

**PROJET DE LOI C-16 : LOI SUR L'ENREGISTREMENT
DES ORGANISMES DE BIENFAISANCE
(RENSEIGNEMENTS DE SÉCURITÉ)**

David Johansen
Division du droit et du gouvernement

Le 10 avril 2001
Révisé le 16 octobre 2001



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Direction de la
recherche parlementaire**

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-16

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	15 mars 2001
Renvoyé au comité avant la deuxième lecture :	1 ^{er} mai 2001*
Deuxième lecture :	
Rapport du comité :	
Troisième lecture :	

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	
Deuxième lecture :	
Rapport du comité :	
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	

Sanction royale :

Lois du Canada

* **L'ordre de renvoi au Comité permanent des finances a été annulé et le projet de loi a été retiré par la voie d'une motion adoptée à l'unanimité par la Chambre des communes : 15 octobre 2001.**

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
DESCRIPTION ET ANALYSE	2
A. Objet et principes (articles 1 et 2)	2
B. Certificat du Ministre (article 4)	3
C. Examen judiciaire du certificat (articles 5 et 6)	3
D. Preuve (articles 7-9)	4
E. Révision du certificat (articles 10-13)	6
F. Modification de la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i> (articles 15-19)	7
G. Dispositions de coordination (article 20)	7
H. Règlements et entrée en vigueur (articles 14 et 21)	8
COMMENTAIRE	8



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-16 :
LOI SUR L'ENREGISTREMENT DES ORGANISMES
DE BIENFAISANCE (RENSEIGNEMENTS DE SÉCURITÉ)*

CONTEXTE

Le 15 mars 2001, le projet de loi C-16 : Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité), a été présenté à la Chambre des communes par le solliciteur général du Canada, l'honorable Lawrence MacAulay. Le projet de loi vise à préserver l'intégrité du système d'enregistrement des organismes de bienfaisance au Canada en empêchant les organismes qui soutiennent des activités terroristes d'obtenir ou de conserver le statut d'organisme de bienfaisance enregistré aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Le projet de loi C-16 donne suite aux engagements que le Canada a pris envers les pays du G-8 : enquêter sur les organismes de bienfaisance lorsqu'on croit qu'ils sont utilisés par des terroristes pour dissimuler d'autres activités, et prendre des mesures pour empêcher le financement indirect d'organisations terroristes par des organismes qui ont ou prétendent avoir des objectifs de bienfaisance. Le projet de loi donne également suite à un rapport publié en 1999 par le Comité spécial du Sénat sur la sécurité et les services de renseignement, qui faisait observer que des groupes affiliés à des forces terroristes menaient des activités de financement au Canada, souvent sous le couvert d'organisations de bienfaisance ou philanthropiques.

Généralement, les renseignements de sécurité ou autres qui permettraient d'établir quels organismes appuient le terrorisme sont classés pour préserver la sécurité nationale. Comme toute l'information sur laquelle l'Agence canadienne des douanes et du revenu (ACDR) fonde actuellement un refus ou une révocation du statut d'organisme de bienfaisance aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu des particuliers* peut faire l'objet d'une divulgation totale et publique devant les tribunaux, l'Agence ne peut s'appuyer sur des renseignements de sécurité.

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

La divulgation de cette information porterait atteinte à la sécurité nationale, au caractère confidentiel des renseignements de tiers et à la protection des sources d'information. Le projet de loi autorise le gouvernement à utiliser et à protéger l'information classifiée pertinente afin de refuser ou de révoquer le statut d'organisme de bienfaisance.

Le projet de loi a été renvoyé au Comité permanent des finances avant la deuxième lecture, le 1^{er} mai 2001. Le 15 octobre 2001, la Chambre des communes a décidé à l'unanimité d'annuler l'ordre de renvoi et de retirer le projet de loi C-16.

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Objet et principes (articles 1 et 2)

Le projet de loi C-16 s'intitule Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité) (article 1). Son objet, énoncé au paragraphe 2(1), est le suivant :

- traduire l'engagement du Canada à participer à l'effort concerté déployé à l'échelle internationale pour priver de soutien ceux qui s'adonnent au terrorisme;
- protéger l'intégrité du système d'enregistrement des organismes de bienfaisance sous le régime de la *Loi de l'impôt sur le revenu*;
- assurer les contribuables canadiens que les avantages conférés par un tel enregistrement ne profitent qu'à des organismes administrés exclusivement à des fins de bienfaisance.

Le paragraphe 2(2) énonce les deux principes suivants, sur lesquels repose l'atteinte de l'objet du projet de loi :

- pour donner cette assurance aux contribuables canadiens, on peut avoir à utiliser des renseignements dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes;
- l'utilisation de tels renseignements pour déterminer le droit au statut d'organisme de bienfaisance enregistré doit se faire de la façon la plus équitable et transparente possible, compte tenu de la sécurité nationale ou de celle de personnes.

B. Certificat du Ministre (article 4)

Aux termes de l'article 4, le solliciteur général et le ministre du Revenu national peuvent signer un certificat attestant qu'ils estiment, en se fondant sur des renseignements en matière de sécurité ou de criminalité, avoir des motifs raisonnables de croire que, selon le cas, un demandeur ou un organisme de bienfaisance enregistré :

- a mis, directement ou indirectement, des ressources à la disposition d'une organisation ou d'une personne qui se livrait à ce moment, et se livre encore, à des actes de terrorisme ou à des activités de soutien à de tels actes;
- met ou mettra, directement ou indirectement, des ressources à la disposition d'une organisation ou d'une personne qui se livre ou se livrera à des actes de terrorisme ou à des activités de soutien à de tels actes.

Le projet de loi ne propose aucune définition des renseignements en matière de sécurité et de criminalité, et il ne définit pas non plus, pour son application, le sens à donner au terme « terrorisme ».

C. Examen judiciaire du certificat (articles 5-6)

Le paragraphe 5(1) dispose que, dès la signature du certificat par le ministre du Revenu national et le solliciteur général, celui-ci ou son délégué est tenu de faire signifier au demandeur ou à l'organisme de bienfaisance enregistré une copie du certificat et un avis l'informant que le certificat sera déposé à la Cour fédérale, au plus tôt sept jours après la signification, et que, si le certificat est jugé raisonnable, le demandeur n'aura pas droit à l'enregistrement ou l'enregistrement de l'organisme de bienfaisance enregistré sera révoqué.

D'après le paragraphe 5(2), le certificat signifié au titre du paragraphe 5(1), ou toute question liée à celui-ci, ne peut faire l'objet de contrôle, de restriction, de prohibition, d'évocation, d'annulation ni d'aucune autre intervention, sauf en conformité avec le projet de loi.

Toutefois, le demandeur ou l'organisme de bienfaisance enregistré peut demander à un juge de la Cour fédérale : a) de rendre une ordonnance interdisant la publication ou la diffusion de quelque façon que ce soit de son identité, sauf en conformité avec le projet de loi; b) d'ordonner que les documents déposés auprès de la Cour fédérale en ce qui concerne l'examen judiciaire soient considérés comme confidentiels (paragraphe 5(3)). Les parties à la

demande ne peuvent interjeter appel ni demander la révision judiciaire d'une ordonnance rendue au titre du paragraphe 5(3) (paragraphe 5(4)).

Dès que possible après la signification de l'avis prévu au paragraphe 5(1), mais au plus tôt sept jours après celle-ci, le solliciteur général ou son délégué est tenu de déposer une copie du certificat à la Cour fédérale pour que cette dernière détermine s'il est raisonnable, et de faire signifier au demandeur ou à l'organisme de bienfaisance enregistré un avis l'informant du dépôt (paragraphe 5(5)).

Aux termes du paragraphe 6(1), dès que la Cour fédérale est saisie du certificat, le juge procède sans tarder de la façon suivante :

- il examine à huis clos les renseignements en matière de sécurité ou de criminalité que le solliciteur général et le ministre du Revenu national ont pris en considération et recueille les autres éléments de preuve ou d'information présentés par ces derniers ou en leur nom; il peut, à la demande de ces ministres, recueillir tout ou partie de ces éléments en l'absence du demandeur ou de l'organisme de bienfaisance enregistré et du conseiller le représentant, s'il estime que leur divulgation porterait atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes;
- il fournit au demandeur ou à l'organisme un résumé écrit des renseignements dont il dispose – sauf ceux dont la divulgation pourrait, à son avis, porter atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes – afin de lui permettre d'être suffisamment informé des circonstances ayant donné lieu au certificat;
- il donne au demandeur ou à l'organisme la possibilité d'être entendu;
- il décide si le certificat est raisonnable compte tenu des renseignements dont il dispose ou, dans le cas contraire, l'annule.

La décision rendue sur le caractère raisonnable du certificat n'est susceptible ni d'appel ni de révision judiciaire (paragraphe 6(2)).

D. Preuve (articles 7-9)

Pour l'application du paragraphe 6(1), le juge peut, sous réserve de l'article 8, admettre en preuve les renseignements pertinents, indépendamment de leur recevabilité devant les tribunaux, et peut se fonder sur eux pour rendre sa décision sur le caractère raisonnable du certificat (article 7).

De plus, le paragraphe 8(1) dispose que, pour l'application du paragraphe 6(1), procédant à huis clos et en l'absence du demandeur ou de l'organisme de bienfaisance enregistré ou du conseiller le représentant :

- le solliciteur général ou le ministre du Revenu national peut présenter au juge une demande en vue de faire admettre en preuve des renseignements obtenus sous le sceau du secret de gouvernements d'États étrangers, d'organisations internationales d'États ou de leurs agences ou institutions;
- le juge doit examiner les renseignements et accorder au représentant du ministre qui a présenté la demande la possibilité de lui présenter ses arguments sur la pertinence des renseignements et le fait qu'ils ne devraient pas être divulgués au demandeur ou à l'organisme ou au conseiller le représentant parce que cette divulgation porterait atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes.

Le paragraphe 8(2) prévoit que ces renseignements sont renvoyés au représentant du ministre qui a présenté la demande et ne peuvent servir de fondement à la décision rendue au titre du paragraphe 6(1) sur le caractère raisonnable du certificat dans les cas suivants :

- le juge détermine qu'ils ne sont pas pertinents;
- le juge détermine qu'ils sont pertinents, mais qu'ils devraient faire partie du résumé à fournir au titre du paragraphe 6(1);
- le ministre qui a présenté la demande la retire.

Le paragraphe 8(3) prévoit que, si le juge décide que ces renseignements sont pertinents mais que leur divulgation au titre du paragraphe 6(1) porterait atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes, il ne les inclut pas dans le résumé mais peut s'en servir comme fondement à la décision qu'il rend au titre du paragraphe 6(1) sur le caractère raisonnable du certificat.

Le certificat jugé raisonnable au titre du paragraphe 6(1) établit de façon concluante que, selon le cas, le demandeur n'a pas droit au statut d'organisme de bienfaisance enregistré ou l'organisme de bienfaisance enregistré ne se conforme plus aux exigences relatives à son enregistrement (paragraphe 9(1)). Dès que le certificat est jugé raisonnable, le solliciteur général le fait publier dans la *Gazette du Canada* (paragraphe 9(2)).

E. Révision du certificat (articles 10-13)

Le demandeur ou l'organisme de bienfaisance enregistré qui a fait l'objet d'un certificat jugé raisonnable au titre du paragraphe 6(1) et qui croit que la situation a évolué d'une manière importante depuis ce jugement peut, en s'adressant par écrit au solliciteur général, demander à celui-ci et au ministre du Revenu national de réviser le certificat (paragraphe 10(1)). Le solliciteur général notifie la demande au ministre du Revenu national sans délai (paragraphe 10(2)).

Afin de statuer sur la demande, les ministres peuvent prendre en compte les renseignements présentés par l'auteur de la demande et les renseignements en matière de sécurité et de criminalité qui sont mis à leur disposition (paragraphe 10(3)). Les ministres rendent leur décision dans les 120 jours suivant la réception de la demande par le solliciteur général (paragraphe 10(4)). Le paragraphe 10(5) dispose que les ministres peuvent décider que, depuis que le certificat a été jugé raisonnable :

- ou bien la situation n'a pas évolué d'une manière importante et rejeter la demande (alinéa 10(5)a));
- ou bien la situation a évolué d'une manière importante et le certificat, pour les motifs visés à l'article 4, soit continue d'avoir effet (sous-alinéa 10(5)b)(i)), soit est révoqué à la date de leur décision (sous-alinéa 10(5)b)(ii)).

D'après le paragraphe 10(6), si la décision n'est pas rendue dans le délai de 120 jours suivant la réception de la demande, le certificat est révoqué à l'expiration de ce délai. Dès que la décision est rendue ou que le certificat est révoqué en application du paragraphe 10(6), le solliciteur général ou son délégué fait signifier ce fait, par des moyens qui sont précisés, à l'auteur de la demande (paragraphe 10(7)).

Le paragraphe 11(1) dispose que l'auteur de la demande de révision prévue au paragraphe 10(1) peut demander à la Cour fédérale de réviser la décision rendue au titre de l'alinéa 10(5)a) ou du sous-alinéa 10(5)b)(i). Il donne au solliciteur général un préavis écrit de la demande et celui-ci en fait part au ministre du Revenu national. Le tribunal procède à la révision conformément à l'article 6, avec les adaptations nécessaires. Le paragraphe 11(2) prévoit que, dans le cas où la Cour fédérale annule la décision des ministres voulant qu'il n'y ait pas eu

d'évolution importante depuis que le certificat a été jugé raisonnable, elle leur renvoie la demande pour décision au titre de l'alinéa 10(5)b). Dans le cas où la Cour fédérale annule la décision des ministres rendue au titre du sous-alinéa 10(5)b)(i), le certificat est révoqué à la date de l'annulation (paragraphe 11(3)). La décision de la Cour fédérale n'est susceptible ni d'appel ni de révision judiciaire (paragraphe 11(4)).

Aux termes de l'article 12, le solliciteur général est tenu de publier dans la *Gazette du Canada*, avec une mention du certificat publié antérieurement, un avis de :

- de la décision rendue au titre du sous-alinéa 10(5)b)(ii);
- de la révocation d'un certificat en application du paragraphe 10(6);
- de la décision de la Cour fédérale rendue au titre de l'article 11 annulant la décision rendue au titre du sous-alinéa 10(5)b)(i).

L'article 13 précise que, sauf si un certificat est révoqué avant son terme, sa durée de validité est de trois ans à compter de la date à laquelle il est, en premier lieu, jugé raisonnable au titre du paragraphe 6(1).

F. Modification de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (articles 15-19)

Le projet de loi prévoit un certain nombre de modifications corrélatives à la *Loi de l'impôt sur le revenu* (articles 15-19), dont une qui permettra la révocation de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance s'il fait l'objet d'un certificat considéré comme raisonnable par un juge aux termes du paragraphe 6(1) du projet de loi.

G. Dispositions de coordination (article 20)

Le projet de loi C-16 reflète certaines dispositions de l'actuelle *Loi sur l'immigration* (article 40.1 de cette loi). La Cour fédérale du Canada a établi que le processus prévu par la *Loi sur l'immigration* respecte les principes de la justice fondamentale et est conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Le projet de loi C-11 : Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés – dont le Parlement est actuellement saisi (37^e législature, 1^{re} session) – remplacera, s'il devient loi, l'actuelle *Loi sur l'immigration*. L'article 76 du projet de loi C-11 remplacera l'actuel

article 40.1 de la *Loi sur immigration* si le projet de loi C-11 reçoit la sanction royale et l'article 76 est proclamé en vigueur. L'article 76 comporte un certain nombre de modifications par rapport à l'article 40.1, mais elles ne sont pas importantes.

L'article 20 du projet de loi C-16 dispose que, si le projet de loi C-11 reçoit la sanction royale, un certain nombre de dispositions de coordination seront insérées dans le projet de loi C-16 et la *Loi de l'impôt sur le revenu* au moment de l'entrée en vigueur de l'article 1 du projet de loi C-16 ou de l'article 76 du projet de loi C-11, selon la dernière des deux dates. L'objet de ces modifications est de veiller à ce que les dispositions du projet de loi C-16 reflètent les dispositions correspondantes du projet de loi C-11. Par conséquent, au moment prévu, le projet de loi C-16 sera modifié pour tenir compte du libellé de l'article 76 du projet de loi C-11. La *Loi de l'impôt sur le revenu* sera également modifiée pour refléter les changements dans les articles pertinents du projet de loi C-16.

H. Règlements et entrée en vigueur (article 21)

Le projet de loi donne au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre les règlements qu'il estime nécessaires à l'application du projet de loi (article 14).

Le projet de loi C-16, article 20 excepté, entre en vigueur à la date fixée par décret du gouverneur en conseil (article 21).

COMMENTAIRE

Certains groupes et personnes s'inquiètent du fait que le projet de loi emploie le terme « terrorisme » sans jamais le définir. Il a été dit aussi que le projet de loi donnait l'impression, dénuée de fondement, que tout le financement fourni à partir du Canada pour des activités terroristes transite par des organismes de bienfaisance. On craint également que le projet de loi ne nuise aux organismes de bienfaisance légitimes. Il semble qu'il ne soit pas nécessaire de prouver qu'un organisme de bienfaisance avait l'intention de soutenir des activités terroristes. Certaines organisations redoutent que le projet de loi soit utilisé contre des organismes de bienfaisance qui n'ont jamais été mêlés à des activités terroristes, pour la seule raison qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'ils appuieront le terrorisme plus tard.

On a aussi déploré que le projet de loi ne prévoit pas la possibilité d'en appeler de la décision d'un juge de la Cour fédérale voulant qu'un certificat soit raisonnable. C'est ce certificat qui permet de déclarer qu'un demandeur n'a pas droit au statut d'organisme de bienfaisance inscrit, ou, s'il s'agit d'un organisme enregistré, de révoquer son enregistrement.

Des fonctionnaires ont avoué que le projet de loi C-16 n'allait pas assez loin pour honorer les obligations que le Canada a contractées dans la Convention de 1999 de l'ONU pour la suppression du financement du terrorisme. Celle-ci exige que les signataires légifèrent pour criminaliser la collecte de fonds au profit d'activités terroristes. Au moins une organisation était intervenue plus tôt auprès du gouvernement pour lui demander de lutter contre le financement de la violence politique autrement que par le truchement du régime d'enregistrement des organismes de bienfaisance, soit en modifiant le *Code criminel* pour interdire carrément la collecte de fonds au profit du terrorisme.