

## Le Sommaire

Si le racisme systémique, le profilage racial et l'accent mis sur les musulmans dans les activités de sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme au Canada ont fait l'objet de nombreuses discussions et d'un examen minutieux, le travail du Canada visant à prévenir le financement du terrorisme n'a pas été soumis au même degré d'examen. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les activités de l'Agence du revenu du Canada (ARC), par l'intermédiaire de sa Direction des organismes de bienfaisance et de la Division de la revue et de l'examen (DRE), visant à prévenir le financement du terrorisme dans le secteur caritatif.

Ce rapport démontre qu'une approche erronée et non fondée de « l'évaluation des risques » en matière de sécurité nationale pour la surveillance du financement du terrorisme dans le secteur caritatif a conduit à ce que les organismes caritatifs musulmans au Canada soient indûment ciblés pour être surveillés, contrôlés et révoqués. Nous espérons que nos conclusions contribueront à enrichir cet aspect important mais peu étudié de l'activité antiterroriste au Canada. Nous tenons à souligner la publication récente de l'ouvrage de Nadia Hasan et Anver Emon, « Under Layered Suspicion », qui présente trois études de cas approfondies sur les audits de trois organismes de bienfaisance musulmans canadiens et aboutit à des conclusions similaires aux nôtres.

Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont donné lieu à la création par le gouvernement canadien de vastes politiques antiterroristes qui ont accordé à divers ministères, et en particulier aux agences de sécurité, de nouveaux pouvoirs considérables. Au cours des deux dernières décennies, on a reproché à ces pouvoirs de porter atteinte aux droits, d'accroître le secret et d'élargir les programmes de surveillance de l'État. Les chercheurs ont également documenté leur utilisation pour cibler des groupes politiques ou religieux spécifiques, en particulier la communauté musulmane, ainsi que les communautés indigènes et autres communautés racialisées.

L'ARC a également bénéficié de cette augmentation de son mandat et de ses pouvoirs, devenant un partenaire du régime gouvernemental de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (LBA/FT) en 2001 avec l'adoption de la Loi antiterroriste (LA). Cette loi a modifié la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité du Canada pour y inclure le financement du terrorisme, créant ainsi la nouvelle Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (LRPCFAT). Afin de s'acquitter efficacement de ses obligations en vertu de la LRPCFAT, la Direction des organismes de bienfaisance de l'ARC a créé en 2003 la Division de la revue et de l'examen (DRE), chargée d'enquêter sur le financement du terrorisme dans le secteur des organismes de bienfaisance. Le travail de la DRE est devenu une composante importante, mais peu connue, du dispositif canadien de lutte contre le financement du terrorisme.

En 2015, une mise à jour importante a eu lieu lorsque le ministère des Finances a publié sa toute première évaluation nationale des risques (ENR) sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme au Canada. Ce rapport concluait que 11 entités, composées de 10 groupes terroristes et de la vaste catégorie des " combattants étrangers ", avaient un lien avec le Canada et représentaient une menace de financement du terrorisme, sans toutefois présenter publiquement les preuves de ces conclusions. Neuf de ces entités étaient liées à des groupes islamistes extrémistes/militants et à des combattants étrangers dans des pays musulmans. Fait important, les 11 entités ont été identifiées comme étant liées à des communautés racialisées au Canada. Peu de preuves publiques ont été partagées pour démontrer le fondement de cette détermination, mais elle s'est avérée être la base d'un nombre croissant d'audits d'organismes de bienfaisance. En outre, l'ENR a soulevé d'importantes questions sur le fait que les organismes de bienfaisance basés dans des communautés musulmanes et d'autres communautés racialisées soient soumis à un examen minutieux.

Sur la base des conclusions de l'ENR, le Plan d'action économique fédéral de 2015 a alloué des ressources d'enquête accrues à l'ARC pour lui permettre d'identifier et d'atténuer les problèmes de financement du terrorisme et de blanchiment d'argent. Alors que l'DRE se concentrait déjà sur les organismes de bienfaisance musulmans avant même la publication de l'ENR, les conclusions du rapport l'ont incitée à cibler davantage les organismes de bienfaisance musulmans. La nouvelle « approche fondée sur le risque » justifie la sélection d'organismes de bienfaisance musulmans qui soutiennent, sciemment ou non, le terrorisme. Bien que l'ENR n'ait présenté aucune preuve concluante permettant d'établir un lien entre ISIS, Al-Qaeda ou d'autres groupes terroristes étrangers et les organismes de bienfaisance musulmans au Canada, le « lien au Canada » affirmé dans le rapport a contribué à créer un préjugé contre tous les organismes de bienfaisance musulmans : une présomption selon laquelle les organismes de bienfaisance musulmans canadiens doivent être surveillés, et éventuellement audités, pour vérifier qu'il n'existe aucun risque de financement du terrorisme. Cela inclut non seulement les organismes de secours musulmans opérant à l'échelle internationale, mais aussi les organismes musulmans nationaux qui gèrent des mosquées et fournissent des services communautaires locaux.

Au cours des deux dernières décennies, l'ARC déclare avoir vérifié entre 600 et 800 organismes de bienfaisance par an. La grande majorité de ces audits sont choisis au hasard, mais d'autres audits sont basés sur la prérogative de la Direction des organismes de bienfaisance, inspirés par leurs propres enquêtes et/ou par des plaintes du public. Sur cette base, entre 2003 et 2015, l'ARC aurait contrôlé environ 8 400 organismes de bienfaisance. Parmi ceux-ci, 335 organismes de bienfaisance ont vu leur statut révoqué en raison des résultats de la vérification. Parmi ces révocations, 8 étaient des organismes de bienfaisance musulmans, ce qui représente 2,4 % de

toutes les révocations. En même temps, les organismes de bienfaisance musulmans ne représentaient que 0,47 % de tous les organismes de bienfaisance au Canada en 2015. Certains diront que ce petit nombre à lui seul ne démontre aucune malversation. Cependant, il est trompeur. Il faut faire la distinction entre ceux qui sont sélectionnés au hasard par la Direction des organismes de bienfaisance et ceux qui sont spécifiquement sélectionnés par la DRE en raison de préoccupations liées au financement du terrorisme.

Selon les déclarations des responsables de la DRE, de 2008 à 2015, la DRE a effectué des audits de 16 organismes de bienfaisance, dont huit ont vu leur statut d'organisme de bienfaisance révoqué. Sur ces huit organismes, nous avons établi que six étaient des organismes de bienfaisance musulmans, ce qui représente 75 % des révocations effectuées par la DRE au cours de cette période. Le statut de deux autres organismes de bienfaisance musulmans a été révoqué au cours de cette période, mais il n'est pas confirmé qu'ils aient fait l'objet d'un audit de la part de la DRE.

Depuis 2016, alors que les statistiques globales de révocation de la DRE ne sont pas connues, nous avons identifié quatre organismes de bienfaisance musulmans qui ont vu leur statut révoqué en raison d'audits de la DRE, et qu'au moins six autres organismes de bienfaisance musulmans sont en cours d'audit par la DRE. Cela représente une augmentation significative des audits annuels des organismes de bienfaisance musulmans par la DRE, suite à la publication en 2015 de l'ENR. En outre, contrairement à la première période, la plupart des organismes de bienfaisance musulmans soumis à des audits au cours de cette période étaient des organismes de bienfaisance nationaux, ce qui marque un changement d'approche important.

En définitive, on ne peut que supposer que la grande majorité des organismes de bienfaisance audités par la DRE depuis 2015 sont des organismes de bienfaisance musulmans, étant donné que la DRE est censée suivre les orientations de l'ENR concernant les risques de financement du terrorisme qui se concentrent presque exclusivement sur les entités ou les menaces liées aux musulmans.

Bien que le manque de transparence et d'examen indépendant rende impossible la détermination des chiffres exacts, ces données démontrent clairement que les organisations caritatives musulmanes font l'objet d'une attention particulière et d'un traitement particulier depuis au moins 2003.

Le fait que les audits de la DRE ne soient pas déclarés ajoute à leur nature problématique. Bien qu'il n'existe aucune description exhaustive ou formelle d'un audit de la DRE, nos recherches ont révélé plusieurs caractéristiques déterminantes, notamment : les lettres de révocation sont expurgées ; les audits prennent de nombreuses années ; les équipes de la DRE sont composées d'auditeurs ainsi que d'agents d'application de la loi et de sécurité nationale ; la DRE utilise des

pratiques distinctes, notamment la confiscation de matériel électronique et de dossiers, des examens approfondis, le renseignement et la surveillance, et l'audit numérique des événements/programmes d'un organisme de bienfaisance ; et des budgets importants sont alloués aux déplacements à l'échelle nationale et internationale.

Les révocations de la DRE font aussi généralement l'objet d'une plus grande attention de la part des médias, en raison des allégations très médiatisées qu'elles contiennent. Il en résulte souvent un impact plus important sur les organisations faisant l'objet d'un audit de la part du DRE que sur les organismes de bienfaisance faisant l'objet d'un audit plus standard, et des effets d'entraînement sur le secteur caritatif musulman dans son ensemble.

La DRE ne travaille pas seule et est un partenaire de l'équipe de lutte contre le financement du terrorisme des Enquêtes relatives à la sécurité nationale (ESN) de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) collabore également avec la DRE lorsqu'il enquête sur des organismes de bienfaisance dans le cadre de ses activités antiterroristes. La DRE fait également partie d'un programme de détachement dans le cadre duquel des employés d'organismes partenaires sont détachés à l'ARC, et vice versa. Bien que la DRE existe au sein de l'ARC, elle a de nombreux liens en pointillé avec d'autres organismes fédéraux. Cela signifie que les vérifications de la DRE peuvent très bien provenir d'une enquête plus vaste de la GRC et du SCRS, sans que les organismes visés par l'enquête en soient informés. On s'inquiète également du fait que les plaintes pour terrorisme déposées par des gouvernements étrangers peuvent aussi mener à des enquêtes et à des vérifications, encore une fois sans transparence ni examen des objectifs et des motifs du dépôt de ces plaintes.

La législation et les politiques antiterroristes de l'après-11 septembre, y compris la LRPCFAT et l'ENR de 2015, ont créé un environnement propice au racisme systémique, au profilage racial, au ciblage et aux préjugés envers les Canadiens musulmans. En outre, les efforts du Canada en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme s'inscrivent dans le cadre d'un vaste régime international de lutte contre le financement du terrorisme qui a lui-même été critiqué pour avoir entravé le travail humanitaire, en particulier dans les pays musulmans où la situation politique est complexe. De plus, les problèmes liés à ce régime international et les pressions exercées par d'autres alliés traditionnels du Canada pour qu'il s'attaque au « terrorisme islamique » n'ont fait qu'augmenter avec la croissance des gouvernements nationalistes, anti-migrants et d'extrême droite au cours de la dernière décennie. Ces facteurs ont entraîné des années d'islamophobie structurelle dans les activités de sécurité nationale du Canada, y compris à l'ARC, permettant aux bureaucrates et aux agents d'utiliser des pouvoirs décisionnels discrétionnaires pour cibler les organismes de bienfaisance musulmans.

En outre, le mandat de bon nombre des organismes de bienfaisance dont nous parlons est de s'attaquer aux problèmes sociaux qui peuvent mener à la violence dans la société, en travaillant

à réduire l'isolement social et la pauvreté, à jeter des ponts entre les communautés, à offrir des programmes éducatifs et à fournir une aide humanitaire. En retirant leur statut d'organisme de bienfaisance et, par conséquent, en fermant bon nombre de ces organisations, le gouvernement mine en fait son propre objectif déclaré d'accroître la sûreté et la sécurité des personnes au Canada.

Enfin, comme de nombreuses agences fédérales impliquées dans la sécurité nationale, l'ARC (et par extension la DRE) ont fonctionné pendant de nombreuses années sans examen ou contrôle indépendant de leurs activités. La nature de leur travail signifie également qu'une grande partie de ce qu'ils font est gardée secrète. Nous soutenons également qu'il y a eu peu ou pas d'efforts proactifs vers la transparence avec le secteur caritatif ou avec le public. La création du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (NSICOP) en 2018 et de l'Agence de surveillance de la sécurité nationale et du renseignement (NSIRA) en 2019 a offert de nouvelles possibilités d'examen indépendant, mais cela ne s'est pas encore produit. Dans l'examen par ailleurs approfondi du paysage de la sécurité nationale par le NSICOP dans son premier rapport annuel, publié en 2019, il n'y avait aucune mention de l'ARC ni du DRE - ce qui témoigne du peu de connaissances sur cette composante des activités de lutte contre le financement du terrorisme au Canada. La CRSN n'a pas non plus examiné la DRE dans son premier rapport annuel, publié en 2020. Bien qu'il puisse s'agir d'un domaine d'examen futur pour cette agence naissante, il n'existe aucun mandat législatif à cet effet. Le CANAFE est également habilité à accepter des plaintes, mais uniquement à l'égard du SCRS, du Centre de la sécurité des télécommunications (CST) et de la GRC ; une personne ou une organisation qui souhaite déposer une plainte concernant les activités de l'ARC liées à la sécurité nationale n'est pas en mesure de le faire.

Ce manque de surveillance permet non seulement à la DRE et à l'ARC de continuer à cibler les organismes de bienfaisance musulmans, mais aussi à l'ARC et à ses services d'agir sur la base de renseignements qui peuvent être erronés, hors contexte, faibles, politiquement motivés et/ou dépassés. Il peut également en résulter que des décisions préjudiciables soient prises à l'encontre d'organismes caritatifs musulmans sans qu'il y ait de responsabilité ou de contrôle externe. Il est essentiel de remédier à cette absence de responsabilité indépendante.

Sur cette base, nous formulons les recommandations suivantes :

1. Que le gouvernement fédéral soumette cette question à l'examen de l'Agence de surveillance de la sécurité nationale et du renseignement (ASNRS) afin d'examiner l'ensemble des processus de la DRE de l'ARC, et plus particulièrement la sélection des organismes de bienfaisance musulmans aux fins de vérification, pour s'assurer que les organismes ne sont pas ciblés en raison de préjugés raciaux ou religieux. L'examen doit porter sur la source des vérifications antérieures des organismes de bienfaisance

musulmans, des vérifications en cours des organismes de bienfaisance musulmans et des organismes de bienfaisance musulmans identifiés pour vérification.

2. Que la ministre du Revenu national déclare un moratoire immédiat sur la vérification ciblée des organismes de bienfaisance musulmans par la DRE jusqu'à ce que l'examen soit terminé. Cela n'exclut pas les vérifications d'organismes de bienfaisance musulmans choisis au hasard par l'ARC en dehors de la DRE.
3. Que le ministère des Finances réexamine le paysage réglementaire, politique et législatif antiterroriste, en particulier l'ENR de 2015 et son impact, notamment sur la communauté musulmane.
4. Que le gouvernement fédéral modifie l'OSANR pour permettre au public de déposer des plaintes concernant les activités de l'ARC liées à la sécurité nationale.
5. Que l'OSANR et le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et les renseignements (CPNRS) se coordonnent pour effectuer des examens réguliers des activités antiterroristes de l'ARC - y compris la Direction des organismes de bienfaisance et la DRE - à l'avenir.