



Le 27 avril 2015

Par courriel : FINA@parl.gc.ca

Monsieur le député James Rajotte,
Président, Comité des finances
Chambre des communes
131, rue Queen, 6^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Objet : Étude sur le financement des activités terroristes

Monsieur Rajotte,

La Section du droit des organismes de bienfaisance et à but non lucratif de l'Association du Barreau canadien (Section de l'ABC) apprécie l'occasion de contribuer à l'étude menée par le Comité des finances sur le coût, l'incidence économique et la fréquence du problème du financement des activités terroristes au Canada et à l'étranger et sur les pratiques exemplaires de lutte contre ce problème.

L'ABC est une association nationale qui regroupe 36 000 juristes, dont des avocats, des notaires, des professeurs de droit et des étudiants en droit dans l'ensemble du Canada. Les principaux objectifs de l'Association comprennent l'amélioration du droit et de l'administration de la justice. La Section de l'ABC est composé d'avocats de tout le pays qui conseillent, ou sont membres des conseils d'administration, des organismes de bienfaisance et à but non lucratif.

Nos commentaires font ressortir l'effet du cadre juridique actuel régissant le financement des activités terroristes sur les organismes de bienfaisance et à but non lucratif et proposent des changements à ce cadre.

Les organismes de bienfaisance et le terrorisme

La Section de l'ABC convient avec d'autres témoins ayant pris part à cette étude que le statut de l'organisme de bienfaisance ouvre la porte aux risques d'abus en vue du financement du terrorisme. Par ailleurs, il est important de reconnaître que la lutte contre le terrorisme est non seulement un conflit alimenté par les fonds et les armes, mais aussi une bataille en vue de gagner les cœurs et les esprits, souvent dans des endroits où la corruption et la violence règnent et où manquent les choses élémentaires et la primauté du droit.

Les organismes de bienfaisance canadiens ont un rôle important à jouer pour gagner les cœurs et les esprits dans ces collectivités au moyen de la remise d'aide humanitaire et de l'édification des capacités. Les œuvres des organismes de bienfaisance sont dictées principalement par des impératifs moraux, plutôt que par l'intérêt personnel, mais il faut considérer ces œuvres de bienfaisance comme un atout dans la guerre au terrorisme. Nous demandons instamment aux législateurs canadiens de veiller à ce que les règles conçues pour lutter contre le terrorisme, tout en protégeant les organismes de bienfaisance contre les abus ou la subversion par les aspirants au terrorisme, ne compromettent pas indûment leur valeur comme atout contre le terrorisme.

Le cadre réglementaire et les coûts de la conformité

Le régime juridique de lutte contre le terrorisme et le financement des activités terroristes oblige les organismes de bienfaisance à exercer un contrôle préalable à plusieurs niveaux pour éviter de faciliter par inadvertance l'activité terroriste. Les mesures de conformité sont complexes et les coûts sont élevés.

Les conseils d'administration, le personnel, les bénévoles et les sous-traitants des organismes de bienfaisance ont besoin d'information juridique sur les exigences nationales et sur les pratiques exemplaires établies à l'échelle internationale. Il doit y avoir des politiques d'examen préalable à l'embauche du personnel et au recrutement de bénévoles. La planification de projets nécessite l'évaluation des risques de facilitation par inadvertance de l'activité terroriste. Les politiques d'approvisionnement prescrivent l'évaluation des fournisseurs et des sous-traitants. Les autres parties avec lesquelles un organisme de bienfaisance pourrait fournir de l'aide internationale doivent également être scrutées. Des procédures de fonctionnement sont nécessaires pour garantir l'application uniforme de ces processus, lesquels doivent être vérifiés périodiquement aux fins de la conformité. Le contrôle préalable doit être dûment documenté, ce qui nécessite des politiques de conservation des dossiers, du matériel informatique et des logiciels de gestion de l'information ainsi que des mesures de cyber-sécurité appropriées. Des politiques sur l'acceptation de cadeaux sont requises pour éviter le transfert inopiné de fonds par l'entremise de l'organisme de bienfaisance qui servent au financement d'une activité terroriste. Du personnel informé et formé doit gérer et appliquer ces politiques.

Il existe une myriade de règles propres aux organismes de bienfaisance. Par exemple, l'Agence du revenu du Canada a publié des lignes directrices¹ qui exposent les obligations des organismes de bienfaisance qui œuvrent dans des pays étrangers, notamment l'exigence de conventions écrites, de pratiques d'approvisionnement appropriées et de mesures de sécurité. Il s'agit de pratiques opportunes, mais elles entraînent des coûts considérables de conformité.

Les organismes de bienfaisance sont fortement réglementés, et ce, pour de bonnes raisons. Toutefois, les limites aux activités productrices de revenu font en sorte qu'il est difficile pour les organismes de bienfaisance de relever le défi de payer les coûts élevés de la conformité. Les règles complexes prévues par la *Loi de l'impôt sur le revenu* restreignent la capacité des organismes de bienfaisance d'exercer des activités commerciales, ce qui laisse peu de place à « l'entrepreneuriat social ». Les frais administratifs et de collecte de fonds doivent constituer un faible pourcentage des revenus produits; l'essentiel des fonds donnés, ou des subventions gouvernementales, vise à appuyer les bénéficiaires des organismes de bienfaisance. Étant donné qu'en common law, les actifs d'un organisme de bienfaisance sont généralement détenus en fiducie aux fins de bienfaisance d'un organisme, le conseil d'administration d'un organisme de bienfaisance, agissant comme quasi fiduciaire, doit investir ces fonds de façon conservatrice, ce qui limite la possibilité d'augmentation

¹ CG-002 *Les organismes de bienfaisance canadiens enregistrés qui exercent des activités à l'extérieur du Canada* www.cra-arc.gc.ca/chrts-gvng/chrts/plcy/cgd/tsd-cnd-fra.html

du revenu de placement et ce qui restreint davantage la possibilité pour l'organisme de bienfaisance de produire les revenus nécessaires pour respecter ses obligations de conformité.

À notre avis, les organismes de bienfaisance qui jouissent d'une expertise dans l'aide humanitaire et l'édification des capacités dans les régions problématiques devraient être mieux appuyés pour le développement de leur capacité de conformité.

Nous proposons plusieurs options pour examen :

- Accentuer les mesures d'information de l'ARC quant à la conformité aux règles sur la lutte contre le terrorisme, avant une vérification. Connaître à l'avance les coûts de conformité et les risques de non-conformité non intentionnelle pourrait avoir comme effet de dissuader les organismes de bienfaisance mal préparés d'exercer des activités dans des pays problématiques.
- Affecter des sommes particulières, dans le cadre des conventions de financement du gouvernement, aux coûts de conformité (comme le fait parfois sur demande le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement). Informer les organismes de bienfaisance qu'ils peuvent solliciter et recevoir des subventions afin de recouvrir une partie des coûts.
- Affecter des fonds gouvernementaux à un programme de conformité aux règles de lutte contre le terrorisme à l'intention des organismes de bienfaisance. Les organismes de bienfaisance demandeurs décriraient leurs processus de contrôle préalable, l'information ou les services de conformité professionnels (par exemple, conseillers juridiques et comptables) pour lesquels les fonds seraient utilisés.

Une responsabilité criminelle déraisonnable pour les organismes de bienfaisance

Le contrôle préalable n'est pas infaillible. Malgré tous les efforts, des personnes débrouillardes et malveillantes peuvent parfois le contourner. Nous nous demandons si les attentes imposées aux organismes de bienfaisance par le régime canadien de lutte contre le terrorisme sont raisonnables ou réalistes. Plus particulièrement, le paragraphe 83.19(2) du *Code criminel* prévoit qu'une activité terroriste est facilitée que l'intéressé sache ou non qu'il se trouve à faciliter une activité terroriste en particulier; qu'une activité terroriste en particulier a été envisagée au moment où elle est facilitée; ou qu'une activité terroriste est effectivement mise à exécution. Cela créé vraisemblablement une infraction de responsabilité stricte puisque que la *mens rea* – l'esprit coupable – ne constitue pas un élément de l'infraction. L'effet potentiel sur les organismes de bienfaisance est troublant.

Le secteur des organismes de bienfaisance a soulevé la question à la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India. Le rapport 2010 du commissaire, l'honorable John C. Major, n'a pas examiné les arguments précis invoqués au sujet de la nature de responsabilité stricte du paragraphe 83.19(2) du *Code criminel*, mais a fait remarquer qu'il faudrait que les dispositions législatives canadiennes de lutte contre le terrorisme « n'entravent les activités utiles des organismes légitimes ». Il a ensuite recommandé que l'ARC élabore des lignes directrices supplémentaires sur le financement des activités terroristes en étroite consultation avec le secteur des organismes de bienfaisance. Il a souligné que « les œuvres des organismes de bienfaisance honnêtes ne devraient pas être mises en péril par des lignes directrices ou des pratiques exemplaires irréalistes ».

Nous offrons plusieurs solutions possibles pour corriger le paragraphe 83.19(2) du *Code criminel* ou en améliorer l'incidence.

- Modifier la disposition de manière à éliminer l'élément de responsabilité stricte de l'infraction, exigeant du ministère public qu'il prouve l'intention criminelle.
- Créer une exception pour la prestation d'aide humanitaire qui appuie accessoirement un membre d'un groupe terroriste. Par exemple, un organisme de bienfaisance qui remet des fournitures médicales à un hôpital qui a soigné un membre d'un groupe terroriste ne serait pas susceptible de poursuites.
- Fournir des lignes directrices plus détaillées, par l'entremise de l'ARC, sur la conformité au régime juridique sur le financement des activités terroriste, en consultation avec le secteur des organismes de bienfaisance.
- Préciser dans la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* que la radiation de l'inscription d'un organisme de bienfaisance ne se produirait pas en l'absence de *mens rea* ou lorsque l'aide humanitaire a accessoirement appuyé un membre d'un groupe terroriste.

La Section de l'ABC est heureuse de vous faire part de ces commentaires et apprécierait l'occasion de contribuer davantage à l'élaboration de toute modification à la loi ou aux politiques.

Veuillez agréer l'expression de mes salutations distinguées

(Lettre originale signée par Sarah Mackenzie au nom Margaret Mason)

Margaret Mason
Présidente, Section du droit des organismes de bienfaisance et à but non lucratif