

SECRET



**National Security
and Intelligence
Review Agency**

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

Review of the Canada Revenue Agency's Review and Analysis Division

NSIRA // Review 23-08

SECRET

Table of Contents

List of Abbreviations	ii
Glossary of Terms	iii
Executive Summary	iv
I. Introduction	1
Authority	1
Scope of the Review	1
Methodology	1
Review Statements	2
II. Background	2
III. Findings, Analysis, and Recommendations	6
Risks of terrorist abuse in the charitable sector	6
Religious affiliation of charities assessed and audited by RAD	8
Charter considerations	10
RAD's indicators of terrorist abuse	12
Association to organizations or individuals	13
Conducting activities in or close to a foreign high-risk jurisdiction	13
Evidence-based validation of RAD's indicators	14
Deficiencies in RAD processes	15
Documentation of decision-making	15
Framework for assessing risks	16
Completeness of supporting information	17
Audit outcomes	19
IV. Conclusion	22
Annex A. Overview of Completed RAD Audits	23
Annex B. Overview of Charities Directorate	24
Annex C. Deficiencies in the CRA's Current Approach to Categorizing Charities	25
Annex D. Findings and Recommendations	26

SECRET

List of Abbreviations

CRA	Canada Revenue Agency
CRSIA	<i>Charities Registration (Security Information) Act</i>
FATF	Financial Action Task Force
ITA	<i>Income Tax Act</i>
NIRA	National Inherent Risk Assessment
NPO	Non-profit organization
NSIRA	National Security and Intelligence Review Agency
RAD	Review and Analysis Division

SECRET

Glossary of Terms

Qualified donee	Under the <i>Income Tax Act</i> , qualified donees are organizations that can issue official donation receipts for gifts they receive from individuals and corporations. They may also receive gifts from registered charities.
Terrorist Abuse	Use of financial and non-financial resources of registered charities in support of, or associated to, terrorist activity or entities. Terrorist financing is a subset of terrorist abuse.

SECRET

Executive Summary

The objective of the review was to assess whether the Canada Revenue Agency (CRA)'s Review and Analysis Division (RAD) treats registered Canadian charities fairly and without discrimination on the basis of religion in the exercise of its duties under the *Income Tax Act* (ITA). RAD is responsible within the CRA for detecting and addressing the risks to the charitable sector stemming from terrorist abuse (for example, the risk that charities could be used for terrorist financing).

The review addresses issues of significant public concern. In 2021, reports from academia and the advocacy sector argued that the Government of Canada's approach to countering terrorist financing and radicalization has made Islamic charities susceptible to RAD audits and to the revocation of their charitable status. Civil society commentary also highlighted the impacts of RAD audits on charities beyond formal audit outcomes. Additionally, it has been contended that RAD audits generate a stigma that affects the charities' ability to raise funds—even in situations where no terrorism-related concerns are ultimately substantiated.

The review found that a lack of rigour in RAD's processes led RAD to audit a number of charities that did not present with credible risks of terrorist abuse. This is despite the CRA's public claims that only those charities at the highest risk of terrorist abuse are subject to RAD audits. In this context, it becomes more difficult for RAD to justify its decisions to audit with reference to its mandate to protect the charitable sector from terrorism-related concerns.

With respect to RAD's final audit findings, terrorism-related concerns were not always present. The review also found that there is insufficient data to establish whether the observed differences in the severity of outcomes between audits conducted by RAD and those conducted by Compliance Division are justified.

While RAD audits are authorized under the ITA, deficiencies in RAD's processes place it at risk of breaching its non-discrimination obligations under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* ("the Charter") given that, of all charities whose audits were completed by RAD between 2009 and 2022, 67% were discernably Islamic and 19% Sikh. The CRA does not collect the demographic data necessary to refute or substantiate claims of discrimination under the Charter. RAD's decision-making, especially when it impacts Charter rights like freedom of religion, must be reasonable. Reasonableness requires proportionality, and proportionality requires data.

SECRET

I. Introduction

Authority

1. This review was conducted under the authority of paragraph 8(1)(b) of the *National Security and Intelligence Review Agency Act* (NSIRA Act).

Scope of the Review

2. The Canada Revenue Agency (CRA)'s Review and Analysis Division (RAD) was established in 2003 to detect and address risks of terrorist abuse in the Canadian charitable sector.¹ These are the risks of terrorist abuse of charities' activities, including those that may finance terrorism, whether wittingly or not. The objective of this review was to determine whether RAD treats charities fairly and without discrimination on the basis of religion in the exercise of these functions.
3. Although NSIRA reviewed the conduct and outcomes of RAD's audits themselves, its focus was primarily on RAD activities leading to the decision to trigger these audits in the first place. This includes RAD's receipt or identification of leads suggesting that particular charities present risks of terrorist abuse, through to more comprehensive assessments of a subset of these charities' terrorism-related risks, and the ultimate decisions on whether and when to proceed with an audit.
4. NSIRA focused on RAD activities relating to organizations that already enjoyed status as registered charities under the *Income Tax Act* (ITA). NSIRA did not review the ways in which RAD addresses terrorism-related concerns when screening organizations' applications for charitable status.

Methodology

5. The review relied on primary documents and explanations provided by RAD, including individual case files.² Given the relatively small number of RAD audits, representing less than 0.5% of all audits conducted by the Charities Directorate, NSIRA reviewed the outcomes of all 37 RAD audits of registered charities that were completed prior to the start of the review (see Annex A). NSIRA selected a sample of 15 of these audits to review in more detail. This sample emphasized contemporary cases, with consideration for including a range of audit outcomes.

¹ RAD was established in 2003 with a focus on screening applications for charitable status. After 2007-08, its mandate was expanded to include audits.

² NSIRA also considered information provided by the Canadian Security Intelligence Service and the Department of Finance Canada, provided in response to NSIRA requests for information.

SECRET

6. NSIRA reviewed the full case files for each of these audits, from the initial risk assessment activities that triggered RAD's scrutiny of the charity, to RAD's final determinations on the file. Within the 15 audits, particular attention was given to the most recent eight charities that were selected for audit after 2016, when RAD updated the indicators (or criteria) it uses to assess the potential risk(s) of terrorist abuse posed by charities.
7. While each of the audits in NSIRA's sample was completed between 2017 and 2022, the audits ranged in duration from 209 to 2025 days (approximately five and a half years).³ As such, RAD's pre-audit risk assessments dated, in some cases, to 2011 and earlier. Many of RAD's risk assessment processes have since changed. Accordingly, and in order to review RAD risk assessment activities that did not necessarily result in a recommendation to pursue an audit, NSIRA also sampled all risk assessment reports that were completed between 2020 and mid-2024.⁴

Review Statements

8. The NSIRA Act grants NSIRA rights of timely access to any information in the possession or under the control of a department (except for Cabinet confidences) and to receive from the department any documents and explanations NSIRA deems necessary. NSIRA monitors cooperation with access requests, including the completeness and accuracy of disclosures, which inform its overall assessment of a department's responsiveness in each review.⁵
9. The CRA met NSIRA's expectations for responsiveness during this review. It provided NSIRA with direct access to all relevant systems and information holdings.

II. Background

10. The applicable legal framework for the review is the *Income Tax Act* (ITA), pursuant to which charities operate with significant privileges: namely, they are exempt from certain taxes otherwise payable under the ITA and are entitled to

³ This range includes correspondences with the charities under audit, as well as decisions of CRA's Appeals Branch in those files that were appealed, extensions requested by charities and pending litigation.

⁴ NSIRA identified these reports based on responses provided by RAD to NSIRA requests for information, as well as NSIRA's direct access to CRA systems. The sample includes initial risk assessment reports (known as "Leads Assessment Reports") relating to 13 charities, and comprehensive risk assessment reports (known as "Monitoring Reports") relating to 34 charities.

⁵ NSIRA's "Expectations for Responsiveness in Reviews" are online at <https://nsira-ossnr.gc.ca>.

SECRET

issue income tax receipts for donations. Considering these privileges, charities are subject to extensive rules pertaining to their activities. One of the means by which the CRA, and RAD, verifies compliance with these rules is through the audit function.

11. In 2001, the *Anti-Terrorism Act* (ATA) brought CRA—as regulator of the Canadian charitable sector—into the Government of Canada’s anti-money laundering and anti-terrorism financing regime. These changes reinforced the ITA requirement that—in order to qualify for registration as a charity—an organization must “show that its purposes and activities provide tangible benefit to the public as a whole, or a significant section of it” (the “public benefit test”)⁶. Advancing religion, advancing education, or relieving poverty generally constitute a public benefit. However, by definition, supporting terrorism obviously cannot meet the public benefit test and therefore organizations that support terrorism cannot obtain or maintain charitable status.
12. As part of this regime, the ATA enacted the *Charities Registration (Security Information) Act* (CRSIA). The stated purpose of CRSIA is to strengthen Canada’s contribution to international efforts to deny support to those who engage in terrorist activities, to protect the integrity of the registration system for charities under the ITA, and to maintain the confidence of Canadian taxpayers that the benefits of charitable registration are made available only to organizations that operate exclusively for charitable purposes.
13. The CRSIA allows the Minister of Public Safety and the Minister of National Revenue to sign a certificate if they believe that there are reasonable grounds that an applicant or a registered charity has made, makes, or will make available any resources to a listed terrorist entity. Once a certificate is signed, it is reviewed by the Federal Court to determine if it is reasonable. It allows the CRA, when seeking to revoke a charity’s charitable status or deciding not to register an applicant, to present classified evidence to a judge in a manner that protects the evidence from disclosure that may harm national security. To date, no CRSIA certificate has been issued.
14. RAD, situated within the CRA’s Charities Directorate, is responsible for delivering the CRA’s mandate to protect charities from terrorist abuse. RAD is the only unit within the CRA with a direct role in Canada’s counter-terrorism activities. RAD selects charities for audit where it believes there is a risk of terrorist abuse, though its audits are not restricted to addressing terrorism-related non-compliance. To date, RAD has only relied on the ITA, the primary legislation governing Canadian

⁶ CSP-P06, Oct 25, 2002 “Public Benefit” (online).

SECRET

charities, to carry out its mandate, as opposed to the regime under CRSIA. The Charities Directorate also includes the Compliance Division, which conducts audits of charities for reasons unrelated to terrorism, addressing all other aspects of non-compliance by registered charities related to the ITA requirements.

15. Charities come to RAD's attention when RAD receives or identifies leads that may suggest the risk of terrorist abuse to charities through various media, including news articles, information from security and intelligence partners, public tips, or referrals from other areas within the CRA. From here, RAD analysts assess the lead for its nexus to the charitable sector and potential for terrorist abuse. RAD then decides whether to proceed with an additional assessment of a charity's terrorism-related risks in the form of a "comprehensive assessment" that culminates in a number of possible outcomes: a recommendation for RAD audit; a referral to Compliance Division; a decision to continue monitoring; or a decision to discontinue monitoring. When there is a recommendation to audit, there is sometimes a long delay before the decision is actually taken to trigger, or commence, the audit.
16. When a completed audit finds that a charity has not complied with the ITA, the Charities Directorate, which includes the audit functions of both RAD and the Compliance Division (see Annex B), may apply a range of compliance measures. These include, in increasing order of severity:
 - education letters, which guide charities through the steps they need to follow to be fully compliant;
 - compliance agreements, which outline areas of non-compliance and commit charities to take corrective action;
 - sanctions, which include financial penalties and temporary suspensions of charities' tax-receipting privileges, as well as their status as qualified donees; and
 - revocation, which is used in serious cases of non-compliance with the Act and entails the loss of charitable status and the privileges that go with it.
17. Prior to making a final determination on which of these to apply, RAD and the Compliance Division communicate their preliminary findings of non-compliance in writing through an administrative fairness letter (AFL) and offer the charity an opportunity to make representations, which are considered when making final determinations. Of these final determinations, sanctions and revocation notices are subject to a recourse mechanism with the CRA's Appeals Branch. The Appeals Branch's mandate is to review the decision independently from the Charities Directorate. If the charity disagrees with the Appeals Branch's decision about its objection, it then can appeal to the Federal Court of Appeal or the Tax Court of Canada.

SECRET

18. In 2021, reports from academia and the advocacy sector argued that the Government of Canada's approach to anti-terrorism financing and anti-radicalization has made Islamic charities susceptible to RAD audits and to the revocation of their charitable status.⁷ Civil society commentary also highlighted the impacts of RAD audits on charities beyond formal audit outcomes. Namely, audits are resource intensive and may cause charities to divert attention from their charitable purposes. Additionally, charities have contended that RAD audits generate a stigma that affects the charities' ability to raise funds—even in situations where no terrorism-related concerns are ultimately substantiated.
19. The Office of the Taxpayers' Ombudsperson subsequently examined these concerns at the request of the Minister of National Revenue. The Ombudsperson concluded, however, that they could not sufficiently examine questions of fairness relating to certain RAD activities, given their inability to access file-specific information.⁸
20. When the Standing Senate Committee on Human Rights issued its report on *Combatting Hate: Islamophobia and its impact on Muslims in Canada* in November 2023, it cited disproportionate scrutiny of Islamic charities as an example of systemic discrimination, with prejudice embedded in the laws, policies, and practices that influence RAD's activities. The Committee recommended, accordingly, that the Minister of National Revenue review RAD's mandate and functioning, taking into account the conclusions of NSIRA's—at that time, pending—review of RAD.
21. NSIRA's access to information is not limited by the same legislative safeguards that has hindered review of these matters by the Ombudsperson, the Senate, and civil society.

⁷ The University of Toronto and the National Council of Canadian Muslims released *Under Layered Suspicion: A Review of CRA Audits of Muslim-Led Charities* in March 2021. In June 2021, the International Civil Liberties Monitoring Group released *The CRA's Prejudiced Audits: Counter-Terrorism and the Targeting of Muslim Charities in Canada*.

⁸ Office of the Taxpayers' Ombudsperson's report, *Charity Begins with Fairness: More to Explore*, March 2023.

SECRET

III. Findings, Analysis, and Recommendations

Risks of terrorist abuse in the charitable sector

Finding 1. NSIRA found that the CRA's audit function fulfills Canada's international obligations to combat money-laundering and terrorist financing, given ever-evolving risks of terrorist abuse in the charitable sector.

22. Since 1990, Canada has been a member of the Financial Action Task Force (FATF), an inter-governmental body that sets international standards to combat money laundering and the financing of terrorism and proliferation. FATF adopted recommendations to help national authorities meet these standards, with the expectation that countries implement them through measures adapted to their particular circumstances.
23. One of FATF's recommendations relates specifically to terrorism financing risks amongst non-profit organizations (NPOs), which include registered charities in the Canadian context:

Countries should identify the organisations which fall within the FATF definition of non-profit organisations (NPOs) and assess their terrorist financing risks. Countries should have in place focused, proportionate and risk-based measures, without unduly disrupting or discouraging legitimate NPO activities, in line with the risk-based approach. The purpose of these measures is to protect such NPOs from terrorist financing abuse, including:

- (a) by terrorist organisations posing as legitimate entities;
- (b) by exploiting legitimate entities as conduits for terrorist financing, including for the purpose of escaping asset-freezing measures; and
- (c) by concealing or obscuring the clandestine diversion of funds intended for legitimate purposes to terrorist organisations.⁹

24. FATF affirms that taking steps to protect NPOs from the risks of terrorist abuse is necessary for preserving the integrity of the NPOs themselves, their donors, and the financial institutions they rely on. Within this context, FATF insists that such measures be implemented in alignment with countries' human rights obligations.¹⁰

⁹ FATF recommendation 8, "Non-profit organisations," from FATF Recommendations (2012, updated Nov. 2023) at p 13.

¹⁰ These positions are elaborated in the "Interpretive Note to Recommendation 8 (Non-Profit Organisations)", FATF Recommendations (2012, updated Nov. 2023) at p 60.

SECRET

25. In 2021, FATF assessed that Canada complied with its recommendation with respect of charities, with some minor areas for improvement.¹¹ FATF will assess the effectiveness of these actions as part of its next round of mutual evaluations, in 2026.
26. Canada's assessment of terrorist financing risks to charities is found in the Department of Finance Canada's "Assessment of Inherent Risks of Money Laundering and Terrorist Financing in Canada," first published in 2015 and updated in 2023. This assessment is known as the "National Inherent Risk Assessment" (NIRA) and is informed by all regime partners, which includes members of the national security and intelligence community.
27. In the 2023 NIRA, the inherent terrorism financing vulnerabilities of NPOs is rated as "high." This rating is based on the NIRA's identification of specific terrorist actors that are known or suspected to be conducting terrorist financing activities with a Canadian nexus, and a range of specific terrorism financing risk scenarios involving Canadian and foreign organizations. Both the 2015 and 2023 NIRAs highlight diversion of funds as the most commonly observed method of terrorist abuse in the sector:

In this method, funds raised by organizations for humanitarian programs (e.g., disaster relief, humanitarian relief, cultural centers, relief of poverty, advancement of education, advancement of religion) are diverted to support terrorism at some point through the organization's business process. Essentially, the diversion of funds occurs when funds raised for charitable purposes are re-directed to a terrorist entity.¹²
28. Recently, in support of an update to the NIRA, RAD conducted an evaluation of the risk of terrorist financing to NPOs, including registered charities. It concluded that the risk in this sector is medium and that the residual risk (that is, the risk remaining subsequent to mitigation measures) is low in light of existing oversight mechanisms.¹³
29. Ultimately, the CRA's role in protecting the charitable sector from abuse is purely regulatory. The Supreme Court of Canada has found that the purpose of the CRA's

¹¹ Areas for improvement included expanding the focus of charity outreach activities (currently focused on international connections) to address terrorism financing risks and vulnerabilities in the domestic context. FATF's observations in this respect are consistent with NSIRA's finding related to the application of risk indicators discussed in Finding 4.

¹² 2023 assessment "Inherent TF Risk Scenarios Involving Charities and Non-Profit Organizations" and 2015 assessment, "Inherent TF Risk Scenarios Involving Charities".

¹³ This is extracted from the recent draft of the Inherent Terrorist Financing Vulnerability Profile Non-Profit Organizations (non-Reporting Entities), prepared by RAD in support of Canada's National Inherent Risk Assessment (NIRA).

SECRET

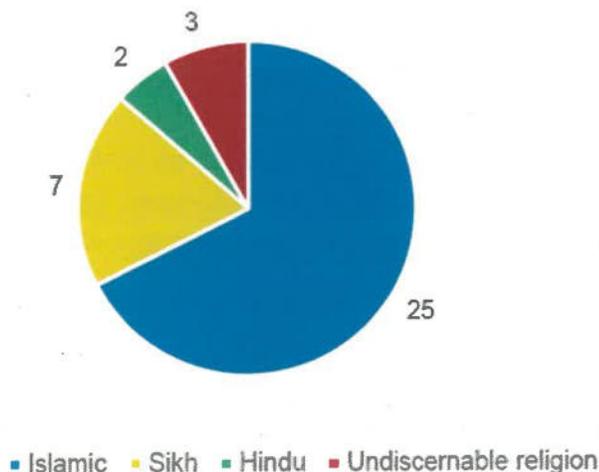
authority to conduct audits “is not to penalize criminal conduct but to enforce compliance with the Act.”¹⁴ In this way, the CRA’s current approach broadly fulfills Canada’s international obligations in this area, and also reflects contemporary and evolving assessments as to the risks of terrorist abuse in the charitable sector. Nonetheless, the manner in which the CRA’s audits occur raise potential concerns.

Religious affiliation of charities assessed and audited by RAD

Finding 2. NSIRA found that, of all charities whose audits were completed by RAD between 2009 and 2022, 67% were discernably Islamic and 19% Sikh.

30. To discern the religious affiliation of charities subject to RAD risk assessment and audit, NSIRA relied upon contextual information in the charities’ individual case files. Such information included key words (e.g. “Muslim,” “Islamic,” or “mosque”) in a charity’s name, and its declared purposes and activities.
31. Based on this indicator, figure 1 conveys the religious affiliation of all charities whose audits have been completed by RAD before the start of this review.

Figure 1. Religious affiliation of charities audited by RAD (37 closed audits)



32. The large majority of Islamic and Sikh charities in RAD’s audits, although conspicuous, cannot independently demonstrate that RAD’s activities are biased or discriminatory. As noted below (see Finding 3) the CRA does not collect the appropriate data to meet the high evidentiary burden on claims of discrimination

¹⁴ R v McKinlay Transport Ltd, [1990] SCJ No 25, at para 20.

SECRET

under the Charter, making it impossible to come to this conclusion. Moreover, the religious affiliation of Canada's listed terrorist entities and the NIRA's terrorism financing threat groups of actors reflects a roughly similar proportion to the charities audited by RAD.¹⁵

33. However, over the past decade, the diversity of listed terrorist entities has expanded. The NIRA's updated 2023 list of terrorism financing threat groups of actors reflects this shift.¹⁶ As Canada's security and intelligence community continues to refocus its resources on a greater diversity of threat actors, the composition of charities that RAD selects for risk assessment and audit may similarly expand to the extent that newly listed terrorist entities may leverage charities to support their terrorist activities.
34. The more diverse range of charities reflected in RAD's recent initial risk assessments indicates that RAD is attuned to shifts in the threat environment. Nonetheless, NSIRA observed that, as this process moves closer towards an audit, the proportion of Islamic charities increases. RAD stated that it does not anticipate that its current focus will change significantly as the more recently listed entities are "not known at this time to actively use NPOs to finance their activities."
35. By design, RAD will be inclined to identify and scrutinize threats that are identified by the Government of Canada, including within the NIRA. NSIRA did not validate Canada's list of terrorist entities or the NIRA as part of this review and hence is not in a position to offer an assessment of these processes or the resultant lists.
36. In the context of RAD's mandate to protect the charitable sector against vulnerability to exploitation by terrorist actors, RAD's general scrutiny of the subset of charities may be justified. However, this is only true insofar as RAD maintains strict attention on those charities that are credibly at risk of terrorist abuse, using rigorous methodologies and practices. As will be demonstrated below, this has not universally been the case.

¹⁵ At the time of writing, 76% of the listed terrorist entities are characterized as Islamic, 2.5% as Sikh, and 2.5% as Hindu.

¹⁶ NIRA 2023, p 29-30 (Table 2).

SECRET

Charter considerations

Finding 3. NSIRA found that the CRA does not collect the demographic data that could demonstrate that RAD's treatment of charities is free from discrimination under the Charter.

37. The Supreme Court has found that a system of random monitoring and spot checks may be the only way the integrity of the tax system can be maintained. Accordingly, the ITA gives the Minister of National Revenue broad powers to audit taxpayers' returns and inspect all relevant records whether or not there are reasonable grounds for believing that a particular taxpayer has breached the Act.¹⁷ The Federal Court has explicitly ruled that the CRA's assessment of taxes owed does not constitute "a service", and thus the protections of the *Canadian Human Rights Act* do not apply in the context of RAD audits.¹⁸
38. However, RAD audits do engage the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* ("the Charter") guarantee of equal treatment before the law, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age, or mental or physical disability. Because charities do not themselves directly enjoy these Charter rights, claims of discrimination must be made by the charities' individual directors on behalf of the charities; or by the charities on behalf of their members.¹⁹ RAD audits must also respect the various religious differences of charities, and must not interfere with the practice of religion unless there is a strong basis to do so connected to the ITA.
39. In this sense, RAD's decision-making must strike a reasonable balance between the important legislative scheme protecting the charitable registration system while also respecting fundamental Charter rights, like freedom of religion. Reasonableness requires proportionality; that is, an understanding of the impacts – and possible disparate impacts – of decisions, actions, programs or schemes. Fundamentally, therefore, proportionality requires *data*.
40. Claims of discrimination place a high evidentiary burden on claimants, who must demonstrate, as a first test, that the offending law or state action creates or contributes to a disproportionate impact on them, as a member of a Charter-protected group, as compared with non-group members. If claimants can demonstrate differential treatment leading to disproportionate impacts, they must

¹⁷ R v McKinlay Transport Ltd, [1990] SCJ No 25, at para 20.

¹⁸ Public Service Alliance of Canada v Canada (Revenue Agency), [2011] FCJ No 254.

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

SECRET

meet a second test: demonstrating that the disproportionate impact on members of the protected group has the effect of reinforcing, perpetuating, or exacerbating their disadvantage.

41. Challenging or substantiating claims of RAD's discrimination under the Charter therefore requires an aggregate picture of all 86,000 charities that make up Canada's charitable sector, broken down by enumerated groups as reflected in the charities' directors and/or the communities they serve.
42. The CRA does not reliably and systematically track the demographic affiliations of its charities in a way that would enable comparison between members of protected groups and others, or to establish causation relating to disproportionate impacts.²⁰ Annex C describes deficiencies in relation to the CRA's currently-available data.
43. The CRA publicly stated before the Senate its reluctance to seek authority to collect the data on the grounds that doing so may itself be perceived as discriminatory, a position they maintained during this review.²¹ This position does not, however, account for contemporary positions, including those taken by the Department of Justice Canada and the courts, which underscore the importance of appropriate empirical data for recognizing and mitigating effects of discrimination.²² It is for this reason that the Senate's *Combating Hate* report recommended that the CRA be mandated to collect and publish data on religious organizations subject to audits and revocations, and to analyze such data to develop a strategy to reduce bias.

Recommendation 1. NSIRA recommends that the CRA collect and evaluate demographic data from the charitable sector to ensure that its treatment of charities is free from discrimination.

²⁰ The one exception pertains to the "advancement of religion" category code, where data does exist. NSIRA was able to compare the population of registered charities listed under the 'advancement of religion- Islam' category code and the charities that fell under this category in the population of RAD audits and sample of comprehensive risk assessments. As of March 2025, 0.66% of registered charities are categorized as advancing Islam (Sikh charities would fall under the 'other' category code, and therefore could not be compared meaningfully to the population). When compared to RAD's audited and risk-assessed charities, 35% of the charities audited by RAD and 58.8% of charities that received a comprehensive risk assessment during the period sampled were under this category code.

²¹ Testimony before the Standing Senate Committee on Human Rights, November 28, 2022: "I do wonder if it would even be appropriate to collect that information and whether that in and of itself would lead to the perception of bias or discrimination, if more of that information was collected by the CRA. I'm not sure what compliance purpose it would serve."

²² *A Roadmap for Transformative Change: Canada's Black Justice Strategy*, Department of Justice Canada (Akwasi Owusu-Bempah and Zilla Jones), 2023; GBA Plus website, "Government Approach"; Ontario Human Rights Commission, *From Impact to Action: Final report into anti-Black racism by the Toronto Police Service*, 2023.

SECRET

RAD's indicators of terrorist abuse

Finding 4. NSIRA found that RAD's application of the following indicators may make Islamic charities more susceptible to scrutiny:

- association to organizations or individuals; and
- conducting activities in or close to a foreign high-risk jurisdiction.

Finding 5. NSIRA found that RAD does not have an evidence-based method of validating the risk indicators that it relies on to justify scrutiny of a charity for terrorism-related concerns.

44. As required by FATF, and as alluded to above, RAD takes a risk-based approach to identifying charities for further scrutiny. In a risk-based model, discrete considerations, known as "risk indicators," serve as a filter for triaging and assessing cases.
45. RAD has operated with three iterations of risk indicators since 2008. It began with 55 granular risk indicators based on a literature review of terrorist financing and related topics. These were eventually collapsed into 15 broad indicators in 2011. The most recent version, finalized in 2016, consists of eight core indicators, organized into two "tiers", and a ninth category for "other" risks beyond the core eight (see Table 1, below). Tier 1 indicators relate directly to risks of terrorist abuse in the charitable sector, whereas Tier 2 indicators relate to permissive factors that are not uniquely tied to terrorism-related considerations but instead are used to increase concerns related to the Tier 1 indicators.

Table 1. RAD's current risk indicators

Tier 1	Tier 2
<ul style="list-style-type: none">• Sympathy and ideological support• Material or financial support• Association to organizations or individuals• Conducting activities in or close to a foreign high-risk jurisdiction• Operating in Canada and subject to foreign influence or control	<ul style="list-style-type: none">• Deceptive practices• Ineligible individual or implicated in criminal or fraudulent activity• Ineffective governance• Other

46. On their face, the indicators that RAD uses to identify terrorism-related risks in the charitable sector are neutral. They do not contain any explicit demographic markers or references to identity groups. In principle, they are broad enough that RAD should be able to identify charities associated with a wide range of threat actors.

SECRET

47. In practice, however, NSIRA observed that RAD's application of two Tier 1 indicators—association to organizations or individuals; and conducting activities in or close to a foreign high-risk jurisdiction—has historically focused RAD's attention on a specific subset of mostly-Islamic charities.
48. In the files reviewed, in many cases, RAD did not explicitly identify in writing the risk indicators that were present in each case, though this was less true of more recent pre-audit risk assessments. In the absence of explicitly-identified risk indicators in individual audits, it will be challenging for RAD to validate their set of indicators over time.
49. In the course of the review, NSIRA discerned the presence of risk indicators from context provided in the available documentation. As will be discussed, this exercise allowed NSIRA to conclude that the risks identified by RAD – which informed the decision to initiate audits – were only infrequently validated through the audits themselves.

Association to organizations or individuals

50. RAD's internal guidance explains the "association to organizations or individuals" indicator as encompassing any connections that a registered charity, applicant, or its representatives may have "to an organization or individual who espouses intolerant beliefs or poses a terrorism or terrorism financing risk."
51. Most comprehensive risk assessments that NSIRA reviewed considered in some way the charity's association to organizations or individuals of concern to RAD. Because RAD does not weigh risks when assessing charities, NSIRA was unable to determine, in every case, whether the associations, in RAD's assessment, related to concerns that elevated the charity's risk of terrorist abuse or were simply presented as context.
52. The impact of "associations" in driving the decision to audit was apparent in the files reviewed; [REDACTED] multiple charities were audited primarily based on their association to [REDACTED]. In these and other cases, risks in relation to [REDACTED] charity could be extended to [REDACTED] even if these purported risks had not yet been substantiated through audits. This dynamic amplifies the effect of audits on certain communities [REDACTED]

16(1)(c)

Conducting activities in or close to a foreign high-risk jurisdiction

53. RAD's internal guidance defines "foreign high-risk jurisdictions" as [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
54. While the guidance makes clear that there is no defined list of such jurisdictions, the examples it cites are noteworthy: [REDACTED]

15(1)(d)

16(1)(c)

SECRET

15(1)(d)

[specific jurisdictions]

16(1)(c)

55. Within the case files that NSIRA reviewed, many reflected the subset of jurisdictions identified above. Without discounting that these jurisdictions may be rationally connected to terrorism threats, the broadness of this category means that it could apply to a substantial number of, or virtually all, Islamic charities.
56. The high proportion of Islamic charities audited by RAD (see Finding 2, above) may also be explained by [redacted] connections to these jurisdictions as a function of their legitimate charitable purposes.

Evidence-based validation of RAD's indicators

57. RAD does not currently have a formalized process for assessing the effectiveness of its indicators, to assure itself of their rational connection to the terrorism-related risks that RAD is mandated to pursue. At a minimum, such steps would involve tracking indicators and tracing them through its audits to conduct periodic assessments of whether the indicators (whether alone or in combination) are reliably detecting risks of terrorist abuse in the charitable sector. Statistics Canada and the CRA's own Audit, Evaluation and Risk Branch recently made similar observations.
58. RAD has recently instituted a process to conduct post-audit risk assessments, which evaluate whether initially-identified risks were found to be present during the audit. RAD has conducted such assessments for seven of the charities that it had previously audited, although the assessments have not (at the time of writing) been formally approved. NSIRA observed that these draft post-audit risk assessments were often critical of the decision to audit the charity in question or expressed that the decision to audit the charity was not sufficiently understood.

Recommendation 2. NSIRA recommends that RAD develop an evidence-based method of validating, on an ongoing basis, the risk indicators that it relies on to justify scrutiny of a charity for terrorism-related concerns and update any associated guidance.

SECRET

Deficiencies in RAD processes

Finding 6. NSIRA found that a lack of rigour in RAD's process for identifying and selecting charities for audit introduced risks of bias and discrimination.

59. Although NSIRA could not determine, based on available data, whether RAD's activities met the legal threshold of discrimination under the Charter, the review's examination of RAD processes and individual case files revealed aspects of RAD's process for identifying and selecting charities for audit that introduced risks of bias and discrimination. These related to the documentation of RAD decision-making, its framework for assessing risks, and the completeness of supporting information. Each of these areas of concern is discussed in greater detail below.

Documentation of decision-making

60. Deciding to audit a given charity encompasses two separate decision points. The decision on whether to recommend an audit is based on information contained in risk assessments that have been referred to RAD auditors by RAD analysts. The decision to commence an audit (in practice, a decision taken at the moment in which the audit is triggered) is made subsequently, when RAD selects individual charities from the broader pool of charities that have been recommended for audit. NSIRA saw cases where the recommendation to audit and the commencement of an audit were separated by many months or even years.
61. RAD records do not clearly articulate when, or on what basis, decisions to audit are taken. Decisions to audit are made annually through informal planning exercises in which charities are selected. RAD explained that these decisions are informed by the availability of resources and expertise, as well as an assignment of priorities.
62. RAD has conceded that in approximately half the 37 audit files, no documented approvals of audit selection were found. In the absence of a written record, RAD was unable to explain the considerations in these cases that informed the decisions to audit given that the decisions had taken place several years prior and the decision-makers were no longer part of RAD. As a result, NSIRA was unable to determine in many cases when, or on what basis, RAD decided to proceed with its audits.
63. RAD's lack of formal documentation for its decisions to audit does not reflect the importance and impact of these decisions. Without a written record, it is impossible for RAD to justify its decisions. An undocumented process cannot support internal or external accountability or support an assessment that decisions were free from bias or discrimination.

[*] = outdated

SECRET

Framework for assessing risks

64. RAD has asserted publicly that it applies a rigorous risk-based approach in selecting charities to audit as a defence against allegations of bias.²³ RAD's internal guidance document for assessing the risks of terrorist abuse in a charity's activities defines and operationalizes applicable risk indicators. Although characterized as "an evergreen, living document that will be amended to accommodate changing processes," RAD's internal guidance on assessing terrorism-related risks has not been updated since 2016.
65. For a risk-based approach to effectively mitigate bias, it should structure decision-making at key stages of the workflow such that decisions to audit some charities and not others are justified systematically on the basis of credible risks of terrorism abuse. For a risk to be assessed as credible, the supporting information must be properly qualified. Concretely, this means that the source of the information, including potentially biased sources, or outdated information should be properly accounted for in the overall risk assessment. Information supporting a risk assessment should also be comprehensive, taking into consideration exculpatory or mitigating information.
66. Across the cases reviewed, there was no consistency in the documentation for capturing and assessing risks. Though there were risk assessments containing a recommendation to audit in one form or another in most files, they were inconsistently labelled, sometimes appearing as "lead assessments", "organization info sheets", "audit referrals", or "monitoring reports". The level of detail also varied widely, from one to many pages.
67. More concerning is that, across individual case files, there was no structured approach to evaluate risk or to inform decisions. In many cases, as noted above, the risk indicators were absent from the comprehensive assessments.
68. When risks were identified, they were not always properly qualified. In one case, a comprehensive risk assessment conducted in [date] cited a [redacted] intelligence report that established a connection between one of the charity's partners and a foreign government. In another case, a [date] assessment cited an intelligence report from [redacted] as support for a connection between a charity and a listed terrorist entity.
69. While it may be appropriate to consider dated derogatory information in combination with more current information, this information should be properly

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

²³ Testimony before the Standing Senate Committee on Human Rights, November 28, 2022: "Furthermore, the Charities Directorate has rigorous procedures in place to ensure that research and decision-making are challenged and reviewed by multiple staff to ensure fairness and accuracy."

SECRET

qualified in RAD risk assessments, as suitable in the circumstances. While NSIRA did observe some assessments that noted when information was dated, this practice was not consistent. Guidance on how to weight indicators or grade risks is lacking, but is necessary to inform any sort of prioritization of charities as they move through RAD's decision process as to whether and when to trigger an audit.

70. Absent a standardized approach in this respect, RAD's selection of specific charities for audit is highly subjective and could be susceptible to bias. RAD cannot demonstrate why—or if—the audited charities presented higher risks than the charities that were not selected, and it cannot ensure “that only those registered charities at greatest risk of serious non-compliance are selected for audit,” as it testified before the Senate was the case.

Completeness of supporting information

71. Importantly, selecting charities for audit according to a risk-based approach should entail taking steps to ensure that credible risks are present in a given case prior to triggering the audit. This should involve requesting current intelligence from Canadian security and intelligence partners (namely, the Royal Canadian Mounted Police and the Canadian Security Intelligence Service). RAD did not do so as a matter of course in relation to those charities selected for audit. In many cases, RAD only requested updated information from these partners after the decision to audit was made, or the audit had already commenced. RAD's selection of the charity for audit could not, therefore, have been informed by current intelligence.

16(1)(c)

72. This was particularly concerning in cases where this information was exculpatory in nature or could serve to mitigate existing concerns. [REDACTED] cases where RAD sought information from partners after opening an audit, several responses contained what could be considered a mitigating factor in the overall risk assessment. This information should be considered by RAD at the risk assessment stage, not later, after the audit has begun; such information can help determine whether a risk of terrorist abuse is present and, consequently, whether an audit is, or is not, justified.

SECRET

Case study

The [redacted] audit within NSIRA's sample, conducted between [redacted] [redacted] exemplifies these issues. [redacted]

[redacted]
[redacted]

[case study details]

[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

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

[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

[case study details]

[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

73. The case study highlights RAD's lack of analytical rigour during the decision-making process. In this case, this lack of rigour manifested itself in an uncritical use of significantly dated intelligence (with limited efforts to validate the currency of the intelligence) and a disregard for information running contrary to a certain narrative. It is, therefore, perhaps unsurprising that, when the audit concluded in [date] none of the risk indicators identified in the audit referral were validated nor had RAD identified new terrorism-related risks.

16(1)(c)

74. Far from an anomaly, NSIRA observed four additional cases—out of the 15 audits reviewed—where RAD's selection of charities was not driven by a credible risk of terrorist abuse in the charities' activities. In these cases, risk assessments were either absent or pointed to out-of-date information that was improperly qualified and did not appear to account for exculpatory information that was available to RAD.

75. Going forward, RAD should limit its audits to only those charities that present with a credible risk of terrorist abuse; to do otherwise raises the risk that decisions to audit could be driven by bias and discrimination. Importantly, within the sample of more recent pre-audit risk assessments reviewed, most were rejected as candidates for potential audits for lack of credible information to establish the

SECRET

nexus to RAD's mandate. This represents improvement in the current practice of assessing risk.

Recommendation 3. NSIRA recommends that RAD formally document its decisions regarding when, and on what basis, it will commence its audits.

Recommendation 4. NSIRA recommends that RAD update its process for assessing the risks of terrorist abuse in a charity's activities to foster structured, informed decision-making on when or whether to conduct a related audit. This should:

- ensure that risks inform decision-making at key steps in its workflow;
- clarify how to weight indicators and grade risks; and
- require that risk assessments be updated, with the benefit of current intelligence, prior to opening an audit.

Recommendation 5. NSIRA recommends that RAD take steps to ensure that its decision-making leading to an audit is supported by current and credible information and/or intelligence, with due regard for exculpatory information and mitigating considerations.

Audit outcomes

Finding 7. NSIRA found that in five of the eight most recent RAD audits, terrorism-related concerns were not present in the final audit findings.

Finding 8. NSIRA found that when RAD concludes that terrorist abuse concerns are present during the audit, the nature of these concerns is communicated to the charity.

76. While RAD's mandate is to address the risks of terrorist abuse in the charitable sector, terrorism-related concerns were not always present in the final audit findings. This was the case in four of the 14 RAD audits that pursued revocation of the charity's status under the ITA. In these cases, the revocations did not stem from a substantiated risk of terrorist abuse. Similarly, in an additional set of eight recent audits that NSIRA reviewed in detail, none of which resulted in revocation, five did not contain terrorism-related concerns in the final audit findings.
77. In fact, RAD audits infrequently validated the risks identified through the risk assessment process described above. A risk based model is not expected to validate risks in every instance. Tellingly, however, when RAD's decision to audit was based on credible risk information, the outcomes of the audits reviewed were more likely to contain terrorism-related concerns.
78. In briefings with NSIRA, RAD officials explained that they are not conducting criminal investigations. RAD's stated objective is not to root out terrorist financing,

SECRET

but rather to ensure that Canadian charities are not being exploited for terrorist ends by ensuring compliance with the ITA. As with the Compliance Division, RAD explained that its focus is on all possible ITA compliance issues. A lack of rigour at the outset, however, contributed to the low rate of validation of identified risks – that is, actually finding that charities were operating at risk of terrorist abuse – and, correspondingly, led to a greater proportion of ITA findings unrelated to terrorist abuse. This means that charities audited for terrorism-related concerns often faced consequences (including potentially revocation) for non-compliance unrelated to terrorist abuse.

Transparency with charities

79. In those cases where RAD did make terrorism-related findings, NSIRA observed that these often related to the charities' insufficient mitigation of risks in their operating environment. For example, RAD could conclude that a risk of terrorist abuse was present if the charity did not exercise sufficient direction and control over funds, and they were operating in a high-risk jurisdiction; or if the charity did not exercise sufficient due diligence when inviting guest speakers to charity events.
80. When terrorist abuse concerns are present during the audit, the nature of these concerns is communicated to the charity. Audits culminate in AFLs and/or audit closing letters (ACLs) that explain the observed non-compliance and the evidence relied upon. This process involves soliciting representations from the charity. These representations are considered before the audit outcome is finalized, which varies from confirmation of compliance to education letters, compliance agreements, penalties, suspensions and revocations of registered status.
81. Transparency may be challenging in the context of RAD audits given the possible presence of classified information that cannot be shared with the charity. Auditors may review classified information but cannot rely on that information to support the audit outcome. The CRSIA regime referred to previously in this report does provide for the protection of classified information if that information is necessary to support the revocation of a charity. However, as noted, a CRSIA certificate has never been issued.
82. A review of the files suggests that there was only a low volume of classified reporting related to an audit finding. In many cases, RAD's terrorist abuse findings stemmed from public information that could be disclosed to the charities.
83. With the exception of the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC) information, the relatively low volume of classified reporting in the files reviewed suggests an explanation as to why a certificate under the CRSIA regime has never been sought. When asked, RAD indicated satisfaction that, to date, its authority under the ITA is sufficient for its purposes.

SECRET

84. In all cases in which RAD issued an AFL that noted possible revocation but did not result in a final audit outcome of revocation, RAD considered the representations made by the charity in response to its initial findings and concluded that revocation was not necessary.

RAD Audit Outcomes vs Compliance Division Audit Outcomes

Finding 9. NSIRA found that there is insufficient data to explain the observed difference in the severity of outcomes between audits conducted by RAD and those conducted by the Compliance Division.

85. There is an observed difference in the severity of audit outcomes of RAD when compared to the outcomes of Compliance Division audits despite the finding above that terrorism-related concerns were often not present in RAD's final audit findings. This difference is visible in that the most severe outcome, which is revocation of charitable status, is far more frequent in a RAD audit than a Compliance Division audit. A less severe outcome, which is an education letter, is also much more frequently the outcome of Compliance Division audits.
86. These differences could be attributed to the fact that Compliance Division was operating on the basis of random selection until 2016, after which it adopted a risk-based selection system similar to RAD. To control for the possibility that these differences could be related to the method of selection, only the outcomes subject to a risk-based selection system similar to RAD were considered.
87. Even with the small number of closed audits in this more recent period, it remains the case that RAD's rate of revocation is higher than that of the Compliance Division. Of the 19 audits closed by RAD since 2017, five were revocations. By comparison, Compliance Division audits yielded 115 revocations out of more than 1500 audits. These translate to 26.3% for RAD versus 7.4% for the Compliance Division.
88. At the other end of the spectrum-- the use of education letters -- this pattern is consistent. Data show that Compliance Division audits end with education letters in the range of 50% of cases on average; by comparison, RAD has issued one education letter in its 19 audits closed since 2017.²⁴
89. Compliance Division and RAD are focused on different risks, hence there is no automatic expectation that aggregate outcomes will be the same. Without conducting a controlled study of RAD and Compliance Division audits, it is not

²⁴ In total, in the over 1,500 audits from 2017 to the present, Compliance Division has issued 874 education letters and 385 compliance agreements.

SECRET

possible to determine the exact cause of any discrepancies or determine whether they are justified. Nonetheless, because terrorism-related concerns are not uniformly reflected in its audit outcomes, RAD's focus on terrorism abuse is not a straightforward explanation. Fundamentally, because differences in aggregate outcomes can signal bias or discrimination, it is important that government bodies be attuned to patterns or trends, however imperfect the data.

Recommendation 6. NSIRA recommends that the CRA conduct a focused comparison of audit outcomes between RAD and Compliance Division to determine whether the differences identified here are justified.

IV. Conclusion

90. In its role as regulator of the charitable sector, the CRA operates with substantial discretion and few limits. The ITA does not set out any threshold or standard that must be met before an audit can commence. To the contrary, it gives the CRA the authority to audit without cause.
91. However, given RAD's narrow mandate to address risks of terrorist abuse in the charitable sector, NSIRA expected to find that RAD's selection of charities for audit would universally be tied to credible terrorism-related risks. RAD's seemingly disproportionate focus on Islamic and Sikh charities may only be justified if it is acting in service of its mandate to address risks of terrorist abuse in the charitable sector by relying on rigorous risk assessment practices.
92. There are serious questions that emerge from a system intended to address terrorism-related risks that then discounts the importance of those risks and supports audit outcomes with unrelated non-compliance issues. Charities that do not present with a credible nexus to RAD's mandate should not be audited by RAD. To do otherwise raises the possibility that those decisions are driven by bias and discrimination.
93. The more recent files reviewed indicate that RAD is more judiciously determining which charities to recommend for audit. The review's recommendations aim to support the CRA and RAD in ensuring that they develop more robust safeguards against bias and discrimination in the exercise of their functions.

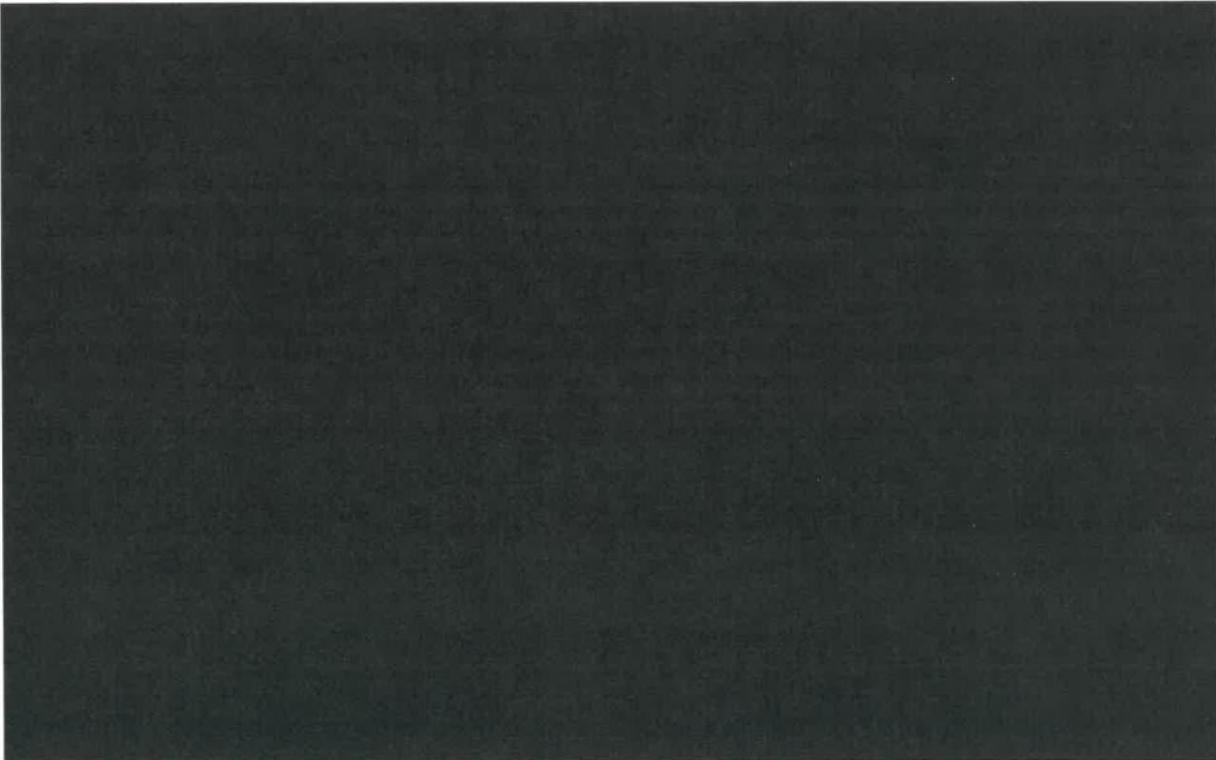
16(1)(c)

SECRET

Annex A. Overview of Completed RAD Audits

Figure 2 shows the distribution of RAD audits of registered charities completed prior to the start of this review, broken down by RAD's original determination on the applicable compliance approach.²⁵ Definitions for these approaches are provided in Paragraph 16.

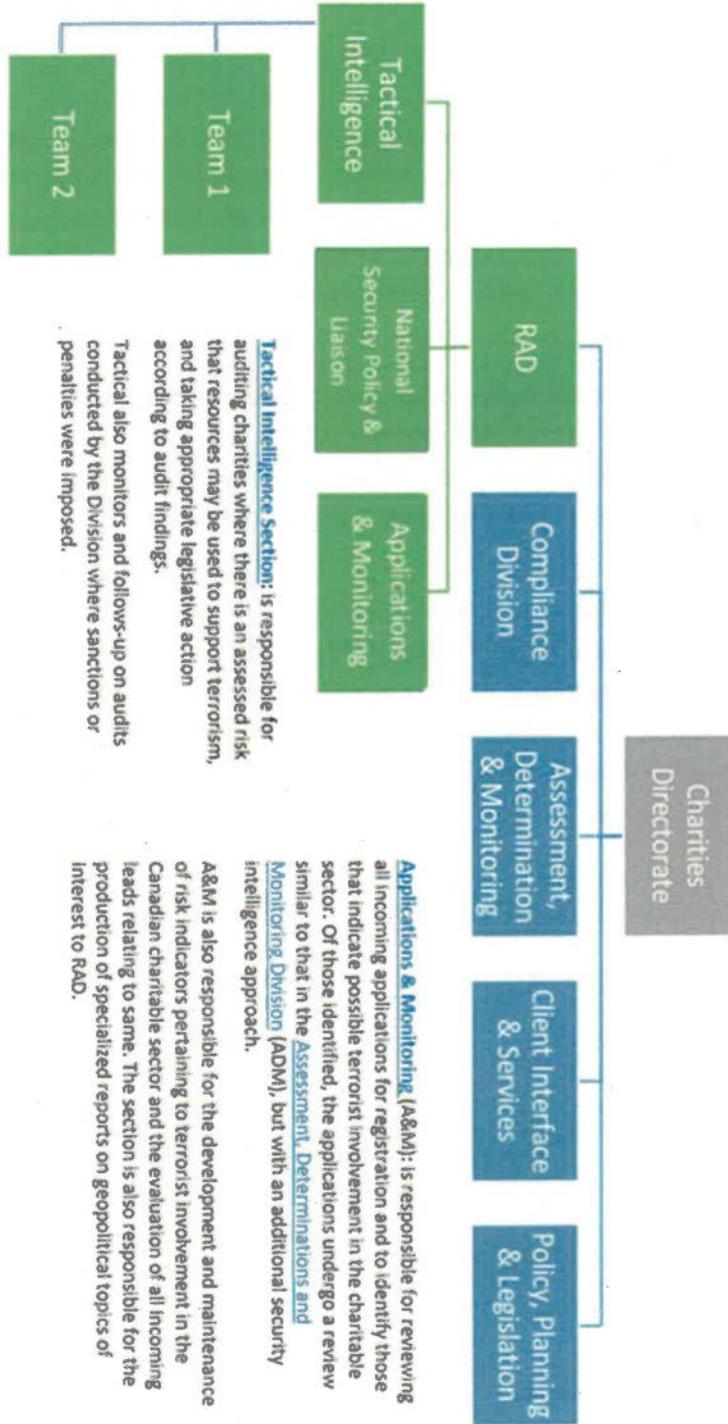
Figure 2. Closed RAD audits, 2009 - 2023



²⁵ Some of these determinations have been appealed. At the time of writing, [REDACTED]

SECRET

Annex B. Overview of Charities Directorate



National Security Policy and Liaison Section (NSPL) has two functions:

1. The policy function entails dealing with federal government partners when policy and legislative amendments are being discussed, participating in interdepartmental groups to share information in support of the decision-making process with respect to Canada's terrorist financing activities, and contributing to or representing Canada's position at international fora on the vulnerabilities of Non-profit Organizations (NPOs) to terrorism financing.
2. The liaison function includes developing and maintaining Memoranda of Understanding (MOUs) with partners, processing disclosures and requests to/from partners, enhancing relationships with current partners, and developing new partnerships.

SECRET

Annex C. Deficiencies in the CRA's Current Approach to Categorizing Charities

The CRA assigns charities, at the time of their registration, a category code that generally represents their charitable purpose. The advancement of religion category code lacks sufficient granularity to consistently discern a charity's religious affiliation, even when subcategorizations are taken into account. For instance, while "advancing religion" includes Christianity, Islam, and Judaism as subcategories, it does not include Hindu or Sikh. These may fall under "other religions." Indeed, of the 32,210 charities categorized as "advancing religion," 5,471 (or 17%) are subcategorized in ways that are not associated with any particular religious group.

Furthermore, the CRA's category codes are not necessarily reliable, since they are based only on an officer's best assessment at the time of its registration. Category codes are not updated as a charity's purposes and activities evolve over time. Additionally, they may be subject to data entry errors.

More importantly, since each charity can only be entered under one category code, the CRA's categorization under-reports any religious affiliation of charities whose primary purpose is not "advancement of religion." Amongst RAD's completed audits, for example, were five discernably Islamic charities whose primary purposes the CRA had categorized as "education," "relief of poverty," or "other." A sector-wide analysis of charities' religious affiliations based on the CRA's category codes would not identify these charities as Islamic.

SECRET

Annex D. Findings and Recommendations

NSIRA made the following findings and recommendations in this review:

Risks of terrorist abuse in the charitable sector

Finding 1. NSIRA found that the CRA's audit function fulfills Canada's international obligations to combat money-laundering and terrorist financing, given ever-evolving risks of terrorist abuse in the charitable sector.

Religious affiliation of charities assessed and audited by RAD

Finding 2. NSIRA found that, of all charities whose audits were completed by RAD between 2009 and 2022, 67% were discernably Islamic and 19% Sikh.

Charter considerations

Finding 3. NSIRA found that the CRA does not collect the demographic data that could demonstrate that RAD's treatment of charities is free from discrimination under the Charter.

Recommendation 1. NSIRA recommends that the CRA collect and evaluate demographic data from the charitable sector to ensure that its treatment of charities is free from discrimination.

RAD's indicators of terrorist abuse

Finding 4. NSIRA found that RAD's application of the following indicators may make Islamic charities more susceptible to scrutiny:

- association to organizations or individuals; and
- conducting activities in or close to a foreign high-risk jurisdiction.

Finding 5. NSIRA found that RAD does not have an evidence-based method of validating the risk indicators that it relies on to justify scrutiny of a charity for terrorism-related concerns.

Evidence-based validation of RAD's indicators

Recommendation 2. NSIRA recommends that RAD develop an evidence-based method of validating, on an ongoing basis, the risk indicators that it relies on to justify scrutiny of a charity for terrorism-related concerns and update any associated guidance.

Deficiencies in RAD processes

Finding 6. NSIRA found that a lack of rigour in RAD's process for identifying and selecting charities for audit introduced risks of bias and discrimination.

SECRET

Completeness of supporting information

Recommendation 3. NSIRA recommends that RAD formally document its decisions regarding when, and on what basis, it will commence its audits.

Recommendation 4. NSIRA recommends that RAD update its process for assessing the risks of terrorist abuse in a charity's activities to foster structured, informed decision-making on when or whether to conduct a related audit. This should:

- ensure that risks inform decision-making at key steps in its workflow;
- clarify how to weight indicators and grade risks; and
- require that risk assessments be updated, with the benefit of current intelligence, prior to opening an audit.

Recommendation 5. NSIRA recommends that RAD take steps to ensure that its decision-making leading to an audit is supported by current and credible information and/or intelligence, with due regard for exculpatory information and mitigating considerations.

Audit outcomes

Finding 7. NSIRA found that in five of the eight most recent RAD audits, terrorism-related concerns were not present in the final audit findings.

Finding 8. NSIRA found that when RAD concludes that terrorist abuse concerns are present during the audit, the nature of these concerns is communicated to the charity.

RAD Audit Outcomes vs Compliance Division Audit Outcomes

Finding 9. NSIRA found that there is insufficient data to explain the observed difference in the severity of outcomes between audits conducted by RAD and those conducted by the Compliance Division.

Recommendation 6. NSIRA recommends that the CRA conduct a focused comparison of audit outcomes between RAD and Compliance Division to determine whether the differences identified here are justified.

SECRET



**National Security
and Intelligence
Review Agency**

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

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

OSSNR // Examen n° 23-08

SECRET

Table des matières

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

SECRET

Sigles et abréviations

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

SECRET

Glossaire

Abus à des fins terroristes	Utilisation de ressources financières et non financières d'organismes de bienfaisance enregistrés en appui à des activités ou à des entités terroristes ou associées à ces entités. Le financement du terrorisme est un sous-ensemble de l'abus à des fins terroristes.
Donataire reconnu	Organismes qui peuvent remettre des reçus officiels de dons aux particuliers et aux sociétés qui leur font des dons. Les donataires reconnus peuvent également recevoir des dons de la part d'organismes de bienfaisance.

SECRET

Sommaire

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

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

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

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

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

SECRET

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

SECRET

I. Introduction

Fondements législatifs

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

Portée de l'examen

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

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

SECRET

Méthodologie

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

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

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

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

SECRET

Énoncés généraux

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

II. Contexte

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

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

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

SECRET

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

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

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

SECRET

comprend également la Division de l'observation, qui effectue des vérifications d'organismes de bienfaisance pour des motifs autres que le terrorisme et qui se penche donc sur tous les autres types d'inobservation commise par les organismes de bienfaisance enregistrée en lien avec les exigences de la LIR.

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

SECRET

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

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

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

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

SECRET

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

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

III. Constatations, analyse et recommandations

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

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

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

SECRET

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

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

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

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

SECRET

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

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

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

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

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

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

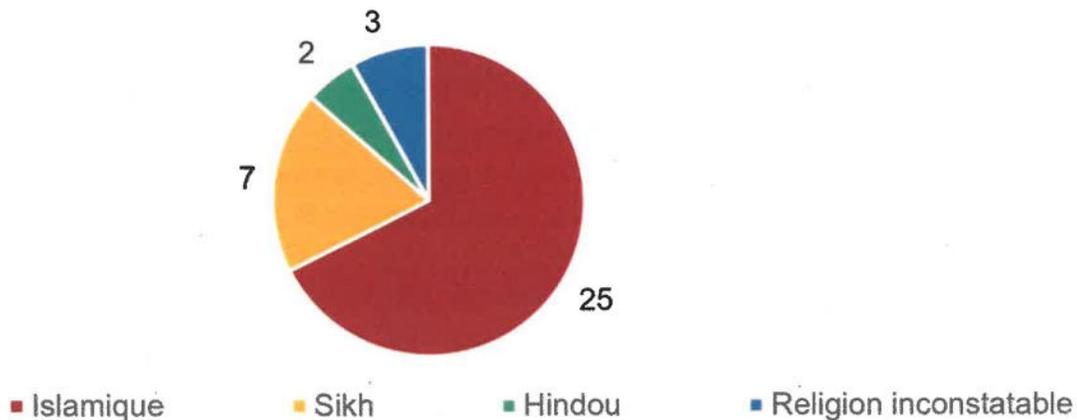
¹³ Cet énoncé est tiré d'une ébauche récente du document « Profil de vulnérabilité inhérent au financement des activités terroristes pour les organismes à but non lucratif » (entité non déclarante) préparé par la DRA dans le contexte de l'Évaluation nationale des risques inhérents (ENRI).

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

SECRET

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

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



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

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

SECRET

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

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

Dispositions de la Charte

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

¹⁶ ENRI 2023, p 40-41 (tableau 2).

SECRET

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

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

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

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

SECRET

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

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

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

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

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

SECRET

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

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

Indicateurs d'abus à des fins terroristes selon la DRA

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

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

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

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

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

SECRET

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

Tableau 1. Indicateurs de risque actuellement utilisés par la DRA

Niveau 1	Niveau 2
<ul style="list-style-type: none">• Sympathie et soutien idéologique• Soutien matériel ou financier• Association à des organisations ou des individus• Conduite d'activités dans des pays étrangers à haut risque ou près de ces pays• Activités se déroulant au Canada et assujetties à l'influence ou au contrôle d'une entité étrangère	<ul style="list-style-type: none">• Pratiques trompeuses• Personne inadmissible ou impliquée dans des activités criminelles ou frauduleuses• Gouvernance inefficace• Autres

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

SECRET

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

Association à des organisations ou à des individus

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

16 (1) c)

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

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

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

[spécifique des pays étrangers]

SECRET

15(1) d)

16(1) c)

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

16(1) c)

Indicateurs de la DRA : validation fondée sur des données probantes

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

SECRET

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

Lacunes dans les processus de la DRA

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

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

Documentation des prises de décisions

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

SECRET

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

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

Cadre d'évaluation des risques

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

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

SECRET

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

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

15(1) d)

16(1) c)

SECRET

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

Complétude des renseignements à l'appui

71. Convient-il de rappeler que lorsqu'on désigne des organismes de bienfaisance aux fins de vérification selon une approche fondée sur les risques, il faut veiller à ce que, dans chacun des cas, les risques crédibles aient été pris en compte avant d'entamer la vérification. En l'occurrence, il faudrait demander des renseignements actuels auprès des partenaires canadiens de la sécurité et du renseignement (à savoir la Gendarmerie royale du Canada et le Service canadien du renseignement de sécurité). Or, la DRA n'a pas systématiquement demandé ce type de renseignement pour ce qui a trait aux organismes de bienfaisance désignée pour vérification. Dans de nombreux cas, la DRA a demandé une information mise à jour de la part de ces partenaires seulement après avoir décidé de procéder à la vérification, voire après le début de ladite vérification. Ainsi, la DRA n'a pas pu désigner les organismes de bienfaisance en fonction du renseignement mis à jour.

16(1) c) 72. Cette situation est particulièrement préoccupante dans les cas où cette information était de nature disculpatoire ou aurait pu servir à atténuer les sources de préoccupation reconnues. [REDACTED] où la DRA n'a demandé de l'information auprès des partenaires qu'après avoir entamé une vérification, plusieurs réponses contenaient ce que l'on pourrait considérer comme un facteur atténuant s'appliquant à l'évaluation globale des risques. Cette information devrait être prise en compte par la DRA à l'étape de l'évaluation des risques, et non plus tard une fois que la vérification a été amorcée. En outre, ce type d'information peut aider à établir s'il existe un risque d'abus à des fins terroristes et, le cas échéant, s'il est de mise de procéder à une vérification.

SECRET

Étude de cas

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

[redacted]
[redacted]
[redacted]

[détails d'étude de cas]

[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

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

[redacted]
[redacted]
[redacted]

[détails d'étude de cas]

[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

16 (1) c)

73. L'étude de cas met en évidence le manque de rigueur analytique affiché par la DRA pendant le processus décisionnel. Dans le cas présent, ce manque de rigueur est devenu manifeste en raison d'une utilisation très peu critique d'un renseignement considérablement dépassé (peu d'efforts ont été investis dans la validation de la récence dudit renseignement) et de la déconsidération de l'information allant à l'encontre d'une certaine perception des faits. Il ne serait donc pas surprenant qu'au moment de réaliser la vérification en [date] aucun des indicateurs de risque pourtant indiqués dans le renvoi à la vérification n'ait été validé et aucun nouveau risque lié au terrorisme n'ait été identifié par la DRA.

74. Parmi les 15 vérifications examinées, l'OSSNR a observé quatre autres cas – loin d'être des anomalies – où la DRA n'a pas sélectionné les organismes de bienfaisance en s'appuyant sur un risque crédible d'abus à des fins terroristes au sein des activités desdits organismes. Dans ces cas, non seulement les

SECRET

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

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

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

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

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

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

SECRET

Résultats des vérifications

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

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

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

SECRET

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

Organismes de bienfaisance et transparence

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

SECRET

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

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

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

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

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

SECRET

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

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

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

IV. Conclusion

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

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

SECRET

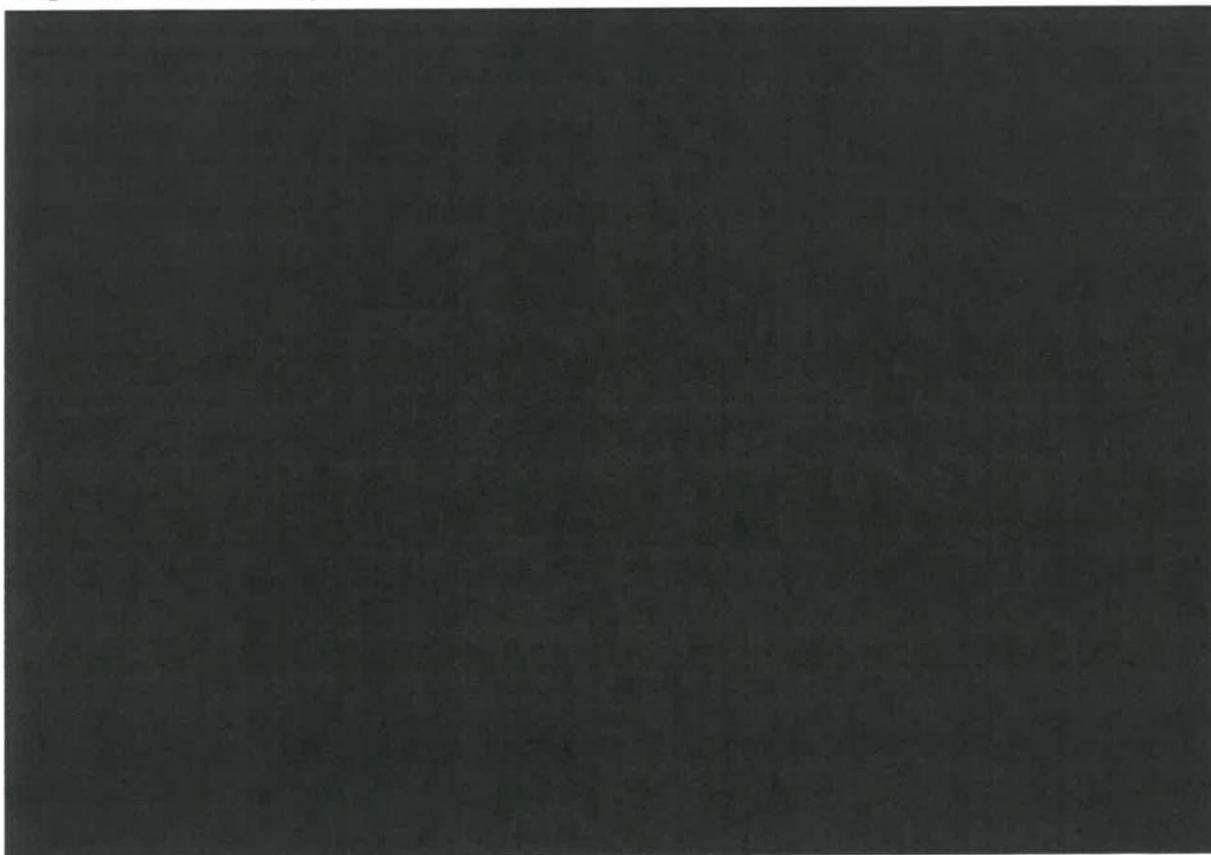
puisse être engagée. Bien au contraire, elle accorde à l'ARC le pouvoir de vérifier sans être tenue de fournir une justification.

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

Annexe A. Aperçu des vérifications réalisées par la DRA

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

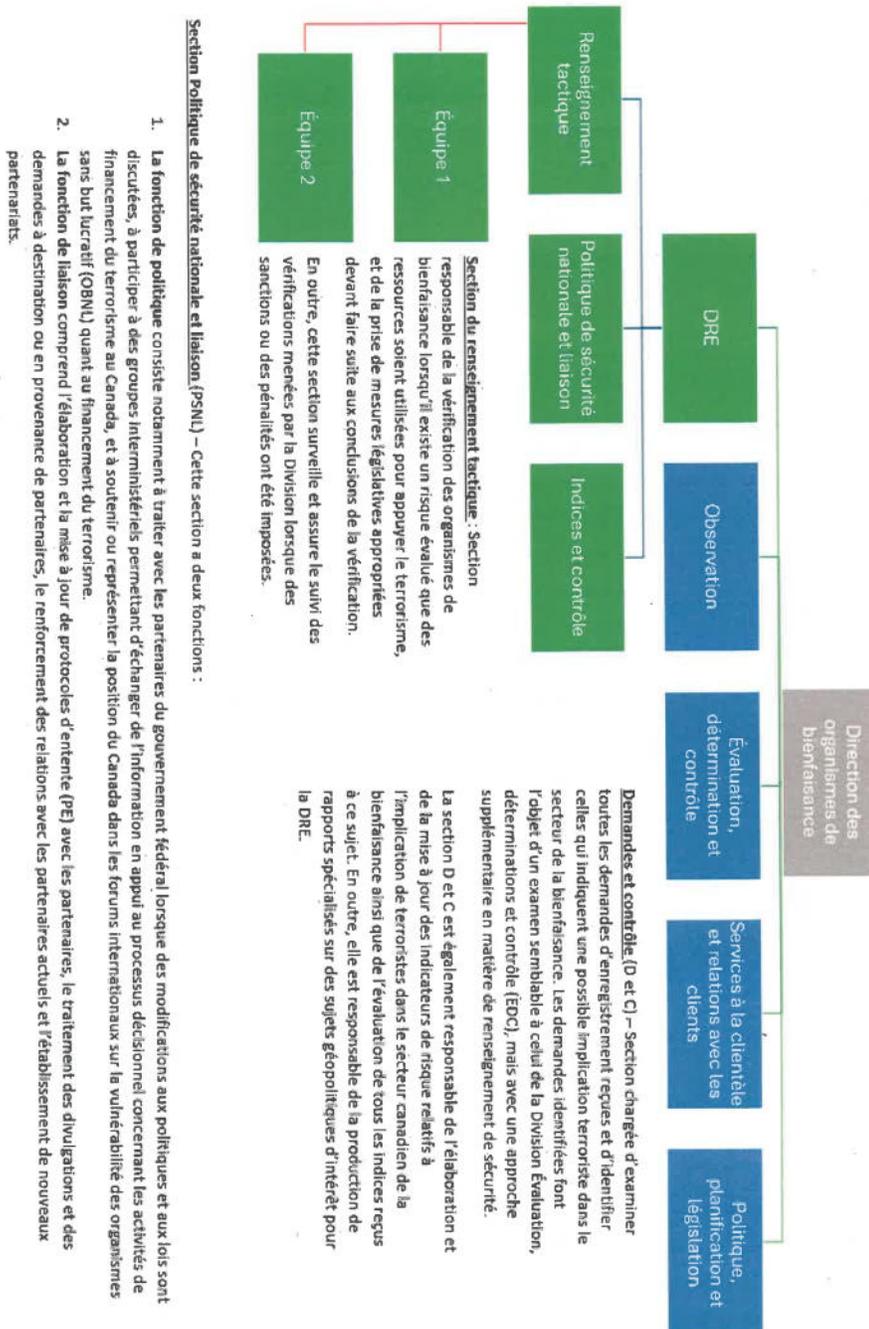
Figure 2. Vérifications fermées de la DRA (de 2009 à 2023)



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

SECRET

Annexe B. Aperçu de la Direction des organismes de bienfaisance



SECRET

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

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

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

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

SECRET

Annexe D. Constatations et recommandations

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

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

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

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

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

Dispositions de la Charte

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

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

Indicateurs d'abus à des fins terroristes selon la DRE

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

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

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

SECRET

Indicateurs de la DRE : validation fondée sur des données probantes

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

Lacunes dans les processus de la DRE

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

Complétude des renseignements à l'appui

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

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

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

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

Résultats des vérifications

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

SECRET

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

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

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

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