

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

TRÈS SECRET // RÉSERVÉ AUX CANADIENS
EXAMEN DU COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ 2016-01

Enquêtes sur le financement d'activités terroristes du Service canadien du renseignement de sécurité

RÉSUMÉ

- Dans le cadre du présent examen, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) a examiné la façon dont le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) enquête sur l'utilisation par les terroristes de mécanismes financiers pour financer des activités liées à des menaces. Le présent examen visait également à fournir un aperçu général des renseignements financiers (FININT), notamment de la structure de gouvernance correspondante du SCRS, de la collaboration de ce dernier avec ses partenaires nationaux et des initiatives stratégiques qu'il réalise de concert avec les institutions financières (IF), de même qu'à présenter une étude de cas sur le financement d'activités terroristes.
- Dans l'ensemble, le CSARS a constaté que les échanges de renseignements entre le SCRS et le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) sont conformes à la *Loi sur le SCRS* et aux directives internes.
- Le CSARS a recommandé que le SCRS se montre prudent pour s'assurer d'adopter une approche pangouvernementale, qui inclut tous les intervenants concernés, et ce, même si l'initiative visant à accroître l'échange de renseignements avec les IF n'en est encore qu'à ses débuts.
- Le CSARS a recommandé que le SCRS mette à jour la Directive du sous-directeur des Opérations (SDO) afin de traiter pleinement les questions relatives aux divulgations volontaires par les IF, en établissant des paramètres clairs pour régir l'évaluation visant à déterminer si la saisie de renseignements non sollicités dans la base de données opérationnelle du SCRS respecte le critère de l'information « strictement nécessaire » prévu par la loi.

Dossier n° 2800-205

Version AIPRP

Date : 25 FÉV. 2019

Table des matières

1	INTRODUCTION	3
2	MÉTHODE	4
3	UN APERÇU DES RENSEIGNEMENTS FINANCIERS	5
3.1	Initiatives plus générales du gouvernement du Canada et initiatives internationales	6
4	CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES ET D'ANALYSE	8
4.1	8
4.2	Initiatives tactiques et stratégiques récentes	8
4.3	Analyse et collaboration avec les principaux partenaires du gouvernement du Canada.....	12
4.4	Le Service canadien du renseignement de sécurité et le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada	12
4.5	13
5	CONCLUSION	15

Version AIPRP

Date : 25 FÉV. 2019

1 INTRODUCTION

Le financement de la menace est la méthode par laquelle des auteurs malveillants (individus ou groupes) financent leurs activités terroristes, leurs activités d'espionnage ou de prolifération ou d'autres activités qui représentent une menace pour la sécurité du Canada. Le « financement d'activités terroristes » englobe plus particulièrement la collecte, le transfert, l'utilisation et le stockage de fonds à des fins terroristes. Il requiert, en outre, un savoir-faire pour cacher la source, la destination et l'utilisation ultime des fonds.

Le SCRS a approuvé l'autorisation de ciblage ¹ L'objectif initial de l'autorisation de ciblage donnée en 2010 était de permettre au SCRS d'évaluer une activité potentielle liée à la menace présentant un lien financier non couvert par les autorisations existantes; quoi qu'il en soit, les FININT ont toujours été considérés comme un outil d'enquête utile dans tous les secteurs de programme

Dans le cadre du présent examen, le CSARS a examiné la façon dont le SCRS enquête sur l'utilisation par les terroristes de mécanismes financiers pour financer des activités liées à des menaces. Le présent examen visait également à fournir un aperçu général des FININT, notamment de la structure de gouvernance correspondante du SCRS, de la collaboration de ce dernier avec ses partenaires nationaux et des initiatives stratégiques qu'il réalise, de même qu'à présenter une étude de cas sur le financement d'activités terroristes. Le CSARS a examiné, à la base de ces questions, les méthodes utilisées par le SCRS dans le cadre de ses efforts de collecte.

Le CSARS a constaté que les enquêtes du SCRS sur les activités de financement de la menace étaient conformes à la Loi sur le SCRS et aux directives ministérielles. Toutefois, le CSARS était préoccupé par un cas qui sera examiné plus en détail dans le cadre de l'examen.

Toutefois, le CSARS a fait remarquer que dans l'avenir, le SCRS devra faire preuve de toute la diligence voulue à l'égard de certaines initiatives stratégiques. De plus, le CSARS a fait observer que le SCRS devrait renforcer le cadre de gouvernance en ce qui concerne les divulgations volontaires reçues

¹ Cette autorisation de ciblage

a été renouvelée pour la dernière fois en

Version AIPRP
Date : 25 FÉV. 2019

2 MÉTHODE

Dans le cadre du présent examen, des documents ministériels, opérationnels, stratégiques, juridiques et de planification ont été examinés afin de comprendre comment le SCRS enquête sur les activités de financement de la menace et, de façon plus générale, comment les FININT sont utilisés. Le CSARS a tenu un certain nombre de rencontres avec divers intervenants du SCRS,

Ces rencontres ont permis au CSARS d'obtenir l'information nécessaire pour comprendre les diverses relations que le SCRS entretient avec d'autres partenaires du gouvernement du Canada et des entités du secteur privé.

La période d'examen de base de la présente étude s'est échelonnée du 1^{er} octobre 2014 au 30 avril 2016; toutefois, afin de fournir une évaluation complète, le CSARS a examiné des documents et a demandé de l'information qui n'était pas comprise dans cette période.

Version AIPRP

Date : 25 FÉV. 2019

3 UN APERÇU DES RENSEIGNEMENTS FINANCIERS

Bien qu'une autorisation de ciblage était en place

En outre, depuis 2001, il n'y a eu que trois condamnations pour financement d'activités terroristes au Canada². Bien que cela donne à penser que les enquêtes sur le financement d'activités terroristes ne sont pas courantes,

Les FININT sont une forme de renseignements qui est produite en recueillant et en analysant des renseignements financiers et commerciaux au sujet de personnes et d'entités. L'information utilisée pour produire les FININT provient de nombreuses sources,

L'accès à certaines de ces sources d'information requiert un mandat de la Cour fédérale; toutefois, comme nous le verrons dans le présent examen, le SCRS a également réussi à obtenir certains renseignements financiers sans les pouvoirs conférés par mandat.

Dans le but d'améliorer ses FININT ainsi que ses possibilités et sa compétence à l'égard du financement de la menace, le SCRS a entrepris un certain nombre d'initiatives qui l'ont amené, notamment, à collaborer avec d'autres organismes du gouvernement du Canada, à modifier légèrement son propre modèle de gouvernance, à apporter des changements à sa politique,

²

3.1 Initiatives plus générales du gouvernement du Canada et initiatives internationales

Le SCRS est l'un des nombreux intervenants chargés d'enquêter sur les activités financières liées au financement d'activités terroristes. Les mesures prises récemment à l'échelle internationale à l'égard du financement d'activités terroristes ont mis l'accent sur l'apport de ressources à l'État islamique (désigné ici sous le nom de « Daech »)³. En décembre 2015, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la résolution 2253, qui a permis d'élargir le régime de sanctions contre Al-Qaïda afin de mettre l'accent, plus particulièrement, sur Daech, en accordant une plus grande attention aux obligations des États relativement aux ressources économiques et financières mises à la disposition de Daech. D'autres efforts sont déployés par l'entremise de la Coalition mondiale contre Daech, une coalition de 67 membres dirigée par les États-Unis, qui a défini le financement d'activités terroristes comme l'un de ses cinq axes d'intervention; pour sa part, le Canada a pris part au groupe de travail pour contrer le financement de Daech.

De plus, le Canada contribue également au Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) – un organe directeur qui examine le système financier international⁴. Cette organisation intergouvernementale, qui compte 37 membres, a été créée en 1989 à l'initiative du Groupe des 7⁵. Dirigé par le ministère des Finances et composé de 11 partenaires fédéraux (dont le SCRS), le Régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (LRPC-FAT) est régi par la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (LRPCFAT), de même que par d'autres lois comme le *Code criminel*, la *Loi de l'impôt sur le revenu* et la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*. Le SCRS contribue au Comité national interministériel d'évaluation des risques, en participant au Groupe de travail sur le ressourcement des menaces. Sous la supervision de Sécurité publique Canada, ce groupe de travail, auquel participent des organismes clés comme le CANAFE, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et l'Agence du revenu du Canada (ARC), offre aux analystes possédant une expertise opérationnelle et stratégique la possibilité de se réunir régulièrement et de discuter de questions stratégiques pertinentes, améliorant ainsi la coordination entre les partenaires.

3

⁴ Les principales fonctions qu'exerce actuellement le GAFI consistent à élaborer des normes et à promouvoir l'application efficace de mesures législatives, réglementaires et opérationnelles pour lutter contre le blanchiment d'argent, le financement des activités terroristes et les autres menaces à l'intégrité du système financier international. Le GAFI surveille également les progrès accomplis par ses membres dans la mise en œuvre des mesures qui s'imposent, examine les techniques de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes et les contre-mesures dans le cadre du processus d'évaluations mutuelles, et encourage l'adoption et la mise en œuvre de mesures appropriées à l'échelle mondiale.

⁵ Les obligations envers le GAFI sont gérées dans le cadre du Régime canadien de LRPC-FAT. Une grande partie de l'information concernant ce régime provient de la présentation du 17 mai 2016, intitulée « Terrorist Financing: Brief to the Security Intelligence Review Committee » (Financement des activités terroristes : Mémoire à l'intention du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité).

Version AIPRP

Date : 25 FÉV. 2019

Outre le Groupe de travail sur le ressourcement des menaces,

En ce qui a trait au contexte rapidement changeant dans lequel les organisations recueillent, transfèrent, utilisent et stockent des fonds à des fins malveillantes en lien avec des menaces, il pourrait être profitable d'établir une structure qui permettrait de fournir des renseignements pertinents (tactiques, stratégiques ou donnant matière à des poursuites), en temps opportun, aux intervenants appropriés qui, d'une certaine manière, ont la responsabilité de répondre à ces menaces et de les contrer. Le CSARS voit les avantages qu'offre l'adoption d'une approche pangouvernementale pour atteindre ces objectifs. Pour sa part, le SCRS dispose de capacités opérationnelles et d'analyse afin d'examiner les FININT et le financement de la menace.

Version AIPRP

Date : 25 FÉV. 2019

4 CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES ET D'ANALYSE

Les FININT peuvent fournir des informations utiles

Par conséquent, un élément clé des FININT consiste à déterminer ce qu'il faut faire avec les renseignements, une fois ceux-ci recueillis. Le SCRS a mis en place un certain nombre d'initiatives en vue d'améliorer ses possibilités et sa compétence à l'égard des FININT.

4.1

4.2 Initiatives tactiques et stratégiques récentes

Version AIPRP
Date : 25 FÉV. 2019

**FINANCEMENT D'ACTIVITÉS
TERRORISTES**

ÉTUDE 2016-01

**TRÈS SECRET // RÉSERVÉ
AUX CANADIENS**

Version AIPRP
Date : 25 FÉV. 2019

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

25 avril 2017

9

Le SCRS a informé le CSARS que d'autres organismes, comme le CANAFE, sont au fait de l'initiative. **Le CSARS recommande que le SCRS se montre prudent pour s'assurer d'adopter une approche pangouvernementale, qui inclut tous les intervenants concernés, et ce, même si l'initiative n'en est encore qu'à ses débuts.**

Selon _____, toutes les initiatives susmentionnées sont considérées comme des phases distinctes d'une approche stratégique plus vaste. ¹³ À cette fin, le directeur du SCRS a demandé qu'une [traduction] « directive du SDO soit mise en place et prévoie les modifications et ajouts qui devront être apportés aux politiques afin de s'assurer que le Service respecte le principe de l'information "strictement nécessaire" »

¹³ RÉUNION DES OPÉRATIONS DU SDO DE 2016 – COMPTE RENDU DES DÉCISIONS – les 9 et 10 février 2016.

Version AIPRP

Date : 25 FÉV. 2019

Entre-temps, le SCRS a continué de recevoir _____ divulgations
Le CSARS a relevé un cas particulier où il estimait que le SCRS n'avait pas
respecté le principe de l'information « strictement nécessaire » lorsqu'il a saisi
divulcation dans sa base de données opérationnelle

Suivant l'échange d'une correspondance officielle concernant l'avis juridique et les
incidences de la *Charte* sur les _____ susmentionnés¹⁹, le
CSARS a rencontré des représentants afin d'examiner et de clarifier plus avant le
principe de l'information « strictement nécessaire » dans le contexte des opérations
déclarées.

¹⁹ Voir la question du CSARS n° 453.00 portant sur la saisie de renseignements financiers par le SCRS,
dossier n° 1115-1 (le 7 octobre 2016) et la réponse du SCRS, le 30 novembre 2016.

Version AIPRP

Date : 25 FÉV. 2019

Lorsque des opérations financières sont réalisées dans ces secteurs et sont le doit déterminer si l'information doit être entrée ou non dans la base de données opérationnelle du SCRS²⁰.

Le CSARS a conclu que la saisie doit faire l'objet de directives supplémentaires pour s'assurer que le SCRS respecte le principe de l'information « strictement nécessaire ». À ce titre, le CSARS recommande que le SCRS mette à jour la Directive du SDO afin de traiter pleinement les questions relatives aux en établissant des paramètres clairs pour régir l'évaluation visant à déterminer si la saisie dans la base de données opérationnelle du SCRS respecte le critère de l'information « strictement nécessaire » prévu par la loi.

4.3 Analyse et collaboration avec les principaux partenaires du gouvernement du Canada

Dans ce rôle, le SCRS fournit des conseils aux partenaires concernés du gouvernement du Canada (c.-à-d. le CANAFE, la GRC, Sécurité publique Canada et l'ASFC) sur des questions particulières liées au financement d'activités terroristes.

Tout aussi important, ont également été fournis à d'autres partenaires du gouvernement du Canada

21 22

4.4 Le Service canadien du renseignement de sécurité et le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada

La relation qu'entretiennent le SCRS et le CANAFE est peut-être l'une des plus importantes en ce qui concerne les FININT et le financement de la menace. L'objectif établi en vertu de la LRPCFAT est de détecter et de décourager le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, tout en facilitant les enquêtes et les poursuites relatives à ces crimes en fournissant aux organismes de renseignement et aux responsables de l'application de la loi des renseignements financiers désignés. Toutes les IF (y compris les casinos, les entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables, les courtiers immobiliers, les négociants de pierres et de métaux précieux, etc.) sont légalement tenues de déclarer au CANAFE toutes les opérations financières qui atteignent certains seuils ou qui semblent tout simplement suspectes pour l'entité déclarante. Le SCRS décrit sa relation avec le CANAFE comme étant la plus importante en ce qui concerne le financement d'activités

²⁰ Rencontre avec la Sous-section de la liaison avec les organismes de surveillance de l'extérieur et – le 19 janvier 2017.

21
22

terroristes²³. Selon le SCRS et le CANAFE ont conclu un accord important sur la mise en commun des renseignements. Un élément clé de cet accord est le protocole d'entente intervenu entre le CANAFE et le SCRS concernant la collecte de renseignements, qui est en vigueur depuis le mois de juin 2010.

Le CANAFE assure la divulgation proactive des activités financières qui respecte le seuil de divulgation établi.

Les rapports envoyés par le CANAFE couvrent diverses opérations.

Pour sa part, le SCRS peut également demander des renseignements au CANAFE. Le SCRS transmet des données au CANAFE au moyen de déclarations de renseignements transmis volontairement, qui contiennent des informations conformément à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*.

Compte tenu de l'importance de la relation entre le SCRS et le CANAFE, le CSARS a examiné tous les échanges de renseignements survenus entre les deux organismes au cours de la période visée par l'examen. Dans l'ensemble, **le CSARS a constaté que les échanges de renseignements entre le SCRS et le CANAFE étaient conformes à la *Loi sur le SCRS* et aux directives internes.**

4.5

²³ Séance d'information avec terroristes (2016-05-18).

présentation PowerPoint sur le financement d'activités

**FINANCEMENT D'ACTIVITÉS
TERRORISTES**

ÉTUDE 2016-01

**TRÈS SECRET // RÉSERVÉ
AUX CANADIENS**

Version AIPRP
Date : 25 FÉV. 2019

**COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ**

25 avril 2017

14

5 CONCLUSION

Le présent examen a pour but de décrire le financement de la menace, les FININT et la façon dont le SCRS se positionne pour faire face aux défis et aux possibilités qui s'y rattachent. Le CSARS a constaté que les enquêtes menées par le SCRS à l'égard des activités de financement de la menace étaient conformes à la *Loi sur le SCRS* et aux directives ministérielles, mais a jugé un cas préoccupant. Le CSARS a fait remarquer que le SCRS devrait renforcer le cadre de gouvernance entourant les communications volontaires reçues

Version AIPRP

Date : 25 FÉV. 2019