lucratif soient utilisés pour financer le terrorisme.

7.8.1 Mise en commun des renseignements

Le refus d'enregistrer un organisme de bienfaisance pourrait constituer une des étapes d'une action pangouvernementale qui pourrait, là où il y a lieu, amener le SCRS ou la GRC à enquêter plus à fond sur cet organisme.

L'Agence du revenu du Canada devrait continuer de collaborer avec les autres organismes en vue de repérer les organismes de bienfaisance susceptibles d'être impliqués dans le financement du terrorisme. L'Agence devrait faire partie du réseau des organismes gouvernementaux concernés par le financement du terrorisme et avoir accès à certains des renseignements dont disposent

les autres organismes du Canada et de l'étranger. Il serait pratiquement impossible pour un organisme de réglementation de relever des indices de financement du terrorisme en passant au peigne fin les renseignements concernant tous les organismes de bienfaisance. Pour bien définir les cibles, il faut que les renseignements soient mis en commun. Il faudra que la GRC, et en particulier le SCRS, travaillent étroitement avec l'ARC et lui fournissent les meilleurs renseignements possible. Il faudrait échanger plus assidûment les renseignements généraux sur le financement du terrorisme qui présentent un intérêt commun pour les divers organismes. Par exemple, l'ARC ne fait pas partie du CIEM, mais CANAFE en fait partie; l'ARC pourrait profiter de l'appartenance à ce centre.

L'ARC est limitée quant aux ressources qu'elle peut consacrer à la vérification des organismes de bienfaisance. Pour qu'elle puisse optimiser l'utilisation de ses ressources de vérification, il est essentiel qu'elle reçoive de toutes les sources les meilleurs renseignements possible au sujet des organismes de bienfaisance qui pourraient être impliqués dans le financement du terrorisme.

C'est grâce surtout aux changements apportés par le projet de loi C-25 à la LRPCFAT à la fin de 2006 que l'ARC peut maintenant échanger plus de renseignements avec d'autres organismes. Cependant, il a fallu du temps avant que les changements se traduisent dans les faits par un échange accru de renseignements. La nécessité d'opérer des changements est apparue après les événements du 11 septembre 2001. Mais le projet de loi C-25 a été adopté seulement en 2006, et il a été mis en vigueur de manière progressive. Ce n'est qu'en décembre 2008 que l'ensemble de ses dispositions étaient en vigueur. Un retard de cet ordre est inacceptable.

L'ARC, la GRC, le SCRS et CANAFE bénéficieraient tous de l'obligation, ou à tout le moins de la recommandation, de rendre compte de l'utilité des renseignements échangés. Ce suivi aiderait aussi le conseiller à la sécurité nationale à évaluer l'efficacité de la lutte du Canada contre le financement du terrorisme et la qualité de la collaboration entre ces organismes.

Les cas où un organisme de bienfaisance dont l'enregistrement est révoqué pour des raisons liées au terrorisme ou à son financement devraient être signalés aux organismes gouvernementaux ayant la capacité de faire enquête. La révocation de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance ne devrait être qu'un élément d'une intervention composée d'un ensemble d'activités continues de renseignement et, éventuellement, d'enquêtes de la part des organismes chargés de faire appliquer la loi.

7.8.2 Sanctions intermédiaires

Il est particulièrement utile à l'ARC de recourir aux sanctions intermédiaires (par exemple, amende pécuniaire ou suspension du pouvoir de délivrer des reçus de dons pour l'impôt) pour inciter les organismes de bienfaisance à montrer la

porte à des administrateurs ou à des fiduciaires qui pourraient tremper dans des activités terroristes. L'utilisation productive et sérieuse de telles sanctions peut indirectement mener à certains des résultats qu'obtient le Royaume-Uni grâce à la Commission de surveillance des activités des organismes de bienfaisance.

7.8.3 Statistiques

Il serait utile de dresser des statistiques sur l'incidence des questions liées au terrorisme ou à son financement dans les décisions de révoquer l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance ou de recourir à des sanctions intermédiaires. Ces statistiques aideraient à établir jusqu'à quel point la Direction des organismes de bienfaisance contribue aux efforts déployés par le gouvernement pour mettre fin au financement du terrorisme. Cette information aiderait aussi d'autres organismes, comme le SCRS, la GRC et CANAFE, de même que le conseiller à la sécurité nationale. Il serait intéressant de disposer de statistiques sur l'importance du financement du terrorisme transitant par les organismes de bienfaisance, dans la mesure où il est possible de réunir de telles statistiques.

7.8.4 *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*

On peut s'interroger sur la nécessité du processus visé par la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*⁹⁰ s'il n'est pas utilisé.

Le Canada est en droit de protéger l'information susceptible de porter atteinte à la sécurité nationale ou de mettre des personnes en danger dans l'éventualité où elle serait divulguée. La *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* autorise la communication de renseignements secrets à un juge, alors que l'organisme de bienfaisance ou la personne qui s'oppose à l'ARC n'a droit qu'à un résumé renfermant des renseignements non sensibles. La *Loi* peut décourager le financement du terrorisme, et elle montre que le Canada est déterminé à mettre fin à l'utilisation abusive des organismes de bienfaisance pour le financement du terrorisme. Pour ces raisons, elle devrait être conservée.

Néanmoins, l'ARC semble avoir réussi à s'abstenir de recourir au processus régi par la *Loi*. Bien que celle-ci ait été établie pour lui permettre de révoquer ou de refuser tout enregistrement sur la foi de renseignements classifiés, il est probable que les organisations qui soutiennent le terrorisme ne se conformeront pas aux autres exigences à satisfaire pour être enregistrées comme organismes de bienfaisance. Elles ne seront pas enregistrées ou perdront leur enregistrement pour ces raisons.

Il est difficile de reprocher au gouvernement de ne pas utiliser les méthodes non éprouvées proposées dans la *Loi* s'il est possible de révoquer ou de

⁹⁰ L.C. 2001, c. 41, art. 113.

refuser l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance pour d'autres motifs. Néanmoins, pour prouver qu'elle peut refuser d'enregistrer un organisme de bienfaisance sans invoquer la *Loi*, l'Agence du revenu du Canada devrait montrer plus de transparence et conserver de meilleures statistiques sur les situations inquiétantes liées au financement du terrorisme qui l'ont amenée à refuser un enregistrement.

Le chapitre VI portait sur une autre question, à savoir si la *Loi* devrait ou non prévoir une défense basée sur la diligence raisonnable. Il est difficile à l'heure actuelle de déterminer si une telle défense est nécessaire, parce qu'il n'y a pas encore eu de certificat délivré en vertu de la *Loi*. Cependant, la perte ou le refus de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance n'a pas la même portée que, par exemple, la perspective pour une personne d'être incarcérée ou punie. C'est peut-être ce qui justifie d'une certaine façon l'absence d'une exigence rattachée à la « diligence raisonnable » dans la *Loi*.

Comme on connaît mal le processus proposé par la *Loi*, il est difficile d'évaluer les autres lacunes possibles, comme celle de permettre au gouvernement de se fier à des éléments de preuve secrets alors que la *Loi*, à première vue, ne permet pas à des intervenants spéciaux ayant fait l'objet d'une enquête de sécurité de consulter et de contester lesdits éléments. Il serait utile de constituer un dossier de suivi sur les certificats délivrés en vertu de la *Loi*. Les plaintes au sujet des lacunes de la *Loi* pourraient alors être examinées pour leur valeur réelle et non spéculative.

7.8.5 Organismes à but non lucratif

Un obstacle de taille entrave la lutte du Canada contre le financement du terrorisme : chaque province peut contrôler et réglementer les organismes à but non lucratif en vertu de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁹¹. Or, les règles varient d'une province à l'autre. En fait, il y a peu de règles en matière de déclaration, peu importe la province. Comme il s'agit d'organismes à but non lucratif, l'ARC n'est habituellement pas concernée. Le problème vient de la possibilité pour ces organismes d'exercer leurs activités dans la clandestinité et de faire fi des règles, ce qui rend le repérage des activités de financement du terrorisme pratiquement impossible.

Il serait sans doute plus avantageux que les gouvernements fédéral et provinciaux harmonisent leurs façons de traiter les organismes à but non lucratif. Le gouvernement fédéral devrait prendre les devants et amener les autorités provinciales à coordonner les mesures qu'elles prennent en réponse à l'utilisation abusive des organismes de bienfaisance et à but non lucratif. Il est particulièrement important que les organismes de réglementation reçoivent l'information et l'aide nécessaires pour pouvoir repérer les cas d'utilisation abusive des organismes de bienfaisance et à but non lucratif au profit du financement du terrorisme.

⁹¹ (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3, reproduite dans L.R.C. 1985, app. II, n° 5.

Il ne devrait pas être permis à une organisation de se décrire comme « organisme de bienfaisance » ou « organisme à but non lucratif » ni d'utiliser un terme descriptif similaire, à moins d'être dûment enregistrée comme telle auprès de l'ARC ou de l'organe compétent de la province.

7.8.6 Publicité

Lorsque c'est possible, l'ARC devrait faire connaître les raisons pour lesquelles elle refuse ou révoque l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance ou d'un organisme à but non lucratif ou encore pour lesquelles elle impose des sanctions intermédiaires à un organisme de bienfaisance. En rendant publique l'imposition de sanctions, l'ARC inciterait les organismes de bienfaisance et les organismes à but non lucratif à rectifier la situation et elle alerterait les donateurs à propos du fait qu'un organisme en particulier appuie le terrorisme. La Commission sait fort bien qu'il y a une tradition de confidentialité autour des renseignements fiscaux. Les préoccupations à cet égard sont louables, mais il y aurait lieu de revoir cette tradition à la lumière des préoccupations concernant le terrorisme.

7.8.7 Nécessité de ne pas nuire aux organismes de bienfaisance et à but non lucratif légitimes

Il est essentiel que les mesures prises pour empêcher le recours à des organismes de bienfaisance ou à des organismes à but non lucratif pour financer le terrorisme n'entravent pas les activités utiles des organismes légitimes. L'ARC devrait envisager de définir en collaboration avec le secteur des organismes de bienfaisance les lignes directrices ou les pratiques exemplaires pour la lutte contre le financement du terrorisme dans ce secteur. Les œuvres des organismes de bienfaisance honnêtes ne devraient pas être mises en péril par des lignes directrices ou des pratiques exemplaires irréalistes.

7.9 Aspects internationaux du financement du terrorisme

Les fonds peuvent passer par plusieurs pays et financer les terroristes dans le monde entier. Dans un mémoire de preuve sur le financement du terrorisme présenté en 2007, le ministère des Finances décrivait les difficultés derrière cette réalité :

[Traduction]

À cause de la portée internationale des réseaux terroristes, de l'intégration croissante des systèmes financiers et de la rapidité, jumelée à la facilité, avec laquelle on peut faire circuler de l'argent entre les pays, il est très difficile de

suivre et d'intercepter les fonds destinés aux terroristes. Ce problème, majeur, dépasse les frontières, et seules des mesures complémentaires prises à l'intérieur et à l'extérieur des pays peuvent arriver à le résoudre⁹².

D'après les données de CANAFE, 93 p. 100 des cas que le Centre communique aux organismes d'application de la loi et du renseignement de sécurité dans des affaires liées au financement du terrorisme ou à des menaces pour la sécurité du Canada comprennent des déclarations de télévirements, reçues des entités déclarantes⁹³. À cause de l'envergure internationale du terrorisme et de son financement, les enquêtes en la matière sont plus complexes et plus longues que si les opérations étaient effectuées à l'échelle nationale⁹⁴. Le surintendant Reynolds a d'ailleurs affirmé :

[Traduction]

Da par sa nature même, le terrorisme est international. Et, parce qu'il traverse les frontières et arrive dans des régions où l'infrastructure est inopérante, il est extrêmement difficile de suivre la trace écrite jusqu'à l'argent – le mouvement de l'argent, le mouvement ou l'achat de matériel⁹⁵.

Il faut intégrer la question du financement du terrorisme au travail des organismes comme le SCRS, la Défense nationale et le MAECI. Le Centre intégré d'évaluation des menaces au SCRS assure une certaine intégration pour ce qui est de l'évaluation des menaces.

L'agence de cryptologie du Canada, à savoir le Centre de sécurité des télécommunications (CST), doit être mieux mise à profit dans la lutte contre le financement du terrorisme. Le conseiller à la sécurité nationale devrait, de par son rôle élargi, voir à ce que le CST communique des informations utiles et appropriées à CANAFE. De tels renseignements pourraient aider CANAFE à effectuer ses analyses et à communiquer des renseignements désignés plus utiles à la GRC, au SCRS et à d'autres organismes.

⁹² Pièce P-227, onglet 3 : Department of Finance Memorandum of Evidence on Terrorist Financing, 28 février 2007, para. 2.6. [Mémoire de preuve du ministère des Finances sur le financement des activités terroristes]. Dans son rapport sur les plans et les priorités pour 2007-2008 à 2009-2010, CANAFE exprime la même opinion à la page 7, en ligne : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada <<http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2007-2008/fintrac-canafe/fintrac-canafe-fra.pdf>> (consulté le 26 janvier 2009).

⁹³ Pièce P-438 : Réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission, 9 janvier 2008, question 3 b).

⁹⁴ Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6820.

⁹⁵ Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6820.

7.9.1 Difficulté d'obtenir de la collaboration à l'étranger

La définition de « terrorisme » varie d'un pays à l'autre; en conséquence, tous ne s'entendent pas sur ce qui constitue du terrorisme. De plus, les règles et les programmes de lutte contre le financement du terrorisme ne sont pas identiques ou ne sont pas interprétés de la même manière dans tous les pays. Cet état de faits pose des difficultés de taille lorsqu'on tente d'obtenir la collaboration d'autres pays. Keith Morrill, au MAECI, a expliqué les embûches à l'aide d'un exemple :

[Traduction]

Le Canada est devant une infraction de financement de terrorisme : le Fonds d'aide aux veuves et aux orphelins du Faroffistan a été inscrit sur la liste parce que nous savons qu'il sert à financer des terroristes dans le pays mythique du Faroffistan; nous savons aussi que l'argent passe d'un compte bancaire au Canada à un compte bancaire en France et que, pour la France, ce fonds d'aide n'est pas associé à un groupe terroriste. Nous aurons du mal à obtenir de la collaboration dans l'application d'une loi criminelle, parce que ce qui pour nous est une activité selon toute apparence liée à une infraction ne sera pour la France [...] qu'un transfert légitime de fonds⁹⁶.

Un pays étranger n'est pas nécessairement un maillon faible. En fait, il peut s'agir d'un pays doté de bons règlements et d'un programme de lutte contre le financement du terrorisme adéquat, mais il peut différer d'opinion avec le Canada quant à savoir si une personne ou une entité est liée au terrorisme ou si un acte constitue du terrorisme.

En plus, comme le surintendant Reynolds l'a mentionné dans son témoignage, ce n'est pas que [traduction] « ce soit difficile d'obtenir de la collaboration, mais vous avez affaire à deux systèmes judiciaires différents, à deux façons de penser différentes, à des organisations dont la priorité change, est différente de la vôtre; alors, le processus s'en trouve ralenti⁹⁷ ».

La collaboration entre les organismes au Canada est souvent strictement réglementée (entre autres par les règles de communication de CANAFE et de l'ARC). Lorsque CANAFE établit une entente de collaboration internationale dans une affaire de financement du terrorisme, il rencontre encore plus d'obstacles que lorsqu'il tente une collaboration avec les organismes au Canada. Par exemple, CANAFE peut communiquer de l'information aux unités du renseignement financier à l'étranger, mais seulement aux mêmes conditions que s'il s'agissait

⁹⁶ Témoignage de Keith Morrill, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6703.

⁹⁷ Témoignage de Rick Reynolds, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6843.

des organismes d'application de la loi du Canada, et seulement s'il a un protocole d'entente avec l'unité de l'étranger⁹⁸. De plus, l'unité qui reçoit l'information de CANAFE doit être régie par des dispositions précises sur la protection de la vie privée⁹⁹. Ce processus d'échange d'informations est officiel et fastidieux.

M. Rudner a fait le commentaire suivant à ce sujet dans un article à l'intention de la Commission :

[Traduction]

Même si le Groupe Egmont et d'autres organismes internationaux encouragent généralement l'échange de renseignements financiers entre les unités du renseignement financier, il semble que l'acheminement et l'échange de renseignements entre les unités soient freinés par des questions nationales liées à la protection de la vie privée, peut-être même davantage que dans d'autres secteurs du renseignement de sécurité ou de l'application de la loi. Dans les faits, les unités nationales du renseignement financier ont tendance à limiter la communication de renseignements financiers aux unités à l'étranger et aux pays avec lesquels elles ont conclu des ententes bilatérales qui précisent les conditions des échanges¹⁰⁰.

Comme le GAFI l'a mentionné dans son évaluation mutuelle du Canada 2008, l'entraide juridique est un processus laborieux¹⁰¹. La Commission n'a pas reçu d'éléments de preuve sur ce point, mais il est clair que certains pays, même les pays occidentaux, ne collaborent pas autant qu'ils le devraient dans les affaires de financement du terrorisme. Même si le processus des unités du renseignement financier décrit par M. Rudner semble fonctionner relativement bien, l'information ne circule pas aussi librement qu'elle le devrait. Les souvenirs des événements du 11 septembre, de Londres et de Madrid s'estomperont avec le temps, et alors, les pays occidentaux verront avec de moins en moins d'urgence la nécessité de collaborer dans des affaires de financement du terrorisme, du moins jusqu'au prochain acte terroriste spectaculaire¹⁰².

⁹⁸ LRPCFAT, art. 56.1.

⁹⁹ Deuxième réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission, question 6 b).

¹⁰⁰ Article de M. Rudner sur l'utilisation des renseignements financiers, p. 49.

¹⁰¹ Voir évaluation mutuelle du Canada 2008 du GAFI, para. 1477-1502. Le rapport mentionne que, pour les questions de financement du terrorisme, le Canada a reçu 14 demandes d'aide (entre 2001 et 2006) : 8 sont réglées, 2 ont été retirées et 4 sont toujours actives. À titre de comparaison, ajoutons que 143 demandes d'aide en matière de blanchiment d'argent ont été reçues : voir para. 1522.

¹⁰² Selon une récente évaluation des renseignements nationaux (National Intelligence Estimate) des États-Unis, il est probable que la collaboration internationale perdra de la vigueur à mesure que s'estompera le souvenir du 11 septembre : voir Michael Jacobson, *Extremism's Deep Pockets: The Growing Challenge of Fighting Terrorist Financing*, p. 22, en ligne : The Politic <<http://thepolitic.org/content/view/91>> (consulté le 3 juin 2009).

7.9.2 Problème des « maillons faibles »

Aux difficultés d'obtenir la collaboration internationale s'ajoute le fait que certains pays sont connus pour être des maillons faibles dans le système international de lutte contre le financement du terrorisme. Par exemple, le GAFI a lancé une mise en garde contre la conclusion de transactions financières en Iran et en Ouzbékistan à cause des risques élevés de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme¹⁰³.

Les pays qui, considère-t-on, appuient le terrorisme sont évidemment les plus problématiques. D'autres pays, qui n'ont pas cette réputation, sont souvent vus comme des sources de financement du terrorisme, même à leur insu.

Une fois que les fonds ont quitté le Canada, il devient plus difficile d'en suivre la trace. Cette difficulté augmente si les fonds entrent dans un pays où les contrôles financiers sont faibles et où les lois ne sont pas appliquées, par exemple en Afghanistan ou au Soudan. Les « maillons faibles » dans le système international de lutte contre le financement du terrorisme attirent bien sûr les terroristes. Comme le chercheur américain Philip Bobbitt l'a écrit [traduction] : « Le financement du terrorisme international dépend en quelque sorte de l'incapacité des États à obliger les autres États à divulguer des transferts financiers et des avoirs financiers¹⁰⁴. » Certains pays, dont le Royaume-Uni, ont tenté de renforcer le système de lutte contre le financement du terrorisme dans les pays considérés comme des « maillons faibles »¹⁰⁵.

7.9.3 Commerce

M. Passas voit dans la faible surveillance exercée à l'égard des opérations commerciales une lacune importante de la lutte contre le financement du terrorisme dans la plupart des pays, y compris le Canada :

À l'heure actuelle, on constate de graves écarts dans la manière dont les autorités gouvernementales traitent les opérations commerciales. Un examen d'usage des formulaires remis aux agences douanières révèle que la documentation est incomplète, erronée ou carrément illégale. Les possibilités d'améliorer les mesures d'application de la loi et de tenter de rendre les opérations exactes et transparentes sont très nombreuses. Des erreurs et des fausses déclarations concernant le pays d'origine, le consignataire final, les contreparties et les valeurs abondent et révèlent d'importantes possibilités d'actes répréhensibles, dont le financement du

¹⁰³ Voir le Résumé du président du GAFI à la plénière de Londres, 18-20 juin 2008, en ligne : Groupe d'action financière <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/50/2/40879902.pdf>> (consulté le 29 janvier 2009).

¹⁰⁴ Philip Bobbitt, *Terror and Consent: The Wars for the Twenty-First Century* (New York, Knopf, 2008), p. 455.

¹⁰⁵ Témoignage de Paul Newham, vol. 58, 4 octobre 2007, p. 7244.

terrorisme. Dans d'autres cas, les pratiques de détournement des échanges et de mauvaise facturation ne sont pas faciles à déceler parce que les documents connexes ne sont pas forgés ou faux, bien que leur contenu soit erroné. Des valeurs très élevées peuvent passer littéralement sous le nez de l'inspecteur le plus minutieux. Seuls des renseignements privilégiés ou des contrôles et enquêtes approfondis permettent de détecter de telles infractions, mais de telles mesures ne sont pas toujours prévues dans les opérations ordinaires.

Une vulnérabilité de ce genre a été constatée dans le commerce des pierres et des métaux précieux, des produits électroniques, des médicaments, des cosmétiques, des textiles, des denrées alimentaires, des produits du tabac, des pièces d'automobiles ou de bicyclettes, etc. Bref, pour l'heure, le commerce n'est pas transparent et constitue une grave menace pour tous les efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et d'autres crimes financiers.

Puisque, à l'heure actuelle, les opérations financières et commerciales ne sont soumises à aucune mesure conjointe de surveillance et de rapprochement, des irrégularités, des opérations suspectes et des cas patents d'utilisation abusive peuvent passer inaperçus. Les travaux de recherche ont démontré que des irrégularités dont la valeur peut atteindre les milliards de dollars américains ne sont ni décelées, ni visées par une enquête. Vu les grands volumes d'échanges effectués chaque jour, le risque de financer des crimes graves s'étend aussi à des activités qui ne sont pas strictement liées à des formes plus coûteuses de terrorisme ou à la prolifération d'armes de destruction massive¹⁰⁶.

Le blanchiment de capitaux effectué sous le couvert d'opérations commerciales a fait l'objet de deux documents d'analyse du GAFI¹⁰⁷. L'organisme n'a pas fait de recommandations à ce sujet jusqu'à maintenant, mais on laisse entendre qu'il pourrait y en avoir. Voici comment le GAFI décrit ce problème :

[Traduction]

Le Groupe d'action financière (GAFI) sait très bien que l'exploitation à mauvais escient du système commercial est une des principales méthodes par lesquelles les organisations criminelles et les personnes qui financent le terrorisme transfèrent l'argent pour cacher ses origines et le faire passer

¹⁰⁶ Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 97-98 [renvois omis].

¹⁰⁷ *Trade Based Money Laundering*, 23 juin 2006, en ligne : Groupe d'action financière <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/60/25/37038272.pdf>> (consulté le 24 janvier 2009); *Best Practices Paper on Trade Based Money Laundering*, 20 juin 2008, en ligne : Groupe d'action financière <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/9/28/40936081.pdf>> (consulté le 24 janvier 2009) [Document du GAFI sur les pratiques exemplaires de lutte contre le blanchiment de capitaux associé au commerce].

dans l'économie officielle. Comme les normes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme qui ont été appliquées à d'autres techniques de blanchiment de capitaux sont de plus en plus efficaces, on peut s'attendre à ce que l'usage abusif du commerce devienne de plus en plus attrayant. Cependant, actuellement, il semble que les autorités compétentes, c'est-à-dire les administrations des douanes, les organismes d'application de la loi, les unités du renseignement financier, les autorités fiscales et les responsables du contrôle bancaire, soient moins en mesure de repérer et de combattre le blanchiment de capitaux effectué sous le couvert d'opérations commerciales que les autres formes de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme¹⁰⁸.

7.9.4 Recours civils pour les actes terroristes perpétrés en dehors du Canada

Plusieurs parties et intervenants ont vigoureusement recommandé que la Commission appuie l'adoption du projet de loi d'intérêt public émanant d'un sénateur visant à faciliter les poursuites civiles contre les terroristes et ceux qui les soutiennent. M. Ed Morgan, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Toronto, a dit des recours civils qu'ils constituaient [traduction] « l'un des moyens les plus efficaces et les plus directs d'entraver le financement du terrorisme que le système juridique puisse accueillir¹⁰⁹ ». Il s'agit du projet de loi S-225, la *Loi modifiant la Loi sur l'immunité des États et le Code criminel (décourager le terrorisme en permettant un recours civil contre les auteurs d'actes terroristes et ceux qui les soutiennent)*¹¹⁰. Les défenseurs des recours civils ont fait valoir que ces poursuites sont un bon moyen de priver les terroristes de leurs ressources financières. Les poursuites deviendraient donc un élément de la lutte contre le financement du terrorisme.

Pour l'instant, la législation canadienne permet des recours civils contre les États étrangers dans le cas d'une rupture de contrat ou d'un dommage personnel subi au Canada, mais elle exclut les recours contre le soutien des actes de terrorisme survenus à l'étranger qui ont blessé ou tué des Canadiens. Dans le sommaire accompagnant la version de la première lecture du projet de loi S-225, qui est mort au Feuilleton lorsque le Parlement a été prorogé pour les élections d'octobre 2008, l'objectif du projet de loi était décrit en ces termes :

108 Document du GAFI sur les pratiques exemplaires de lutte contre le blanchiment de capitaux associé au commerce, para. 1. Voir aussi *Rapport annuel 2007-2008* du GAFI, 30 juin 2008, en ligne : Groupe d'action financière <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/58/0/41141361.pdf>> (consulté le 27 janvier 2009).

109 Témoignage de Ed Morgan, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6897.

110 Deuxième session, 39^e législature, 2007. Plusieurs projets de loi similaires ont été présentés au cours des années.

Le texte modifie la *Loi sur l'immunité des États* afin d'empêcher un État étranger d'invoquer, devant les tribunaux canadiens, l'immunité de juridiction à l'égard des actions découlant de comportements terroristes adoptés par cet État.

Il modifie également le Code criminel de façon que les victimes ayant subi une perte ou des dommages par suite d'un comportement qui contrevient à la partie II.1 du Code criminel (Terrorisme) disposent d'un recours civil à l'encontre de la personne ayant adopté un comportement relié à des activités terroristes¹¹¹.

On peut résumer les principales dispositions du projet de loi S-225 comme suit :

- L'État étranger ne bénéficie pas de l'immunité de juridiction dans les actions découlant d'un comportement terroriste qu'il a adopté le 1^{er} janvier 1985 ou après cette date;
- Le ministre des Finances et le ministre des Affaires étrangères doivent aider le créancier bénéficiaire du jugement à identifier et localiser les biens de cet État ou de certaines autres entités et à exécuter le jugement contre ces biens;
- Une personne qui, le 1^{er} janvier 1985 ou après cette date, a subi une perte ou des dommages par suite du comportement d'une personne, y compris d'un État étranger, allant à l'encontre d'une disposition de la Partie II.1 du *Code criminel* (Terrorisme) peut, devant tout tribunal compétent, tenter une poursuite contre la personne ou l'État étranger¹¹².

La première disposition aurait permis aux victimes de la tragédie d'Air India de poursuivre, devant les tribunaux canadiens, toute personne étrangère qui aurait participé à l'attentat. Ed Morgan a déclaré que la disposition visait les États qui soutiennent le terrorisme. Si le projet de loi avait été adopté, il aurait permis que des particuliers forcent en quelque sorte l'application des lois contre le terrorisme et le financement du terrorisme¹¹³.

Le projet de loi S-225 aurait permis à la victime d'un comportement terroriste de poursuivre une banque qui aurait rendu des services financiers à des terroristes. Ce qui est moins clair c'est comment, dans l'éventualité où la banque ne serait pas

¹¹¹ Sommaire du projet de loi S-225, en ligne : Parlement du Canada <http://www2.parl.gc.ca/content/Senate/Bills/392/public/S-225/S-225_1/S225-f.htm> (consulté le 24 janvier 2009).

¹¹² Y compris les dispositions de lutte contre le financement du terrorisme du *Code criminel*. Ed Morgan a déclaré que [traduction] « cette proposition est plus ou moins inspirée de l'article 36 de la *Loi sur la concurrence* qui, vous le savez, établit une cause d'action civile pour quiconque a subi des dommages par suite d'une infraction quasi criminelle commise par un défendeur en vertu de la *Loi sur la concurrence* », témoignage de Ed Morgan, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6902.

¹¹³ Témoignage de Ed Morgan, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6903.

condamnée au criminel, la victime aurait pu démontrer selon la prépondérance des probabilités que la banque avait contrevenu au *Code criminel*. Les tribunaux auraient eu à se prononcer sur la validité de l'intention, dans le projet de loi, de donner un effet rétroactif aux dispositions du *Code criminel*, ne serait-ce que dans le domaine de la responsabilité civile et non de la responsabilité criminelle.

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, plusieurs parties et intervenants ont présenté des observations au sujet de la responsabilité civile, notamment le Congrès juif canadien et la Coalition canadienne contre le terrorisme (C-CAT)¹¹⁴. De l'avis de la C-CAT, le cadre juridique canadien ne prévoit pas suffisamment de contraintes pour lutter contre le financement du terrorisme et la campagne menée contre ce fléau exige de nouvelles stratégies, comme celles que proposait le projet de loi S-225¹¹⁵. Selon elle, ce projet de loi aurait [traduction] « i) découragé la perpétration d'actes de violence (en poussant à la faillite ou en appauvrissant le réseau terroriste); ii) tenu les personnes fautives responsables (même si le système criminel n'y était pas parvenu); iii) permis d'indemniser les victimes; iv) permis de retracer et de saisir les biens des terroristes¹¹⁶ ». La C-CAT a cité des exemples américains à l'appui de cette position.

Comme nous l'avons mentionné, le projet de loi S-225 est mort au Feuilleton au moment du déclenchement des élections fédérales de 2008. Même si ce projet de loi n'a pu être adopté, les citoyens canadiens ont intenté une poursuite civile devant la Cour supérieure du Québec en juillet 2008 contre la Lebanese Canadian Bank, dont le seul bureau à l'étranger se trouve à Montréal¹¹⁷. Les plaignants soutenaient que pendant qu'ils se trouvaient en Israël en 2006, ils avaient été blessés par des roquettes lancées par le Hezbollah. Ils alléguaient aussi que la banque avait fourni de multiples services financiers et bancaires au Hezbollah. L'indemnité demandée s'élevait à 6,15 millions de dollars. En août 2008, la cause a été ajournée indéfiniment. Même si elle n'impliquait pas un État étranger, elle a tout de même illustré un moyen novateur de lutter contre le financement du terrorisme, ce que recommandait la C-CAT. La conclusion de cette cause et des autres qui suivront mérite d'être surveillée.

7.10 Réalité de la répression du financement du terrorisme

Selon Donna Walsh, directrice de la Division de l'examen et de l'analyse de la Direction des organismes de bienfaisance à l'Agence du revenu du Canada, [traduction] « la lutte contre le financement du terrorisme est une question extrêmement difficile, et on ne peut en venir à bout au moyen d'une seule stratégie ou d'une seule mesure¹¹⁸ ». M. Passas a déclaré pour sa part, dans son

114 Les deux entités ont présenté des observations au Comité sénatorial permanent.

115 Final Submissions by the Canadian Coalition Against Terror (C-CAT) to the Commission of Inquiry into the Investigation of the Bombing of Air India Flight 182, 31 janvier 2008 [Conclusions finales de la C-CAT].

116 Conclusions finales de la C-CAT, p. 7.

117 *Yefet, Sappir, Shalmoni c. Lebanese Canadian Bank* (Cour supérieure du Québec), n° de dossier 500-17-043962-086.

118 Témoignage de Donna Walsh, vol. 57, 3 octobre 2007, p. 7109.

rapport, que cette lutte était « nécessaire et cruciale » pour contrer le financement du terrorisme, mais il a aussi parlé d'attentes et de cibles « réalistes »¹¹⁹.

Pour combattre le financement du terrorisme, l'approche fondée sur l'échange de renseignements est celle qui offre les plus grandes chances de réussite, en particulier quand les ressources sont limitées. Les organismes comme la GRC et le SCRS joueront un rôle crucial en fournissant de l'information à CANAFE et à l'ARC. Dans les affaires de financement du terrorisme, la GRC et en particulier le SCRS sont les mieux placés pour s'adapter rapidement, suivre les événements, identifier les acteurs importants et comprendre les variables en jeu. Par exemple, une petite somme déposée par une personne ne sera pas suspecte pour une banque. Cette information ne sera donc pas communiquée à CANAFE. Cependant, un agent de renseignement sur le terrain qui connaît les liens de la personne avec les terroristes aura des doutes au sujet de cette même opération. De surcroît, l'agent saura peut-être comment un groupe amasse et fait passer de l'argent, et si le dépôt douteux a été fait selon un procédé connu. Bref, l'agent sera au fait des dessous du financement du terrorisme qui échapperaient à un système de déclaration officiel et machinal.

L'Initiative canadienne de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes doit reposer dans une moindre mesure sur les systèmes officiels de déclaration, et il faudrait que les organismes chargés du renseignement de sécurité et de l'application de la loi disposent des ressources adéquates pour pouvoir collaborer efficacement¹²⁰. Comme nous l'avons mentionné déjà, il faut aussi investir davantage dans la formation des entités du secteur privé pour les aider à repérer les opérations douteuses afin de les signaler à CANAFE.

7.11 Moyens de développer le « capital humain » de la lutte contre le financement du terrorisme

Pour lutter efficacement contre le financement du terrorisme, il faut à la fois étendre l'échange d'informations et investir davantage dans le capital humain. Sur ce dernier plan, il faut encourager les détachements entre les organismes qui s'occupent des questions de financement du terrorisme. C'est ce qui se fait actuellement pour le Centre intégré d'évaluation des menaces et c'est ce qui est proposé dans le volume trois pour le bureau du conseiller à la sécurité nationale. CANAFE compte déjà un employé du Groupe des produits de la criminalité de la GRC¹²¹, et ce programme de détachement devrait aussi viser des employés d'organismes chargés de la lutte contre le terrorisme. Les détachements sont un moyen de mettre en commun des ressources limitées. De plus, ils donnent à des agents, novices ou chevronnés, l'occasion de voir dans une perspective pangouvernementale les questions de financement du terrorisme et d'améliorer la collaboration entre les organismes.

¹¹⁹ Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 125.

¹²⁰ Cette opinion est soutenue par Nikos Passas : voir le rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p. 111-115.

¹²¹ Pièce P-442 : compte rendu d'une réunion entre les procureurs de la Commission et CANAFE, 10 avril 2008, p. 3.

Les employés détachés auprès d'un organisme seraient soumis aux mêmes restrictions d'accès à la base de données de son organisme d'attache imposées par la loi que n'importe quel autre employé de l'organisme d'accueil. En d'autres mots, l'organisme auprès duquel un employé de CANAFE serait détaché (par exemple la GRC) n'aurait pas davantage accès aux renseignements de CANAFE simplement du fait du détachement.

La réponse d'un haut fonctionnaire responsable du programme de lutte contre le financement du terrorisme au SCRS à une question portant sur l'ampleur du problème illustre le fossé d'incompréhension [traduction] : « Je n'ai pas pu prendre de recul et faire une analyse juste à ce propos. Je ne peux donc pas me prononcer. Je sais que nous sommes très occupés dans mon service et ce ne sont pas les dossiers qui manquent¹²². » Le fonctionnaire ne peut être blâmé si les ressources manquaient pour procéder à l'analyse en question.

M. Passas s'est dit préoccupé par le manque de renseignements fiables sur le financement du terrorisme :

Le manque de données confirmées et validées sur le financement du terrorisme limite l'efficacité des efforts de lutte contre le financement du terrorisme. Les autorités canadiennes ont insisté sur l'intégration de diverses agences participant à la lutte contre le terrorisme. Tel peut être le cas au Canada, mais pas partout ailleurs. La distribution restreinte de renseignements à différentes agences nationales et à leurs contreparties à l'étranger a de longue date présenté un problème qui pourrait être réglé grâce à une base de données sur le financement du terrorisme qui pourrait être soutenue par de l'information de sources ouvertes¹²³.

Lorsque les représentants de CANAFE ont été interrogés au sujet de l'existence d'une base de données sur les cas de financement du terrorisme, les poursuites et la couverture médiatique dans le monde et au sujet de l'utilité éventuelle d'une telle base de données, voici ce qu'ils ont répondu :

[Traduction]

Il existe de nombreuses bases de données contenant de l'information utile sur les groupes et les incidents terroristes que CANAFE consulte dans le cadre de son travail d'analyse. À notre connaissance, il n'y a pas de base de données unique comprenant l'ensemble des renseignements liés au financement du terrorisme que CANAFE pourrait consulter dans l'exercice de son mandat. Une base de données

¹²² Témoignage de Jim Galt, vol. 55, 1^{er} octobre 2007, p. 6913.

¹²³ Rapport de N. Passas sur le financement du terrorisme, p.107-108.

contenant des renseignements fiables sur tous les aspects de chaque cas de financement d'activités terroristes serait très précieuse¹²⁴.

La base de données sur les cas de financement du terrorisme qu'a proposée Nikos Passas constituerait un outil relativement peu coûteux, qui aiderait les organismes gouvernementaux et les entités du secteur privé à mieux comprendre le financement du terrorisme et les questions connexes.

7.12 Établissement d'un centre Kanishka voué à l'étude et à la prévention du terrorisme

Il faut développer la prochaine génération de professionnels de la sécurité au gouvernement et donner aux professionnels sur le terrain des moyens d'approfondir leurs connaissances du terrorisme et de son financement. Un bon nombre des recommandations mises de l'avant par la Commission découlent d'une prise de conscience de la tâche encore imposante qui reste à faire, au Canada, si nous voulons appliquer les pratiques exemplaires qui ont cours dans le monde concernant le rapport entre renseignement et preuve, les poursuites en matière de terrorisme, la protection des témoins, le financement du terrorisme et la sûreté de l'aviation. Il faut étudier sans cesse ces questions à la lumière de l'expérience canadienne et des changements qui surviennent ailleurs dans le monde. Le Canada ne peut attendre qu'une autre tragédie survienne et qu'une autre commission d'enquête publique soit instituée pour se pencher sur la pertinence de ses mesures de lutte contre le terrorisme.

Divers chercheurs qui ont préparé des rapports pour la Commission ont signalé l'absence de soutien de la part du gouvernement pour la recherche sur le terrorisme. Ils ont mentionné en quoi ce manque d'aide financière a nui à la compréhension qu'a le public des défis que pose le terrorisme et miné le travail de lutte contre le terrorisme de la part des personnes formées à cette fin. Par exemple, Martin Rudner faisait valoir que, malgré l'intérêt accru manifesté par le public et les étudiants au sujet du terrorisme après le 11 septembre, la capacité des établissements d'enseignement supérieur au Canada d'exercer un leadership au chapitre des connaissances du terrorisme est restée [traduction] « très inadéquate » :

À ce jour, seuls quelques cours ou programmes universitaires traitent du renseignement ou de la sécurité nationale [...] la recherche demeure très limitée, faute d'un manque flagrant de personnel et d'un soutien financier approprié, notamment en fonds et bourses. Depuis l'an 2000, plus de 1 800 chaires de recherche ont été créées dans les universités du Canada, à la suite d'une initiative fédérale visant la promotion de

¹²⁴ Deuxième réponse de CANAFE aux questions additionnelles de la Commission, question 7.

l'excellence universitaire. Pourtant, aucune ne vise des études sur le renseignement. Les universités étaient libres de choisir le programme de recherche qu'elles souhaitent soutenir. Qu'aucune n'ait décidé d'approfondir le sujet du renseignement et de la sécurité nationale démontre à quel point ce domaine n'est pas vu comme prioritaire. Seule l'Université Laval, à Québec, a récemment établi une chaire de recherche sur le terrorisme. Comparativement aux universités et instituts de recherche des États-Unis, de l'Australie et du Royaume-Uni, le Canada a encore beaucoup à faire pour se distinguer dans les domaine[s] de la formation et de la recherche sur le renseignement et la sécurité¹²⁵.

Wesley Wark, professeur au Munk Centre for International Studies de l'Université de Toronto, a insisté sur la nécessité « de soumettre nos activités passées et actuelles de sécurité nationale à un examen public plus minutieux et mieux informé ¹²⁶ », afin d'apprendre de nos erreurs passées et d'établir une base de référence pouvant servir à mesurer le succès.

Pour sa part, Kent Roach, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Toronto, a mentionné : « De façon générale, les recherches canadiennes sur les questions liées au terrorisme sont relativement clairsemées. Il n'y a aucun financement gouvernemental affecté aux recherches sur l'étude du terrorisme et des mesures de contre-terrorisme optimales, contrairement à la situation qui existe dans d'autres domaines, comme les études militaires¹²⁷. »

Dans ses conclusions finales, l'Association des familles des victimes de l'attentat contre le vol 182 d'Air India a proposé que [traduction] « le gouvernement fédéral finance l'ouverture d'un centre d'expertise universitaire, qui serait appelé le *Centre Kanishka* en hommage aux victimes de l'attentat contre le vol 182 d'Air India et à leurs familles¹²⁸ ». L'Association envisage « un centre multidisciplinaire hébergé par une université », capable de « réunir l'expertise et les opinions des milieux de la politique, des opérations et de la recherche en vue d'étudier la prévention du terrorisme et les questions connexes, dans le but de collaborer avec les gouvernements et de leur prêter assistance dans cette entreprise¹²⁹ ».

Il serait intéressant de considérer avec sérieux la mise sur pied d'un tel organisme de recherche. Il existe un précédent pour ce genre de recherche, soit le Forum

¹²⁵ Martin Rudner, *Constituer une force contre-terroriste pour le Canada : une démarche pangouvernementale proactive aux fins d'un contre-terrorisme axé sur les renseignements*, vol. 1 des études de recherche : *L'évaluation de la menace et la coopération entre la GRC et le SCRS*, p. 159-160.

¹²⁶ Wesley Wark, *Le Lien entre le renseignement et la police*, vol. 1 des études de recherche : *L'évaluation de la menace et la coopération entre la GRC et le SCRS*, p. 205.

¹²⁷ Kent Roach, *Introduction*, vol. 1 des études de recherche : *L'évaluation de la menace et la coopération entre la GRC et le SCRS*, p. 8.

¹²⁸ Conclusions finales de l'AIVFA, p. 98.

¹²⁹ Conclusions finales de l'AIVFA, p. 98.

sur la sécurité et la défense du ministère de la Défense nationale. Le ministère finance 12 centres d'expertise dans les universités canadiennes et accorde à chaque centre des subventions annuelles allant de 100 000 \$ à 165 000 \$, en plus de la Chaire d'études en gestion de la défense.

Créer un organisme de recherche solutionnerait en partie les problèmes mis au jour par la Commission, notamment la méconnaissance des dangers du terrorisme au sein du public. Les échanges entre les gouvernements et une organisation de recherche de ce genre enrichiraient le capital humain investi dans l'étude des questions de terrorisme, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du gouvernement.

7.13 Conclusion

Le programme de lutte contre le financement du terrorisme du Canada est encore jeune¹³⁰. La *Loi antiterroriste* a reçu la sanction royale à la fin de 2001 et les activités ont commencé peu après. Les dispositions régissant ce programme pendant les premières années ont limité sa portée réelle, mais le projet de loi C-25, qui est entré en vigueur progressivement à partir de la fin de 2006, lui a donné plus de poids. Cependant, il est encore trop tôt pour savoir si les changements apportés par le projet de loi C-25 rendront les mesures de lutte contre le financement du terrorisme plus efficaces.

Le temps est peut-être venu d'utiliser des régimes législatifs distincts pour le blanchiment d'argent et pour le financement du terrorisme. Si nous poursuivons la lutte contre le financement du terrorisme selon le modèle actuel de la lutte contre le blanchiment d'argent, il y a danger que des opérations de financement du terrorisme passent inaperçues dans la masse des sommes beaucoup plus importantes qui sont en cause dans le blanchiment d'argent et le crime organisé. Il y a aussi danger que les entités déclarantes du secteur privé voient leurs efforts de lutte contre le financement du terrorisme presque comme une contribution accessoire, moins importante que leurs efforts pour combattre le blanchiment d'argent.

En plusieurs endroits dans le présent chapitre, il a été question de la nécessité pour les organismes participant à la lutte contre le financement du terrorisme d'améliorer leurs échanges d'information. Une telle démarche est nécessaire à cause des difficultés qu'aurait CANAFE s'il devait miser seulement sur l'examen des millions de déclarations d'opérations financières qu'il reçoit chaque année. L'ARC traite des milliers de demandes d'enregistrement d'organismes de bienfaisance chaque année et rencontre le même genre de problème à propos de la détection des activités douteuses. CANAFE et l'ARC doivent tous les deux compter sur des renseignements de qualité pour pouvoir bien utiliser leurs ressources limitées. C'est pour cette raison que la GRC, le SCRS et

¹³⁰ Témoignage de Diane Lafleur, vol. 54, 28 septembre 2007, p. 6765; Témoignage de Mark Potter, vol. 56 2 octobre 2007, p. 6967.

d'autres organismes devraient continuer de collaborer étroitement avec eux et leur fournir les meilleurs renseignements possible au sujet du financement du terrorisme.

Ajoutons que CANAFE et l'ARC doivent s'intégrer davantage à la collectivité du renseignement grâce à des mesures telles que les détachements et la formation mixte. Chacun de ces deux organismes doit se voir comme un élément essentiel du cycle du renseignement apte, dans certains cas, à contribuer à la réussite des poursuites et, dans d'autres cas, à appuyer les mesures ayant pour objet la prévention ou la déstabilisation.