



ARCHIVED - Archiving Content

Archived Content

Information identified as archived is provided for reference, research or recordkeeping purposes. It is not subject to the Government of Canada Web Standards and has not been altered or updated since it was archived. Please contact us to request a format other than those available.

ARCHIVÉE - Contenu archivé

Contenu archivé

L'information dont il est indiqué qu'elle est archivée est fournie à des fins de référence, de recherche ou de tenue de documents. Elle n'est pas assujettie aux normes Web du gouvernement du Canada et elle n'a pas été modifiée ou mise à jour depuis son archivage. Pour obtenir cette information dans un autre format, veuillez communiquer avec nous.

This document is archival in nature and is intended for those who wish to consult archival documents made available from the collection of Public Safety Canada.

Some of these documents are available in only one official language. Translation, to be provided by Public Safety Canada, is available upon request.

Le présent document a une valeur archivistique et fait partie des documents d'archives rendus disponibles par Sécurité publique Canada à ceux qui souhaitent consulter ces documents issus de sa collection.

Certains de ces documents ne sont disponibles que dans une langue officielle. Sécurité publique Canada fournira une traduction sur demande.



UN NOUVEAU MÉCANISME D'EXAMEN
DES ACTIVITÉS DE LA GRC
EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ NATIONALE

Commission
d'enquête sur
les actions des
responsables
canadiens
relativement
à Maher Arar

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada,
représentée par le ministre des Travaux publics
et des Services gouvernementaux – 2006

N° de cat. : CP32-88/2-2006F
ISBN 0-660-97222-0

En vente chez votre libraire local ou auprès des
Éditions et Services de dépôt
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario)
KIA OS5

Téléphone : (613) 941-5995
Commandes seulement : 1 800 635-7943
Télécopieur : (613) 954-5779 ou 1 800 565-7757
Internet : <http://publications.gc.ca>

Imprimé par Gilmore Print Group

Also issued in English under the title *A New Review Mechanism for the RCMP's
National Security Activities*

www.commissionarar.ca

Commission of Inquiry into the
Actions of Canadian Officials
in Relation to Maher Arar



Commission d'enquête sur les
actions des responsables canadiens
relativement à Maher Arar

The Honourable Dennis O'Connor
Commissioner

L'honorable Dennis O'Connor
Commissaire

Décembre 2006

À Son Excellence
la Gouverneure générale en conseil

Qu'il plaise à Votre Excellence,

Conformément à un décret pris le 5 février 2004, j'ai l'honneur de vous présenter mon rapport sur un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale.

Le commissaire,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. O'Connor', written in a cursive style.

Dennis R. O'Connor

PO Box / CP 507, Station B / Succursale B
Ottawa, Canada K1P 5P6

613 996-4741 Fax / télécopieur 613 992-2366

www.ararcommission.ca / www.commissionarar.ca

UN NOUVEAU MÉCANISME D'EXAMEN DES ACTIVITÉS
DE LA GRC EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ NATIONALE

TABLE DES MATIÈRES

I	
INTRODUCTION ET VUE D'ENSEMBLE	19
1. Introduction	19
2. L'organisation du rapport	19
3. La vue d'ensemble de mes conclusions et recommandations	20
II	
L'HISTORIQUE ET L'ÉVOLUTION DES ACTIVITÉS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ NATIONALE AU CANADA	27
1. Introduction	27
2. De la Confédération à la Seconde Guerre mondiale	29
3. La sécurité nationale après la Seconde Guerre mondiale	31
4. La Crise d'octobre 1970 et ses répercussions	34
5. La commission McDonald	37
6. De 1984 à 2001	42
6.1 La vue d'ensemble	42
6.2 La GRC à l'ère du SCRS	44
6.3 Les activités de la GRC en matière de sécurité nationale après la création du SCRS	46
6.4 L'application de la loi axée sur le renseignement	49
6.5 L'organisation des activités de la GRC en matière de sécurité nationale avant le 11 septembre 2001	51
6.6 La relation avec le SCRS	53
6.7 L'affaire Air India en 1985	55

III

LES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES APPORTÉES APRÈS LES ATTENTATS TERRORISTES DU 11 SEPTEMBRE 2001	63
1. Introduction	63
2. Les nouvelles infractions	63
2.1 La <i>Loi antiterroriste</i>	64
2.2 Les nouvelles définitions : activité terroriste et groupe terroriste	64
2.3 Les nouvelles infractions de terrorisme	66
2.4 Les nouvelles infractions de financement du terrorisme	67
2.5 La définition de l'infraction de terrorisme	68
2.6 Les ordonnances de confiscation et les infractions de financement du terrorisme	69
2.7 Le consentement du procureur général d'une province ou du procureur général fédéral	69
2.8 Les autres nouvelles infractions	69
2.9 La <i>Loi sur la protection de l'information</i>	70
2.10 La <i>Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes</i>	72
2.11 Le <i>Règlement d'application de la résolution des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme</i>	75
3. Les nouveaux pouvoirs de police	76
3.1 Les audiences d'investigation	76
3.2 L'engagement assorti de conditions (arrestation préventive)	78
3.3 Le renforcement des dispositions concernant la surveillance électronique	79
3.4 La <i>Loi modifiant la Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales</i>	80
4. Le renforcement des protections concernant la confidentialité en matière de sécurité nationale	80
4.1 La <i>Loi sur la preuve au Canada</i>	80
4.2 Les lois concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée	83
5. L'accroissement du partage d'information et de l'intégration des activités en matière de sécurité nationale	84
5.1 La résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies	84
5.2 L'entente Canada-É.-U. concernant la frontière intelligente	87
5.3 Le nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile	88
5.4 La nouvelle politique de sécurité nationale	88
5.5 La <i>Loi sur la sécurité publique</i>	89

IV	
LES ACTIVITÉS DE LA GRC RELATIVES À LA SÉCURITÉ NATIONALE : LA SITUATION ACTUELLE	95
1. Introduction	95
2. La vue d'ensemble du contexte organisationnel	96
2.1 L'organisation des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale	97
2.2 Les directives ministérielles	101
2.3 Les politiques internes	103
2.4 Les mécanismes internes de responsabilité	104
2.5 Les membres du personnel participant au mandat relatif à la sécurité nationale	107
2.6 Le recrutement et la formation	107
3. L'étendue des activités actuelles de la GRC relatives à la sécurité nationale	109
3.1 La Sous-direction du renseignement pour la sécurité nationale	109
3.2 La Sous-direction des opérations de sécurité nationale	112
3.3 La Sous-direction de l'évaluation des menaces	114
3.4 La Section de l'analyse du crime extrémiste	115
3.5 Les SESN, EISN et EIPF	116
4. Le chevauchement avec d'autres secteurs de la GRC	122
5. La gestion, la conservation et le partage d'informations et de renseignements	123
5.1 L'information parvenant à la GRC	124
5.2 La conservation et la tenue à jour de l'information	126
5.3 Le partage et la dissémination de l'information	127
6. L'intégration et les interactions avec d'autres services et organismes	132
6.1 L'intégration	134
6.2 Les interactions	135
6.2.1 Les autres acteurs fédéraux de la sécurité nationale	136
6.2.2 Les corps policiers provinciaux et municipaux	136
6.2.3 Les organismes étrangers	138

V

LE MILIEU CANADIEN DE LA SÉCURITÉ NATIONALE	143
1. Introduction	143
2. Le Service canadien du renseignement de sécurité	144
2.1 La législation pertinente	144
2.2 Le mandat	145
2.3 Les domaines prioritaires	146
2.3.1 Le terrorisme	147
2.3.2 La prolifération des armes de destruction massive	148
2.3.3 L'espionnage et les activités influencées par l'étranger	148
2.3.4 Les activités criminelles transnationales	149
2.3.5 Les menaces envers la sécurité de l'information	150
2.3.6 Le filtrage de sécurité	151
2.3.6.1 Le filtrage pour le gouvernement	151
2.3.6.2 Le filtrage lié aux sites sensibles	152
2.3.6.3 Le filtrage pour des instances étrangères	152
2.3.6.4 Le filtrage lié aux demandes d'immigration et de citoyenneté	153
2.3.6.5 Le filtrage lié aux demandes du statut de réfugié	153
2.4 L'aide à l'application de la loi	153
2.5 Les pratiques en matière de divulgation d'information	155
2.6 L'interaction entre le SCRS et la GRC	156
2.7 Les opérations à l'étranger	158
3. Le Centre intégré d'évaluation des menaces	158
3.1 La législation pertinente	158
3.2 Le mandat	158
4. Le Centre de la sécurité des télécommunications	161
4.1 La législation pertinente	161
4.2 Le mandat	161
5. Le ministère de la Défense nationale	166
5.1 La législation pertinente	166
5.2 Le mandat	166
5.3 Les activités intérieures liées à la sécurité nationale	168
6. L'Agence des services frontaliers du Canada	171
6.1 La législation pertinente	171
6.2 Le mandat	171
6.3 Les pouvoirs de police des agents de l'ASFC	174
6.4 Le service du renseignement de l'ASFC	175
6.5 Les centres de détention de l'immigration	177

6.6	Les activités relatives à la sécurité nationale	177
6.6.1	Le filtrage des personnes entrant au Canada	177
6.6.2	Les avis de surveillance	177
6.6.3	Le Programme Information préalable sur les voyageurs / Dossier passager	179
6.6.4	Le Centre national d'évaluation des risques	181
6.6.5	Le mandat visant la sécurité des marchandises	183
6.6.6	La participation à diverses équipes intégrées	184
	6.6.6.1 L'ASFC et la GRC	184
	6.6.6.2 L'ASFC et les autres organismes et ministères	187
6.7	Le partage d'information	188
6.7.1	Les partenaires internationaux	190
7.	Citoyenneté et Immigration Canada	191
7.1	La législation pertinente	191
7.2	Le mandat	191
7.3	Les activités relatives à la sécurité nationale	192
7.3.1	L'évaluation des risques avant le renvoi	193
7.4	Le rôle en matière de partage de l'information	195
8.	Transports Canada	197
8.1	La législation pertinente	197
8.2	Le mandat	198
8.3	Le service des renseignements de Transports Canada	198
8.4	Les initiatives visant la sécurité des transports	199
8.4.1	La sécurité maritime	200
	8.4.1.1 Les centres des opérations de la sûreté maritime	200
	8.4.1.2 Le Système de gestion des renseignements et d'échange de données maritimes	201
8.4.2	La sécurité de l'aviation	202
	8.4.2.1 La vérification de sécurité	202
	8.4.2.2 Le contrôle des passagers aériens	202
9.	L'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	204
9.1	La législation pertinente	204
9.2	Le mandat	204
10.	La Garde côtière canadienne	206
10.1	La législation pertinente	206
10.2	Le mandat	206
10.3	Les opérations sur l'eau à l'appui de la sécurité nationale	207
11.	Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada	209
11.1	La législation pertinente	209
11.2	Le mandat	209

12. L'Agence du revenu du Canada	213
12.1 La législation pertinente	213
12.2 Le mandat en matière de sécurité nationale	213
12.3 Le partage d'information	215
13. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	216
13.1 La législation pertinente	216
13.2 Le mandat	216
13.3 Les activités relatives à la sécurité nationale	217
13.3.1 Le service de renseignement du MAECI	218
13.3.2 Les agents de liaison à l'étranger de la GRC et les agents en affectation au MAECI	219
14. Le Bureau du Conseil privé	221
14.1 Le mandat	221
14.2 Le conseiller en matière de sécurité nationale	221
14.3 Le Secrétariat de la sécurité et du renseignement	222
14.4 Le Bureau de l'évaluation internationale	223
15. Sécurité publique et Protection civile Canada	225
15.1 La législation pertinente	225
15.2 Le mandat	225
15.3 Les activités relatives à la sécurité nationale	226
15.4 Le renseignement et le partage d'information	228
16. Les autres ministères et organismes fédéraux participant à des opérations de sécurité nationale	230
16.1 Santé Canada et l'Agence de santé publique du Canada	230
16.2 L'Agence canadienne d'inspection des aliments	231
16.3 Environnement Canada	232
16.4 Ressources naturelles Canada	234
16.5 La Commission canadienne de sûreté nucléaire	235
16.6 Le ministère de la Justice	236
16.7 Le Secrétariat du Conseil du Trésor	237
16.8 Le ministère des Finances	237
16.9 Les services de police provinciaux et municipaux	238
16.9.1 Les équipes intégrées permanentes dirigées par le gouvernement fédéral et les opérations conjointes ponctuelles	238
16.9.2 Les équipes antiterroristes intégrées dirigées par les provinces	240
16.9.3 L'interaction au quotidien	242
16.9.3.1 Des exemples d'interaction avec la GRC	242
16.9.3.2 Des exemples d'interaction avec le SCRS	244

VI	
L'EXAMEN DES ACTIVITÉS RELATIVES À LA SÉCURITÉ	
NATIONALE : L'EXPÉRIENCE CANADIENNE	273
1. Introduction	273
2. Les organismes d'examen en matière d'application de la loi	274
2.1 Les organismes qui examinent les plaintes portées contre les policiers	274
2.1.1 La Commission des plaintes du public contre la GRC	274
2.1.1.1 Les rapports Marin et McDonald	275
2.1.1.2 La création de la CPP	278
2.1.1.3 Le cadre législatif de la CPP	279
2.1.2 La Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire	284
2.1.2.1 Les pouvoirs de procédure	286
2.1.3 Les organismes d'examen des polices provinciales	288
2.1.3.1 En Ontario	288
2.1.3.2 Au Québec	292
2.1.3.3 En Colombie-Britannique	294
2.2 L'examen judiciaire des activités de la police	295
3. Les organismes d'examen des services du renseignement de sécurité	297
3.1 Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité	298
3.1.1 Le mandat et les activités du CSARS	298
3.1.2 La fonction d'examen	300
3.1.3 Les plaintes	307
3.1.4 Le SCRS et la GRC	310
3.1.5 Le CSARS et les autres organismes d'examen	312
3.1.6 L'accès à l'information	312
3.1.7 Les rapports du CSARS	313
3.1.8 L'inspecteur général du SCRS	314
3.2 Le Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications	316
3.2.1 La fonction d'examen	317
3.2.2 La fonction de traitement des plaintes	318
3.2.3 La mise en œuvre des recommandations	318
4. Les organismes d'examen en général	318
4.1 Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada	319
4.2 Le Commissariat à l'information du Canada	321
4.3 La Commission canadienne des droits de la personne	323
4.4 Le Bureau du vérificateur général du Canada	326
4.4.1 Le mandat	327

VII

L'EXAMEN DES ACTIVITÉS RELATIVES À LA SÉCURITÉ NATIONALE : L'EXPÉRIENCE INTERNATIONALE

	345
1. Introduction	345
1.1 La vue d'ensemble	346
1.1.1 La structure des mécanismes d'examen	346
1.1.2 Les difficultés communes	350
1.1.3 Les éléments essentiels des examens	353
Les observations détaillées	354
2. L'Australie	354
2.1 La vue d'ensemble	354
2.2 L'application de la loi et le renseignement de sécurité	355
2.2.1 L'Australian Federal Police	355
2.2.2 L'Australian Crime Commission	356
2.2.3 L'Australian Security Intelligence Organisation	357
2.2.4 L'Australian Secret Intelligence Service	357
2.2.5 La Defence Signals Directorate	358
2.2.6 L'Office of National Assessments	358
2.2.7 La Defence Imagery and Geospatial Organisation	358
2.2.8 La Defence Intelligence Organisation	359
2.3 L'examen et la surveillance	359
2.3.1 Le Commonwealth Ombudsman	359
2.3.1.1 La compétence	359
2.3.1.2 Le mandat	360
2.3.1.3 Les fonctions	360
2.3.1.4 Les pouvoirs	362
2.3.1.5 Les rapports	363
2.3.1.6 La nomination	364
2.3.2 L'Inspector-General of Intelligence and Security	364
2.3.2.1 La compétence	364
2.3.2.2 Le mandat	364
2.3.2.3 Les fonctions	365
2.3.2.4 Les pouvoirs	365
2.3.2.5 Les rapports	366
2.3.2.6 La nomination	367
3. La Belgique	367
3.1 La vue d'ensemble	367
3.2 L'application de la loi et le renseignement	368
3.2.1 La Police fédérale et la Police judiciaire	368
3.2.2 La Sûreté de l'État et le Service général du Renseignement et de la Sécurité	369

3.3	L'examen et la surveillance	370
3.3.1	Le Comité P	370
3.3.1.1	La compétence	370
3.3.1.2	Le mandat	370
3.3.1.3	Les fonctions	371
3.3.1.4	Les pouvoirs	372
3.3.1.5	Les rapports	373
3.3.1.6	La nomination et la composition	374
3.3.2	Le Comité R	374
3.3.2.1	La compétence	374
3.3.2.2	Le mandat	375
3.3.2.3	Les fonctions	375
3.3.2.4	Les pouvoirs	375
3.3.2.5	Les rapports	376
3.3.2.6	La nomination et la composition	376
4.	L'Allemagne	377
4.1	La vue d'ensemble	377
4.2	Le renseignement de sécurité	378
4.2.1	Le Bureau fédéral de protection de la Constitution	378
4.2.2	Le service de contre-espionnage militaire	379
4.2.3	Le service fédéral de renseignement	379
4.2.4	Le Commissaire des services fédéraux de renseignement	380
4.3	L'examen et la surveillance	380
4.3.1	La Commission de contrôle parlementaire	380
4.3.1.1	La compétence	380
4.3.1.2	Le mandat	381
4.3.1.3	Les fonctions	381
4.3.1.4	Les pouvoirs	382
4.3.1.5	Les rapports	382
4.3.1.6	La nomination et la composition	383
4.3.2	La Commission G-10	384
4.3.2.1	La compétence	384
4.3.2.2	Le mandat et les fonctions	384
4.3.2.3	Les pouvoirs	384
4.3.2.4	Les rapports	385
4.3.2.5	La nomination et la composition	385
5.	La Nouvelle-Zélande	385
5.1	La vue d'ensemble	385
5.2	L'application de la loi et le renseignement	386
5.2.1	La police	386
5.2.2	Les organismes de renseignement	386
5.2.2.1	Le New Zealand Security Intelligence Service	386
5.2.2.2	Le Government Communications Security Bureau	387

5.3	L'examen et la surveillance	387
5.3.1	La Police Complaints Authority	387
5.3.1.1	La compétence	387
5.3.1.2	Le mandat et les fonctions	387
5.3.1.3	Les pouvoirs	388
5.3.1.4	Les rapports	388
5.3.1.5	La nomination	389
5.3.1.6	Les autres éléments pertinents	389
5.3.2	L'Inspector-General of Intelligence and Security	389
5.3.2.1	La compétence	389
5.3.2.2	Le mandat	390
5.3.2.3	Les fonctions	390
5.3.2.4	Les pouvoirs	390
5.3.2.5	Les rapports	391
5.3.2.6	La nomination	391
6.	La Norvège	391
6.1	La vue d'ensemble	391
6.2	L'application de la loi et le renseignement	392
6.2.1	La Force de police nationale	392
6.2.2	Le Service de police de sécurité	393
6.2.3	Le Service du renseignement	393
6.2.4	L'Autorité nationale de sécurité	393
6.3	L'examen et la surveillance	394
6.3.1	Les plaintes contre la police	394
6.3.2	Le Comité parlementaire de surveillance du renseignement (Comité EOS)	395
6.3.2.1	La compétence	395
6.3.2.2	Le mandat	397
6.3.2.3	Les fonctions	398
6.3.2.4	Les pouvoirs	398
6.3.2.5	Les rapports	399
6.3.2.6	La nomination et la composition	399
7.	La Suède	400
7.1	La vue d'ensemble	400
7.2	L'application de la loi et le renseignement de sécurité	400
7.2.1	Le Service national de police	400
7.2.2	Le Service de sécurité	401
7.2.3	Le Service de renseignement militaire et de sécurité	401
7.2.4	Le Centre de communication radio de la défense nationale	401
7.2.5	Les autres éléments pertinents	402

7.3	L'examen et la surveillance	402
7.3.1	Le Bureau des ombudsmans parlementaires	402
7.3.1.1	La compétence	402
7.3.1.2	Le mandat	403
7.3.1.3	Les fonctions	403
7.3.1.4	Les pouvoirs	404
7.3.1.5	Les rapports	404
7.3.1.6	La nomination et la composition	404
7.3.2	Les autres formes d'examen	405
8.	Le Royaume-Uni	405
8.1	La vue d'ensemble	405
8.2	L'application de la loi et le renseignement	406
8.2.1	Le Metropolitan Police Service	406
8.2.2	La Special Branch	406
8.2.3	Le Police Service of Northern Ireland	407
8.2.4	La Serious Organized Crime Agency	407
8.2.5	Le MI-5	408
8.2.6	Le MI-6	409
8.2.7	Le Government Communications Headquarters et le Defence Intelligence Staff	409
8.3	L'examen et la surveillance	409
8.3.1	L'Independent Police Complaints Commission	410
8.3.1.1	La compétence	410
8.3.1.2	Le mandat	412
8.3.1.3	Les fonctions	413
8.3.1.4	Les pouvoirs	414
8.3.1.5	Les rapports	415
8.3.1.6	La nomination et la composition	415
8.3.2	L'ombudsman de la police de l'Irlande du Nord	416
8.3.2.1	La compétence	416
8.3.2.2	Le mandat	416
8.3.2.3	Les fonctions	417
8.3.2.4	Les pouvoirs	418
8.3.2.5	Les rapports	419
8.3.2.6	La nomination et la composition	419
8.3.3	Les autorités désignées par la <i>RIPA</i>	420
8.3.3.1	La compétence	420
8.3.3.2	Le mandat et les fonctions	421
8.3.3.3	Les pouvoirs	422
8.3.3.4	Les rapports	423
8.3.3.5	La nomination	423

9. Les États-Unis	424
9.1 La vue d'ensemble	424
9.2 L'application de la loi et le renseignement de sécurité	425
9.2.1 L'Office of the Director of National Intelligence	425
9.2.2 Le Federal Bureau of Investigation	426
9.2.3 Le département de la Sécurité intérieure	427
9.2.4 La Central Intelligence Agency	427
9.2.5 La National Security Agency	428
9.3 L'examen et la surveillance	429
9.3.1 Les inspecteurs généraux	430
9.3.1.1 La compétence	430
9.3.1.2 Le mandat	432
9.3.1.3 Les fonctions	432
9.3.1.4 Les pouvoirs	434
9.3.1.5 Les rapports	436
9.3.1.6 La nomination et la composition	436
9.3.2 Les nouveaux agents de protection des libertés civiles	437
10. Acronymes utilisés dans ce chapitre	438

VIII

LES CARACTÉRISTIQUES DES ACTIVITÉS RELATIVES DE SÉCURITÉ NATIONALE QUI REQUIÈRENT UN EXAMEN RENFORCÉ

	471
1. Introduction	471
2. Le secret	472
3. Les pouvoirs de police et les infractions de terrorisme	475
3.1 Les pouvoirs conférés par la <i>Loi antiterroriste</i>	475
3.2 Les pouvoirs de police	476
4. La coopération internationale	477
5. La vie privée : collecte, utilisation et partage d'information	480
5.1 La vie privée	480
5.2 L'utilisation des renseignements personnels dans les enquêtes relatives à la sécurité nationale	482
6. La portée et l'exercice des pouvoirs discrétionnaires	483
7. Le risque de discrimination	485
7.1 Le profilage racial, ethnique et religieux	485
7.2 Les enquêtes sur les croyances religieuses ou politiques	486
7.3 La liberté d'expression et d'association	486

8. Le rôle des tribunaux	487
8.1 Les autorisations	489
8.1.1 Le <i>Code criminel</i>	489
8.1.2 Le Centre de la sécurité des télécommunications	492
8.2 Les poursuites	493
9. Conclusion	494

IX

LES OBJECTIFS FONDAMENTAUX DE L'EXAMEN	505
1. Introduction	505
2. Examen par opposition à surveillance	506
2.1 L'indépendance de la police et l'obligation de rendre des comptes	508
2.2 Résumé	514
3. Les grands objectifs d'un mécanisme d'examen	515
3.1 Assurer la conformité à la loi et aux normes de la convenance	515
3.2 Favoriser la reddition de comptes au gouvernement	519
3.3 Favoriser la reddition de comptes au public et la confiance de celui-ci	520
3.4 Ne pas compromettre la sécurité nationale	524
3.4.1 L'indépendance de la police	525
3.4.2 Le fonctionnement du système de justice pénale	526
3.4.3 L'importance du secret et la protection de l'information délicate	528
3.4.4 L'examen excessif	529
3.4.5 La capacité de surmonter les problèmes associés à l'intégration des activités relatives à la sécurité nationale	529

X

PEUT-ON S'ACCOMMODER DU STATU QUO?	535
1. Introduction	535
2. Les raisons pour lesquelles les contrôles internes de la GRC sont insuffisants	539
3. Les raisons pour lesquelles les contrôles ministériels sont insuffisants	541
4. Les raisons pour lesquelles les contrôles judiciaires sont insuffisants	543
5. Les raisons pour lesquelles les pouvoirs actuels de la CPP sont insuffisants	544
6. Les raisons pour lesquelles les pouvoirs existants et les autres organismes de reddition de compte sont insuffisants	548

XI

LES RECOMMANDATIONS	553
1. Introduction	553
1.1 La différence entre « examen » et « surveillance »	554
1.2 Les caractéristiques des enquêtes exigeant un examen renforcé	555
1.3 Les objectifs de l'examen	557
2. Les recommandations et les justifications	558
2.1 La recommandation 1	558
2.2 La recommandation 2	560
2.2.1 Le contexte	560
2.2.1.1 Les activités d'application de la loi et celles du renseignement de sécurité	560
2.2.1.2 Un examen selon l'activité ou selon l'organisme	562
2.2.1.3 Les arrangements existant au Canada et ailleurs	564
2.2.2 La justification de ma recommandation	565
2.2.2.1 L'efficacité	565
2.2.2.2 L'aspect pratique	569
2.2.2.3 Les opérations intégrées	570
2.2.3 Une CPP restructurée	571
2.3 La recommandation 3a)	573
2.3.1 La portée des activités relatives à la sécurité nationale visées par l'examen	575
2.3.2 Les sujets précis d'examen	578
2.3.3 L'examen de l'efficacité	581
2.4 La recommandation 3b)	582
2.4.1 Les plaintes portées par des tiers	583
2.4.2 L'impossibilité pour l'organisme d'examen de porter plainte	585
2.4.3 L'absence d'un seuil de preuve pour porter plainte	585
2.5 La recommandation 3c)	586
2.6 La recommandation 3d)	588
2.7 Les recommandations 3e) et 3f)	589
2.8 La recommandation 4a)	590
2.8.1 La nécessité de posséder de vastes pouvoirs	590
2.8.2 Le pouvoir de décider de ce qui est nécessaire	592
2.8.3 Les informations confidentielles	593
2.8.4 L'information provenant d'organismes autres que la GRC	594
2.8.5 Les exceptions à l'accès à l'information	595
2.9 La recommandation 4b)	600
2.10 La recommandation 4c)	601
2.11 La recommandation 4d)	602

2.12	Les recommandations 5a) et 5b)	603
2.13	La recommandation 5c)	605
2.14	La recommandation 5d)	606
2.15	Les recommandations 5e) et 5f)	607
2.16	La recommandation 5g)	608
2.17	La recommandation 5h)	610
2.18	La recommandation 5i)	613
2.19	La recommandation 6	613
2.20	La recommandation 7	615
	2.20.1 Le pouvoir de faire des recommandations	616
	2.20.2 Les rapports annuels	618
	2.20.3 La transparence des rapports	618
2.21	La recommandation 8	619
2.22	La recommandation 9	620
	2.22.1 Introduction	620
	2.22.2 La nécessité de procéder à un examen indépendant	623
	2.22.3 L'Agence des services frontaliers du Canada	623
	2.22.4 Citoyenneté et Immigration Canada	625
	2.22.5 Transports Canada	627
	2.22.6 Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada	628
	2.22.7 Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	630
	2.22.8 Le raisonnement militant en faveur d'un examen indépendant	631
	2.22.8.1 La nature des activités relatives à la sécurité nationale des différentes organisations	631
	2.22.8.2 Les activités intégrées	634
2.23	La recommandation 10	636
	2.23.1 Un CSARS renforcé	636
	2.23.2 L'examen de l'ASFC	638
	2.23.3 Les ressources	640
	2.23.4 Les pouvoirs modifiés du CSARS	640
	2.23.5 Les autres questions	641
	2.23.5.1 Le recensement des activités relatives à la sécurité nationale	641
	2.23.5.2 Le commissaire du CST	641
	2.23.5.3 Le ministère de la Défense nationale	641
	2.23.5.4 Les autres ministères et organismes fédéraux	642
	2.23.5.5 Les autres pays	642
2.24	La recommandation 11	643
	2.24.1 Les activités intégrées	643
	2.24.2 La nécessité d'un examen intégré	645
	2.24.3 Les passerelles législatives : principes généraux	648

2.24.4	Les passerelles législatives : les objectifs particuliers	650
2.24.4.1	L'échange d'informations	650
2.24.4.2	Le transfert d'enquêtes	651
2.24.4.3	Les enquêtes conjointes	652
2.24.4.4	La coordination de la préparation des rapports	653
2.25	La recommandation 12	654
2.25.1	Le fonctionnement des passerelles législatives	654
2.25.2	L'élimination des répétitions	656
2.25.3	La réception centralisée des plaintes	656
2.25.4	Les rapports sur les questions de reddition de comptes	658
2.25.5	Le rôle d'information du public	659
2.25.6	Les forces policières provinciales et municipales	659
2.25.7	La composition	660
2.25.8	La dotation en personnel	661
2.25.9	Les rapports	661
2.25.10	Les arguments militant contre le CCEISN	662
2.25.10.1	La mégastructure	662
2.26	La recommandation 13	663
2.26.1	La nécessité de l'examen	663
2.26.2	Le processus d'examen	664
3.	Liste des recommandations formulées dans la foulée de l'examen de la politique	665

XII

	LE PROCESSUS DE L'EXAMEN DE LA POLITIQUE	673
1.	Introduction	673
2.	Les principes directeurs	673
2.1	La transparence et l'accessibilité	674
2.2	La rigueur	674
2.3	L'équité	676
2.4	La rapidité	676
3.	Le processus	677
3.1	La nomination d'un comité consultatif	677
3.2	La collecte d'information et les consultations publiques	679
3.2.1	La première collecte d'information et les premières publications	679
3.2.2	Les commentaires du public	680
3.3	La collecte d'information et les publications supplémentaires	681
3.3.1	La nature intégrée des activités de la GRC concernant la sécurité nationale	681
3.3.2	Les modèles internationaux	681
3.3.3	Les invitations aux entités provinciales ou municipales à faire des commentaires	683

3.3.4	L'examen de certains éléments de preuve présentés lors de l'enquête sur les faits	684
3.3.5	Les tables rondes	684
3.4	Les audiences publiques et les consultations publiques finales	685
4.	Le budget	685
5.	Les conseils d'experts	685
6.	Remerciements	686
	APPENDICES	689

I

INTRODUCTION ET VUE D'ENSEMBLE

1. INTRODUCTION

Le décret établissant la présente Commission d'enquête confère un mandat en deux volets. Dans le premier – l'enquête sur les faits –, je dois faire la lumière sur les actions des responsables canadiens relativement à ce qui est arrivé à Maher Arar. J'ai déjà rendu mon rapport de l'enquête sur les faits au gouvernement.

Dans le deuxième volet – l'examen de la politique –, je dois formuler des recommandations concernant la création d'un mécanisme d'examen indépendant des activités de la GRC en matière de sécurité nationale. Voici mon rapport sur l'examen de la politique.

2. L'ORGANISATION DU RAPPORT

De nature descriptive, les six premiers chapitres du rapport exposent les résultats du vaste processus de recherche et de collecte d'informations de la Commission. Après un historique de l'évolution des activités relatives à la sécurité nationale au Canada (chapitre II), je m'intéresse aux principaux changements apportés à la législation dans la foulée des attentats du 11 septembre 2001 (chapitre III). Je passe ensuite en revue les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale (chapitre IV), de même que celles d'autres acteurs canadiens dans le domaine (chapitre V). Enfin, je me penche sur l'expérience au Canada (chapitre VI) et dans d'autres pays (chapitre VII) de l'examen de ce type d'activités.

Je me sers de l'information fournie dans ces chapitres pour appuyer mon analyse ultérieure des caractéristiques uniques des activités relatives à la sécurité nationale qui font que ces activités doivent faire l'objet d'un examen plus serré

(chapitre VIII); les objectifs du processus d'examen (chapitre IX); et ma conclusion selon laquelle les mécanismes d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale sont inadéquats (chapitre X). Au chapitre XI, je formule des recommandations détaillées et énonce les raisonnements qui m'ont amené à recommander la création d'un seul organisme d'examen des activités de la GRC doté de pouvoirs renforcés. Je recommande aussi un processus d'examen indépendant de cinq autres ministères et organismes fédéraux et des mécanismes de coordination des activités de tous les organismes d'examen dans le domaine de la sécurité nationale. Finalement, dans le chapitre XII, je décris la méthode adoptée pour l'examen de la politique¹.

3.

LA VUE D'ENSEMBLE DE MES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Je conclus que les mécanismes de reddition de comptes et d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale sont inadéquats en grande partie à cause des changements dans son rôle en matière de sécurité nationale, notamment son importance accrue. Il s'agit notamment d'un partage accru de l'information, de nouveaux pouvoirs et responsabilités, et d'intégration plus grande de l'action policière dans le domaine de la sécurité nationale. J'ai aussi été influencé par l'expérience au Canada et ailleurs dans le monde en matière d'examen des activités policières et de renseignement de sécurité, et par l'incapacité d'un processus de traitement des plaintes de fournir une base solide permettant de veiller à ce que les activités souvent secrètes dans le domaine de la sécurité nationale respectent la loi ainsi que les droits et libertés. Enfin, je conclus que les difficultés de la CPP à obtenir accès à l'information de la GRC peuvent diminuer l'efficacité de sa fonction d'examen et la confiance du public envers l'efficacité de l'examen.

Au vu de ces conclusions, voici mes recommandations dans leurs grandes lignes.

Des pouvoirs renforcés – Pour procéder à des examens efficaces, le nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC dans le domaine de la sécurité nationale doit, sous deux aspects importants, être doté de plus grands pouvoirs. Premièrement, il doit non seulement avoir le pouvoir d'enquêter et d'établir des rapports sur des plaintes, mais également celui d'effectuer, de sa propre initiative, des examens semblables à ceux menés par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) à l'égard des activités du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Il serait alors en mesure d'examiner les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale et

de veiller à ce qu'elles respectent les lois, les politiques, les directives ministérielles et les obligations internationales ainsi que les normes de convenance auxquelles on s'attend dans la société canadienne.

La nécessité que l'organisme d'examen ait le pouvoir d'effectuer des examens de sa propre initiative tient au fait que la plupart des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale sont menées en secret et ne font guère ou pas l'objet d'examen judiciaire. Or, elles risquent d'avoir d'importantes répercussions sur les droits et libertés individuels. Il est essentiel qu'un organisme indépendant de la GRC et du gouvernement puisse demander des comptes à ceux qui au sein de la Gendarmerie sont chargés de ces activités. Conférer au mécanisme d'examen le pouvoir d'effectuer des examens de sa propre initiative contribuera de façon importante à faire en sorte que ces activités fassent l'objet d'un examen adéquat et efficace et à engendrer la confiance du public envers le processus d'examen.

La deuxième amélioration majeure consiste à doter le mécanisme d'examen de larges pouvoirs d'enquête, semblables à ceux exercés lors d'enquêtes publiques menées conformément à la *Loi sur les enquêtes*, afin qu'il puisse obtenir toute l'information et la preuve nécessaires pour effectuer des examens et enquêtes complets et approfondis sur les plaintes. Ces pouvoirs devraient lui permettre de décider de l'information nécessaire pour remplir son mandat et d'ordonner à toute personne ou entité du secteur fédéral, provincial, municipal ou privé de produire des documents et de témoigner.

Les enquêtes de la GRC dans le domaine de la sécurité nationale sont de plus en plus intégrées avec les activités d'autres organismes fédéraux, provinciaux ou municipaux. L'intégration est utile et devrait être encouragée. Toutefois, il est essentiel que le mécanisme ait accès à toute l'information qui peut être utile à une enquête ou à un examen, partout où cette information se trouve. Les limites de compétence ne devraient pas entraver le mécanisme d'examen dans sa collecte d'information. Il doit être en mesure de suivre la piste où qu'elle mène, pour enquêter complètement et efficacement sur les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale ou pour examiner ces activités.

Une commission indépendante d'examen des plaintes contre la GRC et de ses activités en matière de sécurité nationale – Pour examiner efficacement les activités de la GRC dans ce domaine, il faut créer un mécanisme qui aura la compétence d'étudier toutes les activités de la GRC, y compris celles relatives à la sécurité nationale. Ce mécanisme devrait être une Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP) restructurée, jouissant des pouvoirs considérablement accrus que je recommande dans le présent rapport et rebaptisée, pour tenir compte de son mandat élargi, Commission indépendante

d'examen des plaintes contre la GRC et de ses activités en matière de sécurité nationale (CIE).

Selon moi, le fait d'avoir un seul organisme d'examen pour toutes les activités de la GRC comporte d'importants avantages. La GRC est un organisme d'application de la loi. Examiner des activités d'application de la loi exige des connaissances et une expérience particulières, et un organisme qui se spécialise dans l'examen de telles activités est l'entité idéale pour les acquérir et les parfaire. Le fait d'être appelé à examiner toutes les activités de la GRC permettra à l'organisme d'examen d'améliorer son expertise.

Les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale ne représentent qu'une partie assez petite de sa charge générale de travail. Confier l'examen des activités relatives à la sécurité nationale à un organisme et l'examen des autres activités de la GRC à un autre organisme pourrait comporter de sérieux risques. Tout d'abord, il se pourrait que des organismes différents appliquent des normes différentes, voire contradictoires, aux mêmes activités ou à des activités semblables d'application de la loi. De plus, dans de nombreuses circonstances, il pourrait s'avérer difficile de distinguer ce qui est considéré, à juste titre, comme une activité relative à la sécurité nationale des autres activités de la GRC, et l'existence d'organismes d'examen distincts pourrait donner lieu à des désaccords et à des conflits de compétence.

Tout en formulant cette recommandation, je reconnais que certaines tensions entre la GRC et la CPP ont peut-être empêché dans le passé qu'un examen efficace soit effectué. Toutefois, je suis convaincu que si elle est structurée adéquatement comme je le suggère ci-après et si elle est dotée des pouvoirs renforcés que je recommande, la CIE pourra examiner les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale de la façon la plus efficace possible.

Le mandat et les pouvoirs – Dans le chapitre XI, je formule des recommandations détaillées au sujet du mandat de la CIE en ce qui concerne l'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Je recommande en particulier que la CIE effectue des examens de sa propre initiative pour s'assurer que les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale relèvent de son mandat en matière d'application de la loi, que ses pratiques de partage d'information sont adéquates et respectent les politiques, que ses relations avec d'autres organismes nationaux ou étrangers sont dûment réglementées, que les enquêteurs affectés aux dossiers de sécurité nationale ont reçu la formation nécessaire et respectent, comme il se doit, les droits et libertés individuels, et que ses communications avec des États étrangers, notamment lorsque des Canadiens sont détenus à l'étranger, sont appropriées, et pour faire en sorte que les activités

opérationnelles de la GRC qui sont intégrées avec celles d'autres organismes fassent l'objet d'un examen efficace.

Je formule également des recommandations détaillées concernant le traitement des plaintes, la composition de la CIE et la présentation par celle-ci de rapports au gouvernement. La crédibilité de la CIE est cruciale, d'où ma recommandation d'y nommer des personnes tenues en grande estime dont le jugement serait largement respecté, c'est-à-dire des personnes qui auraient la stature des membres du CSARS.

L'examen indépendant d'autres ministères et organismes – Je recommande que le gouvernement assujettisse également à un examen indépendant l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), Transports Canada (TC), le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI). D'après le mandat que j'ai reçu, lorsque je formule des recommandations concernant les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, je dois voir comment un organisme d'examen des activités de la GRC dans ce domaine interagirait avec les mécanismes d'examen d'autres ministères et organismes fédéraux jouant aussi un rôle en matière de sécurité nationale. Les cinq ministères et organismes susmentionnés exercent d'importantes activités dans le domaine de la sécurité nationale. Il arrive fréquemment que leurs activités soient intégrées avec celles de la GRC et d'autres entités fédérales qui mènent des activités relatives à la sécurité nationale. À l'heure actuelle, aucun de ces ministères et organismes ne fait l'objet d'un examen indépendant du genre de celui que je propose dans le cas de la GRC ou de celui que le CSARS et le commissaire du CST effectuent à l'égard du SCRS et du Centre de la sécurité des télécommunications (CST) respectivement.

Les raisons qui sous-tendent cette recommandation sont en grande partie les mêmes que celles justifiant la nécessité d'un examen indépendant des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale et des activités du SCRS et du CST. Les activités de ces cinq entités dans le domaine sont dans une large mesure intégrées avec celles de la GRC. L'intégration des activités relatives à la sécurité nationale est une composante essentielle de la politique canadienne et la coopération entre les organismes canadiens intervenant dans le domaine de la sécurité nationale doit être encouragée. Toutefois, un examen efficace des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale intégrées avec celles de ces cinq organisations requiert que les activités de ces dernières fassent l'objet d'un examen du même type. Autrement, il risque sérieusement d'y avoir d'importantes lacunes au plan de la reddition de comptes à l'égard des activités

intégrées relatives à la sécurité nationale et des résultats incohérents, voire contradictoires dans l'examen des mêmes activités.

À mon avis, le CSARS est l'organisation idéale pour examiner les activités relatives à la sécurité nationale de quatre des entités susmentionnées : CIC, TC, le CANAFE et le MAECI. Les activités relatives à la sécurité nationale de l'ASFC ont en grande partie trait à l'application de la loi et j'estime que la CIE serait l'organisation idéale pour effectuer un examen indépendant des activités en cause.

Ces recommandations ont l'avantage de construire sur les institutions existantes qui ont acquis une expertise et de l'expérience pouvant être appliquées à des types d'activités semblables qui relèveront de leur compétence élargie.

Les passerelles législatives – Pour qu'il y ait un examen intégré des activités intégrées relatives à la sécurité nationale, je recommande que le gouvernement adopte des passerelles législatives reliant les trois organismes d'examen indépendants – la CIE, le CSARS et le commissaire du CST – et prévoyant le partage d'information, le transfert d'enquêtes, la conduite d'enquêtes conjointes, la coordination et la préparation des rapports.

Comme je le mentionne ci-dessus, les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale sont hautement intégrées avec celles d'autres organismes fédéraux. Il ressort de l'enquête sur les faits qu'elles étaient intégrées avec celles du SCRS, de Douanes Canada (faisant maintenant partie de l'ASFC) et du MAECI. Depuis les événements du 11 septembre 2001, l'intégration des activités relatives à la sécurité nationale s'est substantiellement accrue. Les principaux organismes fédéraux exerçant des activités relatives à la sécurité nationale font ou feront (s'il est donné suite à mes recommandations) l'objet d'un examen indépendant de la part de l'un des trois organismes d'examen distincts suivants : la CIE, le CSARS et le commissaire du CST. Il est essentiel que ces organismes d'examen coopèrent dans une large mesure lorsqu'ils examinent les activités opérationnelles intégrées de ces entités. Les passerelles législatives que je recommande visent à faire en sorte que lorsqu'ils effectuent un examen, ces organismes coopèrent dans la mesure nécessaire.

Je souligne que plusieurs autres pays ont adopté des passerelles législatives dans des situations similaires.

Un comité de coordination pour l'examen intégré des questions de sécurité nationale – Le gouvernement devrait créer un comité, appelé Comité de coordination pour l'examen intégré des questions de sécurité nationale (CCEISN), composé des présidents de la CIE et du CSARS, du commissaire du CST et d'une personne indépendante qui agirait comme président du Comité

pour superviser l'examen des activités intégrées relatives à la sécurité nationale. Plus précisément, le CCEISN veillerait à ce que les passerelles législatives fonctionnent comme prévu, serait le guichet unique où les plaintes au sujet des activités relatives à la sécurité nationale d'organisations fédérales pourraient être déposées, et présenterait au gouvernement fédéral des rapports sur les questions ayant trait à la reddition de comptes relative aux pratiques et tendances en matière de sécurité nationale au Canada, notamment les effets que ces pratiques et tendances ont sur les droits et libertés individuels.

Le CCEISN n'effectuerait pas d'examen lui-même, les organismes indépendants d'examen étant les seuls à avoir cette responsabilité. À mon avis, il est toutefois essentiel d'imposer un processus particulier pour veiller à ce que l'examen intégré que je propose soit efficace. Il importe également qu'il y ait un seul endroit où puissent être déposées les plaintes au sujet des activités relatives à la sécurité nationale. Vu le degré d'intégration des activités opérationnelles et la nature secrète de ces activités, il est parfois difficile, voire impossible pour les plaignants de savoir où déposer une plainte. Le gouvernement fédéral devrait prévoir un mécanisme permettant qu'un seul organisme, le CCEISN, reçoive les plaintes, puis les adresse à l'organisme ou aux organismes d'examen concernés. Finalement, il est important qu'un seul organisme exerce un suivi sur les tendances et pratiques dans le domaine des activités relatives à la sécurité nationale, surtout leurs répercussions sur les droits et libertés individuels. Le CCEISN serait l'organisation idéale pour procéder à ce suivi et remettre régulièrement des rapports au gouvernement.

Un examen dans cinq ans – Je recommande que, dans cinq ans, le gouvernement demande à une personne indépendante d'examiner comment fonctionne la structure d'examen que je propose. Le secteur de la sécurité nationale au Canada est en constante évolution, car il doit se tenir au fait des menaces envers notre sécurité nationale. Il est essentiel que les mécanismes d'examen et de reddition de comptes soient d'actualité. Un examen dans cinq ans devrait permettre de faciliter l'atteinte de cet objectif.

En terminant, je suis d'avis qu'un processus crédible qui peut examiner en long et en large les activités intégrées relatives à la sécurité nationale devrait éliminer la nécessité de la tenue d'enquêtes publiques ou d'examen ponctuels sur des cas précis.

On trouvera au chapitre XI la liste complète de mes recommandations, ainsi que mes raisonnements détaillés.

Notes

- ¹ Au cours de l'examen de la politique, les avocats et le personnel de la Commission ont préparé plusieurs documents contenant des informations factuelles destinés à favoriser la discussion et la formulation d'observations. Ces documents, de même que les transcriptions d'audiences et d'autres éléments d'information concernant l'examen de la politique, ont été gravés sur le CD annexé au présent rapport; on peut aussi consulter les documents en question sur le site Web de la Commission, à www.commissionarar.ca

II

L'HISTORIQUE ET L'ÉVOLUTION DES ACTIVITÉS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ NATIONALE AU CANADA

1. INTRODUCTION

Pour tout État, veiller sur la sécurité publique et sur la sécurité nationale constitue une obligation fondamentale. Tous les États s'occupent d'assurer la sécurité nationale en contrant des menaces extérieures envers eux-mêmes ainsi que des menaces envers les personnes qui sont d'une telle importance qu'elles mettent en péril leur fonctionnement stable et leur sentiment de bien-être. Dans leurs efforts pour assurer leur sécurité nationale, un objectif vital, les démocraties comme le Canada font face à des contraintes et à des défis particuliers.

Bien avant le 11 septembre 2001, les attentats à la bombe contre deux vols d'Air India qui ont entraîné la mort de 331 personnes ont fait ressortir les graves menaces que le terrorisme représente à l'égard de la sécurité nationale et de la sécurité des Canadiens. Le Canada s'est engagé auprès de ses partenaires internationaux à prendre des mesures raisonnables visant à combattre le terrorisme en signant et en ratifiant 13 conventions et instruments internationaux contre le terrorisme. La première de ces conventions est la Convention de Tokyo relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs. Le Canada l'a signée en 1963 et ratifiée en 1969. La plus récente de ces conventions est la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire. Le Canada l'a signée en septembre 2005.

Depuis le 11 septembre 2001, on accorde plus d'attention aux questions de sécurité nationale et de sécurité publique au sein du gouvernement. Ses activités antiterroristes se sont intensifiées et ont été davantage intégrées. Des mandats conférant des responsabilités en matière de sécurité nationale ont été confiés non seulement à des forces policières et à des organismes du renseignement de

sécurité, mais également à de nombreux autres ministères et organismes fédéraux. Le Canada a adopté de nouvelles lois – la *Loi antiterroriste* et la *Loi de 2002 sur la sécurité publique* – pour tenter de prévenir d'autres actes terroristes. Le gouvernement fédéral a créé le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile et publié sa première politique en matière de sécurité nationale. Cette politique met l'accent sur la nécessité pour le gouvernement du Canada d'adopter une approche intégrée à l'égard de l'évaluation, de la prévention, de la gestion des conséquences et de l'examen des menaces envers la sécurité nationale, allant du terrorisme aux catastrophes naturelles.

Le Canada est en butte à des menaces envers sa sécurité nationale et la sécurité des Canadiens depuis la Confédération. La menace a évolué au fil du temps : il y a d'abord eu les *Fenians* (féniens), les « ressortissants ennemis » durant les deux guerres mondiales, les communistes durant la guerre froide, puis les terroristes de l'ère moderne qui ont été les auteurs, entre autres, de la Crise d'octobre, des attentats à la bombe contre Air India et les événements du 11 septembre 2001. L'incapacité de contrer le terrorisme et d'autres menaces envers la sécurité nationale peut avoir des effets dévastateurs comme en témoignent la tragédie d'Air India (331 victimes) et celle du 11 septembre 2001 (environ 3 000 victimes parmi lesquelles il y avait des Canadiens). Par ailleurs, le passé nous rappelle les torts qu'entraîne une réaction démesurée lorsqu'on tente d'assurer la sécurité nationale – comme l'illustrent l'internement des Canadiens d'origine japonaise durant la Seconde Guerre mondiale et les excès commis dans le cadre des enquêtes sur les communistes et les personnes affiliées au mouvement souverainiste québécois. Comme l'a si bien dit la commission McDonald, dans une démocratie, la sécurité nationale a pour objet de préserver la démocratie, notamment la règle de droit et le droit à la dissidence¹. La Cour suprême du Canada a récemment fait une mise en garde similaire en nous rappelant qu'une réaction au terrorisme qui « respecte la primauté du droit protège et renforce les libertés précieuses qui sont essentielles à une démocratie »² et que ce « serait une victoire à la Pyrrhus que de vaincre le terrorisme au prix de notre adhésion à ces valeurs »³ telles que la liberté, la primauté du droit et les principes de justice fondamentale.

La GRC a un rôle important à jouer dans la façon dont le Canada réagit aux menaces envers la sécurité nationale. Cependant, depuis les événements du 11 septembre 2001, les activités de la GRC ne constituent qu'un élément du paysage de la sécurité nationale au Canada. Pour comprendre le rôle de la GRC et étudier la question du type d'examen dont ce rôle doit faire l'objet, il faut le placer dans le contexte de l'ensemble des activités du Canada en matière de sécurité nationale. Le présent chapitre commence par situer ce contexte par un

historique des activités relatives à la sécurité nationale, de la Confédération jusqu'aux événements du 11 septembre 2001. Les trois chapitres suivants complètent la description du contexte en décrivant les changements intervenus depuis le 11 septembre 2001; les activités courantes de la GRC en matière de sécurité nationale; et la situation actuelle au Canada dans le domaine.

Tout au long du présent rapport, j'emploie l'expression « sécurité nationale » comme l'équivalent de l'expression « menaces envers la sécurité du Canada » au sens de l'article 2 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*⁴ : l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage; les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque; les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger; et les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement par la violence⁵.

2. DE LA CONFÉDÉRATION À LA SECONDE GUERRE MONDIALE⁶

Lors de la Confédération, les questions de sécurité nationale relevaient surtout de la Police du Canada créée par le Parlement pour assurer la protection des immeubles fédéraux à Ottawa mais qui, par la suite, avait été étoffée pour être en mesure de répondre à tous les besoins en matière de sécurité nationale du gouvernement du Canada. D'entrée de jeu, la collecte d'informations et la production du renseignement au sujet de menaces potentielles à l'égard du Canada⁷ ont constitué une part importante du travail afférent à la sécurité nationale. La Police du Canada a supervisé un réseau d'agents d'infiltration actifs au pays et aux États-Unis qui s'employaient surtout à recueillir des renseignements concernant les activités des feniens⁸.

Les impératifs de renseignement en matière de sécurité nationale se sont accrus au cours de la Première Guerre mondiale. Forte de 12 membres en 1868, la Police du Canada en comptait 140 en 1919. À la même époque, la GRC⁹ a augmenté sa participation à la collecte de renseignements relatifs à la sécurité nationale. Ainsi, le personnel de la GRC a enquêté auprès d'immigrants

européens au sujet d'allégations de sympathies progermaniques. La GRC a absorbé la Police du Canada en 1920, devenant le principal organisme fédéral chargé de la collecte des renseignements relatifs à la sécurité nationale et de l'application des lois connexes. Dans son rapport, la commission McDonald remarque qu'« [u]n des principaux objectifs de cette réforme était d'unifier et de renforcer le potentiel fédéral en matière de renseignements pour la sécurité »¹⁰. La GRC demeurerait le principal organisme fédéral chargé de la collecte du renseignement et de l'application des lois en matière de sécurité nationale jusqu'aux années 80.

Entre 1920 et 1946, les activités relatives à la sécurité nationale relevaient de la Direction des enquêtes criminelles (DEC) de la GRC. Jusqu'au milieu des années 30, on faisait peu de distinction entre les enquêtes criminelles relatives à la sécurité nationale et les activités de collecte du renseignement dans le domaine, ou entre la responsabilité générale de la DEC en la matière et d'autres responsabilités : les mêmes personnes s'acquittaient de tous les types de travail et rendaient des comptes aux mêmes supérieurs. Ce n'est qu'en 1936 qu'on a mis sur pied, au sein de la DEC, une section du renseignement chargée de la collecte et de l'analyse de l'information relative à la sécurité nationale. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, seules quelques personnes étaient affectées à ces dossiers.

La Seconde Guerre mondiale a mené à une augmentation considérable, bien que provisoire, du travail de la GRC relatif au renseignement de sécurité nationale. À son point culminant, en 1943, l'effectif de la Section du renseignement de la Direction générale comptait 98 personnes, dont trois officiers. En outre, on avait mis en place dans certains quartiers généraux divisionnaires des unités spécialisées du renseignement – notamment à Toronto (20 personnes), à Montréal (19 personnes) et à Vancouver (neuf personnes).

À partir des années 30, c'est surtout le mouvement communiste qui monopolisait le travail de collecte du renseignement en matière de sécurité nationale. Avec l'arrivée au pouvoir d'Hitler et de Mussolini, on s'est davantage intéressé aux organisations fascistes et nazies au Canada. Fait important à retenir : dans les années 20, la GRC s'est dotée d'une politique restreignant au territoire canadien ses activités secrètes de collecte de renseignements; elle misait sur ses liens avec les organismes britanniques et américains compétents pour combler ses besoins de renseignements étrangers. Pendant la Seconde Guerre mondiale, la principale activité de la GRC en matière de sécurité nationale, en sus de la collecte du renseignement, s'est articulée autour de l'inscription et de l'internement de ceux qu'on appelait alors les « ressortissants ennemis ».

3. LA SÉCURITÉ NATIONALE APRÈS LA SECONDE GUERRE MONDIALE

Après la Seconde Guerre mondiale, les révélations de l'affaire Gouzenko¹¹ ont entraîné des modifications aux responsabilités de la GRC en matière de sécurité nationale. Le gouvernement a instauré un système de filtrage de sécurité pour s'assurer que ceux qui avaient accès à des renseignements sensibles étaient dignes de confiance. La GRC a été chargée de ce système d'enquêtes de sécurité qui, à un certain moment, a été élargi de manière à englober l'examen des dossiers des futurs citoyens, la certification de l'identité (les documents de voyage pour les non-citoyens) et les candidatures à l'immigration.

La GRC est devenue partie prenante à un autre programme après la guerre qui consistait à établir les listes de personnes à interner en cas de crise. Elle devait fournir de l'information concernant des particuliers ou des groupes à un comité consultatif de l'internement (dont les membres étaient nommés par le ministère de la Justice) qui décidait qui inscrire sur ces listes. Le programme visait surtout le Parti communiste et d'autres organisations communistes.

À cette époque, le mandat de la GRC en matière de sécurité nationale comprenait un volet d'envergure axé sur les activités des organismes étrangers du renseignement en sol canadien et sur diverses formes de subversion interne. La GRC assurait la surveillance de groupes et de particuliers, adoptant à leur encontre des mesures préventives (dites de contre-ingérence ou d'antisubversion). Elle devait notamment surveiller les diplomates soupçonnés d'être des agents secrets et enquêter sur les personnes soupçonnées d'être des agents secrets œuvrant à long terme. La GRC a appuyé un certain nombre de poursuites intentées en vertu de l'ancienne *Loi sur les secrets officiels*¹² et des décisions gouvernementales de déclarer des diplomates *persona non grata*¹³. De la Seconde Guerre mondiale jusqu'à 1980, il y a eu une vingtaine de mises en accusation aux termes de la *Loi sur les secrets officiels* et 42 diplomates ont été déclarés *persona non grata*.

S'agissant de la subversion interne immédiatement après la guerre, la GRC s'est surtout intéressée aux organisations qu'on croyait d'obédience communiste. Dans les années 60, toutefois, elle s'est penchée de plus en plus sur plusieurs nouvelles menaces perçues envers la sécurité nationale, dont le terrorisme. Bien que présent depuis toujours dans le paysage de la sécurité nationale au Canada (les activités des fénians, par exemple), le terrorisme commençait à prendre de l'ampleur et à inquiéter davantage les Canadiens. Le terrorisme international est devenu de plus en plus préoccupant après l'attentat perpétré aux Jeux

olympiques de Munich en 1972¹⁴, surtout que ceux-ci devaient se tenir à Montréal en 1976. Il existait d'autres menaces perçues : le mouvement séparatiste au Québec et la « nouvelle gauche » représentée par les organisations pacifistes, les mouvements d'étudiants radicaux et certains syndicats.

La GRC a mené de plus en plus d'activités antisubversives expressément conçues pour désorganiser les groupes qu'on tenait pour subversifs. Pour s'acquitter de cette mission, elle privilégiait les renseignements obtenus de sources secrètes (écoute électronique, ouverture du courrier, perquisitions sans mandat, utilisation de renseignements personnels de nature confidentielle). Elle avait également recours à des sources humaines, par exemple des informateurs et des agents d'infiltration.

Au cours de cette période, les activités de la GRC en matière de sécurité nationale continuaient d'impliquer la collecte de grandes quantités d'éléments d'information et de renseignements. La commission McDonald a fait remarquer que très peu de ces données servaient à intenter des poursuites. Elles étaient stockées pour la plupart, puis intégrées à des rapports destinés à différents intervenants, par exemple d'autres services de police et des ministères et organismes fédéraux¹⁵.

La structure de la GRC a continué de se transformer après la guerre. En 1946, la Section du renseignement est devenue la Sous-direction des affaires spéciales qui relevait toujours du directeur de la DEC. En 1950, l'officier responsable de cette sous-direction a commencé à se rapporter directement au commissaire de la GRC; en 1956, il est devenu directeur et la Sous-direction a pris le nom de Service de la sécurité et des renseignements (la Direction I). Cette structure est restée sensiblement la même jusqu'en 1970, alors que le chef de la Direction I est devenu directeur général – niveau équivalant à celui de sous-commissaire – sa direction prenant le nom de Service de sécurité. Comme en témoigne l'évolution de la structure organisationnelle de la GRC, en matière de sécurité nationale la fonction de collecte et d'analyse des renseignements se distinguait de plus en plus de celle d'enquête criminelle.

Le nombre d'employés de la GRC affectés aux questions de sécurité nationale a de nouveau augmenté au cours de cette période. À la fin des années 60, l'effectif s'était multiplié par cinquante. Cependant, il ne se composait pas uniquement de membres réguliers de la GRC. Depuis 1951, les personnes affectées aux questions de sécurité nationale se répartissaient en quatre catégories, dont la plus importante regroupait les membres réguliers de la GRC. Il y avait en outre des gendarmes spéciaux recrutés pour effectuer des enquêtes spécialisées, mais avec un plan de carrière différent de celui des membres réguliers, des fonctionnaires chargés du soutien administratif et un certain

nombre de civils dont le rôle principal était d'analyser l'information et de rédiger des rapports de sécurité.

Jusqu'au milieu des années 60, les Canadiens semblaient en général accepter que les organismes de sécurité nationale accomplissent leur travail en secret sans que l'efficacité ni la légitimité de leurs opérations ne fassent l'objet d'un examen externe. Cette attitude peut s'expliquer en partie par la nature relativement consensuelle et bipartisane des débats sur la sécurité nationale durant la guerre et les premières années de la guerre froide. En 1965, toutefois, deux scandales ont éclaté, devenant rapidement des questions de politique partisane. La mise à pied d'un postier de Vancouver soupçonné d'être un espion soviétique a soulevé un tollé. Puis il y a eu l'affaire Gerda Munsinger, qui impliquait deux ex-ministres dans une relation avec une femme qui aurait eu des liens avec l'espionnage soviétique. Soumis aux pressions considérables du Parlement et des médias, le premier ministre Lester B. Pearson a ordonné la tenue d'une commission d'enquête sur chaque affaire, puis la tenue d'une vaste commission royale sur la sécurité connue sous le nom de commission Mackenzie. Celle-ci avait pour mandat d'examiner :

nos méthodes visant la sécurité nationale en général, afin d'établir tout d'abord si elles répondent aux circonstances actuelles pour la protection de l'État contre toute action subversive et, deuxièmement, si elles sauvegardent suffisamment les droits des individus lors des enquêtes effectuées aux termes de nos méthodes actuelles¹⁶.

La commission Mackenzie a remis son rapport en 1969. Selon une de ses principales recommandations, le Service de sécurité devait être détaché de la GRC et transformé en un « organisme non policier [...] détaché de la Gendarmerie [...] ne possédant aucun pouvoir d'arrestation »¹⁷. La Commission jugeait contre-indiqué qu'un organisme chargé de l'application de la loi soit partie prenante à la collecte de renseignements relatifs à la sécurité nationale, ce travail étant incompatible avec le rôle d'un corps policier ordinaire. Plus précisément, elle se préoccupait de l'amalgame d'un mandat relatif à la collecte du renseignement de sécurité avec les pouvoirs coercitifs d'un service de police. La Commission estimait en outre que le Service de sécurité de la GRC n'avait ni la subtilité ni les capacités d'analyse lui permettant de s'acquitter de façon compétente de sa mission en matière de renseignement de sécurité. Elle était d'avis qu'il fallait confier ce travail à un organisme civil plus subtil et perfectionné et dans une relation plus directe de reddition de comptes au gouvernement. La Commission recommandait également qu'on légifère pour réglementer les techniques d'enquête et de filtrage de sécurité qui portaient atteinte à la vie privée.

La commission MacKenzie a recommandé de créer un comité de révision des questions relatives à la sécurité dont les membres seraient nommés par le gouverneur en conseil, mais « qui ne serait relié en aucune façon à un ministère ou à un organisme de l'État »¹⁸. La principale tâche du Comité consisterait à entendre les appels interjetés par les fonctionnaires, les immigrants et les demandeurs de citoyenneté à qui l'habilitation de sécurité avait été refusée. Le Comité serait habilité à recevoir des rapports périodiques du chef du Service de sécurité et aurait « les pouvoirs voulus afin d'attirer l'attention du premier ministre sur les questions qu'il jugerait être dignes de son intérêt »¹⁹. Il y avait un lien entre cette recommandation et celle voulant que soit créé un service de sécurité civil détaché de la GRC, car l'intégration du Service de sécurité à un service de police était vue comme un obstacle au renforcement de la reddition de comptes, en partie à cause des préoccupations relatives à l'« indépendance policière »²⁰.

Le gouvernement n'a pas donné suite à la plupart des principales recommandations de la commission Mackenzie. Il a notamment rejeté le principe d'un service de sécurité composé uniquement de civils et séparé de la GRC. Il a plutôt opté pour un compromis : le Service de sécurité continuerait à relever de la GRC, mais il s'orienterait « progressivement vers une plus grande autonomie administrative et une composition à majorité civile »²¹.

Il y a eu une certaine évolution vers une « composition à majorité civile » à la fin des années 60 et au début des années 70. Plus particulièrement, des civils ont occupé à tour de rôle le poste de directeur général du Service de sécurité. De 1969 à 1979, la proportion de membres civils du Service de sécurité est passée de 9,9 à 17,2 %. La commission McDonald avait toutefois noté que, pour la plupart, les civils étaient cantonnés dans des emplois subalternes. À la publication de son rapport, aucun civil n'occupait de poste équivalant à celui d'officier. Durant les années 70, bon nombre de membres de la GRC ont pris part à des programmes leur permettant de parfaire leur formation scolaire. Bien que sa composition soit demeurée essentiellement la même au cours de cette période, le Service de sécurité est devenu de plus en plus indépendant du reste de la GRC pour les questions ressortissant aux politiques, au budget et aux opérations.

4.

LA CRISE D'OCTOBRE 1970 ET SES RÉPERCUSSIONS

Tout au long des années 60, le Service de sécurité s'était intéressé au mouvement souverainiste québécois, en particulier à l'aile terroriste qui se livrait à des activités criminelles. En octobre 1970, des cellules du Front de libération

du Québec (FLQ) ont enlevé le délégué commercial de Grande-Bretagne James Cross, puis enlevé et assassiné le ministre québécois du Travail Pierre Laporte. À la demande du gouvernement du Québec, le gouvernement du Canada a invoqué la *Loi sur les mesures de guerre* en raison d'une « insurrection appréhendée », suspendu les libertés civiles normales, mis en détention un certain nombre de personnes sans déposer d'accusations contre elles et sans leur permettre de consulter un avocat, censuré la presse et déclaré certains organismes illégaux rétroactivement.

À la suite de la Crise d'octobre, le gouvernement fédéral a déterminé qu'il lui fallait plus de renseignements sur la nature et l'ampleur du mouvement séparatiste. Il a demandé à la GRC de mettre en œuvre une stratégie « proactive » afin d'obtenir des renseignements pointus au sujet des intentions et des activités des organisations de ce mouvement et de « prévenir » ou de « contrer » les activités perturbatrices. La GRC a réagi en se lançant dans ce que la commission McDonald a décrit comme une campagne de collecte de renseignements, d'infiltration, de harcèlement et d'agitation visant de nombreuses formes du sentiment nationaliste au Québec. Cette campagne a donné lieu à des activités carrément interdites par la loi comme, entre autres interventions notoires, l'incendie d'une ferme en vue d'empêcher la tenue d'une réunion de présumés extrémistes américains et de nationalistes militants, l'entrée par effraction dans les locaux d'une agence de presse montréalaise dite « de gauche » ainsi que le vol et la destruction de dossiers, et l'introduction par effraction dans un bureau du Parti québécois et le vol de listes d'adhérents.

Ces activités de la GRC, qui ont suscité de virulentes critiques, n'étaient pas limitées au Québec ou au FLQ. Des « coups fourrés » du genre, visant particulièrement les groupes de gauche ou radicaux, se sont produits partout au Canada²². La mise au jour dans les médias, durant les années 70, de certains de ces événements et méthodes a suscité des questions concernant la sécurité nationale et le rôle particulier du Service de sécurité de la GRC dans la commission de ces actes illégaux. Les méthodes intrusives semblaient maintenant être utilisées non seulement contre de petits groupes tels que le Parti communiste, alliés à une puissance étrangère hostile comme l'URSS, mais également contre des forces politiques intérieures, une question de nature plus controversée²³.

En 1974, le gouvernement adoptait l'article 16 de la *Loi sur les secrets officiels*. Celui-ci exigeait que la GRC obtienne du solliciteur général²⁴ l'autorisation d'intercepter ou de saisir des communications. Le ministre devait être convaincu que l'interception était « nécessaire pour prévenir ou dépister une activité subversive dirigée contre le Canada ou préjudiciable à la sécurité du

Canada, ou [...] nécessaire pour recueillir des renseignements d'origine étrangère essentiels à la sécurité du Canada ». L'expression « activité subversive » était définie de façon générale et incluait notamment l'espionnage et le sabotage, les activités de renseignement d'origine étrangère visant à réunir des renseignements sur le Canada, les activités visant à opérer un changement de gouvernement au Canada ou ailleurs par la force, la violence ou tout autre moyen criminel, les activités d'une puissance étrangère visant à attaquer le Canada ou à se livrer contre lui à d'autres actes hostiles, les activités d'un groupe de terroristes étrangers visant la perpétration d'actes terroristes au Canada ou contre le Canada.

Pour essayer de répondre aux préoccupations liées à l'absence d'un mandat clair, le Cabinet approuvait, en 1975, les lignes directrices suivantes régissant les activités du Service de sécurité :

- a) Le Service de sécurité de la GRC est autorisé à maintenir la sécurité interne en décelant, surveillant, décourageant, prévenant et contrecarrant les activités de particuliers ou de groupes au Canada et en enquêtant sur eux, lorsqu'il y a des motifs raisonnables ou plausibles de croire qu'ils s'adonnent ou qu'il ont l'intention de s'adonner à :
 - (i) l'espionnage ou le sabotage;
 - (ii) des activités visant à recueillir des renseignements sur le Canada pour le compte de l'étranger;
 - (iii) des activités visant à provoquer un changement gouvernemental au Canada ou ailleurs par la force, la violence ou tout autre acte criminel;
 - (iv) des activités dirigées par une puissance étrangère reliées à une attaque réelle ou éventuelle contre le Canada ou à d'autres actes hostiles envers notre pays;
 - (v) des activités d'un groupe étranger ou national visant à la perpétration d'actes terroristes au Canada ou dirigés contre ce dernier;
 - (vi) l'emploi ou l'encouragement à l'emploi de la force, de la violence ou de tout autre moyen criminel, la provocation ou l'exploitation du désordre populaire, dans le but de prendre part à n'importe laquelle des activités susmentionnées;
- b) le Service de sécurité de la GRC est tenu d'établir un rapport annuel de ses activités à l'intention du Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements;
- c) le solliciteur général doit rédiger un communiqué sur le rôle du Service de sécurité de la GRC et le soumettre au premier ministre²⁵.

On a reproché à ces lignes directrices d'être trop larges et trop vagues. De plus, elles ne traitaient pas des méthodes d'enquête ou de contre-ingérence susceptibles d'être utilisées par le Service de sécurité.

En 1976, le Parti québécois (PQ) qui avait pris le pouvoir au Québec a institué sa propre enquête sur les activités de la police²⁶. On ignorait dans quelle mesure le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du Service de sécurité, faisait la distinction entre la menace envers la sécurité nationale que représentait clairement l'aile terroriste du mouvement souverainiste et la menace envers l'unité nationale que représentait le PQ, un parti démocratique et strictement respectueux des lois. S'il était établi que l'on avait utilisé contre le PQ des méthodes de surveillance illégales, l'affaire sèmerait de sérieux doutes concernant la démocratie libérale dans l'esprit des Canadiens et pas seulement des souverainistes québécois. À la suite de ces événements, les demandes d'assurer une meilleure reddition de comptes et une plus grande transparence dans les activités du Service de sécurité fédéral se sont faites de plus en plus pressantes.

5. LA COMMISSION McDONALD

Créée en juillet 1977, la commission McDonald avait pour mandat d'enquêter sur « certaines activités de la GRC »²⁷. Les aveux de culpabilité d'un membre de la GRC et de membres des forces policières de la ville de Québec et de la ville de Montréal à l'accusation d'introduction par effraction dans les locaux de l'Agence de Presse Libre du Québec ont été la cause immédiate de la création de la Commission. Selon son mandat, celle-ci devait non seulement rédiger un rapport sur les activités de la GRC qui n'étaient pas autorisées par la loi, mais également formuler des recommandations sur la pertinence des lois et des procédures relatives aux activités de la GRC en matière de sécurité nationale.

Au moment de la création de la commission McDonald, les activités du Service de sécurité faisaient l'objet d'une grande préoccupation au sein de la population canadienne. La Commission a entériné le malaise en énumérant une longue liste d'activités non conformes aux normes, inopportunes et illégales de même que de nombreuses entorses aux libertés civiles résultant des méthodes d'enquête clandestines du Service. Selon la Commission, presque que tous ces actes illégaux et irréguliers avaient été commis à l'insu des responsables politiques chargés de la surveillance de la GRC.

La commission McDonald a conclu que le Service de sécurité n'avait pas de mandat précis, de mécanisme de contrôle politique efficace ou de processus d'examen adéquat de ses activités. Elle a critiqué l'amalgame, au sein d'une

même organisation, de responsabilités d'application de la loi et de collecte du renseignement de sécurité. Elle s'est également montrée critique à l'égard du Service de sécurité lui-même qui, selon elle, manquait de subtilité et de capacité d'analyse. Par exemple, le Service était incapable de distinguer la subversion de la dissidence et entretenait un préjugé concomitant contre la gauche²⁸.

La commission McDonald a formulé d'importantes recommandations en vue de la refonte de l'organisme du renseignement de sécurité. Ces recommandations s'articulaient autour des éléments suivants : énoncé d'un mandat clair à l'intention du Service de sécurité; établissement de lignes directrices limpides concernant les activités opérationnelles du Service; mise en œuvre de politiques en matière de personnel (gestion, recrutement, etc.) appropriées à un tel organisme; et élaboration de structures et de procédures adaptées afin que l'entité responsable du renseignement de sécurité demeure sous la direction et le contrôle du gouvernement (y compris de mécanismes parlementaires et non parlementaires d'examen et de surveillance)²⁹.

La recommandation déterminante et vraisemblablement la plus significative avait trait à l'établissement d'un service de sécurité détaché de la GRC. Les commissaires étaient fermement convaincus que l'organisme chargé de collecter des renseignements de sécurité ne devait pas détenir aussi les pouvoirs coercitifs d'un service de police – la commission Mackenzie avait déjà exprimé cette préoccupation. La commission McDonald justifiait comme suit sa recommandation que l'organisme responsable du renseignement de sécurité ne devrait pas être autorisé à appliquer lui-même les mesures de sécurité :

Tout d'abord, ainsi que nous l'avons expliqué à la Partie III, il est inacceptable que le Canada se serve d'un service secret de renseignements pour faire directement tort à des citoyens canadiens. Il reste que rien n'empêche un corps de police ou un ministère d'utiliser les renseignements fournis par le service pour faire respecter une loi ou prendre des mesures présentant un risque pour la sécurité à l'endroit d'une personne. En second lieu, nous sommes d'avis que la liberté des Canadiens serait mieux protégée si l'application des mesures de sécurité n'incombait pas à l'organe chargé essentiellement de recueillir des renseignements sur les menaces à cette sécurité. Confier la responsabilité administrative de l'application de ces mesures à des organes autres que le service de renseignements pour la sécurité aurait l'effet souhaitable d'équilibrer les pouvoirs et d'éviter le danger qu'en matière de sécurité le service ne soit à la fois juge et exécutant³⁰.

La Commission justifiait également cette recommandation notamment de la façon suivante :

(i) *Les politiques appropriées en matière de gestion et de personnel* : Dans l'esprit de la Commission, la structure de gestion de la GRC était nuisible à celle proposée pour un organisme amélioré du renseignement de sécurité. Elle préconisait le recrutement de personnes plus mûres, plus expérimentées et plus instruites; un nouveau régime d'avancement professionnel, un style de gestion plus ouvert et moins autoritaire ainsi que des méthodes de formation et de perfectionnement sensiblement différentes. Pareille façon de voir allait à l'encontre de l'approche et de la structure autoritaire, de type militaire, qui semblait inscrite dans la nature même de la GRC. Certes, la coexistence de deux structures de gestion très différentes au sein d'une même organisation était possible, mais la Commission concluait que pareil arrangement serait sans doute source de conflits préjudiciables au Service de sécurité beaucoup plus petit³¹.

(ii) *La direction et le contrôle par le gouvernement* : Un grand objectif de la réforme suggérée par la commission McDonald visait à améliorer la direction et le contrôle exercés sur la fonction de renseignement de sécurité par d'autres instances de l'appareil gouvernemental, y compris le Parlement, le ministre responsable, d'autres membres du Cabinet et de hauts fonctionnaires de différents ministères et organismes. On avait deux motifs de penser qu'il y aurait une meilleure surveillance si la fonction de renseignement de sécurité relevait d'un organisme distinct.

Premièrement, les deux organismes avaient plusieurs similitudes (dont la nécessité d'un encadrement ministériel en ce qui concerne les questions stratégiques, l'affectation des ressources et les mécanismes de liaison), mais comme le signalait le rapport il y avait une différence fondamentale : le degré de participation du ministre et d'autres hauts responsables aux décisions concernant les personnes et les groupes sur lesquels faire enquête ainsi que la façon de mener les enquêtes. La Commission concluait que dans le cas d'un service de renseignement de sécurité, le ministre devait prendre une part active à ces décisions vu les répercussions que celles-ci peuvent avoir sur le système du gouvernement du Canada et ses rapports avec d'autres pays. Dans le cas d'un corps de police, les ministres et les hauts fonctionnaires ne devraient participer aux décisions concernant l'à-propos et l'orientation des enquêtes qu'à titre consultatif et uniquement lorsque l'affaire risque d'avoir de graves répercussions sur les politiques³².

Deuxièmement, la commission McDonald a indiqué qu'« il ne sera pas facile de changer quoi que ce soit à l'autonomie relative et malsaine dont la GRC a joui de tout temps vis-à-vis des gouvernements »³³. La Commission estimait que, même au regard des tâches policières, la GRC devait être plus comptable au gouvernement, notamment pour les grandes questions stratégiques et les approches générales. On croyait à l'existence au sein de la GRC, à ce moment-là, d'une résistance considérable au renforcement de la reddition de comptes. Cette culture nuirait à l'instauration d'une plus grande responsabilité du côté du renseignement de sécurité.

- (iii) *La confiance dans la GRC* : La commission McDonald a exprimé l'avis que les actes discutables mis au jour – les faits et gestes attribués tant aux membres du Service de sécurité qu'à ceux de la Direction des enquêtes criminelles – « ont érodé la confiance des Canadiens et de leurs gouvernements dans la Gendarmerie »³⁴. Le rapport reconnaissait que le commissaire de la GRC et bien d'autres au sein du corps policier ne ménageaient pas leurs efforts pour regagner la confiance perdue, mais il s'en dégageait le sentiment qu'il faudrait du temps pour y parvenir.
- (iv) *Vers l'établissement d'un système de contreponds mutuel entre la GRC et le Service de sécurité* : Enfin, on espérait qu'en héritant chacune des responsabilités inhérentes à un volet (collecte du renseignement de sécurité d'une part, application de la loi de l'autre), les deux entités se feraient mutuellement contreponds. Il importe de noter que la commission McDonald recommandait également de ne pas investir le service de renseignement de sécurité du pouvoir d'appréhender et des droits de perquisition et de saisie, et que des policiers accompagnent les membres du service de renseignement de sécurité à l'occasion d'entrées subreptices autorisées par les tribunaux. On croyait que cette répartition des responsabilités créerait entre les deux organismes une interdépendance qui leur donnerait la possibilité de se surveiller l'un l'autre. On imaginait en outre que la nouvelle donne permettrait au ministre d'évaluer en parallèle deux systèmes distincts³⁵.

La commission McDonald a recommandé trois formes de « contrôle externe » de l'organisme du renseignement de sécurité proposé. La première est la surveillance judiciaire. La Commission recommandait que la Cour fédérale soit partie prenante aux décisions concernant l'accès à des renseignements confidentiels et le recours à des méthodes de surveillance rapprochée comme l'écoute électronique, l'interception du courrier et les entrées subreptices³⁶. Elle

préconisait également la création d'une commission d'appel de la sécurité associée à la Cour fédérale et expressément chargée d'entendre les appels en matière de filtrage sécuritaire³⁷.

La deuxième forme de contrôle externe suggérée était un conseil consultatif de la sécurité et du renseignement qui serait un organisme de révision indépendant. On estimait qu'un tel organisme s'imposait en raison de la nature très secrète de nombreuses opérations entourant le renseignement de sécurité nationale et des répercussions éventuelles de celles-ci sur les libertés civiles de citoyens qui font l'objet d'enquêtes relatives à la sécurité nationale. Comme le rapport le mentionne :

Lorsqu'il s'agit d'affaires courantes, l'homme de la rue sait quelles mesures le gouvernement a prises à son endroit et peut décider d'en contester la justesse ou la légalité. Mais dans le cas d'enquêtes de sécurité dont il craint qu'elles n'empiètent sur sa vie privée ou ne portent atteinte à sa liberté politique, il n'a aucun moyen de savoir si on le soupçonnait de poser un danger pour la sécurité et si l'enquête a été menée dans la légalité et de façon acceptable³⁸.

Les « fonctions principales [du Conseil consultatif] consisteraient à s'assurer en permanence que les opérations de renseignements et de sécurité sont légales, moralement acceptables et conformes au mandat établi dans la loi »³⁹. Le Conseil consultatif devrait faire rapport de façon régulière au solliciteur général et, au moins une fois par an, à un comité parlementaire. Il devrait se pencher sur l'interprétation du mandat conféré par la loi à l'organisme du renseignement de sécurité; la mise en œuvre de lignes directrices et de directives administratives; la coordination d'un système de contrôle des techniques intrusives de recherche de renseignements; et les rapports avec d'autres services⁴⁰. La commission McDonald recommandait en outre que les examens du Conseil consultatif aient lieu après coup, en partie pour mieux assurer l'indépendance de l'organisme. Elle faisait remarquer que s'il devait approuver les opérations avant qu'elles n'aient lieu, le Conseil serait mêlé aux activités du service. L'examen du Conseil consultatif devait s'étendre à toutes les organisations chargées par le gouvernement fédéral de recueillir des renseignements par des moyens clandestins, à l'exception de la GRC⁴¹.

En troisième lieu, la commission McDonald recommandait la création d'un comité parlementaire qui encadrerait le service de renseignements de sécurité. Ce comité aurait pour principale fonction « d'examiner soigneusement les activités du service de renseignements pour la sécurité afin de d'assurer qu'il respecte les intentions du législateur énoncées dans la Charte »⁴². Contrairement au Conseil consultatif, « le comité parlementaire devrait se préoccuper tout

autant de l'efficacité du service de renseignements pour la sécurité que de la légalité et de la justification de ses activités »⁴³. On suggérait de limiter à 10 le nombre de membres qui représenteraient les principaux partis politiques, et de s'efforcer d'assurer la continuité de sa composition pendant un laps de temps raisonnable. On recommandait aussi que toutes les séances du comité se déroulent à huis clos.

La Commission formulait également des recommandations au sujet d'un mécanisme d'examen de la GRC une fois celle-ci délestée de ses attributions en matière de renseignements de sécurité. Elle prônait la création du Bureau de l'inspecteur des pratiques policières qui agirait comme un commissaire aux plaintes⁴⁴. Le Bureau aurait deux fonctions : il aurait le pouvoir dans « des circonstances exceptionnelles » de faire enquête sur des plaintes alléguant des méfaits de la GRC et de faire des recommandations au solliciteur général; et il devrait exercer un suivi des propres enquêtes de la GRC sur les allégations d'inconduite et évaluer la procédure de traitement des plaintes par la GRC. Le Bureau de l'inspecteur des pratiques policières relèverait directement du solliciteur général⁴⁵.

La commission McDonald n'a pas recommandé qu'on écarte totalement la GRC de toute fonction touchant à la sécurité nationale. Elle entrevoyait un système où le service de renseignement de sécurité proposé serait le premier responsable de la collecte de renseignements, mais où la GRC jouerait un rôle de soutien (l'exécution de mandats, par exemple). La GRC conserverait ses responsabilités en matière de prévention du crime, ainsi que d'enquêtes et d'arrestations des criminels dans le domaine de la sécurité nationale. Il n'a jamais été question, dans le rapport de la commission McDonald, d'un rôle de collecte de renseignements pour la GRC qui trouverait sa source dans les responsabilités de cette dernière en matière de prévention du crime et d'appréhension des criminels.

6. DE 1984 À 2001

6.1 LA VUE D'ENSEMBLE

Suite aux recommandations de la commission McDonald, le gouvernement du Canada a reconnu qu'il ne convenait pas d'amalgamer au sein d'un seul organisme l'application de la loi et la collecte du renseignement de sécurité. En 1984, le Parlement a donc adopté la loi (*Loi sur le SCRS*) créant le Service canadien du renseignement de sécurité, une organisation civile n'ayant pas le

pouvoir de mener des enquêtes criminelles ni d'intenter des poursuites. Son mandat et ses activités sont décrits en détail au chapitre V. En gros, le SCRS a l'obligation de recueillir, au moyen d'enquêtes ou autrement, dans la mesure strictement nécessaire, et d'analyser et de conserver les informations et les renseignements sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada. Le SCRS peut fournir des conseils à un ministre sur les questions de sécurité du Canada, ou transmettre des informations à un ministre sur des questions de sécurité ou des activités criminelles dans la mesure où ces conseils et informations sont en rapport avec l'exercice par ce ministre des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés par la *Loi sur la citoyenneté* ou la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Le SCRS peut aussi prêter son assistance au ministre de la Défense nationale ou au ministre des Affaires étrangères, dans les limites du Canada, à la collecte d'informations ou de renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités d'un État étranger ou d'un groupe d'États étrangers ou d'une personne qui n'est ni un citoyen canadien ni un résident permanent du Canada ni une personne morale constituée en vertu d'une loi fédérale ou provinciale.

La sécurité nationale n'a pas été confiée à la compétence exclusive du SCRS. En même temps que la *Loi sur le SCRS*, le gouvernement adoptait en effet la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*⁴⁶ qui conférait à la GRC la responsabilité première de d'application de la loi en matière de sécurité nationale. La menace terroriste étant de plus en plus préoccupante, d'autres ministères et organismes ont été investis de rôles dans le domaine. La situation actuelle de la sécurité nationale au Canada est décrite au chapitre V.

Au présent point, j'examine les activités de la GRC en matière de sécurité nationale entre la création du SCRS et les événements du 11 septembre 2001. Il est utile de voir cette période comme le fondement du rôle que la GRC joue à l'heure actuelle dans le domaine de la sécurité nationale et dont je discute longuement au chapitre IV. Le point comprend une introduction à la GRC à l'ère du SCRS; un examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale après la création du SCRS; un examen de l'application de la loi axée sur le renseignement; une description de l'organisation des activités de la GRC en matière de sécurité nationale avant le 11 septembre 2001; une description de la relation entre la GRC et le SCRS; et une brève discussion sur l'affaire de sécurité nationale la plus notoire durant cette période : les attentats à la bombe contre Air India en 1985.

6.2

LA GRC À L'ÈRE DU SCRS

La *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (Loi sur la GRC)*⁴⁷ crée la Gendarmerie et autorise son établissement comme force de police pour le Canada. L'article 4 de la Loi précise que la GRC peut être employée aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du Canada.

En raison de la Constitution du Canada⁴⁸, de l'évolution de la Gendarmerie au cours des ans, de diverses lois fédérales⁴⁹ et d'accords en vertu desquels des provinces, territoires, municipalités et collectivités autochtones s'en remettent à la GRC pour leur service de police, les fonctions de la Gendarmerie consistent aujourd'hui en une mosaïque d'activités d'application de la loi.

La GRC a l'obligation inhérente de l'application, dans tous les territoires et provinces du Canada, de toutes les lois fédérales à l'exception de certaines parties importantes du *Code criminel*. Elle veille également au respect de toutes les dispositions du *Code criminel*, ainsi que des lois provinciales et des règlements municipaux, là où les autorités compétentes lui ont confié leurs services de police par contrat. Toutes les provinces (sauf l'Ontario et le Québec), les trois territoires, 197 municipalités et 192 collectivités autochtones ont une entente avec la GRC pour leurs services de police⁵⁰.

La GRC doit s'acquitter d'une longue liste d'obligations qui découlent de nombreuses fonctions législatives et contractuelles. On peut regrouper ces obligations sous six grandes rubriques :

- a) services de police fédérale (y compris la lutte antidrogue, les crimes économiques et les enquêtes relatives à la sécurité nationale);
- b) services de police contractuelle (huit provinces sur dix, les territoires et les municipalités qui ont une entente avec la GRC);
- c) services nationaux de police (y compris les laboratoires judiciaires, les opérations techniques, le Service canadien de renseignements criminels et le Collège canadien de police);
- d) services de police de protection (y compris dans les aéroports et auprès de personnalités canadiennes et étrangères);
- e) services de maintien de la paix dans le monde;
- f) services généraux⁵¹.

L'article 5 de la *Loi sur la GRC* autorise le gouverneur en conseil à nommer un commissaire qui « sous la direction du ministre, a pleine autorité sur la Gendarmerie et tout ce qui s'y rapporte »⁵². La relation entre le ministre et le commissaire a évolué, et les directives que donne aujourd'hui le ministre au

commissaire fixent des lignes directrices et des normes relativement générales. Comme on l'explique dans un document intitulé *Le système des directives*, préparé par le ministre du Solliciteur général en 1984 :

Les directives du solliciteur général fixent les normes à l'intention de la GRC dans certains domaines de l'activité policière. Elles constituent l'un des principaux moyens par lesquels le ministre exerce sa responsabilité à l'égard de la Gendarmerie royale du Canada.

Pour être efficaces, les services de police doivent avoir la confiance et l'appui continu du public. Afin d'assurer le maintien de cette confiance, le solliciteur général doit établir certaines normes qui mettent en équilibre les droits individuels et des pratiques policières efficaces⁵³.

En plus du commissaire, la GRC compte sept sous-commissaires, 24 commissaires adjoints et plusieurs surintendants et inspecteurs, tous nommés par le gouverneur en conseil conformément à la *Loi sur la GRC* ⁵⁴.

La GRC compte plus de 22 000 employés, dont plus de 15 500 membres réguliers, plus de 2 500 civils et environ 4 000 fonctionnaires⁵⁵. La Gendarmerie compte quatre régions, 14 divisions et plus de 750 détachements; sa direction générale est située à Ottawa⁵⁶.

Tout membre ou toute autre personne désignée agent de la paix en vertu du paragraphe 7(1) de la *Loi sur la GRC* a qualité d'agent de la paix partout au Canada, avec les pouvoirs et l'immunité conférés de droit aux agents de la paix. L'article 18 de la *Loi sur la GRC* dispose que, sous réserve des ordres du commissaire, les membres qui ont qualité d'agent de la paix sont tenus :

- de remplir toutes les fonctions des agents de la paix en ce qui concerne le maintien de la paix, la prévention du crime et des infractions aux lois fédérales et à celles en vigueur dans la province où ils peuvent être employés, ainsi que l'arrestation des criminels, des contrevenants et des autres personnes pouvant être légalement mises sous garde;
- d'exécuter tous les mandats – ainsi que les obligations et services s'y rattachant – qui peuvent, aux termes de la *Loi sur la GRC*, des autres lois fédérales ou de celles en vigueur dans une province, légalement l'être par des agents de la paix;
- de remplir toutes les fonctions qui peuvent être légalement exercées par des agents de la paix en matière d'escorte ou de transfèrement de condamnés, ou d'autres personnes sous garde, à destination ou à partir de quelque lieu que ce soit : tribunal, asile, lieu de punition ou de détention, ou autre;
- d'exercer les autres attributions déterminées par le gouverneur en conseil ou le commissaire.

Cette définition des fonctions des agents de la paix ne comprend pas seulement l'application des lois fédérales et provinciales et l'exécution des mandats, mais également le « maintien de la paix » et la « prévention du crime ».

6.3

LES ACTIVITÉS DE LA GRC EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ NATIONALE APRÈS LA CRÉATION DU SCRS

Comme je l'ai mentionné précédemment, la commission McDonald ne recommandait pas dans son rapport que la GRC cesse totalement d'intervenir dans les questions relatives à la sécurité nationale. En donnant suite à un bon nombre des recommandations formulées, le gouvernement a fait en sorte que la GRC continue à jouer un rôle important en matière de sécurité nationale. Le SCRS a été créé pour exercer la fonction de collecte du renseignement de sécurité nationale qu'exerçait le Service de sécurité, mais la GRC demeurerait chargée de l'application de la loi en matière de sécurité nationale. La *Loi sur les infractions en matière de sécurité* a été le premier texte législatif à définir explicitement ce rôle.

La même année où il a adopté la *Loi sur le SCRS* portant création d'un organisme civil du renseignement au Canada, le gouvernement a aussi adopté la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. L'article 6 de cette loi dispose que les agents de la GRC « ont la responsabilité première d'exercer les fonctions attribuées aux agents de la paix » à l'égard des infractions découlant d'« activités constituant des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la [*Loi sur le SCRS*]⁵⁷ ou lorsque « la victime de l'infraction présumée est une personne jouissant d'une protection internationale au sens de l'article 2 du *Code criminel* ». Ainsi la loi reconnaissait que la GRC, à titre de force policière fédérale, et non de force policière municipale ou provinciale, devait avoir la responsabilité première d'enquêter sur de telles infractions criminelles.

Dans la définition de menaces envers la sécurité du Canada établie dans la *Loi sur le SCRS*, il est question de sabotage, d'espionnage, d'activités influencées par l'étranger, d'actions de nature clandestine, de menace ou d'utilisation de violence grave et d'actions cachées qui visent à saper le régime de gouvernement établi. Compte tenu de cette définition, de nombreuses infractions pourraient être considérées comme des crimes contre la sécurité nationale. La liste comprend le sabotage (article 52 du *Code criminel*); l'espionnage; les communications illicites avec un État étranger; et l'hébergement d'espions (articles 3, 4 et 8 respectivement de l'ancienne *Loi sur les secrets officiels*)⁵⁸. De plus, des infractions telles que la trahison, la conspiration ou le fait de prononcer

des paroles séditieuses (articles 46 et 61 du *Code criminel*), bien que faisant rarement l'objet d'accusations, pourraient constituer des infractions à la sécurité nationale. Des infractions qui normalement ne constitueraient pas des infractions à la sécurité nationale pourraient le devenir dans certaines circonstances. Par exemple, la menace ou l'utilisation de violence grave contre des personnes ou des biens pourraient englober un vaste éventail d'infractions aux termes du *Code criminel* concernant la sécurité aérienne et maritime, les explosifs, l'enlèvement, le meurtre, les méfaits et l'incendie criminel. Les activités influencées par l'étranger et de nature clandestine qui impliquent le fait de proférer des menaces, contrairement à l'article 264.1 du *Code criminel*, pourraient constituer aussi des infractions à la sécurité nationale. La responsabilité première de la GRC d'appliquer la loi lorsque la victime est une « personne jouissant d'une protection internationale »⁵⁹ peut comprendre aussi plusieurs infractions.

Avant l'adoption de la *Loi antiterroriste* à la fin de 2001, les pouvoirs de la GRC eu égard aux infractions relatives à la sécurité nationale correspondaient en grande partie à ses pouvoirs concernant ses autres responsabilités. Comme je l'ai indiqué précédemment, l'article 18 de la *Loi sur la GRC* dispose que les membres de la GRC sont tenus d'appliquer des lois et d'exécuter des mandats, ainsi que d'assurer le « maintien de la paix » et la « prévention du crime ».

Même avant l'adoption de la *Loi antiterroriste*, la GRC et d'autres forces policières pouvaient exercer une vaste gamme de pouvoirs dans le cadre d'enquêtes criminelles, y compris d'enquêtes sur des menaces envers la sécurité du Canada. L'un des plus importants dans ce dernier contexte est celui d'utiliser la surveillance électronique. En vertu de la partie VI du *Code criminel*, la police peut dans certaines circonstances obtenir un mandat autorisant l'interception de communications privées. Normalement, la demande afférente doit démontrer « si d'autres méthodes d'enquête ont ou non été essayées, si elles ont ou non échoué, ou pourquoi elles paraissent avoir peu de chance de succès, ou si, étant donné l'urgence de l'affaire, il ne serait pas pratique de mener l'enquête relative à l'infraction en n'utilisant que les autres méthodes d'enquête »⁶⁰. Comme on le verra, la *Loi antiterroriste* a modifié cette exigence.

En plus des dispositions précises autorisant la surveillance électronique selon la partie VI du *Code criminel*, il existe également une grande variété de pouvoirs de perquisition en vertu de la partie XV du *Code criminel*, à savoir l'exécution de mandats de perquisition, les mandats de perquisition visant l'arrestation d'une personne dans un logement, les mandats visant à acquérir un échantillon d'ADN et les dispositions permettant de façon générale aux tribunaux d'autoriser les techniques ou procédures d'enquête qui constitueraient autrement une perquisition ou une saisie déraisonnable. En général, les

mandats sont accordés après démonstration sous serment qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'un acte criminel a été commis et que la perquisition permettra d'en recueillir la preuve. Des pouvoirs limités de perquisition sans mandat dans des circonstances urgentes où il n'est pas possible d'obtenir un mandat sont reconnus à la fois dans le *Code criminel* et dans la jurisprudence sur la *Charte des droits et libertés*. Il y a d'autres pouvoirs policiers, par exemple le pouvoir d'arrestation sans mandat⁶¹ et d'obtenir des mandats, et la capacité d'exiger des engagements de ne pas troubler l'ordre public⁶². Comme on le verra, la *Loi antiterroriste* accroît la capacité d'obtenir des engagements.

En 2001, le *Code criminel*⁶³ a été modifié afin de donner aux fonctionnaires publics, y compris les douaniers et les policiers, le pouvoir de commettre un acte ou une omission qui constituerait par ailleurs une infraction. Le fonctionnaire public est justifié de ce faire s'il agit dans le cadre soit d'une enquête relative à des activités criminelles ou à une infraction à une loi fédérale, soit du contrôle d'application d'une telle loi, s'il est désigné par un fonctionnaire supérieur compétent et s'il croit, pour des motifs raisonnables, que la commission de l'acte ou de l'omission est, par rapport à la nature de l'infraction ou des activités criminelles faisant l'objet de l'enquête, juste et proportionnelle dans les circonstances⁶⁴. Le fonctionnaire n'est justifié de commettre un acte qui entraînerait vraisemblablement la perte de biens ou des dommages importants à ceux-ci que s'il y est autorisé par un fonctionnaire supérieur. Il y a aussi des dispositions à l'intention de fonctionnaires publics ordonnant à des tiers de commettre des actes criminels. Ces dispositions précisent toutefois qu'elles n'ont pas pour effet de justifier une personne de causer volontairement, ou par négligence criminelle, des lésions corporelles à une personne ou la mort de celle-ci, de tenter volontairement de quelque manière d'entraver, de détourner ou de contrecarrer le cours de la justice et de commettre un acte qui porte atteinte à l'intégrité sexuelle d'une personne⁶⁵.

Cette disposition prévoit plusieurs mécanismes de reddition de comptes si ce n'est l'exigence d'un mandat judiciaire qui est généralement obligatoire pour procéder à des perquisitions et à des saisies, ainsi qu'à l'utilisation de la surveillance électronique. Le fonctionnaire public qui commet un acte ou une omission doit, dans les meilleurs délais après la commission, présenter au fonctionnaire supérieur compétent un rapport écrit (article 25.2). Chaque année, l'autorité compétente doit publier un rapport (article 25.3). Le fonctionnaire supérieur qui a reçu le rapport doit aviser par écrit dans les meilleurs délais, dans l'année suivant la commission, la personne dont les biens, de ce fait, ont été détruits ou ont subi des dommages importants (article 25.4), à moins que le ministre responsable de la GRC n'estime que l'avis prévu

compromettra une enquête en cours et la confidentialité de l'identité d'un fonctionnaire public ou d'un informateur, mettra en danger la vie ou la sécurité d'une personne, portera atteinte à une procédure judiciaire ou sera contraire à l'intérêt public.

6.4

L'APPLICATION DE LA LOI AXÉE SUR LE RENSEIGNEMENT

Comme je l'ai mentionné précédemment, la commission McDonald entrevoyait dans son rapport une distinction claire et nette entre la fonction de renseignement de sécurité (la responsabilité du SCRS) et celle de l'application de la loi (la responsabilité de la GRC et d'autres forces policières). Toutefois, force est de constater que les deux fonctions se chevauchent encore sensiblement. Un élément important de ce chevauchement a été l'adoption par la GRC de l'approche de l'application de la loi axée sur le renseignement.

L'application de la loi axée sur le renseignement découle principalement d'une nouvelle approche à l'activité policière mise au point dans les années 80 et 90, connue sous le nom de programme de police communautaire. Ce programme visait l'établissement de meilleures relations avec les communautés dans lesquelles évoluait la GRC et leur mise à contribution pour la résolution des problèmes. Il a suscité une modification générale de l'approche adoptée jusque-là et de la formation des policiers de première ligne (l'accent reposant sur le travail au sein de la collectivité, sur la recherche d'informations au sujet des besoins de celle-ci et sur la résolution des problèmes), le but ultime étant de prévenir les crimes plutôt que de réagir à leur commission⁶⁶.

Il est rapidement devenu évident que pour que le programme de police communautaire puisse fonctionner efficacement, il fallait que la GRC mette sur pied une banque d'informations accessible pour baliser ses activités de résolution de problèmes et de prévention du crime. Des événements comme la crise d'Oka, à l'été 1990, ont fait ressortir le caractère impératif de meilleurs renseignements, l'idée faisant son chemin que la GRC avait été prise par surprise⁶⁷. Comme on l'indique dans le *Guide de mise en œuvre, Programme des renseignements criminels* (1991) de la GRC :

Jusqu'à présent, l'absence de capacités améliorées dans le domaine du renseignement stratégique et tactique au sein de la GRC a influé grandement sur l'aptitude de la GRC à évaluer correctement et à prévenir la criminalité organisée, les crimes graves ou reliés à la sécurité nationale au Canada, ou encore les crimes à l'étranger qui touchent le Canada. En conséquence, on n'a pas pu élaborer une stratégie de contrôle de la criminalité plus efficace, laquelle aurait une incidence

mesurable sur la réduction des conséquences graves de la criminalité sur la société canadienne⁶⁸.

Vers la fin des années 90, on a baptisé la nouvelle approche à l'activité policière d'application de la loi axée sur le renseignement.

L'idée directrice de l'application de la loi axée sur le renseignement est relativement simple. Le site Internet de la GRC l'explique ainsi :

On s'accorde généralement sur le fait que du point de vue le plus fondamental, l'application de la loi axée sur le renseignement comprend la cueillette et l'analyse de l'information afin de créer un produit fini en matière de renseignements, destiné à faciliter le processus de prise de décision des policiers, aux niveaux tactiques et stratégiques. C'est un modèle d'application de la loi en vertu duquel les renseignements servent de guide au cours des opérations plutôt que le contraire. C'est un concept innovateur et c'est même, selon certaines normes, radical, mais il est fondé sur la notion que la tâche principale des policiers est de prévenir et de découvrir les crimes, plutôt que d'y réagir⁶⁹.

L'application de la loi axée sur le renseignement s'est étendue à l'ensemble de la GRC et n'est pas réservée à un type particulier d'activité criminelle⁷⁰. Cette approche est d'ailleurs utilisée par la plupart des grandes forces policières de l'Occident⁷¹. À mon avis, cette approche est liée, tant du point de vue logique que pratique, avec les services policiers et, comme je l'ai indiqué dans le rapport de l'enquête sur les faits, a représenté une réaction importante et raisonnable à l'égard des activités criminelles de plus en plus complexes et sophistiquées sur lesquelles la GRC doit enquêter. Toutefois, dans le contexte de la sécurité nationale, l'approche de l'application de la loi axée sur le renseignement a fait que la GRC s'est de nouveau livrée à des activités très semblables à celles que mène le SCRS, bien que l'objectif ultime soit fort différent. Comme le gouvernement le faisait remarquer en 1991 dans le rapport *Maintenir le cap : La sécurité nationale dans les années 90* :

[TRADUCTION]

Les deux entités ont recours à des techniques et méthodes d'enquête semblables pour obtenir des renseignements sur les activités de particuliers ou de groupes, la GRC pour être en mesure de prévenir la perpétration d'actes criminels ou de porter des accusations, le SCRS pour être à même de renseigner le gouvernement quant aux menaces potentielles⁷².

L'objectif ultime de collecte de renseignements par la GRC étant différent, elle a adopté l'expression « renseignements criminels », à distinguer des

« renseignements de sécurité » qui intéressent le SCRS⁷³. Le renseignement criminel est lié à des activités de nature criminelle, et il est recueilli pour étayer les enquêtes afin de prévenir, voire de décourager un acte criminel ou d'arrêter un criminel. Le renseignement de sécurité s'entend des informations liées aux menaces envers la sécurité du Canada qui sont recueillies dans le but de conseiller le gouvernement⁷⁴.

Il semble toutefois évident que, dans le contexte de la sécurité nationale, les mêmes données peuvent ressortir à la fois au renseignement criminel et au renseignement de sécurité, et il est clair que les deux types de renseignements peuvent être recueillis et analysés de la même façon⁷⁵. En outre, bien que le « renseignement criminel » soit recueilli pour que la GRC s'acquitte de son mandat en matière criminelle, il se peut que la relation entre la collecte de renseignements et une poursuite criminelle soit assez lointaine. Par exemple, la GRC fait la distinction entre la recherche de renseignements et le travail d'enquête courant. La GRC mentionne ce qui suit dans son *Guide du programme des renseignements criminels* :

On ne doit pas confondre l'élaboration de renseignements avec le travail d'enquête courant. Même si ces deux types de travail présentent des points communs, ils ne sont pas étroitement reliés dans le domaine de l'application de la loi. Les rapports d'enquête sont axés sur la preuve, alors que les rapports de renseignements fournissent des indices – quelles sont les capacités, les faiblesses, les limites et les intentions des organisations criminelles ou des criminels⁷⁶?

Ainsi, l'objet de la collecte de renseignements de sécurité et de celle de renseignements criminels n'est sans doute pas le même, mais dans la pratique il peut être difficile de les départager. Dans le rapport de l'enquête sur les faits, je mentionne que, bien qu'il convienne que la GRC poursuive son approche dite de l'application de la loi axée sur le renseignement, il est essentiel que ce faisant elle reste dans le cadre de son mandat d'application de la loi. L'objet de la collecte de renseignements n'étant pas toujours clair, il importe que les fins d'application de la loi pour lesquelles la GRC collecte des renseignements soient respectées.

6.5

L'ORGANISATION DES ACTIVITÉS DE LA GRC EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ NATIONALE AVANT LE 11 SEPTEMBRE 2001

Après la création du SCRS, la GRC a procédé à plusieurs changements organisationnels en ce qui touche à son mandat en matière de sécurité nationale. En 1988, elle a mis sur pied, à la Direction générale, la Direction des enquêtes

relatives à la sécurité nationale (DESN) et la Sous-direction des opérations relatives à la sécurité nationale (SDOSN). Les objectifs visés étaient d'offrir un savoir-faire et des ressources spécialisées pour les enquêtes portant sur des infractions ayant une dimension de sécurité nationale, et des services d'enquête et connexes aux responsables des services de protection (y compris les représentants du gouvernement et les personnes jouissant d'une protection internationale). Des sections des enquêtes relatives à la sécurité nationale (SESN), chargées des aspects opérationnels des enquêtes relatives à la sécurité nationale, ont été mises sur pied en 1988. Dès le départ, elles étaient astreintes à une reddition de comptes centralisée⁷⁷.

En 1991, on créait la Direction des renseignements criminels (DRC) dans le but de favoriser la nouvelle approche d'application de la loi axée sur le renseignement. Son énoncé de mission est ainsi rédigé :

Le rôle de la Direction des renseignements criminels est d'offrir un programme national de gestion des renseignements criminels, lequel permettra à la GRC de découvrir et de prévenir les crimes graves ou liés à la sécurité nationale au Canada ou à l'étranger qui touchent le Canada⁷⁸.

La création de la DRC a exigé la réorganisation des fonctions liées à la sécurité nationale. Tous les services de la Direction générale étant parties prenantes au mandat de la GRC en matière de sécurité nationale ont été rattachés à la DRC. Celle-ci comportait une sous-section des infractions en matière de sécurité qui était chargée de coordonner les enquêtes portant sur des infractions relatives à la sécurité nationale. De même, chaque division comptait une section de renseignements criminels ayant pour rôle de réunir les divers éléments d'information dans la province et de communiquer ceux-ci à la Direction générale.

L'établissement de la DRC, en 1991, s'est assorti d'un volet important : la mise sur pied du Système de renseignements protégés sur la criminalité (SRPC) qu'on décrira en détail au chapitre IV. Le SRPC est une base de données centralisée qui sert uniquement aux informations et renseignements ayant trait à la sécurité nationale. En raison justement de cette caractéristique, tous les éléments d'information contenus dans le SRPC sont classifiés par la GRC et l'accès au système est strictement réservé aux membres du personnel qui ont la cote de sécurité exigée et qui ont besoin de le consulter pour exercer leurs fonctions.

6.6

LA RELATION AVEC LE SCRS

La GRC a établi sa relation avec le SCRS dans les années 80 et 90. En juillet 1984, une directive ministérielle décrivait la relation attendue entre les deux organismes. En août 1986, une autre directive créait le programme d'agents de liaison qui devait faciliter la communication et la coordination entre les deux organisations. Ce programme prévoyait la nomination de personnes-ressources de l'une des organisations au sein de l'autre. En 1986, le ministre approuvait un protocole d'entente (PE) régissant la coopération entre la GRC et le SCRS, y compris l'échange de renseignements ayant trait à l'application de la loi⁷⁹. Encore aujourd'hui, la relation entre la GRC et le SCRS est régie par le PE (modifié en 1991) et les dispositions législatives pertinentes⁸⁰.

Le PE établit les principes directeurs suivants :

- la GRC se fiera au renseignement de sécurité du SCRS concernant les infractions à la sécurité nationale;
- le SCRS fournira à la GRC des renseignements relatifs aux responsabilités de celle-ci en matière d'exécution de la loi et de sécurité préventive⁸¹;
- la GRC fournira au SCRS de l'information pertinente quant au mandat du SCRS;
- la GRC sera le principal destinataire de renseignements de sécurité relatifs aux infractions à la sécurité nationale;
- la GRC et le SCRS se consulteront en ce qui a trait à la tenue d'enquêtes sur la sécurité nationale;
- la GRC et le SCRS mèneront des enquêtes de sécurité en conformité avec les lignes directrices, les normes et les instructions du solliciteur général.

La partie I du PE traite de l'échange d'informations et de renseignements, en particulier des types de données qui seront échangées. La partie II traite de l'assistance et du soutien opérationnel, notamment de l'aide à offrir pour ce qui touche les événements spéciaux, les évaluations de sécurité, les services aériens, la sécurité préventive, les services photographiques, la liaison avec l'étranger et la gestion des incidents. Lorsqu'il arrive que le SCRS n'est pas en mesure de suffire à ses besoins, la GRC fournit une aide en matière d'enquête, en assurant la surveillance par exemple⁸².

La partie III du PE décrit certains principes et mécanismes censés faciliter la coopération en matière d'échange de renseignements. On y énonce plus précisément quatre principes :

- a) Tout matériel, information ou documentation fourni en vertu du présent protocole d'entente sera complètement protégé et toute réserve quant à leur communication imposée par une des parties sera respectée dans la mesure prévue par la loi.
- b) Les dossiers d'enquête sur la sécurité nationale seront gardés à part des autres dossiers d'enquête et leur accès sera strictement régi par le principe du « besoin de savoir ».
- c) Sous réserve des exigences des tribunaux, l'information fournie par l'une des deux parties ne sera pas utilisée afin d'obtenir des mandats de perquisition ou des autorisations en vue d'intercepter des communications privées, et ne sera pas employée comme preuve lors de poursuites judiciaires ou communiquée à des procureurs de la Couronne ou à tout autre tiers, sans l'approbation préalable expresse de la partie qui a fourni l'information.
- d) Le PE ne sera pas interprété comme forçant l'une ou l'autre des parties à révéler l'identité de ses sources ou de l'information provenant de tiers et faisant l'objet de réserves.

Ces principes tiennent compte du caractère secret du renseignement de sécurité nationale; ils traduisent aussi la nécessité de protéger l'identité des sources et de respecter les conditions régissant la communication de renseignements fournis par des services étrangers si on veut assurer la pérennité des sources d'information. Ils laissent entendre aussi que le gros des renseignements de sécurité (à tout le moins ceux qui sont fournis par le SCRS) ne sera jamais utilisé en preuve devant les tribunaux.

Enfin, le PE prévoit un programme d'agents de liaison et un comité de liaison. Le programme d'agents de liaison a été remplacé par un programme d'échanges qui prévoit le détachement de membres du personnel. Ces programmes de liaison et d'échanges visent à favoriser la coopération en ce qui concerne les éléments suivants : recherche et échange d'informations et de renseignements; assistance opérationnelle; enquêtes ciblant des intérêts communs; et mise en place d'opérations combinées.

6.7

L'AFFAIRE AIR INDIA EN 1985

Avant de passer aux changements que le gouvernement a apportés à son approche en matière de sécurité nationale après les attentats terroristes du 11 septembre 2001, il est important de mentionner le plus notable événement à se produire au plan de la sécurité nationale entre la création du SCRS et le 11 septembre 2001, soit l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India. Cet attentat a fait 329 victimes et il est demeuré, jusqu'au 11 septembre 2001, le pire acte terroriste au monde dans le domaine de l'aviation. Deux autres personnes ont été tuées à Narita, au Japon, lorsqu'une bombe placée sur un vol d'Air India en provenance de Vancouver a explosé. Comme Bob Rae l'a déclaré récemment dans son rapport : « [...] l'attentat à la bombe contre le vol d'Air India était le résultat d'un complot ourdi et exécuté au Canada. La plupart des victimes étaient de nationalité canadienne. Il s'agissait d'une catastrophe canadienne, dont l'ampleur et la signification doivent être comprises par toute la population canadienne »⁸³.

Ces attentats contre Air India ont mis au jour de nombreuses nouvelles menaces mortelles envers la sécurité nationale du Canada. Ils ont démontré comment des événements qui se déroulent dans des pays étrangers sont susceptibles d'influer sur la sécurité des Canadiens au pays et à l'étranger. Le complot visant à placer des bombes à bord d'appareils d'Air India est né dans le mouvement Babbar Khalsa, un groupe sikh qui désirait se séparer de l'Inde en raison, tout particulièrement, du raid mené par le gouvernement indien en 1984 contre le Temple d'or. Réagissant à ces événements, notamment les attentats perpétrés contre le haut-commissaire par intérim de l'Inde au Canada, et à une note diplomatique de l'État de l'Inde, le gouvernement du Canada a créé en mai 1985 un comité interministériel sur le terrorisme sikh réunissant des représentants des ministères des Affaires étrangères et du Solliciteur général, de la GRC et du SCRS⁸⁴. La création de ce comité démontre que même avant le 11 septembre 2001, on reconnaissait la nécessité d'intégrer davantage les ressources au sein du gouvernement fédéral afin de contrer les menaces envers la sécurité nationale.

L'affaire Air India illustrent à quel point la menace aujourd'hui exige une collaboration et une intégration entre les organismes chargés de la sécurité nationale. Dans son rapport, M. Rae soulève plusieurs questions indiquant comment ces organismes doivent coordonner le mieux possible leur action. En mars 1985, le SCRS a obtenu un mandat visant à intercepter les communications de Talwinder Singh Parmar, un des leaders du complot. Des agents

du SCRS ont également exercé une surveillance physique de M. Parmar et de ses complices, notamment Inderjit Singh Reyat, reconnu coupable d'homicide involontaire relativement à l'explosion du vol 182 d'Air India et de l'attentat connexe à Narita. À la même époque, le SCRS avait du mal à faire traduire et à conserver les enregistrements de surveillance électronique et se demandait s'il devait partager avec la GRC les informations liées à son mandat en matière de prévention du crime. Le SCRS consacrait alors 80 % de ses ressources au contre-espionnage, et la guerre froide « avait donné lieu à une culture axée sur le secret... et marqué(e) par le principe du “besoin de savoir” »⁸⁵. Ainsi, la situation soulève des questions sur le niveau désirable de consultation et de collaboration entre la GRC et le SCRS et sur la manière dont les informations et les renseignements recueillis par un organisme du renseignement peuvent et doivent être communiqués aux services policiers. L'affaire Air India rappelle de façon tragique combien il est important que le SCRS et la GRC concertent leur action et combien il est essentiel que ces deux institutions, qui ont des rôles distincts mais complémentaires et vitaux à jouer en matière de sécurité nationale, partagent l'information obtenue.

L'affaire Air India illustre également les responsabilités qui incombent aux autres institutions gouvernementales en matière de sécurité nationale et de sécurité de la population canadienne. Compte tenu des renseignements et de la situation politique, les autorités canadiennes savaient que les vols d'Air India en partance du Canada pouvaient être la cible de terroristes. Les bagages faisaient par conséquent l'objet d'une vérification particulière et on s'assurait que leurs propriétaires avaient bel et bien pris l'avion. Malheureusement, les bagages contenant les bombes ont pu voyager de Vancouver à Narita ainsi qu'aboutir sur le vol 182 d'Air India grâce à la correspondance à Toronto, même si le passager qui les avait enregistrés n'avait pris aucun des deux vols. Une machine à rayons X servant à vérifier les bagages avant qu'ils ne soient placés à bord du vol 182 d'Air India en partance de Toronto s'est brisée et un détecteur d'explosifs manuel peu fiable a été utilisé pour filtrer le reste des bagages.

Les attentats contre Air India, comme la Crise d'octobre, nous rappellent cruellement que le Canada et les Canadiens ne sont pas à l'abri du terrorisme. Le Canada est partie à 13 conventions et instruments internationaux concernant diverses formes de terrorisme. Trois de ces instruments, qui remontent aux années 60 et 70, ont trait aux infractions à bord d'aéronefs et aux détournements d'avion⁸⁶. Un autre porte sur la violence dans les aéroports⁸⁷ et deux autres sur le terrorisme en mer⁸⁸. Deux concernent les crimes contre les personnes jouissant d'une protection internationale et les prises d'otages⁸⁹. Deux autres, la plus récente notamment, traitent des matières nucléaires et du terrorisme

nucléaire⁹⁰. Deux autres encore ont trait respectivement aux explosifs plastiques et aux attentats terroristes à l'explosif⁹¹. Une des plus récentes conventions porte sur le financement du terrorisme⁹². Le Canada s'est engagé à combattre le terrorisme, engagement qui est l'un des éléments clés de sa stratégie en matière de sécurité nationale et de sécurité publique.

NOTES

- ¹ Canada, Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *La liberté et la sécurité devant la loi*, deuxième rapport, vol. 1 (Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981), p. 44 et 45, par. 19 (président : D.C. McDonald).
- ² *Demande fondée sur l'article 83.28 du Code criminel (Re)*, [2004] 2 R.C.S. 248, par. 7.
- ³ *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, par. 4.
- ⁴ L.R.C. 1985, ch. C-23 [*Loi sur le SCRS*].
- ⁵ La définition est large et, comme je l'indique plus loin, comporte des zones grises. Tout au long du présent chapitre, je passe en revue les activités particulières énumérées dans la définition.
- ⁶ L'historique et le contexte dont il est fait état dans le présent chapitre reposent largement sur le rapport de la commission McDonald. Comme ces renseignements ont surtout pour objet de donner du contexte, nous avons estimé qu'une recherche exhaustive à cet égard constituerait une mauvaise utilisation des ressources. On trouvera d'autres détails concernant les sujets présentés ici au chapitre 2 de la partie I (vol. 1) et au chapitre 1 de la partie VI (vol. 2) du rapport de la commission McDonald.
- ⁷ Pour les fins du présent rapport, nous respecterons la différence retenue par la GRC entre « information » et « renseignement ». Dans le *Manuel des opérations* de la GRC, on explique que l'information consiste en des données brutes qu'on peut utiliser pour la production du renseignement. On entend par renseignement le résultat d'informations soumises à un processus comprenant la collecte, l'évaluation, la compilation, l'analyse, le rapport et la diffusion. (Voir pièce P-12, onglet 32A, rapport d'enquête sur les faits.)
- ⁸ Une organisation américaine, la Fenian Brotherhood, regroupait surtout des Irlandais et des Américains d'origine irlandaise. Son principal objectif était de détacher l'Irlande de la Grande-Bretagne. Dans cette optique, des factions de la Fenian Brotherhood prônaient une invasion du Canada (ou l'Amérique du Nord Britannique comme on l'appelaient à l'époque). En fait, il y a eu une tentative en ce sens en 1866.
- ⁹ Connue jusqu'en 1920 sous le nom de Royale gendarmerie à cheval du Nord-Ouest. Pour les besoins de la présente section, nous parlerons ici de la GRC.
- ¹⁰ Rapport de la commission McDonald, vol. 1, p. 58, par. 36.
- ¹¹ En 1945, Igor Gouzenko, chiffrer à l'ambassade de l'Union soviétique à Ottawa, a fait défection au Canada. Il était en possession de documents établissant l'existence d'un vaste réseau d'espionnage au Canada. Le réseau comprenait des fonctionnaires et des scientifiques canadiens qui transmettaient à l'Union soviétique des renseignements importants pour la défense du Canada.
- ¹² En 2001, la *Loi sur les secrets officiels* a été rebaptisée la *Loi sur la protection de l'information* (L.R.C. 1985, ch. O-5). (Voir la *Loi antiterroriste*, L.C. 2001, ch. 41.)
- ¹³ D'abord adoptée en 1890, la *Loi sur les secrets officiels* a fait l'objet d'une refonte importante en 1939. Jusqu'à ce qu'elle soit modifiée en 2001 pour interdire les communications visant à favoriser les activités terroristes, la *Loi sur les secrets officiels* mettait principalement l'accent sur

les communications illicites avec les puissances étrangères et l'utilisation non autorisée de l'information du gouvernement du Canada par les puissances étrangères.

14 Lors des Olympiques de Munich, des terroristes disant appartenir à Septembre noir, un mouvement de guérilla palestinien, ont pénétré dans le Village olympique, tué deux Israéliens et pris neuf otages. Tous les otages, cinq des ravisseurs et deux agents de police de l'Allemagne de l'Ouest sont morts au cours de l'incident.

15 Rapport de la commission McDonald, vol. 1, p. 69 et 70.

16 Débats des Communes, 7 mars 1966, v. III, p. 2297.

17 Canada, Rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité [version abrégée] (Ottawa, l'Imprimeur de la Reine pour le Canada, 1969), p. 127, par. 297 (président : M.W. MacKenzie).
18 *Ibid.*, p. 132, par. 299.

19 *Ibid.*, p. 133, par. 299d).

20 Voir également la discussion sur l'indépendance de la police au chapitre IX.

21 Débats des Communes, 26 juin 1969, p. 10637.

22 Voir le rapport de la commission McDonald, vol. 1, p. 7.

23 Pour des comptes rendus journalistiques des scandales entourant la GRC, voir John Sawatsky, *Men in the Shadows: The RCMP Security Service* (Toronto, Doubleday, 1980) et Jeff Sallot, *Nobody Said No* (Toronto, Lorimer, 1979). Voir aussi Reg Whitaker, « Canada: the RCMP scandals » dans Andrei S. Markovits et Mark Silverstein, éd., *The Politics of Scandal: Power and Process in Liberal Democracies* (New York, Holmes & Meier, 1988), p. 38–61.

24 En 1965-1966, le solliciteur général a été désigné ministre responsable de la GRC en remplacement du ministre de la Justice.

25 Rapport de la commission McDonald, vol. 1, p. 75, par. 96.

26 Québec, Ministère de la Justice, *Rapport de la Commission d'enquête sur des opérations policières en territoire québécois* (Québec, Ministère de la Justice, 1981) (président : Jean F. Keable).

27 Décret C.P. 1977-1911, *Gazette du Canada*, 6 juillet 1977.

28 Rapport de la commission McDonald, vol. 1, p. 466-539 et 631-637.

29 Canada, Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *La liberté et la sécurité devant la loi*, deuxième rapport, vol. 2 (Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981), p. 794 (président : D.C. McDonald).

30 Rapport de la commission McDonald, vol. 1, p. 647, par. 2.

31 Rapport de la commission McDonald, vol. 2, p. 795.

32 *Ibid.*, p. 797, par. 11. Voir également le document de référence intitulé *Indépendance de la police*.

33 Rapport de la commission McDonald, vol. 2, p. 797, par. 9.

34 *Ibid.*, p. 799, par. 15.

35 *Ibid.*, p. 799.

36 *Ibid.*, p. 930.

37 *Ibid.*, p. 931.

38 *Ibid.*, p. 932, par. 10.

39 *Ibid.*, p. 932 et 933, par. 11.

40 *Ibid.*, p. 936 et 937.

41 *Ibid.*, p. 933.

42 *Ibid.*, p. 947, par. 40.

43 *Ibid.*, p. 948, par. 43.

44 *Ibid.*, p. 1040, par. 49.

45 Voir aussi le document de référence *Modèles canadiens d'examen des forces de police*.

46 L.R.C. 1985, ch. S-7.

- ⁴⁷ L.R.C. 1985, ch. R-10 [*Loi sur la GRC*].
- ⁴⁸ En vertu du paragraphe 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la formulation de la loi criminelle et la procédure en la matière sont du ressort du gouvernement fédéral. Selon l'interprétation donnée à cette disposition, cela inclut le pouvoir d'application (et de créer les corps policiers qui s'imposent). De fait, le gouvernement fédéral a le pouvoir d'appliquer toutes les lois fédérales. Il est important de souligner que le paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* dispose que l'« administration de la justice » relève des provinces, ce qui inclut également le pouvoir d'appliquer la loi criminelle. En cas de conflit, la doctrine de la primauté des lois fédérales prévaut, et le gouvernement fédéral exerce ses pouvoirs d'application. Voir, par exemple, les arrêts *O'Hara c. British Columbia*, [1987] 2 R.C.S. 591; *Reference re the Adoption Act (Ontario)*, [1938] R.C.S. 398; *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152. L'application du *Code criminel* a évolué de sorte que les provinces appliquent la majorité de ces dispositions, mais dans certains cas la GRC est la seule à pouvoir déposer des accusations. Les provinces ne sont pas habilitées à agir dans le cas d'infractions fédérales qui ne sont pas de nature criminelle, comme celles de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, L.R.C. 1985, ch. N-1; de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5^e suppl.); ou de la *Loi sur les secrets officiels*. Pour en savoir plus à ce sujet, consulter l'ouvrage *Constitutional Law of Canada*, 2^e éd., de Peter W. Hogg, p. 425–430.
- ⁴⁹ Par exemple, la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* (voir l'exposé au point suivant).
- ⁵⁰ Témoignage Loepky (30 juin 2004), Commission Arar, audience publique de l'enquête sur les faits (30 juin 2004), p. 699. Structure organisationnelle de la GRC accessible à http://www.rcmp-grc.ca/html/organi_f.htm (consulté le 11 juillet 2006 [GRC, « Structure organisationnelle de la GRC »]).
- ⁵¹ « Faits généraux », accessible à www.rcmp-grc.ca/factsheets/pdfs/corporate_f.pdf (consulté le 11 juillet 2006) [GRC, « Faits généraux »]. Voir également le *Rapport sur les plans et les priorités pour 2003-2004* de la GRC, p. 25, accessible à www.rcmp-grc.ca/pdfs/rpp_2003_f.pdf (consulté le 11 juillet 2006).
- ⁵² Le « ministre », qui était le solliciteur général, est maintenant le ministre de la Sécurité publique.
- ⁵³ Pièce P-12, onglet 21, Commission Arar, rapport d'enquête sur les faits. Voir également au chapitre IX l'exposé sur le rôle du ministre concernant la GRC, compte tenu du principe de l'indépendance de la police.
- ⁵⁴ *Loi sur la GRC*, art. 6.
- ⁵⁵ GRC, « Structure organisationnelle de la GRC » (voir note 50). Voir aussi témoignage Loepky (30 juin 2004), p. 722.
- ⁵⁶ GRC, « Faits généraux » (voir note 51).
- ⁵⁷ Article 2 de la *Loi sur la GRC*.
- ⁵⁸ Comme mentionné au chapitre III, la portée de la *Loi sur les secrets officiels* (qui est devenue la *Loi sur la sécurité de l'information*) été considérablement élargie par la *Loi antiterroriste* et couvre maintenant diverses formes d'assistance illicite à des groupes terroristes.
- ⁵⁹ Au sens de l'article 2 du *Code criminel* : tout chef d'État, ministre des affaires étrangères ou représentant d'un État ou d'une organisation internationale de type intergouvernemental, y compris les membres de la famille qui les accompagnent dans leurs voyages à l'étranger.
- ⁶⁰ *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, alinéas 185(1*b*) et 186(1*b*).
- ⁶¹ *Ibid.*, art. 494, 495, 511 et 529.1-529.5.
- ⁶² *Ibid.*, art. 810 à 810.2.
- ⁶³ *Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et application de la loi) et d'autres lois en conséquence*, L.C. 2001, ch. 32.

- ⁶⁴ *Code criminel*, par. 25.1(8).
- ⁶⁵ *Ibid.*, par. 25.1(9), (10) et (11).
- ⁶⁶ Témoignage Loepkky (30 juin 2004), p 735, 736 et 740-742.
- ⁶⁷ *Ibid.*, p. 740.
- ⁶⁸ Pièce P-12, onglet 42, p. 1, enquête sur les faits.
- ⁶⁹ *L'application de la loi axée sur le renseignement : une définition*, accessible à www.rcmp-grc.ca/crimint/intelligence_f.htm; pièce P-12, onglet 16, Commission Arar, enquête sur les faits.
- ⁷⁰ Avant les événements du 11 septembre 2001, les activités de renseignement de la GRC semblent en fait avoir été plus directement liées à son mandat concernant le crime organisé.
- ⁷¹ Voir Peter Gill, *Rounding Up the Usual Suspects: Development in Contemporary Law Enforcement Intelligence* (Alderstedt, Ashgate, 2000).
- ⁷² Pièce P-12, onglet 20, p. 48, Commission Arar, enquête sur les faits.
- ⁷³ Les tribunaux ont aussi distingué ces deux genres de renseignements (voir, par exemple, l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Chiarelli*, [1992] 1 R.C.S. 711, à la p. 744). La distinction existe aussi dans la législation (voir, par exemple, la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* L.C. 2001, ch. 41 et la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27).
- ⁷⁴ À noter que le ministère de la Défense nationale qualifie les renseignements qu'il collecte de « renseignements militaires », expression qui se rapporte à son mandat.
- ⁷⁵ Témoignage Loepkky (30 juin 2004), p. 774 et 775; (6 juillet 2004), p. 1308 et 1309.
- ⁷⁶ Pièce P-12, onglet 44, p. 19, Commission Arar, enquête sur les faits.
- ⁷⁷ Quatre des 14 SESN sont devenues des EISN après le 11 septembre 2001.
- ⁷⁸ Pièce P-12, onglet 42, p. 13, Commission Arar, enquête sur les faits.
- ⁷⁹ Pièce P-12, onglet 49, Commission Arar, enquête sur les faits.
- ⁸⁰ Après la fin des travaux de recherche réalisés dans le cadre de l'examen de la politique, mais avant la publication du présent rapport, la GRC et le SCRS ont signé un nouveau protocole d'entente. Comme l'ancien texte, le PE de 2006 met l'accent sur la coopération entre les deux organismes, notamment sur l'échange de l'information. Un des changements les plus significatifs introduits dans le nouveau PE porte sur la création d'un comité de haut niveau dont le rôle principal est de « chercher à coordonner les enquêtes des deux organismes grâce à l'échange continu, en temps opportun, d'informations utiles et à : a) l'établissement d'une vue d'ensemble de la menace terroriste et de priorités communes en matière de lutte contre cette menace; b) l'établissement de programmes de formation conjoints pour s'assurer que les employés des deux programmes antiterroristes respectent les mêmes normes et comprennent les rôles et les politiques de la même façon ». Il est important de noter que le PE continue à reconnaître les différences significatives entre les rôles relatifs de la GRC et du SCRS en matière de sécurité nationale. De façon générale, les deux organismes conviennent de s'échanger les informations et les renseignements qu'ils possèdent et qui se rapportent à « leurs responsabilités respectives en matière de sécurité ». Comme dans l'ancien PE, il est expressément prévu que rien dans le protocole ne doit être interprété comme obligeant l'une ou l'autre des parties à révéler l'identité de ses sources ou des informations provenant de tiers et faisant l'objet de réserves.
- ⁸¹ Comme nous l'avons déjà fait remarquer, ces responsabilités ont été définies comme étant la prévention, le dépistage, les activités d'enquête et le dépôt d'accusations en rapport avec toute infraction dont il est fait état à l'article 2 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, ou toute réaction à la crainte de la commission d'une infraction prévue dans le *Code criminel*, dans la *Loi sur les secrets officiels* ou toute autre loi fédérale ayant des répercussions sur la

sécurité nationale; les mesures de sécurité visant à assurer la protection des dignitaires et des biens fédéraux, des aéroports et des points stratégiques contre des menaces ou des infractions en matière de sécurité, la prestation de conseils aux ministères et organismes fédéraux au regard de mesures de sécurité préventives, le regroupement des évaluations des menaces par le SCRS et d'autres sources pour offrir une protection adéquate aux dignitaires et lors d'événements spéciaux.

⁸² Témoignage Loeppky (6 juillet 2004), p. 1146. Le sous-commissaire Loeppky a témoigné que cette aide ne serait offerte au SCRS qu'en cas de nécessité absolue.

⁸³ L'honorable Bob Rae, *Leçons à retenir* (Ottawa, Secrétariat pour l'examen d'Air India, 2005), p. 2.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 7.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 26.

⁸⁶ Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, 14 septembre 1963, 704 U.N.T.S. 219, accessible à <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv1.pdf> (consulté le 11 juillet 2006); Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, 16 décembre 1970, 860 U.N.T.S. 105, accessible à <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv2.pdf> (consulté le 11 juillet 2006); Convention pour la répression des actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, 23 septembre 1971, 974 U.N.T.S. 177, accessible à <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv3.pdf> (consulté le 11 juillet 2006).

⁸⁷ Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, 24 février 1988, accessible à <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv7.pdf> (consulté le 11 juillet 2006).

⁸⁸ Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, 10 mars 1988, 1678 U.N.T.S. 201, accessible à <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv8.pdf> (consulté le 11 juillet 2006); Protocole pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité des plates-formes fixes sur le plateau continental, 10 mars 1988, 1678 U.N.T.S. 201, accessible à <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv8.pdf> (consulté le 11 juillet 2006).

⁸⁹ Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, 14 décembre 1973, 1035 U.N.T.S. 167, accessible à <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv4.pdf> (consulté le 11 juillet 2006); Convention internationale contre la prise d'otages, 17 décembre 1979, 1316 U.N.T.S. 205, accessible à <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv5.pdf> (consulté le 11 juillet 2006).

⁹⁰ Convention sur la protection physique des matières nucléaires (avec annexes), 3 mars 1980, 1456 U.N.T.S. 101, accessible à <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv6.pdf> (consulté le 11 juillet 2006); Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, 14 septembre 2005, A/RES/59/290, accessible à http://untreaty.un.org/English/Terrorism/French_18_15.pdf (consulté le 11 juillet 2006).

⁹¹ Convention multilatérale sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection, 1^{er} mars 1991, U.S. Treaty Doc. 103-8, accessible à http://unodc.org/unodc/en/terrorism_convention_plastic_explosives.html (consulté le 11 juillet 2006); Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, 15 décembre 1997, A/RES/52/164, accessible à <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/18-9fr.pdf> (consulté le 11 juillet 2006).

⁹² Convention internationale sur la répression du financement du terrorisme, 9 décembre 1999, accessible à <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv12.pdf> (consulté le 11 juillet 2006).

III

LES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES APPORTÉES APRÈS LES ATTENTATS TERRORISTES DU 11 SEPTEMBRE 2001

1. INTRODUCTION

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 ont suscité des modifications importantes à la manière dont le gouvernement fédéral fait face aux menaces envers la sécurité du Canada.

Dans le présent chapitre, je m'attarde surtout aux modifications législatives de l'après-11 septembre 2001 qui revêtent une importance particulière à l'égard des activités de la GRC en matière de sécurité nationale. Il s'agit : (1) de la création de plusieurs nouvelles infractions en matière de sécurité nationale; (2) des nouveaux pouvoirs de police conçus pour aider la GRC à exécuter ses activités en matière de sécurité nationale; (3) des dispositions protégeant davantage l'information dont la divulgation porterait préjudice à la sécurité nationale; et (4) de l'accroissement de la coopération et de l'intégration entre les organismes, tant étrangers que nationaux, notamment en ce qui concerne le partage de l'information relative au terrorisme.

2. LES NOUVELLES INFRACTIONS

Le gouvernement fédéral a réagi aux événements du 11 septembre 2001 en créant notamment certaines nouvelles infractions en matière de sécurité nationale. La *Loi antiterroriste*, dont il est question ci-après, a édicté la majeure partie de ces modifications.

2.1

LA LOI ANTITERRORISTE

La *Loi antiterroriste*¹ a introduit des mesures visant à dissuader, paralyser, identifier, poursuivre, condamner et punir les groupes terroristes et à prévenir et punir le financement, la planification, la facilitation et la perpétration d'actes de terrorisme. Elle a également fourni aux organismes d'application de la loi de nouveaux outils de prévention et d'enquête et elle a renforcé les lois contre les crimes haineux et la propagande haineuse. Dans les documents de formation du gouvernement du Canada sur la Loi, l'objet et l'impact opérationnel de cette dernière sont décrits de la façon suivante :

La prévention est un élément clé de la *Loi antiterroriste* du Canada. Pour les services du maintien de l'ordre, la priorité accordée à la prévention représente un virage culturel. Il s'agit de mettre l'accent sur les renseignements plutôt que d'enquêter sur les crimes déjà commis².

La Loi a modifié le *Code criminel*, la *Loi sur les secrets officiels* (rebaptisée *Loi sur la protection de l'information*), la *Loi sur la preuve au Canada*, la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* (rebaptisée *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*) et la *Loi sur la défense nationale* en ce qu'elle a trait aux activités du Centre de la sécurité des télécommunications et à l'examen de celles-ci. Elle a également créé la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*. Dans le présent chapitre, je me penche principalement sur les nouvelles infractions créées par la *Loi antiterroriste* en ce qu'elles touchent plus directement les responsabilités de la GRC en matière de prévention des crimes et d'enquêtes sur les crimes, et ses activités en matière de sécurité nationale.

2.2

LES NOUVELLES DÉFINITIONS : ACTIVITÉ TERRORISTE ET GROUPE TERRORISTE

La *Loi antiterroriste* a ajouté la partie II.1, « Terrorisme », au *Code criminel*. Parmi les modifications importantes, on trouve une définition extensive de l'expression « activité terroriste », une nouvelle définition de l'expression « groupe terroriste » et de nouvelles infractions de terrorisme.

La définition de l'expression « activité terroriste » dans le *Code criminel* ne crée pas en soi un crime, mais elle est incorporée dans de nouvelles infractions et de nouveaux pouvoirs de police. Par « activité terroriste » on entend notamment une action ou une omission commise au Canada ou à l'étranger qui,

si elle était commise au Canada, constituerait une des infractions visées aux paragraphes 7(2) à 7(3.37) du *Code criminel*³. Cette définition vise à mettre en œuvre divers instruments juridiques internationaux portant sur la capture illicite d'aéronefs et de navires et les actes illicites visant les aéronefs et les navires, les prises d'otages, l'utilisation de matières nucléaires, les crimes contre les personnes jouissant d'une protection internationale, les attentats terroristes à l'explosif et le financement du terrorisme.

Par « activité terroriste » on entend en outre une action ou une omission commise au Canada ou à l'étranger, qui est commise :

- au nom – exclusivement ou non – d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique,
- en vue d'intimider tout ou partie de la population quant à sa sécurité, entre autres sur le plan économique, ou de contraindre une personne, un gouvernement ou une organisation nationale ou internationale à accomplir un acte ou à s'en abstenir,

et qui intentionnellement, selon le cas,

- cause des blessures graves à une personne ou la mort de celle-ci par l'usage de la violence, met en danger la vie d'une personne, compromet gravement la santé ou la sécurité de tout ou partie de la population ou cause des dommages matériels considérables dans des circonstances telles que des blessures graves seront causées, qu'une personne sera mise en danger ou que la santé ou la sécurité de la population seront gravement compromises, ou
- perturbe gravement ou paralyse des services, installations ou systèmes essentiels publics ou privés, sauf dans le cadre de revendications, de protestations ou de manifestations d'un désaccord ou d'un arrêt de travail qui n'ont pas pour but de causer des blessures à une personne ou de la mettre en danger ni de compromettre gravement la santé ou la sécurité de la population⁴.

Toutefois, la simple expression d'une croyance ou d'une opinion de nature politique, religieuse ou idéologique, n'est pas une « activité terroriste » à moins qu'elle ne constitue une action ou une omission qui répond aux critères susmentionnés⁵. Par « activité terroriste » on entend également un complot, une tentative ou une menace visant à perpétrer une des actions ou omissions susmentionnées, le fait d'encourager ou d'induire une personne à perpétrer de tels actes et la complicité après le fait quant à de telles actions ou omissions.

La définition de « groupe terroriste » est une autre importante définition incorporée dans bon nombre des nouvelles infractions. Elle est rédigée comme suit :

- une entité dont l'un des objets ou l'une des activités est de se livrer à des activités terroristes ou de les faciliter (est assimilé à un groupe terroriste un groupe ou une association formé de groupes terroristes au sens de la présente définition) ou
- une entité que le gouverneur en conseil a inscrite parce qu'il est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de croire que, sciemment, elle s'est livrée ou a tenté de se livrer à une activité terroriste, y a participé ou l'a facilitée, ou que, sciemment, elle agit au nom, sous la direction ou en collaboration d'une telle entité (« entité inscrite »).

Une entité inscrite peut comprendre une personne, un groupe, une fiducie, une société de personnes, un fonds, ou une organisation ou association non dotée de la personnalité morale. Jusqu'à maintenant, 39 groupes ont été inscrits par le gouverneur en conseil conformément au processus prévu à l'article 83.05 du *Code criminel*⁶.

2.3

LES NOUVELLES INFRACTIONS DE TERRORISME

La *Loi antiterroriste* a également créé de nouvelles infractions de terrorisme dans le *Code criminel*. Commet une infraction quiconque :

- sciemment, participe à une activité d'un groupe terroriste ou y contribue, directement ou non, dans le but d'accroître la capacité de tout groupe terroriste de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter. L'infraction de participation à une activité d'un groupe terroriste s'entend notamment du fait de recruter une personne à une telle fin, de donner ou d'acquérir de la formation, du fait d'entrer ou de demeurer dans un pays au profit ou sous la direction d'un groupe terroriste, ou en association avec lui. Pour que l'infraction soit commise, il n'est pas nécessaire qu'une activité terroriste soit effectivement facilitée, que la participation accroisse effectivement la capacité de se livrer à une activité terroriste ou que l'accusé connaisse la nature exacte de toute activité terroriste;
- sciemment, facilite une activité terroriste. Pour que l'infraction soit commise, il n'est pas nécessaire que la personne sache qu'une activité terroriste en particulier était envisagée, qu'une activité terroriste en particulier ait été envisagée ou planifiée au moment où elle a été facilitée ou qu'une activité terroriste en particulier ait été effectivement mise à exécution;

- commet un acte criminel au profit ou sous la direction d'un groupe terroriste ou en association avec lui;
- sciemment, charge une personne de se livrer à une activité dans le but d'accroître la capacité de tout groupe terroriste de se livrer à une activité terroriste. Pour que l'infraction soit commise, il n'est pas nécessaire que l'activité soit effectivement mise à exécution, qu'une personne en particulier soit chargée de se livrer à l'activité ou que la personne sache que l'activité à laquelle on la charge de se livrer profitera à un groupe terroriste ou qu'elle accroît effectivement la capacité d'un groupe terroriste de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter;
- sciemment, charge une personne de se livrer à une activité terroriste. Pour que l'infraction soit commise, il n'est pas nécessaire que l'activité terroriste soit effectivement mise à exécution, qu'une personne en particulier en soit chargée ou que la personne chargée de l'activité terroriste sache qu'il s'agit d'une activité terroriste;
- sciemment, héberge ou cache une personne dont il sait qu'elle s'est livrée à une activité terroriste ou est susceptible de le faire afin de lui permettre de se livrer à une activité terroriste et de la faciliter⁷.

2.4

LES NOUVELLES INFRACTIONS DE FINANCEMENT DU TERRORISME

La *Loi antiterroriste* a créé certaines nouvelles infractions en ce qui concerne le financement du terrorisme. Commet une infraction quiconque :

- directement ou non, fournit ou réunit, délibérément et sans justification ou excuse légitime, des biens dans l'intention de les voir utiliser ou sachant qu'ils seront utilisés pour se livrer à certaines activités terroristes ou à des actions destinées à causer la mort ou des dommages corporels graves à un civil en vue d'intimider la population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque;
- réunit des biens ou fournit – ou invite une autre personne à le faire – ou rend disponibles des biens ou des services financiers sachant qu'ils seront utilisés par un groupe terroriste ou qu'ils bénéficieront à celui-ci, ou dans l'intention ou en sachant qu'ils seront utilisés pour faciliter une activité terroriste ou pour en faire bénéficier une personne qui se livre à une activité terroriste ou la facilite;
- utilise ou a en sa possession, directement ou non, des biens pour une activité terroriste ou pour la faciliter, ou a en sa possession des biens dans

l'intention de les voir utiliser – ou sachant qu'ils seront utilisés – directement ou non, en tout ou en partie, pour une activité terroriste ou pour la faciliter;

- au Canada et tout Canadien à l'étranger qui effectue sciemment une opération portant sur des biens qui appartiennent à un groupe terroriste ou qui sont à sa disposition ou fournit toute forme de services financiers ou connexes liés à ces biens à un groupe terroriste, pour son profit ou sur son ordre;
- au Canada et tout Canadien à l'étranger qui ne communique pas sans délai au commissaire de la GRC et au directeur du SCRS l'existence de biens en sa possession et qui, à sa connaissance, appartiennent à un groupe terroriste ou qui sont à sa disposition ou tout renseignement portant sur une opération, réelle ou projetée, mettant en cause de tels biens;
- commettent également une infraction diverses institutions financières qui ne vérifient pas et ne rendent pas compte mensuellement de l'existence de biens qui sont en leur possession ou à leur disposition et qui appartiennent ou sont à la disposition d'une entité inscrite⁸.

2.5

LA DÉFINITION DE L'INFRACTION DE TERRORISME

La définition de l'infraction de terrorisme énoncée à l'article 2 du *Code criminel* comprend les nouvelles infractions de terrorisme et de financement du terrorisme susmentionnées ainsi que les actes criminels commis au profit ou sous la direction d'un groupe terroriste ou en association avec lui. Un vol qualifié et une fraude ne constitueraient pas normalement des infractions de terrorisme, mais ce pourrait être le cas s'ils sont commis au profit ou sous la direction d'un groupe terroriste ou en association avec lui. La définition d'une infraction de terrorisme énoncée à l'article 2 du *Code criminel* s'étend aussi aux actes criminels qui constituent également une activité terroriste au sens du *Code criminel*. Ce serait le cas par exemple d'un meurtre ou d'un autre acte de violence qui satisfait à la définition d'une activité terroriste dont il a été question précédemment.

La Cour suprême a confirmé que les infractions de terrorisme au sens du *Code criminel* comprennent les infractions, tel que le meurtre, qui existaient avant l'adoption de la *Loi antiterroriste* en 2001. Les juges Iacobucci et Arbour se sont dits d'accord pour « qualifier l'“infraction de terrorisme” de “compendium descriptif d'infractions créées ailleurs dans le *Code criminel*” »⁹. Les infractions de terrorisme ne se limitent pas à celles qui incorporent la définition d'activité terroriste insérée dans le *Code criminel* en 2001 ou satisfont à cette définition,

mais pourraient comprendre presque tous les actes criminels visés par le *Code criminel*, notamment les tentatives, les complots, la complicité après le fait ou l'encouragement à la perpétration, si l'acte criminel est commis au profit ou sous la direction d'un groupe terroriste ou en association avec lui ou constituerait une activité terroriste au sens large que l'article 83.01 du *Code criminel* donne à cette expression.

2.6

LES ORDONNANCES DE CONFISCATION ET LES INFRACTIONS DE FINANCEMENT DU TERRORISME

Le procureur général du Canada est maintenant autorisé, conformément aux articles 83.13 et 83.14 du *Code criminel*, à saisir et à confisquer des biens qui appartiennent à un groupe terroriste ou qui sont à sa disposition ou qui ont été ou seront utilisés pour se livrer à une activité terroriste ou la faciliter. Un juge de la Cour fédérale délivre les mandats de perquisition et les ordonnances de blocage après examen des demandes à huis clos, s'il est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de rendre une ordonnance de confiscation¹⁰.

2.7

LE CONSENTEMENT DU PROCUREUR GÉNÉRAL D'UNE PROVINCE OU DU PROCUREUR GÉNÉRAL FÉDÉRAL

Aucune poursuite à l'égard d'une infraction de terrorisme ne peut être instituée sans le consentement du procureur général fédéral ou du procureur général d'une province¹¹. Bien que les poursuites soient, dans la plupart des cas, instituées par les provinces, la *Loi antiterroriste* a modifié le *Code criminel* et conféré au procureur général du Canada la compétence concurrente de poursuivre les infractions concernant le terrorisme et certaines infractions concernant les personnes jouissant d'une protection internationale¹². De même, conformément à la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, le procureur général du Canada peut décider de poursuivre pour une infraction impliquant une menace envers la sécurité du Canada ou une personne jouissant d'une protection internationale qui serait autrement poursuivie par un procureur général d'une province¹³.

2.8

LES AUTRES NOUVELLES INFRACTIONS

La *Loi antiterroriste* a ajouté un certain nombre d'autres infractions au *Code criminel*, en plus d'élargir la définition de meurtre au premier degré pour qu'elle comprenne le fait de causer la mort lors d'activités terroristes¹⁴, ainsi que la

définition de menace envers une personne jouissant d'une protection internationale¹⁵. Les nouvelles infractions comprennent les menaces envers le personnel des Nations Unies ou les attentats commis à leur égard, un méfait contre des biens religieux motivé par la haine, et la pose d'explosifs ou d'autres engins meurtriers dans des lieux publics¹⁶.

La *Loi de 2002 sur la sécurité publique* a également ajouté une nouvelle infraction de terrorisme, celle d'inciter à craindre une activité terroriste en transmettant des renseignements qui font raisonnablement craindre qu'une activité terroriste est ou sera menée sans être convaincu de la véracité des renseignements et en vue de faire craindre à quelqu'un soit la mort ou des blessures corporelles soit des dommages matériels considérables à des biens ou une entrave sérieuse à l'emploi ou l'exploitation légitime de ceux-ci¹⁷. Comme c'est le cas avec les autres infractions de terrorisme, on ne peut tenter de poursuites à cet égard sans obtenir le consentement du procureur général du Canada ou du procureur général d'une province.

2.9

LA LOI SUR LA PROTECTION DE L'INFORMATION

La *Loi antiterroriste* a également apporté des modifications importantes à la *Loi sur les secrets officiels* et l'a rebaptisée *Loi sur la protection de l'information*. Avant que des modifications soient apportées en 2001, ni les groupes terroristes ni les activités terroristes n'étaient régis par la Loi dans laquelle il était surtout question des États étrangers. La *Loi sur la protection de l'information* constitue maintenant une partie importante du cadre législatif entourant la sécurité nationale et elle couvre les groupes terroristes, les entités qui ne sont pas des États ainsi que les puissances étrangères. De plus, la définition de puissance étrangère comprend maintenant les gouvernements en attente, les gouvernements en exil ainsi que les associations de gouvernements étrangers, de gouvernements en attente et de gouvernements en exil avec un ou plusieurs groupes terroristes. La *Loi sur la protection de l'information* adopte les définitions de « groupe terroriste » et d'« activité terroriste » que l'on trouve dans le *Code criminel*.

En outre, la Loi contient une nouvelle définition globale de l'expression « dessein nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'État »¹⁸ dans laquelle il est notamment question :

- d'infractions à une loi fédérale ou provinciale en vue de contribuer à la réalisation d'un objectif politique, religieux ou idéologique ou dans l'intérêt d'une entité étrangère ou d'un groupe terroriste;

- de se livrer à une activité terroriste au Canada ou à l'étranger;
- de mettre en danger la vie, la santé ou la sécurité;
- de porter atteinte à des installations, à des services ou à des programmes d'ordinateurs, publics ou privés, d'une façon qui nuit gravement à la santé, à la sécurité ou au bien-être économique ou financier de la population canadienne ou au bon fonctionnement d'un gouvernement au Canada;
- de mettre des personnes en danger ou d'endommager des biens à l'étranger;
- de compromettre la capacité militaire des Forces canadiennes ou d'y porter atteinte;
- de compromettre la capacité du gouvernement fédéral en matière de sécurité ou de renseignement;
- de compromettre la capacité d'un gouvernement au Canada de prévenir les menaces d'ordre économique;
- de compromettre la capacité du gouvernement fédéral d'entretenir des relations diplomatiques et consulaires ou de mener des négociations internationales;
- d'utiliser des appareils toxiques, radioactifs ou explosifs, contrairement aux traités internationaux;
- d'accomplir un acte ou une omission en préparation de l'accomplissement d'une des activités susmentionnées.

L'expression « dessein nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'État » est incorporée dans bon nombre d'infractions visées par la Loi, y compris celle consistant à communiquer, utiliser, recevoir ou retenir illicitement de l'information confidentielle ou d'autres informations¹⁹.

Les actions suivantes constituent des infractions en vertu de la Loi : le port illicite d'un uniforme, la falsification de rapports, la fabrication de faux, la supposition de personne et l'utilisation de faux documents dans le dessein d'avoir accès à un endroit prohibé ou pour toute autre fin nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'État²⁰. Commet également une infraction à la Loi quiconque s'approche ou survole un endroit prohibé dans un dessein nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'État ou sur l'ordre d'une entité étrangère ou d'un groupe terroriste, en collaboration avec lui ou pour son profit²¹. De plus, des dispositions complexes concernant les personnes astreintes au secret prévoient que les fuites sont des infractions et offrent une défense d'intérêt public dont la portée est limitée²².

D'autres infractions visent particulièrement la communication, sans autorisation légitime, de diverses formes d'information faisant l'objet de mesures

de protection à une entité étrangère ou à un groupe terroriste, et le fait d'inciter ou de tenter d'inciter une personne, par des menaces, des accusations ou de la violence à accomplir quelque chose qui portera atteinte aux intérêts du Canada ou accroîtra la capacité d'une entité étrangère ou d'un groupe terroriste de porter atteinte aux intérêts du Canada²³. Il y a infraction, que les menaces, les accusations ou la violence aient ou non lieu au Canada.

De même, commet une infraction quiconque, afin de permettre ou de faciliter la perpétration d'une infraction à la Loi, héberge ou cache sciemment une personne dont il sait qu'elle a commis ou commettra probablement une infraction à la Loi²⁴.

Commets également une infraction quiconque accomplit un acte en vue ou en préparation de la perpétration de certaines infractions²⁵, y compris :

- entrer au Canada sur l'ordre d'une entité étrangère ou d'un groupe terroriste ou pour son profit;
- obtenir ou retenir des renseignements ou en obtenir l'accès;
- informer sciemment une entité étrangère ou un groupe terroriste qu'il est disposé à commettre l'infraction;
- demander à une personne, sur l'ordre d'une entité étrangère ou d'un groupe terroriste, de commettre l'infraction;
- posséder un instrument ou un logiciel utile pour la dissimulation de la teneur de renseignements ou la communication secrète de renseignements.

Quiconque se rend coupable de complot, de tentative ou de complicité après le fait à l'égard de telles infractions ou en conseille la perpétration est passible des mêmes peines²⁶. De plus, certaines personnes, notamment des citoyens canadiens, qui commettent à l'étranger des actes ou omissions qui, au Canada, constituent des infractions à la Loi, sont réputées les avoir commises au Canada²⁷.

Comme dans le cas des infractions de terrorisme, il ne peut être engagé de poursuites sans le consentement du procureur général²⁸. L'exigence du consentement limite donc les pouvoirs usuels des services policiers de déposer des accusations.

2.10

LA LOI SUR LE RECYCLAGE DES PRODUITS DE LA CRIMINALITÉ ET LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS TERRORISTES

La *Loi antiterroriste* a modifié de façon importante la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* et l'a rebaptisée *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*. La loi modifiée édicte de

nouvelles infractions de financement du terrorisme relatives à la sécurité nationale et confère de nouveaux pouvoirs en matière de partage d'informations entre le secteur privé et le gouvernement, au sein du gouvernement, avec la GRC et avec des organismes étrangers.

Selon les définitions énoncées dans cette loi, l'expression « activité terroriste » s'entend au sens du *Code criminel* et l'expression « infraction de financement des activités terroristes » s'entend d'une infraction visée aux articles 83.02, 83.03 ou 83.04 du *Code criminel* ou d'une infraction visée à l'article 83.12 du *Code criminel* découlant d'une contravention à l'article 83.08 du *Code criminel*. L'expression « menaces envers la sécurité du Canada » s'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*.

Selon l'article 3, la Loi a pour objet :

- a) de mettre en œuvre des mesures visant à détecter et décourager le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et à faciliter les enquêtes et les poursuites relatives aux infractions de recyclage des produits de la criminalité et aux infractions de financement des activités terroristes, notamment :
 - (i) imposer des obligations de tenue de documents et d'identification des clients aux fournisseurs de services financiers et autres personnes ou entités qui se livrent à l'exploitation d'une entreprise ou à l'exercice d'une profession ou d'activités susceptibles d'être utilisées pour le recyclage des produits de la criminalité ou pour le financement des activités terroristes;
 - (ii) établir un régime de déclaration obligatoire des opérations financières douteuses et des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets;
 - (iii) constituer un organisme chargé de l'examen de renseignements, notamment ceux portés à son attention en application du sous-alinéa (ii);
- b) de combattre le crime organisé en fournissant aux responsables de l'application de la loi les renseignements leur permettant de priver les criminels du produit de leurs activités illicites, tout en assurant la mise en place des garanties nécessaires à la protection de la vie privée des personnes à l'égard des renseignements personnels les concernant;
- c) d'aider le Canada à remplir ses engagements internationaux dans la lutte contre le crime transnational, particulièrement le recyclage des produits de la criminalité, et la lutte contre les activités terroristes²⁹.

Dans la partie 1 de la Loi, il est principalement question de la tenue de documents et des déclarations des opérations douteuses et des autres

transactions financières prévues au règlement. Elle édicte que les entités telles que les banques, les coopératives de crédit et certaines autres compagnies ou personnes doivent déclarer toute transaction financière à l'égard de laquelle il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle a un lien avec le recyclage des produits de la criminalité ou une infraction de financement du terrorisme au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE). (J'y reviens ci-après.) Elles doivent également déclarer certaines autres opérations au CANAFE, notamment les virements internationaux électroniques de fonds excédant 10 000 \$ et les opérations en espèces excédant 10 000 \$.

La partie 2 de la Loi porte principalement sur les mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets. Elle impose à certaines personnes et entités l'obligation de faire des déclarations et autorise les fouilles des personnes, des moyens de transport, des bagages ou du courrier s'il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'ils portent ou contiennent des espèces non déclarées. Certaines dispositions autorisent également les confiscations.

La partie 3 de la Loi traite du CANAFE, un organisme indépendant créé en 2000 et qui n'a aucun lien de dépendance avec les organismes d'application de la loi ou les autres entités auxquels il est autorisé à communiquer des renseignements. Au chapitre V, je discute plus en détail du rôle joué par le CANAFE dans le domaine de la sécurité nationale. Une fois qu'il a analysé et évalué les rapports, déclarations et autres renseignements, le CANAFE communique les « renseignements désignés » aux forces de police indiquées s'il a des motifs raisonnables de soupçonner qu'ils seraient pertinents aux fins d'enquête ou de poursuite relativement à une infraction de recyclage des produits de la criminalité ou à une infraction de financement d'une activité terroriste³⁰. Lorsque le CANAFE a des motifs raisonnables de soupçonner que des renseignements désignés se rapporteraient à des menaces envers la sécurité du Canada, il doit communiquer ces renseignements au SCRS³¹. Selon la définition qu'en donne la Loi, les « renseignements désignés » sont des renseignements particuliers relatifs à une opération financière, à l'importation ou à l'exportation d'espèces ou d'effets, tels que les noms, les adresses, les valeurs et les numéros de compte³². Le CANAFE consigne les motifs à l'appui de ses décisions de communiquer des renseignements aux forces policières³³. Comme je le mentionne au chapitre V, le CANAFE peut également communiquer certains renseignements à des organismes d'États étrangers ou à des organisations internationales ayant des attributions similaires aux siennes. La Loi établit la procédure qui permet au procureur général de demander une ordonnance de communication aux fins d'enquête liée au recyclage des produits de la criminalité ou au financement du terrorisme³⁴. Après avoir obtenu l'approbation

du ministre de la Sécurité publique, le SCRS peut aussi demander à un juge de rendre une ordonnance de communication de renseignements aux fins d'enquête relativement à une menace envers la sécurité du Canada. Ces demandes sont entendues à huis clos³⁵.

La partie 4 de la Loi traite de la réglementation et la partie 5 établit les infractions et les peines. Des dispositions d'exemption visent les agents de la paix ou les personnes agissant sous la direction d'agents de la paix qui commettent certaines des infractions visées par la Loi si elles sont commises dans le cadre d'enquêtes portant sur une infraction de recyclage des produits de la criminalité ou une infraction de financement d'une activité terroriste³⁶.

2.11

LE RÈGLEMENT D'APPLICATION DE LA RÉOLUTION DES NATIONS UNIES SUR LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Le *Règlement d'application de la résolution des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme* a été pris par le Canada le 2 octobre 2001 en application de la *Loi sur les Nations Unies*. Le règlement crée une liste de personnes dont il existe des motifs raisonnables de croire qu'elles se sont livrées ou ont tenté de se livrer à une activité terroriste, ont participé à sa réalisation ou l'ont facilité. Le Règlement prévoit notamment :

- qu'il est interdit à toute personne au Canada et à tout Canadien à l'étranger de fournir ou de collecter des fonds qui seront utilisés par une personne inscrite ou d'aider ou de favoriser de telles activités³⁷;
- qu'il est interdit d'effectuer sciemment, directement ou non, des opérations portant sur des biens appartenant à une personne inscrite ou à sa disposition ou d'aider ou de favoriser de telles activités³⁸;
- qu'il incombe aux institutions financières de déterminer si elles ont en leur possession ou à leur disposition des biens appartenant à une personne inscrite et, le cas échéant, de communiquer qu'elles en ont;
- qu'il incombe aux personnes au Canada et aux Canadiens à l'étranger qui ont en leur possession ou à leur disposition des biens dont ils croient qu'ils appartiennent à une personne inscrite ou sont à la disposition d'une telle personne de communiquer ce renseignement à la GRC ou au SCRS.

Tout comme la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, ce règlement prescrit des moyens permettant à la GRC de recevoir de l'information pertinente aux enquêtes liées à la sécurité nationale et aux infractions à l'égard desquelles des accusations pourraient être déposées dans le cadre d'enquêtes relatives à la sécurité nationale.

3. LES NOUVEAUX POUVOIRS DE POLICE

La *Loi antiterroriste* confère de nouveaux pouvoirs aux services policiers, y compris la GRC, en matière d'enquêtes relatives au terrorisme. Je note que, dans un arrêt récent, la Cour suprême a conclu qu'un de ces nouveaux pouvoirs, l'audience d'investigation, devrait avoir comme objet de prévenir les infractions de terrorisme et d'engager des poursuites à leur égard, et non de protéger en général la sécurité nationale³⁹.

3.1 LES AUDIENCES D'INVESTIGATION

Le *Code criminel* prévoit une procédure de collecte de renseignements d'une personne dont il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle détient des renseignements pertinents, en vue d'enquêter sur des infractions de terrorisme ou de les prévenir⁴⁰. Après avoir obtenu le consentement du procureur général, un agent de la paix peut demander à un juge, en l'absence de toute autre partie, de rendre une ordonnance enjoignant des personnes ayant des renseignements utiles à une enquête en cours relative à une infraction de terrorisme de comparaître devant un juge et de fournir les renseignements.

Un juge peut ordonner la tenue d'une audience d'investigation s'il est convaincu :

- soit qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une infraction de terrorisme a été commise et que des renseignements relatifs à l'infraction ou susceptibles de révéler le lieu où se trouve l'individu soupçonné de l'avoir commise sont susceptibles d'être obtenus en vertu de l'ordonnance;
- soit qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une infraction de terrorisme sera commise et que la personne détient des renseignements directs et pertinents relatifs à l'infraction ou des renseignements de nature à révéler où se trouve l'individu soupçonné de l'avoir commise et que des efforts raisonnables ont été déployés pour obtenir les renseignements de la personne visée par l'ordonnance.

La personne visée par l'ordonnance peut engager un avocat, mais elle doit répondre aux questions et produire les choses demandées dans l'ordonnance, sous réserve uniquement des revendications fondées sur un privilège ou un droit à la non divulgation sur lesquelles se prononce le juge qui préside l'audience d'investigation. La personne ne peut refuser de se conformer à l'ordonnance pour le motif que la réponse ou la chose remise peut tendre à l'incriminer, mais

cette information ou la preuve qui en découle ne peuvent être utilisées dans le cadre de poursuites criminelles en cours ou futures contre la personne, sauf si elle est accusée de parjure ou d'avoir donné des témoignages contradictoires.

La Cour suprême du Canada a examiné cette nouvelle procédure dans le cadre d'une instance relative aux procès découlant de l'attentat à la bombe perpétré contre le vol 182 d'Air India. Dans l'arrêt *Demande fondée sur l'article 83.28 du Code criminel (Re)*, la Cour suprême a confirmé la constitutionnalité de la procédure. S'exprimant au nom de la majorité, les juges Iacobucci et Arbour ont conclu que la procédure ne violait pas l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Pour arriver à cette conclusion, les juges se sont appuyés sur les garanties procédurales prévues au paragraphe 83.28(10) qui édicte que les témoignages donnés sous la contrainte ainsi que la preuve dérivée de tels témoignages ne peuvent être utilisés contre la personne lors de poursuites criminelles subséquentes. Ils ont également indiqué que les témoignages donnés sous la contrainte lors d'une audience d'investigation ne doivent pas être utilisés lors d'audiences d'extradition ou d'expulsion subséquentes⁴¹. La Cour a également souligné le rôle important joué dans l'audience d'investigation par le juge qui la préside ainsi que par l'avocat représentant la personne qui en fait l'objet. Elle a mentionné que l'article 7 de la Charte empêcherait la tenue d'une audience d'investigation si elle visait principalement à établir une responsabilité pénale. La majorité des juges a rejeté les arguments selon lesquels la procédure violait l'indépendance et l'impartialité judiciaires et a insisté sur le rôle important joué par le juge lors d'audiences d'investigation pour veiller au respect de la common law, des droits constitutionnels, des droits relatifs à la preuve et de la présomption voulant que de telles audiences soient publiques⁴².

Dans l'arrêt connexe *Vancouver Sun (Re)*⁴³, la Cour a statué qu'il existe une présomption réfutable selon laquelle les audiences d'investigation doivent être publiques et qu'il incombe au gouvernement de démontrer la pertinence d'un huis clos⁴⁴. La Cour a toutefois reconnu que la demande visant à demander à un juge d'autoriser une audience d'investigation doit être entendue à huis clos⁴⁵.

Selon le *Code criminel*, le procureur général fédéral et ses homologues provinciaux ont l'obligation de préparer des rapports annuels sur l'utilisation des audiences d'investigation⁴⁶. Ces rapports ne doivent toutefois révéler aucune information confidentielle relative à la sécurité nationale. La GRC et le ministère fédéral de la Justice indiquent dans leurs rapports qu'aucune audience d'investigation n'a eu lieu entre le 24 décembre 2001 et le 23 décembre 2005. Une seule demande visant la tenue d'une telle audience a été présentée,

rétrospectivement, dans le cadre de l'affaire Air India. Or, finalement l'audience d'investigation n'a pas eu lieu⁴⁷.

3.2

L'ENGAGEMENT ASSORTI DE CONDITIONS (ARRESTATION PRÉVENTIVE)

La *Loi antiterroriste* a également créé le nouveau pouvoir d'« arrestation préventive ». Diverses dispositions régissent l'arrestation avec mandat et l'arrestation sans mandat. Un juge peut alors imposer un engagement (engagement de ne pas troubler l'ordre public) assorti de conditions, pour éviter la mise à exécution d'une activité terroriste.

En ce qui concerne l'arrestation préventive avec mandat, le *Code criminel* prescrit qu'un policier qui a obtenu le consentement du procureur général et qui a des motifs raisonnables

- de croire qu'une activité terroriste sera mise à exécution et
- de soupçonner que l'imposition à une personne d'un engagement assorti de conditions ou son arrestation est nécessaire pour éviter la mise à exécution de l'activité terroriste

peut déposer une dénonciation assermentée devant un juge de la cour provinciale. Ce dernier peut alors enjoindre à la personne de comparaître devant lui⁴⁸.

Pour procéder à une arrestation préventive sans mandat, un policier doit avoir des motifs raisonnables de soupçonner que la mise sous garde de la personne est nécessaire pour éviter la mise à exécution d'une activité terroriste et il doit être satisfait à l'une des exigences suivantes :

- les conditions de dépôt d'une dénonciation sont réunies, mais l'urgence de la situation rend ce dépôt difficilement réalisable;
- une dénonciation a déjà été déposée et une sommation décernée⁴⁹.

Si aucune dénonciation n'a été déposée et que la personne a été arrêtée sans mandat, le policier doit déposer une dénonciation et obtenir le consentement du procureur général sans retard injustifié, dans les 24 heures ou aussitôt que possible, à moins que la personne ne soit remise en liberté.

La personne mise sous garde doit être conduite devant un juge de la cour provinciale dans les 24 heures ou aussitôt que possible⁵⁰. Une audience de justification doit être tenue pour déterminer s'il faut maintenir la mise sous garde pour veiller à ce que la personne compareisse devant un juge, éviter une activité terroriste ou l'ingérence dans l'administration de la justice, ou pour tout autre

motif valable notamment pour que subsiste la confiance du public envers l'administration de la justice⁵¹. Le juge peut ajourner la comparution, mais si la personne n'est pas remise en liberté, l'ajournement ne peut excéder 48 heures.

S'il est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que l'imposition d'un engagement est nécessaire pour empêcher une activité terroriste, le juge peut ordonner que la personne contracte l'engagement de ne pas troubler l'ordre public et d'avoir une bonne conduite pour une période maximale de 12 mois et qu'elle respecte d'autres conditions raisonnables. De plus, si la personne refuse de contracter l'engagement, le juge peut lui infliger une peine de prison maximale de 12 mois⁵².

Le procureur général fédéral et ses homologues provinciaux doivent préparer des rapports annuels sur l'utilisation des dispositions législatives relatives aux engagements assortis de conditions, et les ministres responsables des services policiers, au plan fédéral et provincial, doivent préparer des rapports sur l'utilisation des dispositions législatives relatives aux arrestations sans mandat visées par l'article 83.3⁵³. Selon les rapports de la GRC et du ministère fédéral de la Justice, aucune arrestation préventive n'a eu lieu entre le 24 décembre 2001 et le 23 décembre 2005⁵⁴.

La *Loi antiterroriste* a également modifié l'article 810.01 du *Code criminel* pour permettre à quiconque a des motifs raisonnables de craindre qu'une autre personne commette une infraction terroriste de s'adresser au tribunal, avec le consentement du procureur général, en vue d'obtenir un engagement ressemblant sensiblement à ceux qui peuvent être obtenus en application de l'article 83.3. Dans les rapports qu'il doit remettre aux termes de l'article 83.31, le procureur général n'est pas tenu de mentionner de tels engagements de ne pas troubler l'ordre public.

3.3

LE RENFORCEMENT DES DISPOSITIONS CONCERNANT LA SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE

La *Loi antiterroriste* a modifié le *Code criminel* pour faire en sorte que les dispositions concernant l'écoute électronique s'appliquent à toutes les infractions de terrorisme ainsi qu'aux nouvelles infractions relatives aux personnes jouissant d'une protection internationale et aux explosifs. Des modifications ont aussi été apportées pour soustraire les infractions de terrorisme à l'exigence d'un échec ou de la probabilité d'un échec des autres méthodes d'enquête moins intrusives⁵⁵. De plus, la période durant laquelle l'écoute électronique peut être autorisée a été augmentée à un an⁵⁶, et un juge peut accorder une prolongation

d'une durée maximale de trois ans avant qu'une personne soit avisée qu'elle fait l'objet d'une surveillance électronique⁵⁷.

3.4

LA LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES MISSIONS ÉTRANGÈRES ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Cette loi édicte que la GRC a la responsabilité première d'assurer la sécurité de toute conférence intergouvernementale à laquelle participent plusieurs États. La GRC « peut prendre les mesures qui s'imposent, notamment en contrôlant, en limitant ou en interdisant l'accès à une zone dans la mesure et selon les modalités raisonnables dans les circonstances »⁵⁸.

4.

LE RENFORCEMENT DES PROTECTIONS CONCERNANT LA CONFIDENTIALITÉ EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ NATIONALE

Le gouvernement fédéral a réagi aux événements du 11 septembre 2001, notamment en augmentant la protection que les lois accordent à l'information qui, si elle était divulguée, porterait préjudice à la sécurité nationale. Le renforcement de cette protection est utile à mon mandat puisqu'il peut accroître le caractère secret des activités de la GRC en matière de sécurité nationale et avoir des répercussions sur le travail de l'organisme qui les examine. Je me suis penché précédemment sur les modifications apportées à la *Loi sur la protection de l'information*. Dans le présent point, j'examine les modifications apportées à la *Loi sur la preuve au Canada* et aux lois fédérales en matière de protection de la vie privée et d'accès à l'information.

4.1

LA LOI SUR LA PREUVE AU CANADA

Dans sa troisième partie, la *Loi antiterroriste* a modifié des articles de la *Loi sur la preuve au Canada (LPC)*. La Loi prescrit qu'un fonctionnaire peut s'opposer à la divulgation de renseignements auprès d'un tribunal, d'un organisme ou d'une personne, pour des raisons d'intérêt public déterminées. Un tribunal compétent peut autoriser ou interdire la divulgation après avoir déterminé si l'intérêt public dans la divulgation l'emporte ou non sur les raisons d'intérêt public déterminées⁵⁹. Telles qu'édictées à l'origine, ces dispositions prévoyaient qu'une audience ou un appel d'une ordonnance devaient être entendus à huis clos. Or, en 2004, ces dispositions ont été révoquées de sorte qu'un tribunal peut maintenant exercer sa compétence inhérente de tenir une audience à huis clos lorsque cela s'avère nécessaire⁶⁰.

La *LPC*, qui traite également de la divulgation de renseignements sensibles ou de renseignements potentiellement préjudiciables dans le cadre d'une instance, édicte ce qui suit :

Tout participant, qui, dans le cadre d'une instance, est tenu de divulguer ou prévoit de divulguer ou de faire divulguer des renseignements, dont il croit qu'il s'agit de renseignements sensibles ou de renseignements potentiellement préjudiciables est tenu d'aviser par écrit, dès que possible, le procureur général du Canada de la possibilité de divulgation et de préciser dans l'avis la nature, la date et le lieu de l'instance⁶¹.

[...]

Le fonctionnaire – à l'exclusion d'un participant – qui croit que peuvent être divulgués dans le cadre d'une instance des renseignements sensibles ou des renseignements potentiellement préjudiciables peut aviser par écrit le procureur général du Canada de la possibilité de divulgation; le cas échéant, l'avis précise la nature, la date et le lieu de l'instance⁶².

L'expression « renseignements sensibles » est définie ainsi :

Les renseignements, en provenance du Canada ou de l'étranger, qui concernent les affaires internationales ou la défense ou la sécurité nationales, qui se trouvent en la possession du gouvernement du Canada et qui sont du type des renseignements à l'égard desquels celui-ci prend des mesures de protection.

L'expression « renseignements potentiellement préjudiciables » est définie ainsi :

Les renseignements qui, s'ils sont divulgués, sont susceptibles de porter préjudice aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales⁶³.

Le procureur général peut demander à la Cour fédérale de rendre une ordonnance portant sur la divulgation de renseignements à l'égard desquels il a reçu un avis⁶⁴. De plus, la personne – à l'exclusion d'un témoin – qui a l'obligation de divulguer des renseignements doit, dans certaines circonstances, demander à la Cour fédérale de rendre une ordonnance concernant la divulgation, et la personne qui n'a pas l'obligation de divulguer des renseignements dans le cadre d'une instance, mais qui veut en divulguer ou en faire divulguer peut demander à la Cour fédérale de rendre une telle ordonnance⁶⁵. Les demandes sont confidentielles, et le tribunal peut prendre des mesures en vue d'en assurer la confidentialité.

En vertu de la loi,

[l]e juge peut rendre une ordonnance autorisant la divulgation des renseignements, sauf s'il conclut qu'elle porterait préjudice aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales⁶⁶.

De plus,

[s]i le juge conclut que la divulgation des renseignements porterait préjudice aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales, mais que les raisons d'intérêt public qui justifient la divulgation l'emportent sur les raisons d'intérêt public qui justifient la non-divulgation, il peut par ordonnance, compte tenu des raisons d'intérêt public qui justifient la divulgation ainsi que de la forme et des conditions de divulgation les plus susceptibles de limiter le préjudice porté aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales, autoriser, sous réserve des conditions qu'il estime indiquées, la divulgation de tout ou partie des renseignements, d'un résumé de ceux-ci ou d'un aveu écrit des faits qui y sont liés⁶⁷.

De plus, « [d]ans le cas où le juge n'autorise pas la divulgation au titre des paragraphes (1) ou (2), il rend une ordonnance confirmant l'interdiction de divulgation »⁶⁸.

L'audience ainsi que l'audition d'un appel ou de l'examen d'une ordonnance rendue en application de l'une ou l'autre des dispositions susmentionnées sont tenues à huis clos, et le juge ou le tribunal doit donner au procureur général (et dans certains cas au ministre de la Défense nationale) la possibilité de présenter leurs observations en l'absence d'autres parties. Il peut en faire de même pour les personnes qui font des observations⁶⁹. Le juge ou le tribunal peut rendre toute ordonnance qu'il estime indiquée en l'espèce en vue de protéger la confidentialité des renseignements sur lesquels portent l'audience, l'appel ou l'examen⁷⁰. Les dossiers du tribunal sont confidentiels, et un juge peut ordonner qu'ils soient placés sous scellés dans un lieu interdit au public.

Le procureur général peut délivrer personnellement un certificat interdisant la divulgation de renseignements dans le cadre d'une instance, dans le but de protéger soit des renseignements obtenus à titre confidentiel d'une entité étrangère (au sens de la *Loi sur la protection de l'information*) ou qui concernent une telle entité, soit la défense ou la sécurité nationales⁷¹. Le certificat ne peut être délivré qu'après la prise, au titre d'une loi du Parlement, d'une ordonnance ou d'une décision qui entraînerait la divulgation des renseignements et expire à la fin d'une période de 15 ans à compter de la date de sa délivrance.

Toute partie à une instance visant à protéger soit des renseignements obtenus à titre confidentiel d'une entité étrangère ou qui concernent une telle entité, soit la défense ou la sécurité nationales peut demander à la Cour d'appel fédérale de rendre une ordonnance modifiant ou annulant le certificat⁷². Si le juge qui entend la demande conclut qu'une partie ou la totalité des renseignements ne portent pas sur des renseignements obtenus à titre confidentiel d'une entité étrangère ou ne concernent pas une telle entité ni la défense ou la sécurité nationales, il modifie le certificat en conséquence par ordonnance. Toutefois, si le juge conclut que tous les renseignements visés par le certificat portent sur de tels renseignements, il confirme le certificat par ordonnance. La décision du juge est définitive et non susceptible d'appel.

En vertu de la loi, le juge qui préside une instance criminelle peut rendre l'ordonnance qu'il estime indiquée en vue de protéger le droit de l'accusé à un procès équitable et notamment ordonner l'arrêt des procédures, pourvu que telle ordonnance soit conforme à un certificat valide interdisant la divulgation de renseignements délivré conformément à l'article 38.13, à une ordonnance autorisant ou interdisant une divulgation conformément à l'article 38.06, ou à une décision en appel ou découlant de l'examen d'une telle ordonnance⁷³.

4.2

LES LOIS CONCERNANT L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

La *Loi antiterroriste* a modifié la *Loi sur l'accès à l'information*⁷⁴, la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*⁷⁵ et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*⁷⁶. Selon ces modifications, dans les cas où un certificat interdisant la divulgation de renseignements contenus dans un document ou de renseignements personnels concernant une personne en particulier est délivré au titre de l'article 38.13 de la *Loi sur la preuve au Canada* avant le dépôt d'une plainte au titre d'une des lois susmentionnées à l'égard d'une demande de communication de ces renseignements, ces lois ne s'appliquent pas à ces renseignements. De plus, lorsqu'un certificat au titre de l'article 38.13 est délivré après le dépôt d'une plainte au titre de l'une de ces lois, toutes les procédures prévues dans ces lois sont interrompues et le commissaire à l'information ou le commissaire à la protection de la vie privée, selon le cas, doit prendre des précautions pour empêcher la divulgation des renseignements et doit les renvoyer au responsable de l'institution gouvernementale dont relèvent les renseignements ou qui les a fournis.

5. L'ACCROISSEMENT DU PARTAGE D'INFORMATION ET DE L'INTÉGRATION DES ACTIVITÉS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ NATIONALE

Dans le passé, la GRC a fréquemment collaboré et partagé de l'information avec des organismes nationaux et étrangers. Par suite des événements du 11 septembre 2001, on a toutefois accordé une attention toute particulière au partage d'information et aux activités intégrées.

Un nombre important d'organismes nationaux, tant au plan fédéral que provincial, ont un rôle à jouer dans la façon dont le Canada fait face aux menaces envers sa sécurité nationale. Comme je l'indique dans les chapitres IV et V, la collaboration entre ces organismes va du partage d'informations aux opérations conjointes et à l'intégration totale dans le cadre de laquelle des membres de divers organismes nationaux travaillent ensemble au sein d'une unité intégrée. Dans le présent point, je décris les mesures prises pour jeter les bases juridiques d'une telle coopération accrue, tant au plan national qu'au plan international, en réponse aux événements du 11 septembre 2001.

5.1 LA RÉOLUTION 1373 DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES

La nature internationale des récentes menaces terroristes a amené les gouvernements à coopérer davantage dans la lutte contre le terrorisme. Peu après les attentats terroristes du 11 septembre 2001, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la résolution 1373 qui prône la prévention du financement du terrorisme et la coopération internationale entre les États. La résolution, adoptée en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies et que tous les États membres ont l'obligation de respecter, constitue l'importante toile de fond des modifications que le Canada a apportées à ses lois et à ses politiques après les événements du 11 septembre 2001. Par exemple, le préambule de la *Loi antiterroriste* adoptée par le Canada prescrit que le « Canada doit combattre le terrorisme de concert avec d'autres nations, notamment en mettant pleinement en œuvre les instruments internationaux, en particulier ceux des Nations Unies, relatifs au terrorisme ».

La résolution 1373 prescrit que tous les États doivent :

- prévenir et réprimer le financement du terrorisme et ériger en crime la fourniture ou la collecte délibérée de fonds pour perpétrer de tels actes;

- geler les fonds ou autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes et de leurs entités qui commettent, tentent de commettre des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent ainsi que des personnes et des entités agissant au nom ou sur instruction de terroristes;
- interdire à leurs nationaux et à toute personne ou entité se trouvant sur leur territoire de mettre des fonds, des avoirs financiers ou des ressources économiques ou services financiers ou autres services connexes à la disposition de personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent⁷⁷.

L'accent que met la résolution 1373 sur le financement du terrorisme a donné lieu à la création d'un bon nombre de nouvelles infractions de financement du terrorisme au Canada et d'exigences en matière de présentation de rapports et de partage d'information.

La résolution porte également sur l'appui aux actes de terrorisme et édicte que tous les États doivent :

- s'abstenir d'apporter quelque forme d'appui que ce soit aux entités ou personnes impliquées dans des actes de terrorisme;
- prendre les mesures voulues pour empêcher que des actes de terrorisme ne soient commis, notamment en assurant l'alerte rapide d'autres États par l'échange de renseignements;
- refuser de donner asile à ceux qui financent, organisent, appuient ou commettent des actes de terrorisme ou en recèlent les auteurs;
- empêcher que ceux qui financent, organisent, facilitent ou commettent des actes de terrorisme n'utilisent leurs territoires respectifs pour commettre de tels actes;
- veiller à ce que toutes personnes qui participent au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la perpétration d'actes de terrorisme ou qui y apportent un appui soient traduites en justice, à ce que ces actes de terrorisme soient érigés en crimes graves dans la législation et la réglementation nationales;
- se prêter mutuellement la plus grande assistance lors des enquêtes criminelles et autres procédures portant sur le financement d'actes de terrorisme ou l'appui dont ces actes ont bénéficié;
- empêcher les mouvements de terroristes ou de groupes de terroristes en instituant des contrôles efficaces aux frontières, ainsi que des contrôles lors de la délivrance de documents d'identité et de documents de voyage et en prenant des mesures pour empêcher la contrefaçon, la falsification ou l'usage frauduleux de papiers d'identité et de documents de voyage⁷⁸.

La résolution 1373 traite tout particulièrement de la nécessité de partager de l'information en demandant à tous les États :

- de trouver les moyens d'intensifier et d'accélérer l'échange d'informations opérationnelles, concernant en particulier les actions ou les mouvements de terroristes, les documents de voyage contrefaits ou falsifiés, le trafic d'armes, d'explosifs ou de matières sensibles, l'utilisation des technologies de communication et la possession d'armes de destruction massive;
- d'échanger des renseignements et de coopérer sur les plans administratif et judiciaire afin de prévenir les actes de terrorisme;
- de coopérer, en particulier dans le cadre d'accords et d'arrangements, afin de prévenir et de réprimer les actes de terrorisme et de prendre des mesures contre les auteurs de tels actes;
- de devenir parties aux conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme;
- de coopérer davantage et d'appliquer intégralement les conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme ainsi que les résolutions 1269 et 1368 du Conseil de sécurité;
- de prendre les mesures appropriées afin de s'assurer, avant d'octroyer le statut de réfugié, que les demandeurs d'asile n'ont pas organisé ou facilité la perpétration d'actes de terrorisme et n'y ont pas participé;
- de veiller à ce que les auteurs ou les organisateurs d'actes de terrorisme ou ceux qui facilitent de tels actes ne détournent pas à leur profit le statut de réfugié, et à ce que la revendication de motivations politiques ne soit pas considérée comme pouvant justifier le rejet de demandes d'extradition de terroristes présumés⁷⁹.

L'existence d'un lien dans la résolution entre le terrorisme et les revendications du statut de réfugié suppose qu'il est possible que, dans le cadre des enquêtes liées au terrorisme, les services policiers travaillent de concert avec d'autres organisations gouvernementales, notamment avec les responsables en matière d'immigration.

Un comité du Conseil de sécurité a été créé pour veiller à la mise en œuvre de la résolution 1373⁸⁰. Jusqu'à maintenant, le Canada a déposé cinq rapports auprès de ce Comité. Il y décrit les divers efforts qu'il a déployés pour lutter contre le terrorisme et les diverses mesures qu'il a prises en vue de mettre en œuvre la résolution 1373⁸¹.

5.2

L'ENTENTE CANADA-É.-U. CONCERNANT LA FRONTIÈRE INTELLIGENTE

La proximité physique du Canada et des États-Unis, la longueur de leur frontière commune et l'importance de leur interdépendance économique ont fortement incité les organismes canadiens et américains à coopérer et à interagir davantage à l'égard des questions liées au terrorisme.

En décembre 2001, le Canada et les États-Unis ont signé la Déclaration sur la frontière intelligente⁸² et adopté un plan d'action en 32 points⁸³ prévoyant un grand nombre de mesures en vue d'améliorer la sécurité à la frontière. Le plan d'action repose sur quatre piliers : la circulation sécuritaire des personnes, la circulation sécuritaire des biens, la sécurité des infrastructures, et la coordination et mise en commun de l'information dans l'atteinte de ces objectifs.

Deux des treize points du plan d'action portent sur la « circulation sécuritaire des personnes ». Il y est question du partage à l'avance de l'information sur les passagers et des dossiers de passagers qui se trouveront à bord des vols entre le Canada et les États-Unis, y compris les vols en transit, et de la recherche des moyens de déterminer les risques posés par les passagers à bord des vols internationaux arrivant dans l'un ou l'autre pays. Les deux gouvernements prévoient mettre sur pied des services conjoints d'analyse des passagers aux principaux aéroports internationaux du Canada et des États-Unis.

Quatre des huit points du plan d'action portent sur la « coordination et la mise en commun de l'information en vue d'atteindre ces objectifs ». Il y est question de coordination de l'application conjointe de la loi aux termes de laquelle les deux gouvernements veilleront à assurer la coordination complète et permanente de l'application de la loi, des mesures antiterroristes et de la mise en commun de l'information, de services de renseignement intégrés impliquant la mise sur pied d'équipes conjointes chargées d'analyser et de diffuser l'information et les renseignements de sécurité ainsi que de produire des évaluations des menaces et des renseignements, d'expulsions dans le cadre desquelles les gouvernements aborderont les aspects juridiques et opérationnels des expulsions conjointes et coordonneront les initiatives visant à encourager les pays récalcitrants à reprendre leurs ressortissants, et du blocage des biens appartenant aux terroristes grâce à l'échange à point nommé de l'information préalable sur les particuliers et les organismes.

5.3

LE NOUVEAU MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DE LA PROTECTION CIVILE

Le 12 décembre 2003, M. Paul Martin, alors premier ministre, a annoncé un remaniement du gouvernement en vue d'« assurer la santé et la sécurité publiques au Canada ». Le nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, dirigé par le ministre de la Sécurité publique, regroupe les activités de l'ancien ministère du Solliciteur général, du Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile (qui relevait auparavant du ministère de la Défense nationale), du Centre national de prévention du crime (qui relevait auparavant du ministère de la Justice), et de la nouvelle Agence des services frontaliers du Canada qui comprend les unités d'application nationales, régies auparavant par le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, et Douanes Canada. La GRC et le SCRS, qui relevaient du solliciteur général, relèvent maintenant du nouveau ministère. En 2005, on a adopté la *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile* en vue de codifier ce remaniement.

Les attributions du ministre de la Sécurité publique s'étendent à tous les domaines de compétence du gouvernement fédéral liés à la sécurité publique et à la protection civile qui ne sont pas attribués de droit à une autre entité du gouvernement fédéral. Le ministre a l'obligation d'assumer un rôle de premier plan en matière de sécurité publique et de protection civile à l'échelle nationale⁸⁴. À cette fin, il peut coordonner des politiques en matière de sécurité publique et de protection civile; coopérer avec les provinces, un État étranger, une organisation internationale ou une autre entité; et faciliter tout partage autorisé d'information en vue de promouvoir les objectifs liés à la sécurité nationale⁸⁵.

5.4

LA NOUVELLE POLITIQUE DE SÉCURITÉ NATIONALE

Le 28 avril 2004, le gouvernement du Canada a publié une nouvelle politique de sécurité nationale intitulée *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*⁸⁶. Cette politique souligne l'importance de la coopération entre les organismes en matière de protection de la sécurité nationale. Elle énonce trois principaux intérêts en matière de sécurité nationale : protéger le Canada et les Canadiens au pays et à l'étranger, s'assurer que le Canada n'est pas une source pour des menaces visant nos alliés, et contribuer à la sécurité internationale. Elle met l'accent sur six activités essentielles en

matière de sécurité : le renseignement, la planification et la gestion des opérations d'urgence, les équipes d'intervention d'urgence en matière de santé publique, la sécurité des transports, la sécurité à la frontière et la sécurité internationale. La nouvelle politique contient un engagement de créer un organisme autonome d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale et un comité de parlementaires sur la sécurité nationale. Elle énonce en outre le principe général voulant que les mécanismes d'examen devraient demeurer d'actualité.

5.5

LA LOI SUR LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

En 2004, le Parlement a adopté la *Loi de 2002 sur la sécurité publique*⁸⁷. Les principales dispositions de cette longue loi se divisent entre celles qui visent à améliorer la sécurité des emplacements tels que les aéroports et des aéronefs, qui sont susceptibles de faire l'objet d'attentats terroristes, celles qui visent les substances tels que les explosifs et les toxines qui peuvent être utilisées à des fins terroristes, celles qui visent à accroître l'échange d'information au sein des gouvernements et entre ces derniers, et celles qui traitent de diverses urgences.

Plusieurs parties de la loi traitent des substances qui peuvent être utilisées pour commettre des actes de terrorisme. La partie 7 modifie la *Loi sur les explosifs* en vue de mettre en œuvre la Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites des armes à feu, munitions, explosifs et autres matériels connexes de l'Organisation des États américains, en ce qu'elle a trait aux explosifs et aux munitions. Cette convention interdit la fabrication et le trafic illicites d'explosifs. Elle permet d'exercer un contrôle accru des explosifs et prescrit des peines plus sévères pour certaines infractions.

La partie 8 modifie la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*. Elle prévoit les contrôles auxquels seront assujettis l'exportation et le transfert de technologie et autorise le ministre des Affaires étrangères à prendre en compte des préoccupations en matière de sécurité lors de l'examen de demandes de permis d'exportation ou de transfert de biens ou de technologie.

La partie 23 édicte la *Loi de mise en œuvre de la convention sur les armes biologiques ou à toxines* qui interdit la possession, l'utilisation ou le transfert de certains agents biologiques et de certaines toxines, ou celles d'armes destinées à l'emploi de tels matériaux, et prescrit que l'utilisation autorisée de tels matériaux peut être réglementée et faire l'objet d'inspections.

Plusieurs parties de la Loi portent sur la sécurité des emplacements susceptibles d'être la cible d'attaques terroristes. Les parties 1 et 2 ont trait à la

sécurité dans les aéronefs et au contrôle avant embarquement des passagers. Elles créent de nouvelles infractions concernant les passagers qui sont turbulents ou qui mettent en danger la sécurité d'un aéronef en vol. Elles requièrent également la fourniture d'information à des fins de sécurité des transports et de sécurité nationale et fournissent une base législative pour les attestations de sécurité.

La partie 13 modifie la *Loi sur la défense nationale* pour permettre l'identification et la prévention de l'utilisation non autorisée et nuisible des systèmes et réseaux informatiques du ministère de la Défense nationale ou des Forces canadiennes, ou d'une interférence avec ces derniers, et pour veiller à la protection de ces systèmes et réseaux.

La partie 14 modifie la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et accroît les attributions de l'Office national de l'énergie pour qu'elles incluent les questions relatives à la sécurité des pipelines et des lignes de transmission internationales.

Plusieurs parties de la Loi ont trait au partage d'information. La partie 5 modifie la *Loi sur le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration* pour autoriser le ministre à conclure des ententes ou des arrangements en vue de partager de l'information avec une province ou un groupe de provinces, des gouvernements étrangers ou des organisations internationales.

La partie 11 modifie la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* pour autoriser la prise de règlements concernant la collecte, la conservation, l'élimination et la communication de renseignements pour l'application de cette loi. Les modifications permettent aussi la prise de règlements prévoyant la communication de renseignements en matière de sécurité nationale, de défense du Canada ou de conduite des affaires internationales.

La partie 16 de la Loi modifie la *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières* et autorise le surintendant des institutions financières à communiquer au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) des renseignements relatifs au respect par les institutions financières de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*.

La partie 17 modifie la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* et autorise la collecte et l'utilisation de renseignements personnels pour des motifs liés à la sécurité nationale, à la défense du Canada ou à la conduite d'affaires internationales ou lorsque la communication des renseignements est prévue par la loi.

La partie 19 modifie la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* pour que les types de bases de données d'où le CANAFE peut recueillir des renseignements estimés se rapporter aux

activités de recyclage des produits de la criminalité ou au financement des activités terroristes incluent les bases de données en matière de sécurité nationale. L'accroissement du flux de renseignements au sein du gouvernement qu'autorisent ces modifications législatives est susceptible de se répercuter sur les activités de la GRC en matière de sécurité nationale et sur son interaction avec d'autres secteurs du gouvernement et le secteur privé.

Enfin, diverses parties de la Loi autorisent les ministres des Transports, de l'Environnement, de la Santé et des Affaires étrangères à édicter des directives temporaires en cas d'urgence.

NOTES

- ¹ L.C. 2001, ch. 41. Le projet de loi a été déposé au Parlement le 15 octobre 2001. Il a été examiné par des comités conjoints de la Chambre des communes et du Sénat. On a déposé des amendements en vue de restreindre la définition des activités terroristes et d'accroître les pouvoirs d'examen des tribunaux. Par la suite, la *Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois* (L.C. 2004, ch. 12) a apporté des modifications techniques ayant généralement trait à des questions de traduction.
- ² Ministère de la Justice du Canada, « *La loi antiterroriste : un acte de prévention* », CD-ROM (2002).
- ³ L.R.C. 1985, ch. C-46, al. 83.01(1)a), mod. par la *Loi antiterroriste*, L.C. 2001, ch. 41.
- ⁴ *Ibid.*, al. 83.01(1)b).
- ⁵ *Ibid.*, par. 83.01(1.1).
- ⁶ Voir Sécurité publique et Protection civile Canada, *Entités inscrites actuellement* (2006), accessible à <http://www.psepc-sppcc.gc.ca/prg/ns/le/cle-fr.asp> (consulté le 24 mai 2006).
- ⁷ *Code criminel*, art. 83.18-83.23.
- ⁸ *Ibid.*, art. 83.02-83.04, 83.08 et 83.1-83.12.
- ⁹ *Demande fondée sur l'article 83.28 du Code criminel (Re)*, [2004] 2 R.C.S. 248, par. 59.
- ¹⁰ Sous réserve que toute personne qui a un droit sur les biens soit avisée de la demande. Les biens ne feront pas l'objet d'une ordonnance de confiscation si le juge est convaincu que la personne qui a un droit sur les biens a pris des précautions suffisantes pour que ces biens ne soient pas utilisés pour se livrer à une activité terroriste ou la faciliter et qu'elle n'est pas membre d'un groupe terroriste. Lorsque qu'une maison d'habitation est une résidence principale, le juge doit aussi prendre en compte l'effet que la confiscation aurait sur les membres de la famille immédiate et du fait que ces derniers semblent innocents ou non de toute complicité ou collusion à l'égard de l'activité terroriste.
- ¹¹ *Code criminel*, art. 83.24.
- ¹² *Ibid.*, art. 2.
- ¹³ L.R.C. 1985, ch. S-7, art. 4.
- ¹⁴ *Code criminel*, par. 231(6.01).
- ¹⁵ *Ibid.*, art. 424.
- ¹⁶ *Ibid.*, art. 424.1, par. 430(4.1), art. 431.1 et par. 431.2(2).
- ¹⁷ *Ibid.*, art. 83.231, mod. par la *Loi sur la sécurité publique*, L.C. 2004, ch. 15, par. 4.
- ¹⁸ L.R.C. 1985, ch. O-5 art. 3, mod. par la *Loi antiterroriste*, L.C. 2001, ch. 41.

- ¹⁹ *Ibid.*, art. 4. Cette disposition a été déferée au Parlement pour qu'il l'examine et détermine si elle devrait être modifiée, compte tenu des préoccupations qu'engendre sa portée.
- ²⁰ *Ibid.*, art. 5.
- ²¹ *Ibid.*, art. 6.
- ²² *Ibid.*, art. 8-15.
- ²³ *Ibid.*, art. 16-18 et 20.
- ²⁴ *Ibid.*, art. 21.
- ²⁵ *Ibid.*, art. 22. L'espionnage économique constitue également une infraction, mais il n'en est pas question ici parce que notre intérêt porte surtout sur la sécurité nationale.
- ²⁶ *Ibid.*, art. 23.
- ²⁷ *Ibid.*, art. 26.
- ²⁸ *Ibid.*, art. 24.
- ²⁹ L.C. 2000, ch. 17.
- ³⁰ *Ibid.*, al. 55(3)a). Le CANAFE est également tenu de communiquer les renseignements désignés qui se rapportent à une infraction, consommée ou non, d'évasion fiscale – y compris le non-paiement de droits à l'Agence du revenu du Canada et à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). En outre, il communique à l'ASFC les renseignements désignés utiles pour statuer sur l'admissibilité au statut d'immigrant et de réfugié et sur la perpétration d'une infraction. *Ibid.*, al. 55(3)d).
- ³¹ *Ibid.*, art. 55.1.
- ³² *Ibid.*, par. 55(7).
- ³³ *Ibid.*, par. 55(5.1)
- ³⁴ *Ibid.*, art. 60.
- ³⁵ *Ibid.*, art. 60.1 et 60.2.
- ³⁶ *Ibid.*, art. 80.
- ³⁷ *Règlement d'application de la résolution des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme*, DORS/2001-360, art. 3 et 6.
- ³⁸ *Ibid.*, art. 4 et 6.
- ³⁹ *Demande fondée sur l'article 83.28 du Code criminel (Re)*, [2004] 2 R.C.S. 248, par. 39 et 40 [Demande fondée sur l'article 83.28].
- ⁴⁰ *Code criminel*, art. 83.28 et 83.29.
- ⁴¹ *Demande fondée sur l'article 83.28*, par. 78 et 79.
- ⁴² Deux des juges dissidents ont conclu que la procédure portait atteinte à l'indépendance judiciaire dans sa dimension institutionnelle en obligeant les juges à présider des enquêtes policières. Les trois juges dissidents ont conclu que l'utilisation en particulier de l'audience d'investigation relativement au procès dans l'affaire Air India constituait un abus des procédures parce qu'il s'agissait d'une tentative de la Couronne d'obtenir de l'information sur un témoin dans un procès criminel en cours. *Ibid.*, par. 180.
- ⁴³ [2004] 2 R.C.S. 332.
- ⁴⁴ La Cour a également fait la mise en garde suivante : « Il est fort possible qu'une grande partie des investigations judiciaires soient, par nécessité, tenues secrètes. Il est également fort possible que leur existence même doive parfois demeurer secrète. Il est trop tôt pour déterminer, dans les faits, le nombre d'investigations auxquelles on aura recours et la forme sous laquelle elles se dérouleront. Il s'agit d'une procédure tout à fait nouvelle et, à notre connaissance, la présente affaire est la première dans laquelle on l'utilise. » *Ibid.*, par. 41. La Cour a ajouté que « [d]ans les affaires où l'existence même d'une investigation aurait fait l'objet d'une ordonnance de mise sous scellés, il serait opportun que le juge chargé de l'investigation mette en œuvre, une fois celle-ci terminée, un mécanisme permettant de rendre publiques son existence et la plus large mesure possible de son contenu ». *Ibid.*, par. 58.

- 45 Deux juges ont exprimé leur dissidence au motif que le principe de la publicité des procédures judiciaires « irait normalement à l'encontre de l'objet des procédures en les rendant inefficaces comme instrument d'enquête » et porterait préjudice aux droits des tiers et à l'administration de la justice. *Ibid.*, par. 60.
- 46 *Code criminel*, art. 83.31.
- 47 Canada, ministère de la Justice, *La loi antiterroriste – Rapports* (2005), accessible à http://canada.justice.gc.ca/fr/anti_terr/reports.html [Rapports sur la *Loi antiterroriste*].
- 48 *Code criminel*, art. 83.3.
- 49 *Ibid.*, par. 83.3(4) et 83.3(5).
- 50 *Ibid.*, par. 83.3(6).
- 51 *Ibid.*, par. 83.3(7).
- 52 *Ibid.*, par. 83.3(8) et 83.3(9).
- 53 *Ibid.*, art. 83.31. L'article 83.3 doit faire l'objet d'une prorogation tous les cinq ans, conformément à la mesure de temporarisation décrite à l'article 83.32.
- 54 *La Loi antiterroriste – Rapports* (voir note 47).
- 55 *Code criminel*, par. 185 (1.1) et 186 (1.1).
- 56 *Ibid.*, art. 186.1.
- 57 *Ibid.*, par. 196(5).
- 58 *Loi modifiant la Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*, L.C. 2002, ch. 12, par. 10.1(2).
- 59 *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. 1985, ch. C-5, art. 37.
- 60 Voir la *Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois*, L.C. 2004, ch. 12.
- 61 *Loi sur la preuve au Canada*, par. 38.01(1).
- 62 *Ibid.*, par. 38.01(3).
- 63 *Ibid.*, art. 38.
- 64 *Ibid.*, art. 38.04.
- 65 *Ibid.*, al. 38.04(2)b) et 38.04(2)c).
- 66 *Ibid.*, par. 38.06(1).
- 67 *Ibid.*, par. 38.06(2).
- 68 *Ibid.*, par. 38.06(3).
- 69 *Ibid.*, par. 38.11(1) et 38.11(2).
- 70 *Ibid.*, art. 38.12.
- 71 *Ibid.*, art. 38.13.
- 72 *Ibid.*, art. 38.131.
- 73 *Ibid.*, art. 38.14.
- 74 L.R.C. 1985, ch. A-1.
- 75 L.C. 2000, ch. 5.
- 76 L.R.C. 1985, ch. P-21.
- 77 Résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies, RESCS NU, 56^e ass., 4385^e réunion, Doc NU S/RES/1373 (2001), accessible à <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/44/PDF/N0155744.pdf?OpenElement> (consulté le 5 juin 2006).
- 78 *Ibid.*, par. 2.
- 79 *Ibid.*, par. 3.
- 80 *Ibid.*, par. 6.
- 81 Le dernier rapport du Canada est daté du 4 mai 2006 : Nations Unies, Comité contre le terrorisme, *Rapports des États* (2004), accessible à <http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1373/report2.s.html> (consulté le 9 août 2006).

- ⁸² *Création d'une frontière intelligente pour le XXI^e siècle soutenue par une zone de confiance nord-américaine*, Ottawa, Canada, 12 décembre 2001, accessible à www.dfait.gc.ca/can-am/main/border/smart_border_declaration-fr.asp (consulté le 20 juillet 2006).
- ⁸³ *Plan d'action en 32 points*, Ottawa, Canada, 12 décembre 2001 accessible à www.dfait-maeci.gc.ca/can-am/main/border/smart_border_declaration-fr.asp (consulté le 20 juillet 2006).
- ⁸⁴ *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile*, L.C. 2005, ch. 10, art. 4.
- ⁸⁵ *Ibid.*, par. 6(1).
- ⁸⁶ Canada, Bureau du Conseil privé (2004) : accessible à http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/publications/NatSecurnat/natsecurnat_f.pdf (consulté le 20 juillet 2006). Voir également : Canada, Bureau du Conseil privé, *Protéger une société ouverte : un an après – Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la politique canadienne de sécurité nationale* (2005) : accessible à http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/ministers/deputypm/secure_f.pdf (consulté le 25 août 2006).
- ⁸⁷ L.C. 2004, ch. 15.

IV

LES ACTIVITÉS DE LA GRC RELATIVES À LA SÉCURITÉ NATIONALE : LA SITUATION ACTUELLE

1. INTRODUCTION

Dans les chapitres précédents, j'ai brossé l'histoire des activités relatives à la sécurité nationale au Canada jusqu'aux événements du 11 septembre 2001, en m'attardant plus spécialement au rôle de la GRC à l'égard de la sécurité nationale et à la réaction du gouvernement canadien à ces événements de 2001. Dans le présent chapitre, je passe en revue les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale depuis ces attentats terroristes. Dans le suivant, je décris les autres acteurs gouvernementaux intervenant dans le domaine de la sécurité nationale du Canada. Ensemble, ces quatre chapitres jettent une base permettant d'aborder utilement la question centrale de mon mandat en matière d'examen de la politique : la nécessité d'un mécanisme d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale et les caractéristiques dont il doit être doté. Mes recommandations sur un mécanisme d'examen, présentées au chapitre XI, sont directement liées aux caractéristiques générales du paysage de la sécurité nationale au Canada ainsi qu'aux caractéristiques des activités présentes de la GRC relatives à la sécurité nationale et au contexte dans lequel elles se déroulent.

La GRC participe actuellement à une vaste gamme d'activités en vertu de son mandat en matière de sécurité nationale. De façon générale, on y trouve la collecte, la conservation et l'analyse d'informations et de renseignements touchant la sécurité nationale; le partage de ces informations et renseignements avec d'autres organismes tant au pays qu'à l'étranger; la préparation d'analyses et d'évaluations des menaces et la mise au point d'autres méthodes d'appui à des fins internes et externes; la conduite d'enquêtes sur des crimes relatifs à la sécurité nationale; la conduite d'enquêtes sur certaines activités et la prise de

mesures afin d'éviter la perpétration de crimes relatifs à la sécurité nationale; et la protection de cibles précises dans le domaine de la sécurité nationale¹.

Mes propos sur ces activités relatives à la sécurité nationale se répartissent en cinq parties : une vue d'ensemble du contexte organisationnel; une description des activités des diverses sous-directions et unités de la GRC intervenant dans le domaine de la sécurité nationale; une discussion du chevauchement entre les activités relatives à la sécurité nationale et d'autres activités d'application de la loi menées par la GRC; une description des systèmes de gestion de l'information et des renseignements employés par la GRC; et une introduction à l'interaction de la GRC avec d'autres acteurs dans le domaine de la sécurité nationale.

Je voudrais toutefois attirer d'abord l'attention sur un trait fondamental du rôle de la GRC en matière de sécurité nationale : sa réaction aux menaces criminelles envers la sécurité nationale, tout comme la réaction globale du gouvernement aux menaces envers la sécurité nationale, est en constante évolution. Bon nombre des menaces confrontant actuellement le Canada sont différentes des menaces passées et il n'est donc pas surprenant que la réaction à leur endroit se modifie et s'adapte régulièrement. D'importants changements ont été apportés aux activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, même au cours de la présente enquête. Alors que je rédigeais ce rapport, j'ai appris l'existence de propositions de changement supplémentaires. Deux points ressortent donc : d'abord, une partie des détails discutés ici pourraient être désuets peu après la publication de ce rapport; ensuite, il importe de se rappeler la nature évolutive des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale – et, de fait, de l'approche globale du gouvernement – en abordant la question d'un mécanisme d'examen. Pour être efficace un tel mécanisme doit posséder la capacité de s'adapter au changement.

2.

LA VUE D'ENSEMBLE DU CONTEXTE ORGANISATIONNEL

Une discussion des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale exige en préalable un examen de leur contexte, y compris de la façon dont les activités s'insèrent dans le cadre de l'organisation globale et dans la chaîne de commandement de la GRC. Je commencerai donc par une description de l'organisation administrative en ce qu'elle est liée aux activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Ensuite, je préciserai un certain nombre de facteurs relatifs au contexte, y compris les directives ministérielles et les politiques internes régissant les activités relatives à la sécurité nationale, les mécanismes internes de reddition de comptes de la GRC, le nombre de membres

du personnel de la GRC travaillant dans le domaine de la sécurité nationale, ainsi que les besoins en recrutement et en formation pour l'exécution de ces activités.

2.1

L'ORGANISATION DES ACTIVITÉS DE LA GRC RELATIVES À LA SÉCURITÉ NATIONALE

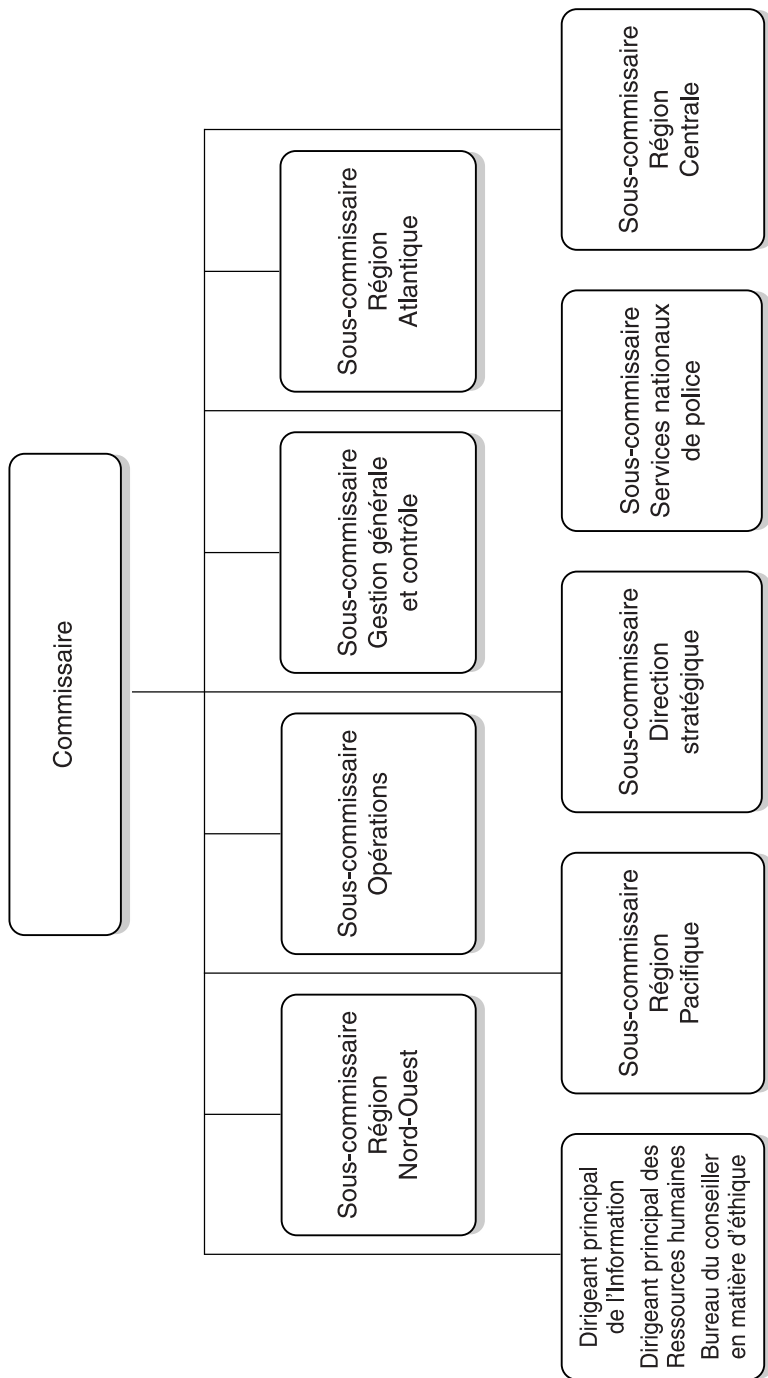
Le commissaire de la GRC est secondé, dans la gestion et le contrôle de l'organisation, par des sous-commissaires : un pour chaque région ou division de la GRC (Atlantique, Centrale, Nord-Ouest et Pacifique), un à la Direction stratégique, un à la Gestion générale et un aux Opérations (voir organigramme 1). Le sous-commissaire aux Opérations est responsable du mandat de la GRC en matière de sécurité nationale, ainsi que des opérations policières fédérales et internationales, des services de police de protection, des services de police communautaires, contractuels et autochtones, des renseignements criminels et des opérations techniques.

Les questions relatives à la sécurité nationale relèvent de la compétence de la Direction des renseignements criminels (DRC) depuis que cet important élément des services d'application de la loi axés sur le renseignement a été créé en 1991. La DRC est dirigée par un commissaire adjoint qui relève du sous-commissaire aux Opérations. Outre sa fonction à l'égard de la sécurité nationale qui est décrite ci-dessous, la DRC comprend la Sous-direction du soutien en matière de renseignements, la Sous-direction des renseignements sur le crime organisé, le Centre national des opérations et la Direction générale des communications et de l'analyse des renseignements.

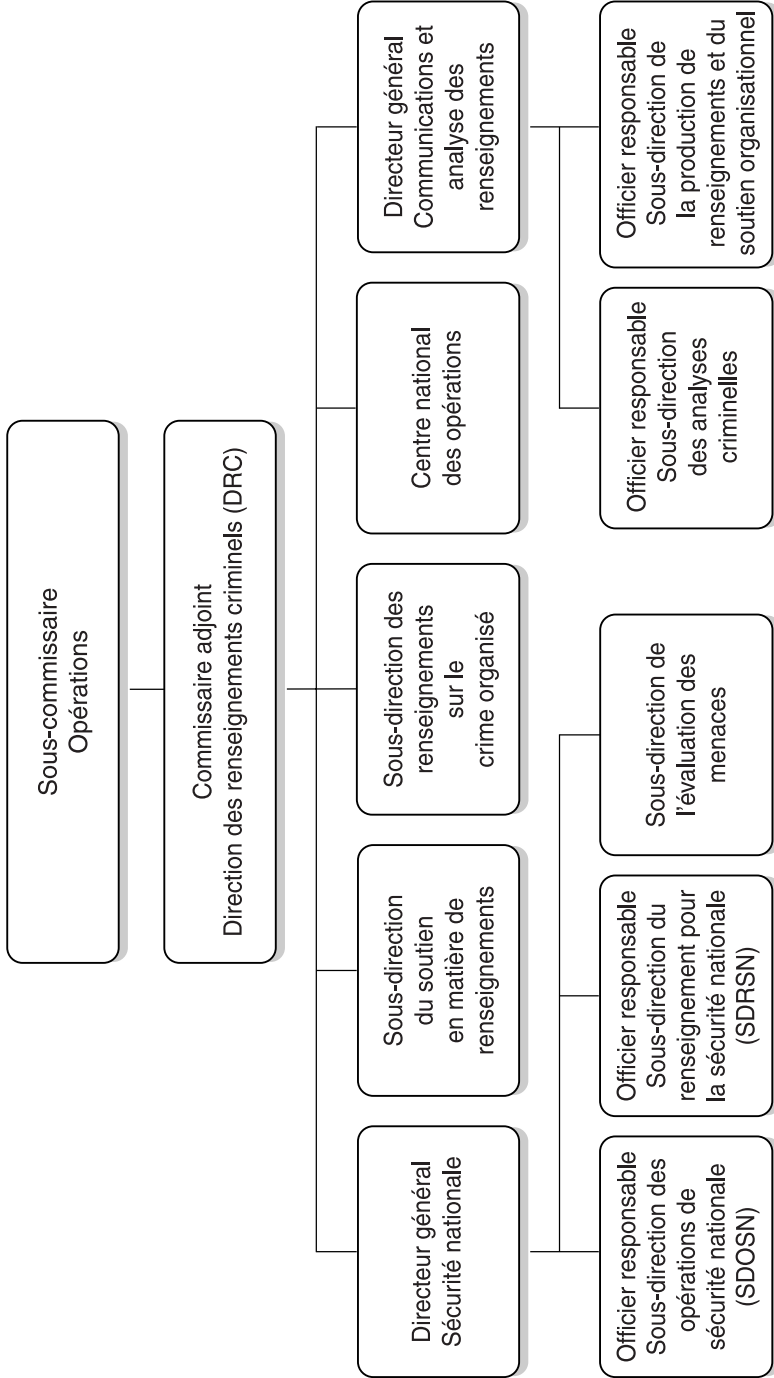
En 2003, un nouveau poste hiérarchique a été créé directement sous le commissaire adjoint, DRC : le directeur général de la Sécurité nationale. Le titulaire chapeaute la Direction de la sécurité nationale qui comprend trois unités : la Sous-direction du renseignement pour la sécurité nationale (SDRSN), la Sous-direction des opérations de sécurité nationale (SDOSN) et la Sous-direction de l'évaluation des menaces (voir organigramme 2).

Par suite d'une directive ministérielle (dont il est question ci-après), la Direction générale de la GRC a la responsabilité de coordonner essentiellement toutes les activités relatives au mandat de la GRC en matière de sécurité nationale. En outre, les diverses sous-directions, sections et unités relevant de la Direction générale de la sécurité nationale sont chargées d'analyser et de gérer l'information et le renseignement relatifs à la sécurité nationale et de préparer des évaluations des menaces et d'autres produits d'information. Une grande part du travail d'enquête en matière de sécurité nationale se fait à l'échelon des divisions. Il est mené soit par les équipes intégrées de sécurité nationale (EISN),

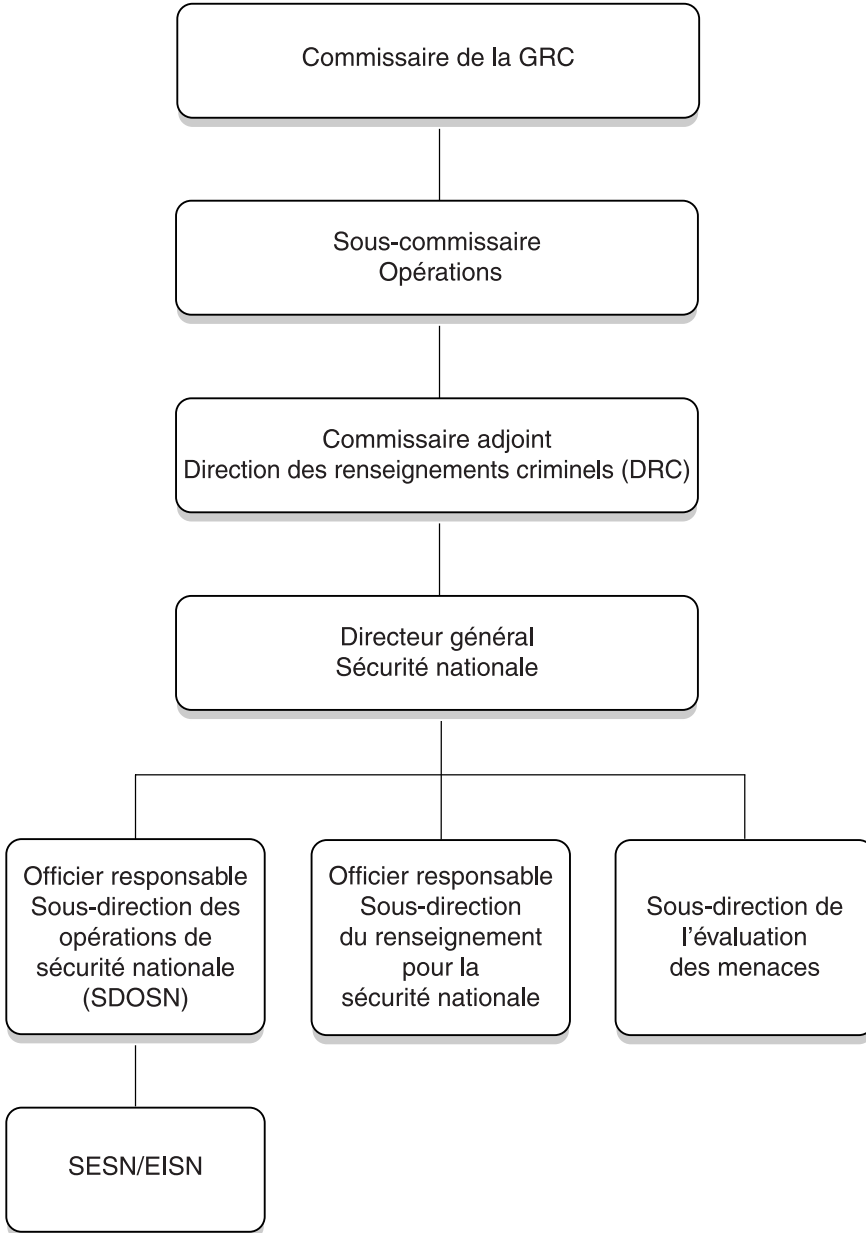
ORGANIGRAMME 1
Organisation nationale de la GRC



ORGANIGRAMME 2
Structure organisationnelle de la DRC



ORGANIGRAMME 3
Structure des SESN/EISN



soit par les sections des enquêtes relatives à la sécurité nationale (SESN). Comme on le voit ci-après, les EISN sont des équipes composées de membres de la GRC et de personnes détachées par d'autres corps policiers et organismes gouvernementaux. Elles sont situées à Vancouver, Toronto, Ottawa et Montréal. Les divisions de la GRC qui ne disposent pas d'une EISN ont une SESN qui assure la même fonction, sans toutefois intégrer des représentants d'autres instances. Le travail effectué par les EISN et les SESN est coordonné par la Direction générale, et ces unités font rapport à la SDOSN par l'entremise de la Sous-direction divisionnaire des opérations criminelles (voir organigramme 3). Je décris au point 3 le travail relatif à la sécurité nationale qui est mené à la Direction générale et dans les divisions.

2.2

LES DIRECTIVES MINISTÉRIELLES

Toutes les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale sont en dernier ressort contrôlées par le commissaire de la GRC qui, en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (Loi sur la GRC)*², « a pleine autorité sur la Gendarmerie et tout ce qui s'y rapporte ». Comme j'en discute au chapitre II, cette autorité s'exerce « sous la direction du ministre », principalement par la voie de directives à la GRC. Un certain nombre de directives ministérielles (quelquefois appelées instructions ministérielles) touchent le mandat de la GRC à l'égard de la sécurité nationale :

- (i) la Directive ministérielle sur l'aide policière aux nations étrangères (1981)³ fixe des politiques et des lignes directrices sur la prestation par la GRC de services de formation policière, de conseils (à l'égard de la formation ou d'une enquête) et d'aide aux enquêtes à des nations étrangères (affectation de personnel ou d'équipement de la GRC dans un pays étranger pour aider ce pays à mener une enquête criminelle). La directive précise les formalités à respecter dans l'examen des demandes en ce sens et les facteurs à prendre en considération;
- (ii) la Directive ministérielle sur les accords conclus par la GRC (avril 2002)⁴ s'applique « aux accords d'échange de renseignements, de biens, ou d'assistance entre la GRC et les ministères, les organismes, les établissements ou les administrations municipales, provinciales, fédérale ou étrangères, ou les organisations internationales ». Elle donne des indications sur les exigences en ce qui concerne la reddition de comptes et la consultation à l'égard des accords.
- (iii) l'Instruction du ministre – La sécurité nationale, responsabilité et obligation de rendre compte (novembre 2005)⁵ traite expressément des responsabilités

et obligations de reddition de comptes de la GRC à l'égard des enquêtes visées par le paragraphe 6(1) de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* ainsi que des enquêtes relatives à une infraction de terrorisme ou une activité terroriste au sens de l'article 2 du *Code criminel*. Elle affirme que les activités de la GRC en matière de sécurité nationale sont placées sous l'autorité du commissaire, sous réserve des directives du ministre, le ministre rendant des comptes au Parlement sur la GRC et le commissaire rendant des comptes au ministre. La directive prévoit aussi que les enquêtes relatives à la sécurité nationale doivent être coordonnées par la Direction générale de la GRC. Elle précise que « (u)ne telle coordination renforcera la responsabilité opérationnelle du commissaire et, de façon subséquente, renforcera la responsabilité ministérielle en facilitant l'obligation de rendre compte du commissaire au ministre ». Le commissaire est tenu de renseigner le ministre sur toutes les enquêtes relatives à la sécurité nationale qui peuvent soulever la controverse.

- (iv) l'Instruction du ministre – Les accords et coopération reliées [*sic*] à la sécurité nationale (novembre 2003)⁶ « établit le processus à suivre lorsque la Gendarmerie royale du Canada (GRC) conclut un accord avec des organisations étrangères de sécurité ou de renseignement, dans l'exercice des fonctions qui lui sont conférées relativement aux questions liées au paragraphe 6(1) de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* et aux enquêtes liées aux infractions de terrorisme et aux activités terroristes, telles que définies (dans le) *Code criminel* ». Elle précise aussi que « (1) la GRC peut, avec l'approbation antérieure du Ministre, conclure un accord ou, d'une façon générale, coopérer avec des organisations étrangères de sécurité ou de renseignement ». Elle ne s'applique pas aux accords et à la coopération avec les agences ou organisations étrangères d'application de la loi. La directive prévoit la consultation du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) et du SCRS au sujet de tels accords. Elle exige aussi que tous ces accords soient consignés par écrit et que le commissaire fasse rapport au ministre une fois l'an sur leur situation. Je note que la GRC a relativement peu d'accords ou de conventions de coopération avec des organismes étrangers de renseignement, les affaires relevant de ce domaine étant en général laissées au SCRS;
- (v) l'Instruction du ministre – Enquêtes liées à la sécurité nationale dans les secteurs exigeant des précautions spéciales (novembre 2003)⁷ définit ces secteurs comme englobant « les institutions fondamentales de la société canadienne », y compris les institutions des domaines « universitaire,

politique, religieux, médiatique et syndical ». Toutes les enquêtes touchant des secteurs exigeant des précautions spéciales doivent être préalablement approuvées par le commissaire adjoint, DRC, ou son délégué. La directive affirme aussi, à l'égard des campus universitaires ou autres campus postsecondaires, que « les activités entreprises par la GRC ne doivent en aucun cas nuire à la libre circulation et à l'échange d'idées normalement associées au milieu universitaire ».

2.3

LES POLITIQUES INTERNES

Les activités du personnel de la GRC, y compris du personnel affecté au domaine de la sécurité nationale, sont aussi réglementées par un certain nombre de politiques internes, y compris un code de déontologie.

En ce qui concerne plus spécialement le domaine de la sécurité nationale, des dispositions de politiques traitent des enquêtes (exigeant entre autres que la GRC ne recueille pas d'information et ne fasse pas enquête sur des organisations se livrant à des activités licites à moins que ce ne soit justifié par des allégations ou des renseignements); du fait que les enquêtes antiterroristes doivent être menées par des SESN ou des EISN; de l'obligation des membres de respecter les droits de ceux qui sont visés par une enquête; de la définition de la sécurité nationale et du seuil selon lequel une affaire est désignée comme étant relative à la sécurité nationale; du programme d'échange entre la GRC et le SCRS; des accords de la GRC; de l'information et des sources humaines. Je discute de ces politiques ci-après.

L'article 37 de la *Loi sur la GRC* prévoit des normes pour tous les membres de la GRC, y compris le respect des droits des personnes, le maintien de l'intégrité de la loi et de l'administration de la justice, l'exécution des fonctions sans abuser de l'autorité d'agent de la GRC, et les moyens de veiller à ce qu'aucun comportement inopportun ou illicite d'un membre de la GRC ne soit dissimulé ou autorisé à se poursuivre.

Le Code de déontologie de la GRC⁸ est prescrit par la réglementation. Il exige entre autres que les agents de la GRC obéissent aux ordres conformes à la loi et viennent en aide aux personnes en danger, et il leur interdit de faire des déclarations fausses, trompeuses ou inexactes ou de négliger leurs fonctions. Il exige aussi le respect des droits et libertés et il interdit la discrimination.

2.4

LES MÉCANISMES INTERNES DE RESPONSABILITÉ

La GRC a créé divers moyens de contrôle internes et structures de responsabilité à l'égard de son mandat – y compris ses activités relatives à la sécurité nationale. Ces mécanismes donnent la possibilité de procéder à une évaluation interne du comportement de la GRC et de ses membres. En plus du cadre de responsabilité et de contrôle inhérent à la structure de commandement, la GRC possède trois mécanismes internes de responsabilité : le processus disciplinaire; la Sous-direction de l'évaluation et de la vérification interne; et la commission d'enquête. Il y a également un mécanisme externe, la Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP), dont je décris le rôle au chapitre VI.

Lorsque des mesures disciplinaires officielles s'imposent, le Code de déontologie de la GRC est appliqué par la voie d'un comité d'arbitrage constitué en vertu de la partie IV de la *Loi sur la GRC*. Le comité d'arbitrage est un tribunal disciplinaire officiel composé de trois officiers dont un doit avoir une formation en droit. Les membres de la GRC peuvent aussi faire l'objet d'une recommandation de renvoi ou de rétrogradation formulée par une commission de renvoi et de rétrogradation. Une telle commission est aussi composée de trois officiers, dont un qui possède une formation en droit, nommés en application de la partie V de la Loi⁹.

Le Bureau d'arbitrage gère, administre et assure des services d'arbitrage en vertu de la *Loi sur la GRC*. Il comprend trois membres ayant une formation en droit qui président les deux types d'instances. Les audiences sont tenues en public et sont des processus officiels comparables à ceux d'un tribunal. Les droits des membres de la GRC sont précisés à la partie IV de la Loi et dans la réglementation, et les règles de procédure sont précisées dans des consignes du commissaire. Les instances ont selon la loi le pouvoir de recevoir des preuves, y compris des déclarations sous serment, de rendre les décisions voulues et, en cas de conclusion à une contravention, d'appliquer diverses sanctions comme la confiscation de la solde, la rétrogradation ou le congédiement. Les comités de renvoi et de rétrogradation peuvent rétrograder ou congédier un membre. Le membre comparaisant devant un comité d'arbitrage ou un comité de renvoi ou de rétrogradation peut être représenté par un autre membre, un représentant des membres ou un avocat. Les délibérations sont consignées par un sténographe judiciaire. La décision écrite de l'instance est un document public dont la version originale est conservée dans le registre du Bureau d'arbitrage. La décision d'une instance peut être portée en appel auprès du commissaire de la GRC, comme le prévoient les parties IV et V de la Loi¹⁰.

Le Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada présente au commissaire des recommandations sur le règlement d'un appel. Mis sur pied en vertu de la partie II de la Loi, le Comité est un tribunal indépendant de relations de travail qui a pour mandat d'examiner les cas de grief, de mesures disciplinaires, de congédiement ou de rétrogradation qui lui sont renvoyés par la GRC et de formuler à leur sujet des recommandations au commissaire. Bien que sa charge de travail consiste surtout à examiner les décisions rendues sur des griefs, le Comité reçoit aussi des renvois concernant les autres éléments susmentionnés. Pour l'essentiel, les examens effectués par le Comité visent à garantir la transparence, l'équité, l'impartialité et l'indépendance des processus internes de la GRC en matière de relations de travail¹¹.

Le Comité n'a pas l'autorité d'initier des examens. Les affaires doivent lui être renvoyées par le commissaire de la GRC. La Loi précise les types d'affaires qui exigent un examen du Comité. Du reste, le Comité n'a pas de pouvoirs d'enquête. Dans toutes les affaires de grief, de mesures disciplinaires, de congédiement ou de rétrogradation qui lui sont renvoyées, il doit fonder son examen sur le dossier qui lui est transmis. Celui-ci comprend tous les documents originaux, la décision rendue et les arguments des parties. Lorsque l'examen concerne un appel à l'égard d'une décision rendue sur des mesures disciplinaires, un congédiement ou une rétrogradation, le Comité reçoit aussi la transcription de l'audience pertinente et toute pièce au dossier déposée à l'audience. Le président peut demander qu'une partie présente de l'information supplémentaire ou des arguments; le cas échéant, l'autre partie a la possibilité d'y réagir. Le président peut aussi organiser une audience s'il juge que c'est nécessaire, bien que le recours à cette option soit rare. Le président examine toute la preuve, les facteurs juridiques, la législation pertinente et les précédents pour en arriver à une décision¹².

Le président présente ses conclusions et recommandations au commissaire de la GRC, qui prend la décision finale dans le processus interne visant ces affaires, ainsi qu'aux parties. Le commissaire doit tenir compte des recommandations du Comité; s'il choisit de ne pas y donner suite, il doit motiver sa décision¹³.

Le mandat du Comité externe d'examen est sensiblement différent de celui de la CPP. Il porte sur l'examen, au palier de l'appel, des décisions touchant les relations de travail qui ont été rendues au sein de la GRC. Les dossiers sont renvoyés au Comité après qu'une première décision a été rendue. Le Comité n'a aucun contact direct avec le public. Le mandat de la CPP, comme on le verra plus loin, consiste à examiner les plaintes du public contre la GRC. La CPP peut faire office soit d'une forme d'organisme de recours face aux enquêtes et

décisions de la GRC sur les plaintes, soit, lorsque le président invoque l'intérêt public, comme organisme d'examen externe de première instance. Il peut recevoir des plaintes des membres du public ou le président peut initier des plaintes, des enquêtes ou des audiences¹⁴.

La Direction de la vérification et de l'évaluation remplit aussi une fonction de reddition de comptes au sein de la GRC. Elle assure des services de gestion du risque à l'égard des contrôles, des activités et de la culture internes. Elle a pour mandat de veiller à l'observation des lois, de la réglementation et des politiques internes, et d'évaluer les services. Elle présente des rapports à un comité de vérification et au commissaire de la GRC. En outre, elle assure la communication avec le vérificateur général¹⁵.

La Direction de la vérification et de l'évaluation est chargée de fournir aux cadres supérieurs des services de certification axée sur le risque dans les domaines suivants : stratégie et pratiques de gestion des risques; cadres, systèmes et pratiques de contrôle de gestion; et renseignements à l'appui de la prise de décisions et de l'établissement de rapports. Le directeur général de la Direction rend des comptes au commissaire de la GRC et au comité de vérification pour ce qui est de produire des évaluations de l'adéquation et de l'efficacité des procédés par lesquels la GRC contrôle ses activités et gère ses risques; de signaler les questions importantes liées aux processus de contrôle des activités de la GRC, y compris les améliorations possibles à ces processus, et de fournir de l'information sur ce genre de questions jusqu'à leur règlement; de communiquer périodiquement de l'information sur la situation et les résultats du plan annuel de vérification ainsi que sur l'adéquation des ressources face au mandat et aux objectifs de la Direction; et de coordonner son action avec les autres fonctions de contrôle et de surveillance visant notamment la gestion des risques, la conformité, la sécurité, les aspects juridiques, l'éthique, la protection de l'environnement et la vérification externe¹⁶.

Les agents et membres civils de la Direction de la vérification et de l'évaluation ont une certaine autonomie au sein de la GRC, mais ils ne sont pas indépendants. Ils demeurent assujettis à sa structure de commandement. La Direction effectue un travail important, mais celui-ci ne vise pas directement les affaires de sécurité nationale ou le respect des droits et libertés.

Le rôle du comité de vérification consiste à donner au commissaire de la GRC des avis et des conseils pour l'aider à exécuter ses responsabilités à l'égard de la gestion des risques, de l'élaboration et de la mise en œuvre de cadres de contrôle de la gestion et de la qualité de l'information financière et autre information sur le rendement qui est utilisée pour la prise de décisions; à veiller à ce que les résultats des vérifications internes soient intégrés aux priorités, à la

planification et à la prise de décisions de la GRC; à renforcer l'indépendance et l'efficacité de la fonction de vérification interne; à mettre l'accent sur l'obligation de rendre des comptes des gestionnaires; à donner au commissaire des conseils quant aux répercussions d'initiatives pangouvernementales visant à améliorer les pratiques de gestion; et à faciliter la communication entre la haute direction, la fonction de vérification interne, les agences centrales et le Bureau du vérificateur général¹⁷.

Le troisième mécanisme de reddition de comptes interne est la commission d'enquête. L'article 24.1 de la *Loi sur la GRC* prévoit que le commissaire de la GRC ou le ministre de la Sécurité publique (auparavant le solliciteur général) peut constituer une commission d'enquête chargée d'enquêter et de faire rapport sur une vaste gamme de questions touchant la GRC, y compris la formation, la conduite, l'exercice des fonctions, la discipline et la bonne administration. Une telle commission est investie de pouvoirs étendus pour assigner des personnes et recevoir des témoignages sous serment. Les droits des personnes touchées par une commission d'enquête sont précisés dans la *Loi*. À moins que le commissaire de la GRC ou le ministre de la sécurité publique n'en décide autrement, les enquêtes et audiences des commissions d'enquête se déroulent à huis clos¹⁸.

2.5

LES MEMBRES DU PERSONNEL PARTICIPANT AU MANDAT RELATIF À LA SÉCURITÉ NATIONALE

En tout, 328 membres du personnel de la GRC participent directement aux activités relatives à la sécurité nationale, y compris les personnes travaillant dans la Sous-direction des opérations de sécurité nationale et la Section de l'analyse du crime extrémiste¹⁹ de la Direction générale ainsi que dans les SESN et EISN des divisions : 231 membres réguliers de la GRC, 67 agents en affectation provenant d'autres corps policiers ou organismes gouvernementaux et 30 civils²⁰.

Il est difficile de préciser le nombre de membres du personnel de la GRC qui travaillent dans le domaine de la sécurité nationale, parce que dans de nombreux cas il y a chevauchement avec d'autres services ou domaines. J'aborde plus loin l'étendue de ce chevauchement.

2.6

LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION

L'exigence de base pour qu'un membre de la GRC soit nommé dans un poste dans le domaine de la sécurité nationale consiste à avoir plusieurs années d'expérience dans les enquêtes criminelles. Lorsqu'ils recrutent des membres

d'une équipe d'enquête spécialisée, les gestionnaires recherchent des aptitudes précises qui peuvent être nécessaires pour renforcer l'équipe. Les critères suivants, entre autres, sont pris en compte :

- autorisation de sécurité de niveau très secret;
- expérience d'enquêtes majeures (surtout dans le cas des surveillants);
- aptitudes précises, comme la rédaction d'affidavits ou la gestion de dossiers;
- capacités de recrutement de sources;
- entrentent;
- « intérêt supérieur à la moyenne » envers l'actualité mondiale;
- expérience spécialisée en matière d'enquêtes;
- aptitudes supérieures en communications verbales et écrites.

De la formation est offerte aux membres travaillant dans le domaine de la sécurité nationale. Les cours les plus pertinents sont le cours sur la sécurité nationale, et celui sur l'antiterrorisme et le projet de loi C-36 conçu et administré par le ministère de la Justice. Environ 90 % des membres des EISN ou SESN ont suivi ces cours. Une formation est aussi disponible sur les sujets suivants :

- Système de renseignements protégés sur la criminalité (SRPC);
- Banque nationale de données criminelles;
- Financement des activités terroristes;
- Recrutement et entretien de sources d'information;
- Produits de la criminalité;
- Négociation en cas de prise d'otages;
- Gestion des cas graves;
- Renseignement criminel (cours destiné aux officiers);
- Affaires interculturelles et sensibilisation aux cultures;
- Techniques de surveillance;
- Immigration et passeports;
- Enquêtes au moyen d'Internet;
- Évaluation des menaces.

Les critères utilisés pour recruter des membres civils pour des postes dans le domaine de la sécurité nationale dépendent des besoins précis en cause. Par exemple, un poste d'analyste est soumis aux exigences minimales suivantes :

- autorisation de sécurité de niveau très secret;
- baccalauréat;

- plusieurs années d'expérience en recherche, rédaction, analyse et révision de documents ainsi qu'expérience dans un contexte d'édition, de recherche ou d'analyse;
- expérience en informatique et en traitement de texte;
- aptitudes supérieures en communication verbale et écrite;
- capacité de satisfaire au profil linguistique du poste.

La formation offerte aux civils affectés au domaine de la sécurité nationale comprend des cours en analyse du renseignement au Collège canadien de police ainsi que plusieurs des autres cours susmentionnés proposés aux membres réguliers de la GRC. J'ai présenté dans mon rapport de l'enquête sur les faits un certain nombre de recommandations à l'égard des améliorations à apporter à la formation.

3. **L'ÉTENDUE DES ACTIVITÉS ACTUELLES DE LA GRC RELATIVES À LA SÉCURITÉ NATIONALE**

La description ci-après des diverses directions générales et unités responsables illustre l'étendue des activités de la GRC dans le domaine de la sécurité nationale.

3.1 **LA SOUS-DIRECTION DU RENSEIGNEMENT POUR LA SÉCURITÉ NATIONALE**

La Sous-direction du renseignement pour la sécurité nationale (SDRSN), située à la Direction générale de la GRC, est chargée d'évaluer, coordonner, surveiller et, au besoin, diriger toutes les enquêtes et activités de renseignement relatives à la sécurité nationale aux échelons national et international. Son mandat premier consiste à recueillir et à analyser des renseignements utiles au mandat de la GRC relativement à la sécurité nationale. Il lui incombe aussi de cerner d'éventuelles démarches stratégiques dans les enquêtes touchant la sécurité nationale et de produire des produits analytiques tactiques (PAT), c'est-à-dire des produits de renseignements qui servent à justifier l'ouverture d'une enquête criminelle. À l'occasion, la SDRSN charge des EISN ou des SESN d'aider à la préparation d'un PAT.

Le processus de création d'un PAT débute par l'examen et l'analyse de l'information reçue par la SDRSN d'une variété de sources dont le SCRS²¹, les alliés du Canada, d'autres corps policiers, des services de renseignement, d'autres ministères et organismes gouvernementaux canadiens²² et de la

communauté. Cette information est analysée et classée en ordre de priorité en regard des priorités fixées par les officiers responsables des enquêtes criminelles (OREC) lors de leur réunion annuelle sur les priorités tactiques²³. Le classement en ordre de priorité tient aussi compte de discussions avec le SCRS. En préparant un PAT, la SDRSN utilise en outre de l'information produite par la GRC et de l'information demandée auprès d'organismes canadiens ou étrangers²⁴ afin de compléter l'information initiale.

Une fois qu'un PAT est prêt, une décision est prise sur le lancement d'un projet tactique (enquête criminelle). Dans les affaires qui passent au stade de l'enquête criminelle, le dossier est remis à la SDOSN qui coordonnera et surveillera l'enquête. La complexité et la portée d'un PAT déterminent qui au sein de la GRC peut autoriser sa diffusion sur le terrain. Lorsque le PAT est exhaustif et qu'une enquête exigera vraisemblablement un important investissement en ressources, un exposé est présenté au directeur général de la Sécurité nationale et, dans certains cas, au commissaire adjoint, Direction des renseignements criminels. Ceux-ci doivent selon le cas approuver la communication du PAT aux divisions compétentes aux fins d'enquête. Le cas échéant, l'envoi du dossier à une unité de terrain suppose aussi l'organisation d'une réunion avec toutes les unités concernées, y compris la sous-direction divisionnaire des opérations criminelles compétente et le commandant de l'EISN ou de la SESN. Lorsque le PAT n'est pas très complexe et qu'une enquête n'exigera vraisemblablement pas beaucoup de ressources, le PAT peut être transmis à une division pour suivi sur l'approbation de l'officier responsable de la SDRSN. Dans la plupart des cas, le PAT est partagé en tout ou en partie avec le SCRS.

En plus de produire des PAT, la SDRSN participe à la circulation courante de l'information sur la sécurité au sein de la GRC. Une importante proportion de l'information relative à la sécurité nationale reçue par la GRC transite par la SDRSN qui, au sein de la GRC, est le principal interlocuteur des organismes de renseignement qui ont de l'information à transmettre. Cette information peut servir à la production de PAT, mais il arrive qu'une partie doive être communiquée aux unités de terrain avant même la production d'un PAT.

Par ailleurs, la SDRSN a encore la responsabilité de répondre aux demandes d'information d'entités externes. Les demandes provenant d'organismes de renseignement ou de ministères tant canadiens qu'étrangers sont ainsi envoyées à la SDRSN, tandis que celles provenant de corps policiers sont habituellement transmises à la SDOSN.

Finalement, il incombe à la SDRSN de renseigner la haute direction de la GRC sur les questions relatives à la sécurité nationale.

Parmi les sections ou groupes qui sont décrits ci-après, on trouve ceux qui relèvent de la SDRSN.

Le Groupe des projets spéciaux – terrorisme et extrémisme criminel

Le Groupe des projets spéciaux – terrorisme et extrémisme criminel voit à la coordination et à l'élaboration du renseignement relatif aux activités terroristes et à l'extrémisme criminel²⁵ dans une optique nationale, à l'appui des enquêtes liées à la sécurité nationale et de la mise en place de stratégies de lutte contre le terrorisme. En particulier, le groupe a la responsabilité de faire connaître et de mettre en œuvre des stratégies, activités, méthodes, politiques et normes de contre-terrorisme et d'antiterrorisme qui permettent de révéler et de comprendre les méthodes de recrutement, de fonctionnement et de maintien des organisations extrémistes. Il prépare des dossiers de renseignement pour orienter les efforts consacrés à l'application de la loi. Il crée et entretient des liens avec d'autres entités dans les milieux canadien et international de l'application de la loi. Il recueille et collige de l'information, des renseignements et des éléments de preuve pour justifier l'inscription d'entités sur la liste des groupes terroristes en vertu de l'article 83.05 du *Code criminel*²⁶. La GRC prépare des rapports de renseignements criminels à l'intention du ministre. Celui-ci les utilise, de concert avec les rapports de renseignements de sécurité préparés par le SCRS, pour formuler des recommandations au gouverneur en conseil quant aux inscriptions à la liste. Le groupe apporte aussi son aide au ministère de la Justice dans le cadre des examens judiciaires de ces inscriptions, il suit les appels et autres examens des inscriptions et il intervient dans les cas de révocation du statut d'organisme de bienfaisance de groupes terroristes.

Le Groupe de lutte contre le financement du terrorisme

Le Groupe de lutte contre le financement du terrorisme appuie les stratégies du contre-terrorisme, la collecte de renseignements financiers et les enquêtes financières. Il suit également les opérations financières dans une perspective nationale et il met en œuvre des stratégies, activités, méthodes, politiques et normes en matière de lutte contre le financement du terrorisme. Il est le principal intermédiaire lors de la communication d'information à la GRC par le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE).

La Section des renseignements relatifs aux infrastructures essentielles

Gérée de concert par la SDRSN et la Sous-direction des analyses criminelles de la DRC, la Section des renseignements relatifs aux infrastructures essentielles se concentre sur les menaces envers les infrastructures essentielles. Elle se charge

entre autres de produire des évaluations des menaces et des risques, de donner des indications et des avertissements et d'évaluer les renseignements relatifs aux infrastructures essentielles. En outre, elle appuie les enquêtes concernant les menaces envers les infrastructures essentielles.

3.2

LA SOUS-DIRECTION DES OPÉRATIONS DE SÉCURITÉ NATIONALE

La Sous-direction des opérations de sécurité nationale (SDOSN), également située à la Direction générale de la GRC à Ottawa, s'attache à coordonner les enquêtes relatives à la sécurité nationale partout au pays. Elle est aussi chargée de veiller à l'observation des politiques de la GRC (y compris celles concernant les enquêtes relatives à la sécurité nationale); de préparer des profils de sujets, des résumés de cas et des notes d'information pour la haute direction; et d'aider le commissaire dans sa responsabilité d'informer le ministre sur les enquêtes relatives à la sécurité nationale qui sont très médiatisées ou qui pourraient donner lieu à des controverses.

La SDOSN a la responsabilité d'obtenir l'autorisation de la Direction générale à l'égard de toutes les enquêtes relatives à la sécurité nationale entreprises par les EISN et les SESN. Ceci comprend la prise en charge des dossiers qui proviennent de la SDRSN et d'autres sources internes de la GRC, ou de l'extérieur de la GRC. Les dossiers dont se charge la SDOSN ont diverses origines. Les PAT susmentionnés produits par la SDRSN correspondent à environ 10 % des dossiers de la SDOSN. D'autres sont ouverts sur réception d'information de diverses sources tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la GRC.

L'information reçue par la SDOSN est initialement évaluée soit par l'officier ou le sous-officier responsable des opérations. La première étape de l'évaluation consiste à déterminer si l'information indique ou non un acte criminel avéré ou éventuel. À défaut, l'affaire peut être renvoyée au SCRS. Dans certains cas, on peut initialement conclure à la présence d'un acte criminel mais se raviser à la suite d'une enquête plus poussée. Le cas échéant, il est mis fin à l'enquête et on peut transmettre l'information obtenue au SCRS. Cependant, l'information recueillie dans une telle enquête demeure dans la base de données du SRPC (la base de données sécurisée que la GRC réserve à l'information et aux renseignements relatifs à la sécurité nationale et dont je discute ci-après en plus ample détail) jusqu'à ce qu'elle soit supprimée dans le cours normal des activités.

La deuxième question décidée d'emblée est de savoir si l'information a trait à la sécurité nationale. Encore une fois, la décision n'est pas toujours définitive. Les crimes relatifs à la sécurité nationale peuvent en même temps relever d'autres formes de comportement criminel. Si on juge qu'il y a un lien avec la

sécurité nationale, un dossier est traité comme un dossier de sécurité nationale; dès lors, toutes les politiques et formalités en matière de sécurité nationale sont d'application même si l'enquête n'est pas menée par une EISN ou une SESN²⁷. Si on détermine par la suite qu'il n'y a pas de lien avec la sécurité nationale, on met fin à l'enquête ou on la renvoie à un autre secteur de la GRC ou à un autre corps policier.

Lorsque l'officier ou le sous-officier responsable des opérations décide d'entamer une enquête sur la foi d'informations reçues, le dossier est affecté à un examinateur au sein de la SDOSN. Les examinateurs jouent un rôle central au sein de la SDOSN en tant que coordonnateurs, au sein de la Direction générale, des enquêtes relatives à la sécurité nationale se trouvant dans leur portefeuille. Dans pratiquement toutes les enquêtes relatives à la sécurité nationale menées par la GRC, un examinateur de la SDOSN est affecté au dossier – à moins qu'il s'agisse d'affaires très simples qui se régleront très rapidement. L'examineur coordonne la communication d'information entre la Direction générale et les agents sur le terrain affectés à l'affaire; trouve au sein de la GRC des ressources spécialisées à l'appui des travaux; communique avec des organismes policiers canadiens et étrangers²⁸ ainsi qu'avec les agents de liaison du SCRS et de la GRC à l'étranger; et veille au respect des politiques et procédures de la GRC y compris celles visant la sécurité nationale. En outre, l'examineur doit s'assurer que toutes les enquêtes de la GRC ayant présumément un rapport avec la sécurité nationale (même celles qui ont débuté ou se poursuivent à l'extérieur des EISN ou des SESN) soient coordonnées par la Direction générale.

La SDOSN a également la responsabilité de surveiller le partage d'information avec les organismes policiers canadiens. Bien que des partages puissent se produire entre intervenants sur le terrain – surtout lorsque des agents de la GRC partagent des locaux avec des membres d'autres corps policiers²⁹ –, la SDOSN doit être informée de tous les échanges. Il incombe à l'officier responsable de l'EISN d'approuver ce genre d'échange. En raison de son interaction avec les agents de liaison de la GRC à l'étranger, la SDOSN a aussi participé à des échanges d'information avec des organismes policiers étrangers par l'entremise des agents de liaison. L'approbation de tels échanges relève de la SDOSN. Comme je le souligne plus haut, les échanges d'information avec des organismes de renseignement étrangers sont approuvés par la SDRSN.

La SDOSN comprend des groupes de recrutement de sources (GRS) qui sont chargés d'établir des sources humaines pour les enquêtes relatives à la sécurité nationale. Ils font rapport aux EISN et reçoivent leurs directives d'elles. En pratique, une EISN repère les lacunes d'information dans ses enquêtes et

demande à un GRS de recruter les sources humaines qui l'aideront à les pallier. Cependant, l'existence des GRS n'empêche pas une EISN de recruter des sources elle-même.

3.3

LA SOUS-DIRECTION DE L'ÉVALUATION DES MENACES

Le rôle premier de la Sous-direction de l'évaluation des menaces consiste à assurer la poursuite du programme national d'évaluation des menaces. Celui-ci appuie la GRC dans ses responsabilités de protection, y compris la protection d'ambassades, consulats ou autres missions au Canada et la protection des personnes jouissant d'une protection internationale³⁰; les aéroports, les transporteurs aériens et les routes aériennes; et les principaux dirigeants du Canada. La Sous-direction surveille les événements et prépare des évaluations des menaces touchant la sécurité nationale qui peuvent être utiles au Canada ou aux intérêts canadiens à l'étranger.

La Sous-direction est composée des trois unités suivantes.

Le Groupe des renseignements relatifs à la protection internationale

Le Groupe des renseignements relatifs à la protection internationale produit des évaluations des menaces visant les ambassades, consulats et missions au Canada. Il fournit aussi des évaluations des menaces à l'égard des visiteurs étrangers au Canada (personnes jouissant d'une protection internationale) et des grandes manifestations au Canada. Il se charge également de la vérification des antécédents des personnes nommées par décret.

Le Groupe des renseignements relatifs à la protection de l'aviation civile

Le Groupe des renseignements relatifs à la protection de l'aviation civile repère les vols et les routes aériennes au Canada qui pourraient être visés par des actes terroristes ou d'autres menaces, puis fournit des évaluations des menaces aux aéroports et aux transporteurs aériens du Canada et de l'étranger. Il appuie aussi le Programme de protection des transporteurs aériens canadiens qui affecte des agents de la GRC à certains vols canadiens.

Le Groupe des renseignements relatifs à la protection des personnalités canadiennes

Le Groupe des renseignements relatifs à la protection des personnalités canadiennes produit des évaluations des menaces envers les principaux dirigeants (y compris le premier ministre, le gouverneur général, les ministres, les députés, les sénateurs et les juges de la Cour suprême, de la Cour fédérale et de la Cour de l'impôt), aussi bien au Canada que lorsqu'ils se déplacent à

l'étranger. Il est aussi chargé de veiller à l'exécution du Programme des personnes surveillées – Sécurité des PDM, qui fait enquête sur les personnes ayant manifesté un intérêt criminel ou « indu » envers les principaux dirigeants, les hauts fonctionnaires ou les personnes jouissant d'une protection internationale, les évalue et les surveille.

La Sous-direction de l'évaluation des menaces dispose aussi d'un coordonnateur de projet visant la *Loi sur la sécurité publique*. Il a pour fonction d'appuyer le ministre de la Sécurité publique dans le contexte de la Loi.

3.4

LA SECTION DE L'ANALYSE DU CRIME EXTRÉMISTE

La Section de l'analyse du crime extrémiste (SACE) est administrée à l'extérieur de la Direction générale de la sécurité nationale, par la Sous-direction des analyses criminelles. Cependant, ses analystes effectuent des analyses tactiques et stratégiques à l'appui du programme de la sécurité nationale. Elle produit trois types de renseignements :

- des renseignements stratégiques, fondés sur des évaluations qui servent à étayer les décisions opérationnelles et de fond des dirigeants supérieurs de la GRC, y compris les décisions sur les ressources affectées aux enquêtes (ces renseignements comprennent l'évaluation des menaces au moyen de la technique « Sleipnir » 31 et un rapport annuel pris en compte par les officiers responsables des enquêtes criminelles (OREC) lorsqu'ils arrêtent les priorités stratégiques et tactiques de toutes les opérations de la GRC, y compris celles relatives à la sécurité nationale);
- des renseignements courants, y compris des évaluations à l'appui des décisions opérationnelles et de fond prises par la Sous-direction de l'évaluation des menaces et les Services de police de protection;
- des renseignements tactiques, sous forme de diagrammes et d'évaluations à l'appui d'enquêtes.

Les analystes tactiques de la SACE se voient confier des clients précis et un analyste est affecté à chacune des unités suivantes : SDOSN, SDRSN et Groupe de lutte contre le financement du terrorisme. Ces analystes offrent aussi sur demande un appui analytique direct aux EISN et aux SESN au sein des divisions. Les analystes tactiques des divisions appuient aussi les EISN. La SACE a acquis des connaissances dans certains domaines tels que terrorisme ou extrémisme criminel; divers types d'activités criminelles auxquelles se livrent des terroristes, comme le terrorisme chimique ou biologique, le blanchiment d'argent et les

attentats-suicides à la bombe et les intentions, capacités et activités de divers groupes et mouvements terroristes actifs au Canada.

3.5

LES SESN, EISN ET EIPF

Les SESN et les EISN

Les sections des enquêtes relatives à la sécurité nationale (SESN) et les équipes intégrées de sécurité nationale (EISN) se situent au niveau des divisions et ont la responsabilité première quant à l'exécution des enquêtes criminelles touchant des questions de sécurité nationale. Créées en 1988, les SESN sont composées entièrement de membres du personnel de la GRC. Il y avait à l'origine 14 sections. Après le 11 septembre 2001, quatre ont été converties en EISN, des équipes intégrées comprenant à la fois des agents de la GRC et des représentants de corps policiers provinciaux et municipaux ainsi que d'organismes non policiers. Les EISN sont une illustration de la stratégie de la GRC en matière d'intégration. Les équipes intégrées de la police des frontières (EIPF) participent aussi aux activités relatives à la sécurité nationale³². Les unités intégrées ne se retrouvent pas uniquement dans les affaires de sécurité nationale mais aussi dans d'autres domaines, comme le crime organisé.

Outre des membres de la GRC, les EISN peuvent compter des membres de corps policiers provinciaux et municipaux ainsi que de divers organismes comme le SCRS, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), l'Agence du revenu du Canada et d'autres organismes fédéraux et provinciaux. Par exemple en 2004, l'EISN-O (située à Toronto) regroupait des membres de la Police provinciale de l'Ontario, du Service de police de Toronto, de la Police régionale de York, de la Police régionale de Durham, de la Police régionale de Peel, du SCRS et de l'ASFC. En août 2004, elle comptait 53 membres réguliers de la GRC, deux membres civils de la GRC et 22 personnes en détachement d'autres organismes ou autres unités de la GRC.

Par ailleurs, l'EISN-O partage des locaux avec l'Escouade provinciale de lutte antiterroriste (PATS), des représentants du procureur général du Canada et du procureur général de l'Ontario, ainsi que de l'Unité mixte d'enquête sur le crime organisé (UMECO) dont le mandat vise plutôt le crime organisé. Le partage des locaux facilite la communication entre l'EISN-O et l'UMECO. En cas d'urgence touchant la sécurité nationale et exigeant une forte augmentation de capacité pour permettre à la GRC de remplir son rôle dans ce domaine, l'UMECO serait une source plausible de personnel. La communication améliorée découlant

du partage de locaux permettrait une transition plus harmonieuse que ce ne serait le cas si des agents sans connaissance des activités de l'EISN étaient déployés.

Les activités des EISN sont coordonnées et surveillées par la Direction générale de la GRC. Selon ses propres dires, la GRC est entièrement responsable des activités des EISN, et les politiques et règles de la GRC s'appliquent à l'action des membres des EISN. Les membres d'autres corps policiers affectés à une EISN sont nommés gendarmes spéciaux surnuméraires de la GRC. Il existe des accords entre la GRC et d'autres corps policiers au sujet de ce statut. Un de ces accords a été étudié durant le processus de l'examen de la politique. Il prévoit que l'agent d'un service de police municipal sera supervisé par la GRC mais restera assujéti au processus disciplinaire de son service municipal ainsi que de l'organisme civil de surveillance pertinent. En vertu de cet accord, le service municipal accepte d'exonérer la GRC face aux réclamations découlant de la conduite de l'agent. L'information obtenue par les agents affectés à une EISN par d'autres organismes ne peut être transmise à ces organismes sinon par les voies normales du domaine de la sécurité nationale.

Comme je le mentionne plus haut, les EISN visent surtout à faire enquête sur les crimes relatifs à la sécurité nationale. Pour mieux comprendre le fonctionnement d'une EISN, la Commission a examiné en détail l'EISN-O. En 2003, cette EISN a ouvert quelque 1 174 nouveaux dossiers, travaillé à 12 projets et est intervenue face à neuf mini-crisis. Les projets sont des enquêtes majeures tenant compte des priorités tactiques nationales de la GRC ainsi qu'en jugent les OREC. Les mini-crisis sont des urgences à court terme. L'EISN-O en a donné comme exemple la menace d'attentat à la bombe de 2003 contre un vol El Al en route pour Toronto.

L'EISN-O assure une fonction de coordination centralisée des intrants, toutes les tâches que veulent faire accomplir des instances externes étant acheminées à l'agent de l'EISN-O chargé de recevoir les demandes. Comme dans le cas de la réception de demandes à la SDOSN, cet agent doit d'emblée répondre à deux questions : s'il y a ou non un lien suffisant avec la sécurité nationale; et s'il y a ou non un lien suffisant avec la criminalité. Le responsable de la réception des demandes rejette les tâches qui n'ont pas de tels liens. À l'occasion, lorsqu'il n'y a pas un lien suffisant avec la criminalité, il les renvoie directement au SCRS.

Nombre de demandes adressées à l'EISN-O par des instances externes sont acheminées via la SDOSN. En conséquence, il y a déjà eu un important filtrage en regard des critères indiqués ci-dessus avant que l'affaire ne parvienne à l'EISN-O. Il peut y avoir entre autres des demandes d'aide d'organismes étrangers. La GRC a informé la Commission que toutes les demandes d'aide

provenant d'organismes étrangers (même celles dont on peut dire qu'elles sont question de vie ou de mort) doivent passer par la Direction générale de la GRC. Si un organisme étranger communique directement avec une EISN, on le renvoie à la Direction générale.

De l'information susceptible de déclencher une enquête liée à la sécurité nationale peut aussi être communiquée au responsable de la réception des demandes de l'EISN par d'autres organismes policiers canadiens. Encore une fois, le responsable en question détermine si l'EISN acceptera la tâche. La SDOSN est informée aussitôt qu'un dossier est ouvert. Lorsqu'une information isolée est communiquée à l'EISN et ne mène pas à une enquête ou mène seulement à une enquête mineure, la SDOSN en est informée par le téléchargement de l'information qui en découle dans la base de données du SRPC. L'EISN-O a donné à la Commission l'exemple hypothétique d'un appel téléphonique signalant la découverte d'une enveloppe contenant une poudre blanche non identifiée. L'enquête dans une telle affaire peut être terminée avant qu'un dossier soit officiellement ouvert. En l'occurrence, l'approbation préalable de l'enquête ne serait pas obtenue de la SDOSN. Au lieu, la SDOSN serait informée de l'enquête pendant qu'elle se poursuit.

L'agent de réception des demandes de l'EISN filtre aussi l'information reçue du public avant qu'aucune action ne soit entreprise; il en va de même d'informations portées à l'attention d'agents de l'EISN mais qui ne sont pas liées à leurs dossiers. De plus, le responsable de la réception des demandes examine les rapports de police – comme les relevés du Centre d'information de la police canadienne sur presque tous les crimes déclarés – pour repérer les cas qui peuvent avoir un lien avec la sécurité nationale.

Le responsable de la réception des demandes surveille aussi les enquêtes menées dans d'autres domaines pour repérer d'éventuels liens avec la sécurité nationale. Le cas échéant, l'EISN intervient. La nature du lien avec la sécurité nationale sert à déterminer si le dossier sera transmis à l'EISN ou si des agents de l'EISN coopéreront avec le corps policier menant l'enquête. Selon la GRC, dans tous ces cas, un rapport complet sur le dossier est produit par l'EISN à l'intention de la SDOSN, et toutes les politiques et procédures concernant la sécurité nationale sont d'application.

Le travail de l'EISN-O se répartit essentiellement entre enquêtes courantes et projets à long terme. Les enquêtes courantes se répartissent à leur tour entre enquêtes à court terme et mini-crisis. Une enquête à court terme est habituellement gérée par un membre de l'équipe d'intervention rapide de l'EISN-O. Les mini-crisis et autres urgences peuvent exiger des décisions immédiates incompatibles avec l'obtention d'une approbation préalable

« officielle » de la Direction générale de la GRC. Dans de tels cas, aussi bien la Direction générale que la Sous-direction divisionnaire des opérations criminelles sont aussitôt informées de toute mesure prise. De plus, elles sont tenues au courant de l'évolution de l'affaire et des examens et approbations sont demandés aussitôt que possible.

Les projets à plus long terme comportent un processus d'approbation plus structuré. Ils commencent par une analyse stratégique des renseignements criminels qui met l'accent sur les nouvelles tendances, par exemple en ce qui concerne les groupes ou entités qui semblent se livrer à des comportements criminels ayant des implications pour la sécurité nationale. Les analyses sont envoyées à la Direction générale de la GRC dans le cadre du processus d'établissement des priorités. Chaque printemps, la Direction générale fixe des priorités stratégiques. Le travail consacré à une priorité stratégique se poursuit jusqu'au terme de l'enquête ou jusqu'à ce que l'affaire devienne une priorité tactique. Les priorités tactiques sont fixées chaque automne. Lorsqu'une affaire devient une priorité tactique, le but de l'enquête consiste à perturber les activités criminelles ou à porter des accusations criminelles. Les priorités tant stratégiques que tactiques sont en dernier ressort déterminées par la Sous-direction des opérations criminelles. La Sous-direction divisionnaire des opérations criminelles est l'instance de première ligne chargée d'approuver toute enquête majeure avant qu'elle ne soit entreprise. Elle examine les plans d'enquête pour s'assurer qu'ils respectent la politique et la procédure, puis les transmet avec son appui et son approbation à la SDOSN où ils sont soumis à un examen plus approfondi. C'est le commissaire adjoint, DRC, qui a l'autorité finale en la matière.

Les priorités tant stratégiques que tactiques supposent la conduite d'enquêtes et la collecte d'informations. Bien que la poursuite des criminels soit un but, toute l'information recueillie ne répond pas aux critères requis pour être utilisée en preuve. Dans tous les cas, cette information demeure dans la base de données du SRPC jusqu'à ce qu'elle en soit supprimée dans le cours normal des activités³³.

Bien que ce ne soit pas la démarche habituelle, au moment où la Commission a rencontré l'EISN-O elle venait de terminer une enquête commune avec le FBI. Par ailleurs, le FBI ou d'autres organismes d'application de la loi ont à l'occasion mené des enquêtes criminelles sur des sujets faisant aussi l'objet d'enquêtes de la GRC. Dans ces cas, l'information a été partagée et les divers organismes ont coopéré entre eux. À une occasion, des membres du FBI ont participé comme observateurs à une enquête à Toronto parce qu'elle concernait une menace appréhendée envers des intérêts américains. Selon la GRC, ces enquêtes font toujours l'objet d'une coordination centrale.

L'EISN-O a aussi son propre groupe de recrutement de sources. Les membres de l'EISN font appel à lui lorsqu'ils ont besoin de sources humaines. Une fois recrutées, les sources sont mises en rapport avec les agents enquêteurs qui les ont demandées.

L'EISN-O comprend aussi un centre des opérations spéciales. Il s'agit d'un local doté d'un équipement de pointe, avec des écrans vidéo sur les murs et cinq ou six rangées d'ordinateurs. Le centre sert à surveiller des événements majeurs, comme l'incident susmentionné concernant El Al ou le passage à Toronto d'un dignitaire étranger, et à coordonner les interventions requises. Des postes d'ordinateur sont accessibles aux partenaires de l'EISN, leur donnant un moyen d'accéder aux réseaux de leurs propres organismes. L'information peut ensuite être partagée dans le contexte de l'événement en cause. Aucun des terminaux d'ordinateur n'a accès au SRPC, mais trois bureaux de l'EISN-O dans le centre ont cet accès; de plus, un d'eux a aussi des liens aux ambassades et hautes commissions du Canada à l'étranger. Les organismes étrangers n'ont pas de postes d'ordinateur dans le centre, mais celui-ci peut au besoin communiquer avec eux par téléphone, par ordinateur ou par lien vidéo.

Les EIPF

Les équipes intégrées de la police des frontières (EIPF) ont aussi un mandat relatif à la sécurité nationale. Mentionnées dans le plan d'action en 32 points rattaché à la Déclaration sur la frontière intelligente³⁴, elles sont chargées de rehausser l'intégrité et la sécurité des frontières en repérant les personnes et les organisations qui constituent une menace envers la sécurité nationale ou qui se livrent à une activité relevant de la criminalité organisée, en faisant enquête sur elles et en leur interdisant le passage. Les menaces en cause peuvent être associées au terrorisme, mais aussi à la contrebande de drogues, d'êtres humains, de cigarettes ou d'autres substances. Des EIPF sont déployées à 25 endroits le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis. Au contraire des EISN, les EIPF comprennent des membres d'organismes d'application de la loi tant américains que canadiens – par exemple ASFC, U.S. Immigration and Customs Enforcement, U.S. Customs and Border Protection, corps policiers des États, des provinces ou de municipalités des deux côtés de la frontière et Garde côtière américaine, en plus de membres de la GRC. Cependant, les membres des EIPF provenant de l'autre pays font uniquement office d'agents de liaison³⁵. Les membres d'une EIPF transmettent de l'information aux EISN si cette information ou ces renseignements ont trait à une infraction relative à la sécurité nationale. Les EISN prennent l'initiative dans toute enquête qui en découle, avec l'appui de l'EIPF s'il y a lieu.

Pour mieux comprendre comment ces équipes fonctionnent, la Commission a procédé à un examen détaillé de l'EIPF de Windsor. Elle a constaté que cette EIPF – en fait, comme les EIPF en général, d'après ce que je comprends – ne joue pas un rôle important en matière de sécurité nationale. Elle s'attache surtout à contrôler le mouvement illégal de biens et de personnes à la frontière canado-américaine, entre les ports d'entrée officiels. En ce qui concerne la sécurité nationale, les EIPF sont « les yeux et les oreilles » des EISN à la frontière, leur communiquant toute information qu'ils croient du domaine de la sécurité nationale. De plus, les membres des EIPF peuvent recevoir des missions des EISN. L'EIPF de Windsor a reçu de telles missions à l'occasion, surtout de l'EISN-O.

L'EIPF de Windsor est composée des cinq partenaires principaux suivants : GRC, ASFC, U.S. Immigration and Customs Enforcement, Garde côtière américaine et U.S. Customs and Border Protection. Elle compte aussi un membre détaché de la Police provinciale de l'Ontario. En outre, deux membres de l'EISN-O partagent les locaux de l'EIPF de Windsor. Les partenaires principaux de l'EIPF ne forment pas une équipe intégrée de la même façon que le font les membres d'une EISN. Par exemple, les représentants des partenaires n'accompagnent pas les agents de la GRC dans leurs enquêtes. Chaque partenaire travaille de façon indépendante des autres. Le but principal du partage des locaux est de faciliter la mise en commun de l'information.

Un des agents de l'EISN-O travaillant dans les locaux de l'EIPF passe en revue les rapports d'activité de l'EIPF pour repérer tout élément d'intérêt dans la perspective de la sécurité nationale. Il signale ce genre d'information à l'EISN-O. L'accès au SRPC et à d'autres informations relatives à la sécurité nationale n'est possible que par l'entremise de l'EISN.

En plus de ses activités ou enquêtes, l'EIPF a aussi une section du renseignement. Celle-ci livre deux produits de renseignements : tous les mois, le rapport mensuel de division de l'EIPF et, une fois l'an, l'Évaluation des risques entre les points d'entrée au Canada et aux États-Unis (ERPE). Le rapport de division transforme l'information brute obtenue par l'EIPF en renseignements. Il vise à discerner les tendances dans l'activité criminelle et à déterminer la priorité qu'il convient d'accorder à des enquêtes sur des personnes ou des organisations se livrant à des activités criminelles dont les conséquences dans la communauté seraient graves. Le rapport porte surtout sur le mouvement illégal de biens et de personnes. Il contient de l'information protégée mais aucune information relative à la sécurité nationale ou très secrète. Bien qu'il soit d'abord préparé pour l'EIPF, le rapport de division alimente un rapport mensuel sur les renseignements préparé par les services de renseignement divisionnaires de la GRC.

L'ERPE, réalisée de concert avec les principaux partenaires de l'EIPF et d'autres organismes d'application de la loi, dresse un profil de l'activité criminelle aux plans de la géographie, de la démographie, de l'infrastructure, des causes profondes et des organisations criminelles en cause. La Commission a appris que le but principal de l'ERPE consiste à cerner les risques associés au mouvement illégal transfrontalier de biens et de personnes. Cependant, elle a constaté en examinant une ERPE que celle-ci contenait de l'information relative à la sécurité nationale, y compris de l'information sur des suspects et des liens possibles à des groupes terroristes. Lorsqu'elle a posé des questions à ce sujet, on lui a indiqué que l'information avait été fournie par l'EISN mais n'avait pas été considérée comme étant très secrète. L'ERPE est distribuée aux partenaires principaux de l'EIPF au Canada et aux États-Unis. Les partenaires de l'EIPF se réunissent régulièrement pour échanger de l'information. L'information partagée à ces réunions peut n'avoir aucun lien avec la sécurité nationale.

4. LE CHEVAUCHEMENT AVEC D'AUTRES SECTEURS DE LA GRC

La description précédente des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale peut laisser croire qu'elles sont entièrement distinctes et séparées des autres activités d'application de la loi de la GRC. Ce n'est pas le cas. Les activités relatives à la sécurité nationale sont assujetties à des politiques différentes et à une structure hiérarchique différente de celles des autres activités de la GRC, et le personnel qui leur est affecté travaille en général dans des directions, des sections et des unités distinctes. Pourtant, il y a un chevauchement entre ces activités et les autres activités de la GRC ainsi qu'entre le personnel affecté en priorité aux activités relatives à la sécurité nationale et le personnel affecté à d'autres activités. Comme j'en discute au chapitre XI, ce chevauchement a d'importantes implications pour la question d'un mécanisme d'examen, surtout en ce qui concerne l'étendue des pouvoirs nécessaires à son fonctionnement.

Une des raisons du chevauchement est le fait mentionné précédemment que toutes les enquêtes criminelles ne sont pas d'emblée des enquêtes relatives à la sécurité nationale, et toutes les enquêtes qui le sont ou le deviennent ne le demeurent pas. Pour illustrer le premier cas, un agent de la GRC peut intercepter un conducteur parce qu'il le soupçonne de conduire avec les facultés affaiblies et, pendant son enquête, découvrir des explosifs dans le véhicule. Une enquête plus poussée peut indiquer la perpétration possible d'une infraction touchant la sécurité nationale. La possibilité d'un tel chevauchement est illustrée par la nature de l'infraction de terrorisme définie dans le *Code criminel*. Comme je le

signale dans le chapitre III, la définition comprend des activités qui peuvent être autrement illégales et qui deviennent une infraction de terrorisme lorsqu'elles sont motivées par les objectifs d'un groupe terroriste. En outre, la GRC a informé la Commission qu'il y a eu des enquêtes qui ont débuté comme des enquêtes criminelles ordinaires puis ont été renvoyées à une EISN après qu'on a constaté un lien possible avec la sécurité nationale, pour ensuite revenir à leur point de départ lorsqu'on a déterminé qu'il n'y avait en fait pas de tel lien.

Le chevauchement entre les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale et d'autres secteurs d'activité se répercute dans son personnel. Comme je le mentionne dans la discussion des EISN ci-dessus, il arrive que malgré la découverte d'un lien possible avec la sécurité nationale, l'EISN concernée ne reprenne pas le dossier à son compte, mais affecte un de ses agents qui coopérera avec le service faisant enquête. Même lorsqu'une enquête est dirigée par l'EISN, des membres de la GRC n'appartenant pas à l'EISN continuent d'y travailler. Bien que le personnel des EIPF semble actuellement faire surtout enquête sur des crimes liés à la contrebande de biens ou de personnes, il est néanmoins disponible pour venir en aide aux EISN. De la même façon, dans les régions du Canada où il n'y a pas d'EISN ou de SESN, les agents ordinaires de la GRC participent aux enquêtes relatives à la sécurité nationale. Enfin, dans les cas d'urgence, la GRC peut être contrainte à utiliser du personnel d'autres secteurs de son effectif. Comme je le signale ci-dessus, le partage des locaux entre l'UMECO et l'EISN-O est considéré comme étant utile puisque le personnel de l'UMECO peut aisément être mis à contribution en cas de situation de crise en matière de sécurité nationale.

Il y a aussi chevauchement avec d'autres organismes policiers. Une enquête entamée par un corps policier provincial ou municipal peut devenir une enquête relative à la sécurité nationale. Dans ce cas, elle peut être renvoyée à la GRC ou poursuivie de concert avec cette dernière. Je discute de l'interaction entre la GRC et les autres organismes policiers au point 6 ci-après.

5. LA GESTION, LA CONSERVATION ET LE PARTAGE D'INFORMATIONS ET DE RENSEIGNEMENTS

Une importante composante des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale concerne la collecte, la gestion, la conservation et le partage d'informations et de renseignements. Bien que la vaste gamme d'informations et de renseignements recueillis par la GRC soit en partie directement liée aux éventuelles poursuites ou susceptible de l'être, elle comprend aussi des éléments qui sont plutôt de l'information « contextuelle » ou de référence, ou

du renseignement. Je n'ai pas entrepris une analyse de la nature de l'information contextuelle et du renseignement recueillis et conservés par la GRC. Cependant, j'ai présenté dans mon rapport d'enquête sur les faits des recommandations sur le mandat de la GRC et l'importance de veiller à ce que la fonction de collecte de renseignements de la GRC soit limitée aux fins de son mandat d'application de la loi.

Dans le présent point, je décris la façon dont cette information est conservée et disséminée. La discussion est répartie sous trois sujets : l'information qui parvient à la GRC, d'où elle provient et quels en sont les éléments qui sont saisis dans sa base de données; la façon dont l'information est conservée et tenue à jour; et la façon dont l'information est disséminée.

5.1

L'INFORMATION PARVENANT À LA GRC

Le Système de renseignements protégés sur la criminalité (SRPC), une base de données classifiée où sont conservés les informations et renseignements ayant une dimension de sécurité nationale, est au cœur du système de gestion de l'information sur la sécurité nationale de la GRC. Le SRPC est distinct de toutes les autres bases de données de la GRC. Il existe d'autres bases de données de renseignements criminels, y compris certaines qui sont partagées avec d'autres corps policiers. Un exemple en est le Système automatisé de renseignements sur la criminalité (SARC), qui est accessible à tous les corps policiers membres du Service canadien de renseignements criminels. Cependant, la GRC a indiqué à la Commission que l'information et les renseignements sur la sécurité nationale qu'elle détient sont conservés exclusivement dans le SRPC³⁶.

L'information et les renseignements sur la sécurité nationale versés dans le SRPC proviennent d'une variété de sources. Une partie est obtenue de sources internes, à la suite d'enquêtes réalisées par des agents sur le terrain. Une grande proportion provient de sources externes, tant au pays (SCRS, autres organismes policiers ou ministères, par exemple) qu'à l'étranger, y compris des services étrangers de police ou de renseignement. L'information est inscrite dans le SRPC soit par la DRC, soit par des agents d'une EISN ou d'une SESN.

La décision de verser de l'information dans le SRPC revient à la personne qui le fait. Les critères sont simples : pertinence et importance pour une enquête relative à la sécurité nationale. Globalement, l'approche vise à être très inclusive³⁷, et ce, pour diverses raisons. D'abord, la GRC est tenue de veiller à ce que tous les dossiers d'enquête soient complets, conformément aux normes fixées par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Stinchcombe*³⁸. Des dossiers complets doivent comprendre l'information tant inculpatoire que disculpatoire

sur l'accusé. L'information comprend souvent des détails sur des personnes avec lesquelles la cible d'une enquête a eu des contacts. La GRC a signalé à cet égard que des informations en apparence insignifiantes peuvent donner un alibi à un accusé potentiel. En outre, vu qu'une personne peut réapparaître plusieurs fois au cours d'une enquête, il importe de conserver l'information à son sujet au dossier pour éviter d'avoir à faire plusieurs fois enquête sur elle. La GRC a aussi signalé le fait que le statut d'une personne peut évoluer au cours d'une enquête. Une personne qui est initialement un plaignant, un témoin ou une personne d'intérêt peut en définitive être impliquée dans un crime.

L'approche inclusive adoptée pour l'information sur la sécurité nationale s'appuie aussi sur une analyse des risques réalisée par la GRC. Celle-ci a indiqué que vu les conséquences extrêmement graves des crimes relatifs à la sécurité nationale, les enjeux sont trop importants pour ne pas adopter une attitude inclusive au moment de décider quelle information doit être conservée dans la base de données.

Certains détails sur la qualité de l'information sont aussi saisis dans le SRPC. Dans de nombreux cas, à la fois la source et l'information elle-même sont classés, selon l'échelle suivante :

- **Digne de confiance (D/C)** – cette cote regroupe la véracité établie de l'information et la fiabilité reconnue d'une personne. Le membre doit tenter de confirmer l'information avant d'accorder la cote digne de confiance.
- **Considéré digne de confiance (C/D/C)** – cette cote est attribuée lorsque les exigences de la cote digne de confiance ne sont pas encore satisfaites, que les renseignements sur la source sont favorables et qu'ils indiquent qu'elle deviendra un jour digne de confiance.
- **Fiabilité non reconnue (F/N/R)** – cette cote est accordée lorsque les rapports avec la source n'ont pas été assez nombreux pour permettre une évaluation et lorsqu'il est impossible de vérifier l'exactitude de l'information.
- **Fiabilité discutable (F/D)** – cette cote est attribuée lorsqu'il existe des doutes au sujet de la source ou de l'information.
- L'évaluation doit être suivie de la lettre « T » lorsque l'information peut être utilisée aux fins du tribunal. Par exemple, C/D/C/T – considéré digne de confiance – peut être utilisé aux fins du tribunal³⁹.

Ces cotes ne sont pas toujours jointes à l'information. Par exemple, lorsqu'un agent de terrain a lui-même observé un certain comportement, on présume que l'information est de la plus haute qualité. De plus, l'information reçue de sources externes peut ne pas être classée ou peut être classée de façon différente. Dans ce cas, toute l'information disponible sur la qualité de la source

et de l'information est saisie dans le système. J'ai formulé dans le rapport de l'enquête sur les faits plusieurs recommandations visant l'évaluation de la fiabilité et de l'exactitude de l'information.

Une grande part de l'information que la GRC reçoit de sources externes est assortie de réserves ou de restrictions sur l'utilisation qui peut en être faite et sur sa diffusion. Je discute ci-après des réserves en plus ample détail. Je les mentionne ici parce que les réserves sont aussi inscrites dans le système.

Enfin, le niveau de protection ou de classification (par exemple, très secret) de l'information est aussi inscrit dans le système.

5.2

LA CONSERVATION ET LA TENUE À JOUR DE L'INFORMATION

Le SRPC est un système protégé, et la GRC a comme politique de classifier toute l'information qui est versée dans la base de données. Le système est toutefois conçu de façon à ce que tous les programmes de la GRC puissent y avoir accès sous réserve de conditions précises. La Commission a été informée que l'accès général est limité au personnel de la GRC s'occupant d'affaires de sécurité nationale et ayant l'autorisation de sécurité voulue, et uniquement selon le besoin de savoir. Les personnes non membres de la GRC qui sont affectées à une EISN peuvent aussi accéder au SRPC, mais uniquement aux fins des enquêtes de leur EISN⁴⁰. Les personnes non membres de la GRC qui ne sont pas affectées à une EISN (membres d'autres organismes avec lesquels la GRC mène une enquête commune, par exemple) et les personnes non membres de la GRC affectées à une EIPF n'ont pas accès au SRPC. Par contre, l'accès à des informations précises peut être accordé selon le besoin de savoir et l'information se trouvant dans le système peut être partagée avec d'autres personnes aux mêmes conditions.

La Section du Système de renseignements protégés sur la criminalité de la GRC procède périodiquement à des examens de la qualité des données saisies dans le système pour s'assurer de l'intégrité de l'information et de la conformité aux politiques et procédures de la GRC. De tels examens doivent aussi être effectués par chacun des commandants d'unité dans les divisions.

Tous les dossiers de police, quel que soit le moyen de stockage, sont assortis de délais de conservation et d'élimination définis par la Sous-direction de la gestion de l'information conformément aux diverses exigences de la loi. Tous les délais de conservation et d'élimination doivent observer les lois et politiques fédérales et être approuvés par l'archiviste national du Canada. Lorsqu'une date de conclusion est saisie à l'égard d'un élément particulier, le système produit automatiquement une date d'élimination de l'information. Il faut

noter que vu leur nature, de nombreuses enquêtes relatives à la sécurité nationale demeurent ouvertes pendant des périodes très longues; leurs dossiers ne sont donc pas éliminés pendant ce temps. Lorsqu'un dossier est sur le point d'être éliminé, son contenu est détruit ou archivé à titre de données historiques. Les dossiers conservés à titre historique concernent habituellement des enquêtes criminelles majeures relatives à la sécurité nationale, comme celle sur l'attentat à la bombe contre un vol d'Air India ou les attentats contre le World Trade Center. Ces enquêtes sont jugées être d'une telle importance que le contenu du dossier est conservé indéfiniment. La GRC a informé la Commission que ces dossiers sont examinés régulièrement et que si on juge qu'ils ne répondent plus à ce critère, ils sont éliminés.

5.3

LE PARTAGE ET LA DISSÉMINATION DE L'INFORMATION

La GRC met évidemment l'information et les renseignements relatifs à la sécurité nationale qu'elle détient à la disposition de ses propres services. La Direction générale assume la responsabilité de la coordination, mais les membres des SESN et des EISN qui appartiennent à la GRC y ont accès au besoin. D'autres programmes ou unités de la GRC peuvent aussi y avoir accès, selon les besoins du service.

La GRC partage aussi l'information et les renseignements relatifs à la sécurité nationale avec d'autres organismes, tant au Canada qu'à l'étranger. Elle y est tenue par des accords et, dans certains cas, par la loi. Par exemple, la GRC est tenue par le protocole d'entente SCRS-GRC⁴¹ de communiquer au SCRS l'information relative au mandat du SCRS. Certains traités internationaux et autres conventions visent le partage d'information sur le terrorisme et d'autres questions de sécurité nationale. En outre, il y a à l'occasion des circonstances, comme des urgences, qui exigent que la GRC partage l'information.

Bien que la Direction générale s'occupe en général des demandes d'information et décide de l'information qui sera ou non communiquée à d'autres organismes, il y a souvent de l'information qui est partagée sans formalités entre agents sur le terrain. Par exemple, dans le cas d'une enquête commune avec un autre corps policier, les agents peuvent s'échanger de l'information.

La GRC compte largement plus de 1 000 protocoles d'entente avec d'autres organismes sur des sujets tels que la formation et le partage de technologies et de services policiers, et il existe un certain nombre d'accords écrits sur le partage de divers genres de données comme empreintes digitales, casiers judiciaires et ADN. Par contre, les échanges visant l'information sur la sécurité nationale

détenue par la GRC ne sont habituellement pas régis par des accords écrits officiels sauf dans le cas du protocole d'entente SCRS-GRC.

Il y a peu de directives ministérielles et de politiques de la GRC traitant directement de l'échange d'information et de renseignements relatifs à la sécurité nationale. Bien qu'il y en ait un certain nombre sur les accords avec d'autres entités, elles ne sont pas interprétées comme étant applicables à toutes les transactions de ce genre. Par exemple, la GRC interprète la directive ministérielle d'avril 2002 sur les accords conclus par la GRC comme étant applicable uniquement aux accords qui lieraient le gouvernement du Canada. Sont visés les accords selon laquelle de la formation, de l'équipement ou du savoir-faire seraient fournis à un autre pays, mais pas les accords concernant les échanges d'information. Je ne suis pas d'accord avec cette interprétation.

Une instruction plus précise, la directive ministérielle de novembre 2003 sur les accords et la coopération dans le domaine de la sécurité nationale, vise les échanges d'information de la part de la GRC, mais elle est limitée aux arrangements et à la coopération avec des organismes étrangers de sécurité et de renseignement. Elle ne s'applique pas aux organismes étrangers d'application de la loi. Ainsi, bien que la directive et la politique qui s'y rattache s'appliqueraient à des arrangements et à une coopération entre la GRC et la CIA, elles ne s'appliqueraient pas à des interactions entre la GRC et le FBI. Cette directive exige que la GRC établisse une documentation écrite des accords verbaux conclus avec des organismes étrangers de sécurité ou de renseignement, qu'elle demande une approbation ministérielle préalable et qu'elle fasse rapport au ministre chaque année sur la situation en ce qui concerne les accords verbaux et écrits conclus avec des organismes étrangers de sécurité ou de renseignement.

Pendant la présente enquête, la GRC a travaillé à l'élaboration d'un modèle de protocole d'entente et d'un guide pour l'échange d'information criminelle (y compris le partage d'information relative à la sécurité nationale). Il s'agit d'aider à gérer l'échange d'information et de renseignements avec des organismes externes et d'assurer le respect des lois et de la réglementation applicables. Ce protocole d'entente générique codifiera les principes directeurs et les attentes à la lumière de la législation pertinente, et servira d'outil de gestion à l'égard du partage d'information et de renseignements. Cependant, la GRC a indiqué à la Commission que le modèle ne vise pas à remplacer le partage d'information au cas par cas entre services policiers, conformément aux principes reconnus.

Malgré l'absence d'accords écrits officiels, la GRC a établi des relations et des arrangements de partage d'information avec de nombreux autres services policiers au Canada et à l'étranger. Selon la GRC :

[TRADUCTION]

Presque toutes les grandes enquêtes ont des aspects transcendant les diverses aires de compétence, de sorte que le partage d'information entre organismes d'application de la loi est essentiel pour mener ces enquêtes à bien.

Le fait de négocier et de tenir à jour des accords écrits avec tous les organismes qui fournissent ou reçoivent de l'information à l'étranger et au pays mettrait essentiellement fin aux enquêtes et à la coopération internationale.

Il y a plus de 18 000 organismes d'application de la loi uniquement aux États-Unis.

Certains organismes, surtout les organismes de renseignement de sécurité, refusent de conclure des accords écrits; ils préfèrent compter sur des accords verbaux et les normes professionnelles au sein du milieu de l'application de la loi et du renseignement pour protéger leur information⁴².

En conséquence, l'échange d'information relative à la sécurité nationale est fréquent et se fait sans guère de formalités.

La GRC a indiqué à la Commission que les relations sont régies par des accords et des protocoles communs. Certains sont très clairs, comme l'utilisation des réserves dont je parle ci-après. Par contre, d'autres s'appuient sur des déclarations relativement générales, par exemple dans le sens où les décisions sur l'échange d'information doivent être guidées par « les objectifs et valeurs de fond du gouvernement canadien »⁴³.

Les politiques de la GRC contiennent certaines indications au sujet du partage d'information. Par exemple, en ce qui concerne les demandes d'information de la part de gouvernements étrangers, le *Manuel des opérations* de la GRC prévoit ceci :

La GRC ne doit prendre part, ni sembler participer, à aucune activité qui pourrait être considérée comme une violation des droits de la personne, sauf si elle doit se conformer à l'une des conventions internationales suivantes :

1. l'alinéa 4b) de la Convention des Nations Unies sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques ou les membres d'organismes tels que l'Interpol;
2. la Convention internationale de 1979 contre la prise d'otages;

3. la Convention de 1971 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (Montréal);
4. la Convention de 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (La Haye);
5. la Convention de 1963 relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (Tokyo)⁴⁴.

Dans le rapport de l'enquête sur les faits, j'ai exprimé certaines réserves importantes au sujet de cette façon de faire. Il me semble qu'elle dispense les enquêtes sur le terrorisme de l'exigence fondamentale de ne pas participer à des violations des droits.

Le manuel contient aussi cette disposition :

On peut envisager la divulgation de renseignements à un service d'un gouvernement étranger qui ne partage pas le respect du Canada pour les droits démocratiques ou de la personne dans les conditions suivantes :

1. cette divulgation est justifiée par la sécurité canadienne ou pour des raisons d'application de la loi;
2. elle peut être contrôlée par des conditions particulières;
3. elle n'a aucune connotation négative relativement aux droits de la personne⁴⁵.

La *Charte canadienne des droits et libertés* et la législation canadienne sur la protection des renseignements personnels donnent également des indications. Le sous-commissaire Garry Loepky a témoigné lors des audiences de l'enquête sur les faits que la GRC ne communiquerait pas de l'information à un organisme étranger si elle savait que celui-ci utiliserait l'information pour violer les droits d'un citoyen canadien⁴⁶. Cependant, je ne connais pas de lignes directrices sur des questions plus précises, par exemple sur le degré de certitude requis qu'il n'y aura pas de violation des droits avant que de l'information soit communiquée, ou sur la personne qui devrait juger de l'existence d'une telle certitude⁴⁷. Comme je l'ai signalé dans mes recommandations faisant partie du rapport de l'enquête sur les faits, des règles et lignes directrices plus structurées sont nécessaires en matière de partage d'information.

La politique de la GRC⁴⁸ précise que la communication d'informations personnelles doit être faite conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Celle-ci interdit de façon générale la communication d'informations personnelles sans le consentement de la personne en cause, sous réserve d'exceptions précises. La GRC invoque souvent deux de ces exceptions. La première est celle de « l'usage compatible » selon laquelle si des renseignements personnels sont recueillis pour une fin donnée propre à

l'application de la loi, ils peuvent être communiqués pour une autre fin semblable sans le consentement de la personne en cause. Selon l'interprétation qui lui est donnée, cette exception permet de communiquer de l'information à des instances d'application de la loi dans d'autres ressorts. La deuxième exception est celle de « l'intérêt public » selon laquelle la communication d'informations est autorisée lorsque l'intérêt public justifierait nettement une violation de la vie privée. La communication peut aussi être autorisée en vertu d'accords ou d'ententes avec d'autres organismes de services policiers, de sécurité ou de renseignement du Canada ou avec des homologues internationaux. Cette exception exige la présentation de demandes d'information par écrit et permet la communication uniquement de l'information personnelle qui est véritablement demandée. La GRC invoque moins souvent d'autres exceptions prévues par sa politique. La décision sur l'applicabilité d'une exception est prise par la personne qui communique l'information.

Il faut préciser que le recours à des réserves par la GRC et les organismes desquels elle obtient de l'information est une pratique courante. Les réserves indiquent les conditions auxquelles l'information est communiquée par un organisme à un autre et auxquelles sont soumises son utilisation et sa communication ultérieure. Le *Manuel des opérations* de la GRC prévoit les réserves suivantes pour la dissémination par la GRC d'information liée à la sécurité nationale :

1. On doit inclure la condition suivante dans toute correspondance, tout message et tout document transmis au SCRS, à d'autres ministères fédéraux et à des services canadiens de police.

Ce dossier peut faire l'objet d'une exemption obligatoire aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Si la demande est faite en vertu de ces lois, on ne doit pas décider d'y acquiescer avant d'avoir consulté le coordonnateur à la protection de la vie privée de la GRC.

2. On doit inclure également les conditions suivantes dans toute correspondance, tout message et tout document transmis à d'autres organismes de police canadiens et étrangers :

Ce document appartient à la GRC. Il vous est prêté en confiance et il ne doit pas être reclassifié ou diffusé davantage sans le consentement de l'auteur.

Ce document appartient au gouvernement du Canada. Il est fourni à condition qu'il ne soit utilisé que par la communauté du renseignement du gouvernement destinataire et qu'il ne soit pas déclassifié sans l'autorisation formelle du gouvernement du Canada⁴⁹.

La GRC a dit à la Commission qu'il y a une entente fermement ancrée dans les milieux de l'application de la loi et de la sécurité selon laquelle des réserves comme celles prévues dans le *Manuel des opérations* de la GRC sont implicites même si elles ne sont pas expressément indiquées. J'ai formulé dans mon rapport d'enquête sur les faits des recommandations sur l'utilisation de réserves.

En plus des réserves, les cotes de fiabilité affectées à l'information figurant dans la base de données du SRPC sont communiquées aux organismes externes lorsque de l'information leur est transmise.

6. L'INTÉGRATION ET LES INTERACTIONS AVEC D'AUTRES SERVICES ET ORGANISMES

Le dernier sujet que j'aborde dans ce chapitre est l'intégration et l'interaction entre la GRC et d'autres acteurs dans le domaine de la sécurité nationale. Depuis le 11 septembre 2001, un nombre croissant d'acteurs fédéraux ont joué un rôle croissant face aux menaces envers la sécurité nationale du Canada, surtout dans le cas de menaces terroristes. Dans le chapitre V, je décris les activités relatives à la sécurité nationale de 22 acteurs fédéraux et d'un certain nombre de corps policiers provinciaux ou municipaux. En même temps que le nombre d'acteurs a augmenté, l'interaction et l'intégration entre eux ont aussi crû⁵⁰. Dans une certaine mesure, c'est là une conséquence inévitable de l'approche multi-organismes du Canada face aux menaces envers la sécurité nationale. Plusieurs organismes peuvent, chacun pour ses propres raisons, s'intéresser aux mêmes menaces ou événements. Il est logique, du point de vue de l'efficacité et pour s'assurer que chaque organisme dispose de toute l'information pertinente, que ces organismes coopèrent et partagent de l'information entre eux s'il y a lieu.

La nature changeante du crime a fait de l'intégration un élément essentiel à une action policière efficace. Je suis d'accord avec les arguments présentés à ce sujet par le président de la Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP) Paul Kennedy durant les audiences publiques consacrées à l'examen de la politique. Il a énoncé quatre facteurs qui caractérisent les changements. Le premier est la mondialisation, qui a permis le mouvement rapide de biens et de personnes pratiquement partout au monde. Dans le contexte de la criminalité, cela a donné lieu au crime organisé transnational, y compris le crime terroriste. Le deuxième facteur est la disponibilité maintenant répandue de puissants moyens de communication, dont Internet, et de moyens de cryptage accessibles au grand public. Cet élément confère aux particuliers des moyens de communication qui sont difficiles à capter et à déchiffrer. Le comportement criminel en a été transformé. Par exemple, la fraude n'exige plus une interaction

en personne ou même par téléphone ou par courrier. Internet offre aux criminels un accès relativement instantané à des millions de personnes dans de nombreux États. Le troisième facteur souligné par M. Kennedy est le fait que les criminels forment de nouveaux partenariats. Les anciens cloisonnements des groupes se livrant à la criminalité organisée sont en voie d'être remplacés par de nouvelles alliances, quelquefois temporaires, qui transcendent les frontières. Le dernier facteur est l'apparition de nouvelles menaces, y compris celles du terrorisme. Ce dernier phénomène n'est certes pas nouveau, mais de nouvelles formes de terrorisme comportant une forte composante internationale ont proliféré au cours des dix dernières années⁵¹.

En conséquence, selon M. Kennedy :

[L]a réalité moderne du maintien de l'ordre est que certains de ces défis ne peuvent pas être relevés par un seul service de police agissant seul. C'est ça la réalité. Il est évident qu'il faut que la police combine ses ressources, humaines et financières, et qu'elle maximise ses compétences uniques. [...]

Pour relever ces défis, les services de police ont intégré leurs opérations et ont adopté des modèles de répression criminelle axés sur le renseignement engageant plusieurs partenaires aux niveaux municipal, provincial, fédéral et international. C'est la nouvelle norme. [...]

Cette coopération entre organismes se retrouve à tous les niveaux du cadre de la sécurité publique. En d'autres mots, ce n'est plus seulement la police qui s'en occupe⁵².

Des points de vue et des conclusions semblables ont été exprimés aux audiences publiques par le commissaire de la GRC Giuliano Zaccardelli⁵³, la commissaire de la PPO Gwen Boniface⁵⁴ et le chef du Service de police d'Ottawa Vince Bevan⁵⁵.

Aujourd'hui, l'intégration et l'interaction avec d'autres corps policiers et organismes gouvernementaux sont devenues des aspects essentiels des activités de la GRC en matière de sécurité nationale. Tout indique d'ailleurs que ceci se poursuivra et va probablement s'amplifier. J'examine certaines des interactions (par exemple entre la GRC et le SCRS ainsi que dans les EISN et les EIPF) au chapitre II et au début du présent chapitre. Je donne d'autres exemples d'intégration et d'interaction dans le chapitre V. Ci-après, je décris en termes généraux les types d'interactions auxquelles la GRC se livre dans l'exécution de son mandat en matière de sécurité nationale, et la gamme des organismes avec lesquels elle interagit.

L'interaction entre la GRC et les autres acteurs de la sécurité nationale relève en général l'une ou l'autre des deux catégories : l'intégration officielle et l'interaction plus officieuse.

6.1

L'INTÉGRATION

L'intégration officielle met en scène des entités composées de membres du personnel de divers organismes, sous le contrôle et la direction d'un organisme donné. La GRC participe actuellement à trois types d'unités relevant de l'intégration officielle : les EISN, les EIPF et le Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM). Les EISN, qui sont décrites en détail plus haut, sont les principales unités intégrées de la GRC vouées aux enquêtes relatives à la sécurité nationale. Bien qu'elles servent surtout aux enquêtes, elles effectuent aussi des analyses de renseignements. Les EISN comprennent des membres provenant d'autres services de police, tant provinciaux que municipaux, qui sont pleinement intégrés à l'égard de toutes les fonctions des EISN. Bien que les EISN soient dirigées par des membres de la GRC, des enquêtes peuvent être dirigées par des agents provenant d'organismes provinciaux ou de services de police municipaux. Une telle intégration ne se produit pas à l'égard des personnes affectées par des organismes non policiers. Par exemple, les membres du personnel du SCRS affectés à une EISN ne participent pas à ses activités en tant qu'agents de police. Leur rôle consiste plutôt à apporter à leur EISN l'expertise qu'ils ont acquise en tant que membres du SCRS.

Les EIPF, qui sont aussi décrites plus haut, constituent une forme d'intégration différente. En général, même les agents de police affectés à une EIPF par un service provincial ou municipal ne secondent pas les agents de la GRC de l'EIPF – ou du moins pas directement – dans leur travail d'enquête. Dans cette optique, les EIPF ressemblent davantage à des accords de partage de locaux qu'à une véritable intégration, leur but premier étant le partage d'information. Les EIPF comprennent aussi des représentants d'organismes américains, tant policiers que civils.

Au moment où la Commission examinait les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, la GRC avait aussi des équipes intégrées d'exécution de la *Loi sur l'immigration* (EIELI) comprenant surtout des représentants de la GRC et de l'ASFC. La Commission a rendu visite à l'EIELI de Toronto qui partageait les locaux du Groupe de travail de la GRC sur l'immigration. La plus grande partie du travail effectué par cette EIELI consistait à effectuer des arrestations en vertu d'un mandat de l'immigration, à l'instigation de l'ASFC qui transférait du travail à la fois à l'EIELI et au Groupe de travail sur l'immigration. Dans le cadre

de ses activités, l'EIELI communiquait l'information pertinente à l'EISN et ne s'opposait pas à ce que celle-ci assume ou surveille ses enquêtes.

Il était prévu que les EIELI aient leurs propres projets relatifs à la sécurité nationale (par exemple dans le domaine des faux passeports) et soient chargées par les EISN d'entreprendre des enquêtes. Cependant, le 1^{er} avril 2005, la GRC a dissous les EIELI et réaffecté leurs ressources aux EISN. Le Groupe de travail sur l'immigration (qui comprend des employés de l'ASFC) a repris la fonction d'exécution de mandats d'arrestation des EIELI et appuie les EISN en leur fournissant de l'information et une aide aux enquêtes s'il y a lieu.

La dernière entité officiellement intégrée à laquelle la GRC participe actuellement dans le domaine de la sécurité nationale est le CIEM que je décris en détail au chapitre V. Il s'agit d'une unité comprenant du personnel de nombreux acteurs fédéraux et provinciaux dans le domaine de la sécurité nationale. Le CIEM se distingue des EISN du fait qu'il n'est pas dirigé ou contrôlé par la GRC. Au lieu, le dirigeant du CIEM (qui au moment où la Commission a rencontré le CIEM était un officier de la GRC affecté au CIEM) fait rapport à la fois au directeur du SCRS et au conseiller en matière de sécurité nationale auprès du premier ministre.

D'autres intégrations possibles des activités sont en voie de préparation. Par exemple, dans le cadre de sa politique de sécurité nationale, le gouvernement a annoncé la création de centres des opérations de la sûreté maritime (COSM) qui auront pour rôle de déceler, évaluer et maîtriser les menaces maritimes envers la sécurité nationale. Les COSM seront dirigés par le Commandement maritime des Forces canadiennes, du ministère de la Défense nationale; ils comprendront des représentants de l'ASFC, de Transports Canada, de la GRC et de la Garde côtière canadienne. Les COSM sont toujours en cours de développement, et les règles et les relations précises entre les participants ne sont pas encore fixées⁵⁶.

6.2

LES INTERACTIONS

En plus de participer à des unités officiellement intégrées, la GRC interagit de façon moins structurée avec d'autres organismes dans le domaine de la sécurité nationale. L'interaction peut viser d'autres acteurs fédéraux de la sécurité nationale, des services de police provinciaux ou municipaux et des organismes étrangers.

6.2.1

Les autres acteurs fédéraux de la sécurité nationale

La GRC interagit avec une vaste gamme d'acteurs fédéraux dans le domaine de la sécurité nationale, y compris le SCRS, le CST, CIC, l'ASFC, le MAECI, le CANAFE, l'Agence du revenu du Canada, Transports Canada, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA), le MDN et la Garde côtière canadienne. Le chapitre V présente des détails sur ces interactions et je ne les répéterai pas ici.

La grande majorité des interactions concernent le partage d'information. Dans certains cas toutefois, elles prennent la forme d'une assistance opérationnelle. Une illustration en est l'enquête commune GRC-CIC⁵⁷ sur l'Ottawa Business College, à Toronto, qui a mené à l'arrestation de 33 personnes provenant toutes, à une exception près, du Pakistan⁵⁸. Ces arrestations ont reçu une vaste couverture médiatique et ont aussi entraîné le dépôt d'une plainte du public contre la GRC⁵⁹. L'enquête commune a été lancée à la suite d'une mission confiée par le gouvernement du Canada à la GRC et à CIC, les chargeant « d'identifier et de trouver les personnes séjournant illégalement au Canada censées provenir » de certains pays, notamment du Pakistan, décrites comme représentant une menace terroriste pour les intérêts canadiens⁶⁰. En mai 2003, la GRC et CIC ont appris que l'Ottawa Business College fournissait de faux documents d'étudiant à des personnes afin de leur permettre de demeurer au Canada illégalement. La GRC et CIC ont identifié 31 personnes aux fins d'enquêtes et d'arrestations en application de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Les enquêtes menées sur ces 31 personnes ont révélé que certaines avaient eu un comportement « suspect » qui, selon la CPP, pouvait justifier l'hypothèse d'une éventuelle menace envers la sécurité nationale⁶¹. Des arrestations ont été effectuées en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Le rôle de la GRC a consisté à aider CIC à exécuter ses mandats d'arrestation. Les enquêtes et les arrestations ont été effectuées conjointement par des agents de la GRC et de CIC.

6.2.2

Les corps policiers provinciaux et municipaux

La GRC interagit aussi régulièrement avec des corps policiers municipaux et provinciaux partout au Canada dans des affaires relatives à la sécurité nationale. Cette interaction peut se produire dans le cadre d'unités intégrées comme les EISN, d'affectations à la GRC – y compris à des unités vouées à la sécurité nationale comme les SESN –, d'enquêtes communes et d'initiatives

moins structurées. Elle comprend à la fois un partage d'information et des activités opérationnelles.

Selon la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, la GRC a la responsabilité première des enquêtes, de la prévention et des poursuites à l'égard des activités criminelles liées à la sécurité nationale⁶². Cependant, cela ne signifie pas que les services de police provinciaux et municipaux ne participent pas à de telles enquêtes. Elles y participent de diverses façons.

Il importe de rappeler qu'il n'est pas toujours d'emblée évident qu'une enquête concernera ou non la sécurité nationale. Lors des audiences publiques, le chef du Service de police d'Ottawa Vince Bevan a présenté un exemple hypothétique d'un appel au 911 signalant qu'une personne armée était entrée dans un immeuble où l'on trouve les bureaux d'entreprises privés et ceux d'un ministre fédéral. La police d'Ottawa a compétence sur tout l'immeuble, mais la sécurité du ministre incombe à la GRC. La police d'Ottawa garderait le contact avec la GRC en permanence, sans toutefois connaître les motivations du suspect ou savoir si le ministre est présent dans ses bureaux. Au fur et à mesure de la disponibilité de l'information, la compétence sur l'incident peut aller et venir entre la GRC et la police d'Ottawa⁶³.

Même lorsqu'un lien à la sécurité nationale est repéré et que la GRC intervient, les services de police municipaux ou provinciaux continuent souvent d'avoir un rôle à jouer. De nombreuses enquêtes relatives à la sécurité nationale ont des implications locales. Par exemple, une menace terroriste survenant dans une grande ville canadienne pourrait soulever de nombreuses questions relevant des corps policiers municipal ou provincial concernés et exiger leur intervention autant que celle de la GRC. La GRC a conclu avec divers services de police provinciaux et municipaux des accords officiels fixant des protocoles et des modalités face aux enquêtes criminelles relatives à la sécurité nationale, y compris des modalités en vue de déterminer qui assumera la direction d'une enquête et quelles seront les responsabilités des diverses parties en matière de rapports. Ces accords reconnaissent que l'autorité et les responsabilités des corps de police locaux ne prennent pas nécessairement fin du fait que des intérêts de sécurité nationale soient en cause, et qu'il est plus efficace de contrer des menaces criminelles envers la sécurité nationale lorsque les corps policiers de tous les paliers travaillent ensemble. Je présente au chapitre V une description de la gamme de telles activités de coopération.

La GRC et des représentants d'autres instances d'application de la loi qui ont présenté des arguments à la Commission ont insisté sur l'importance de la coopération et de l'intégration entre la GRC et les corps de police locaux dans le cadre de la politique de sécurité nationale. Une telle coopération

constitue « une réponse stratégique aux complications découlant de questions de compétence, du cloisonnement de l'information, des compétences disparates et du fardeau financier à partager dans le cadre d'enquêtes complexes »⁶⁴.

6.2.3

Les organismes étrangers

La GRC a de vastes interactions avec des organismes étrangers d'application de la loi, surtout aux États-Unis, et ces interactions ont augmenté depuis les événements du 11 septembre 2001. Elle interagit aussi avec des organismes étrangers du renseignement de sécurité, bien qu'elle ait indiqué à la Commission que les contacts de cet ordre soient moins fréquents. Comme j'en discute plus haut, l'interaction entre la GRC et les organismes étrangers de renseignement est assujettie à une directive ministérielle de novembre 2003 exigeant de consulter le SCRS et le MAECI et d'obtenir une approbation ministérielle avant la conclusion de tout accord. La directive exige aussi que tous ces accords soient consignés par écrit. Il n'y a pas d'exigences analogues en ce qui concerne les accords avec les organismes étrangers d'application de la loi.

La plupart des interactions avec les organismes étrangers d'application de la loi ou de renseignement visent le partage d'information. L'importance de la coopération internationale face aux menaces du terrorisme a été reconnue par la communauté internationale, surtout depuis le 11 septembre 2001. La résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité de l'ONU demande à tous les États :

- de trouver les moyens d'intensifier et d'accélérer l'échange d'informations opérationnelles, concernant en particulier les actions ou les mouvements de terroristes ou de réseaux de terroristes, les documents de voyage contrefaits ou falsifiés, le trafic d'armes, d'explosifs ou de matières sensibles, l'utilisation des technologies de communication par des groupes terroristes, et la menace que constituent les armes de destruction massive en possession de groupes terroristes;
- d'échanger des renseignements conformément au droit international et national et de coopérer sur les plans administratif et judiciaire afin de prévenir les actes de terrorisme;
- de coopérer, en particulier dans le cadre d'accords et d'arrangements bilatéraux et multilatéraux, afin de prévenir et de réprimer les actes de terrorisme et de prendre des mesures contre les auteurs de tels actes⁶⁵.

D'autres conventions internationales, comme la Convention des Nations Unies contre le crime organisé transnational et la Convention internationale pour

la répression des attentats terroristes à l'explosif ainsi que des traités comme la Convention internationale sur la répression du financement du terrorisme exigent aussi une coopération et un partage d'information entre organismes d'application de la loi.

Comme je l'indique plus haut dans la discussion sur la dissémination de l'information, il y a peu de protocoles d'entente ou autres accords écrits régissant les relations entre la GRC et les organismes étrangers. Toujours comme je l'indique plus haut, la GRC possède des politiques et formalités internes concernant à la fois l'acceptation d'information d'organismes étrangers et la communication d'information à leur intention. Dans le rapport de l'enquête sur les faits, j'ai présenté des recommandations en vue d'améliorer ces politiques et formalités.

En plus de partager de l'information, la GRC a effectué des enquêtes conjointes avec des services de police étrangers. De telles enquêtes sont entreprises lorsqu'il y a des implications transfrontalières. Chaque service est limité aux affaires de son propre ressort, mais les enquêtes communes peuvent supposer une planification et une exécution en commun ainsi qu'un partage d'information. Dans le contexte des enquêtes conjointes, les agents de la GRC ont déjà demandé à des services de police étrangers d'interroger des témoins, et se sont rendus dans d'autres pays pour participer à des entrevues menées par des organismes policiers étrangers.

NOTES

- ¹ Sauf indications contraires, la Commission a obtenu l'information présentée dans ce chapitre grâce à des entrevues avec des membres du personnel de la GRC et à des échanges de correspondance consécutifs aux entrevues.
- ² L.R.C. 1985, ch. R-10, art. 5.
- ³ Pièce P-12, onglet 22, Commission Arar, enquête sur les faits.
- ⁴ *Ibid.*, onglet 23.
- ⁵ *Ibid.*, onglet 24, p. 3-5.
- ⁶ *Ibid.*, p. 6-8.
- ⁷ *Ibid.*, p. 9 et 10.
- ⁸ *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada*, DORS / 88-361, art. 37-58.7.
- ⁹ Lettre de la GRC à l'avocat de la Commission, le 7 juin 2004, avec pièces jointes [Lettre de la GRC du 7 juin 2004].
- ¹⁰ *Ibid.*, annexe A, « Adjudications Branch ».
- ¹¹ « Submissions of the RCMP External Review Committee » (arguments écrits, examen de la politique, Commission Arar), le 3 novembre 2005.
- ¹² *Ibid.*
- ¹³ *Ibid.*
- ¹⁴ *Ibid.*

- ¹⁵ Lettre de la GRC du 7 juin 2004 (voir la note 9).
- ¹⁶ Lettre de la GRC du 7 juin 2004 (voir la note 9), annexe B, « Internal Audit Charter for the RCMP ».
- ¹⁷ *Ibid.*
- ¹⁸ *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1985, ch. R-10, par. 24.1(1)–24.1(11) (modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et d'autres lois en conséquence*, L.R.C. 1985, ch. 8 (2^e suppl.)).
- ¹⁹ Je décris la Section de l'analyse du crime extrémiste au point 3.4 du présent chapitre.
- ²⁰ De plus, 163 personnes (108 membres réguliers de la GRC, 18 en détachement d'autres corps policiers et organismes gouvernementaux ainsi que 18 membres civils) sont affectés aux équipes intégrées de la police des frontières (EIPF). Ces équipes jouent un rôle de soutien dans les enquêtes relatives à la sécurité nationale (voir le point 3.5 du présent chapitre). Ces chiffres sont ceux de janvier 2006.
- ²¹ Le SCRS fournit environ 30 % de l'information reçue par la SDRSN.
- ²² D'autres ministères et organismes gouvernementaux canadiens, dont le Centre de la sécurité des télécommunications, le ministère de la Défense nationale, Citoyenneté et Immigration Canada, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, Affaires étrangères et Commerce international Canada, le ministère de la Justice et l'Agence des services frontaliers du Canada.
- ²³ Le processus d'établissement des priorités des OREC touche aux priorités de la GRC dans son ensemble. Il se déroule principalement à l'échelon des divisions plutôt qu'à celui de la Direction générale.
- ²⁴ Par exemple, la GRC a dans le passé confié des tâches au Centre de la sécurité des télécommunications en désignant des personnes outre-mer sur lesquelles elle avait besoin d'information supplémentaire.
- ²⁵ La GRC définit l'extrémisme criminel comme la commission d'actes criminels pour des motifs idéologiques ou dans le but d'appuyer une idéologie. Ces idéologies peuvent être de nature politique ou religieuse. La définition ne couvre pas les crimes commis pour obtenir un avantage personnel ou pour d'autres motifs personnels.
- ²⁶ Dans le chapitre III, je discute des listes d'entités terroristes dressées en application de l'article 83.05 du *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46 (modifié par la *Loi antiterroriste*, L.C. 2001, ch. 41).
- ²⁷ Les politiques internes de la GRC prévoient que toutes les enquêtes antiterroristes soient menées par des SESN ou des EISN; de fait, règle générale, toutes les enquêtes relatives à la sécurité nationale sont entreprises par ces unités. Dans un petit nombre de cas toutefois, ces enquêtes sont menées par d'autres unités en étroite coopération avec une EISN ou une SESN. Cela se produit par exemple lorsqu'un lien à la sécurité nationale n'a pas encore été clairement établi.
- ²⁸ Comme on le verra plus loin, le partage d'information dans le cas des corps policiers au pays est souvent direct, du moins entre les EISN et ces corps policiers.
- ²⁹ Comme j'en discute dans le contexte des EISN et des EIPF, le personnel de la GRC affecté aux dossiers de sécurité nationale partage souvent des bureaux avec d'autres acteurs de la sécurité nationale.
- ³⁰ Comme on l'a vu au chapitre III, les services policiers à l'égard des personnes jouissant de la protection internationale sont compris dans le mandat de la GRC en matière de sécurité nationale, en vertu de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, L.R.C. 1985, ch. S-7.
- ³¹ La grille Sleipnir est une technique d'analyse mise au point par la GRC pour classer des groupes organisés de criminels selon leurs capacités, limitations et vulnérabilités respectives. Le nom a été emprunté du cheval à huit pattes appartenant à Odin, dans la mythologie scandinave.

- 32 Jusqu'en 2005, la GRC avait aussi des équipes intégrées d'exécution de la *Loi sur l'immigration* (EIELI). Comme on le verra plus loin dans ce chapitre, les EIELI ont été dissoutes en avril 2005, et leurs ressources réaffectées aux EISN.
- 33 Voir une plus ample discussion ci-après.
- 34 *Déclaration sur la frontière intelligente : Création d'une frontière intelligente pour le XXI^e siècle soutenue par une zone de confiance nord-américaine*, Ottawa, Canada, le 12 décembre 2001, Affaires étrangères et Commerce international Canada, accessible à http://www.dfait.gc.ca/can-am/main/border/smart_border_declaration-fr.asp (consulté le 20 juillet 2006).
- 35 Des organismes canadiens et américains coopèrent aussi à des enquêtes communes hors du contexte des EIPF.
- 36 L'information et les renseignements initialement réunis dans le cadre d'un autre type d'enquête peuvent aussi être enregistrés dans d'autres bases de données.
- 37 Le *Manuel d'informatique* de la GRC (partie I.4.D.2) prévoit que le SRPC servira à toutes les enquêtes criminelles relatives à la sécurité nationale et pour tous les dossiers séquentiels du renseignement provenant du Programme de renseignements criminels qui sont initiés ou conclus dans une période donnée. Tout document pertinent, qu'il soit non classifié – p. ex., de source ouverte –, classifié ou désigné, peut être versé au SRPC pourvu qu'il soit utile à des enquêtes relatives à la sécurité nationale ou à des dossiers du renseignement.
- 38 *R. c. Stinchcombe*, [1991] 3 R.C.S. 326.
- 39 Pièce P-12, onglet 44, *Guide du programme des renseignements criminels*, Commission Arar, enquête sur les faits, p. 7.
- 40 Ces personnes sont tenues de signer un engagement précisant qu'elles ne feront pas de recherches dans le SRPC à des fins personnelles et ne communiqueront aucune information obtenue du SRPC à des organismes externes, y compris leur organisme d'attache.
- 41 Pièce P-12, onglet 49, Commission Arar, enquête sur les faits.
- 42 Réponses de la GRC aux questions posées par la Commission Arar aux fins de l'examen de la politique, le 16 juillet 2004, p. 35 et 36.
- 43 *Ibid.*
- 44 Pièce P-12, onglet 31, Commission Arar, enquête sur les faits, M3a.
- 45 *Ibid.*, M3b.
- 46 Témoignage Loepky, Commission Arar, enquête sur les faits, audience publique (30 juin 2004), p. 811.
- 47 Voir dans le rapport de l'enquête sur les faits ma recommandation sur les règles et lignes directrices sur le moment et les modalités des échanges d'information.
- 48 Pièce P-12, onglet 27, Commission Arar, enquête sur les faits, L.2.
- 49 Pièce P-12, onglet 27, Commission Arar, enquête sur les faits, annexe I-3-8.
- 50 Dans ce point, « intégration » s'entend du fait de réunir des membres du personnel de divers organismes afin qu'ils travaillent ensemble comme une unité ou entité cohérente contrôlée et dirigée par un organisme donné. Le terme interaction désigne habituellement des coopérations moins structurées pouvant aller du partage d'information aux opérations interagences, où les participants restent sous l'autorité et la direction de leur propre organisme. Ayant souligné cette distinction, j'utilise habituellement le terme « intégration » dans le reste du rapport pour désigner toute la gamme des activités de coopération.
- 51 Paul Kennedy, président de la Commission des plaintes du public contre la GRC, transcription des audiences publiques de la Commission Arar, examen de la politique (le 17 novembre 2005), p. 347-350.
- 52 *Ibid.*, p. 349 et 350.
- 53 Giuliano Zaccardelli, commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, transcription des audiences publiques de la Commission Arar, examen de la politique (le 18 novembre 2005), p. 644-656.

- ⁵⁴ Gwen Boniface, commissaire de la Police provinciale de l'Ontario, transcription des audiences publiques de la Commission Arar, examen de la politique (le 18 novembre 2005), p. 657- 671 [Boniface].
- ⁵⁵ Vince Bevan, chef du Service de police d'Ottawa, transcription des audiences publiques de la Commission Arar, examen de la politique (le 18 novembre 2005), p. 688- 690 [Bevan].
- ⁵⁶ Réponses de la GRC aux questions posées par la Commission Arar aux fins de l'examen de la politique, le 11 avril 2006.
- ⁵⁷ Depuis la réorganisation de CIC dont sont issus le CIC nouvelle version et l'ASFC, l'ASFC est l'entité qui se chargerait de la partie des enquêtes relevant de CIC.
- ⁵⁸ Voir Canada, Commission des plaintes du public contre la GRC, *Rapport final du président – Incident concernant la sécurité nationale* (Ottawa, Commission des plaintes du public contre la GRC, 2006) (président : Paul E. Kennedy) [rapport final du président].
- ⁵⁹ L'enquête de la CPP sur cette plainte a exonéré la GRC : *ibid.*
- ⁶⁰ Rapport final du président, p. 2.
- ⁶¹ *Ibid.*, p. 3.
- ⁶² L.R.C. 1985, ch. S.-7, art. 6.
- ⁶³ Bevan, p. 680-682.
- ⁶⁴ Boniface, p. 659 et 660.
- ⁶⁵ Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies, 56^e session, 4385^e séance, document des Nations Unies S/RES/1373 (2001), art. 3, Conseil de sécurité des Nations Unies, accessible à <http://www.un.org/french/docs/sc/2001/res1373f.pdf> (consulté le 1^{er} février 2006).

V

LE MILIEU CANADIEN DE LA SÉCURITÉ NATIONALE

1. INTRODUCTION

Dans le présent chapitre, je décris le secteur de la sécurité nationale au Canada, en mettant l'accent sur l'interaction entre les ministères et organismes fédéraux et la GRC. Durant l'examen de la politique, il m'est devenu évident que les activités de la GRC dans le domaine de la sécurité nationale supposent un fort degré d'interaction, d'intégration, de coopération et de partage d'information avec de multiples acteurs fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux. Le gouvernement du Canada tire parti du savoir-faire et des mandats de plusieurs ministères et organismes fédéraux en favorisant une approche de plus en plus intégrée et coordonnée à la sécurité nationale. Ces tendances correspondent à la situation à l'étranger. Sur le terrain, la GRC coopère avec les services policiers provinciaux et municipaux dans les affaires de sécurité nationale.

Au cours de cette enquête, j'ai demandé au gouvernement fédéral de nommer les ministères et organismes jouant un rôle dans la « sécurité nationale ». Le Bureau du Conseil privé m'indique que les ministères et organismes fédéraux suivants ont ce qu'il appelle des responsabilités « clés » en la matière :

- l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC);
- le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS);
- le Centre de la sécurité des télécommunications (CST);
- le ministère des Finances;
- le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE);
- le ministère des Pêches et des Océans/la Garde côtière canadienne;
- le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI)¹;
- le ministère de la Justice;

- le ministère de la Défense nationale (MDN) et les Forces canadiennes (FC);
- le ministère de la Santé/l'Agence de santé publique du Canada;
- le Centre intégré d'évaluation des menaces;
- le Bureau du Conseil privé (BCP);
- le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile (SPPCC);
- la Gendarmerie royale du Canada (GRC);
- le ministère des Transports;
- l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA).

Selon le BCP, les ministères et organismes suivants ont aussi des responsabilités en matière de sécurité nationale :

- le ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire;
- l'Agence canadienne d'inspection des aliments;
- l'Agence du revenu du Canada (ARC);
- le ministère du Patrimoine canadien;
- le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration (CIC);
- le ministère de l'Environnement;
- le ministère des Ressources naturelles;
- la Commission canadienne de sûreté nucléaire;
- le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Dans ce chapitre, je décris les importantes responsabilités qu'ont ces ministères et organismes² en matière de sécurité nationale³.

Les services policiers provinciaux, territoriaux et municipaux jouent aussi un important rôle dans la sécurité nationale au Canada. Un examen complet de la contribution des acteurs non fédéraux dépasserait les limites de mon mandat, mais je décris brièvement le rôle des équipes intégrées permanentes dirigées par les instances fédérales, des opérations conjointes et des équipes antiterroristes dirigées par les instances provinciales. Je donne en outre des exemples de l'interaction au quotidien des services de police provinciaux et municipaux avec la GRC et le SCRS.

2.

LE SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

2.1

LA LÉGISLATION PERTINENTE

- *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C., 1985, ch. C-23 (*Loi sur le SCRS*)

2.2

LE MANDAT

Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) est l'organisme civil du renseignement de sécurité du Canada. Le directeur du SCRS, sous la direction du ministre de la Sécurité publique, contrôle et dirige le SCRS et a autorité sur toute affaire qui intéresse celui-ci⁴.

Le SCRS est chargé de recueillir, d'analyser et de conserver les informations et renseignements sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada. Il fait rapport de ces menaces au gouvernement fédéral et le conseille à cet égard⁵.

La *Loi sur le SCRS* définit comme suit une « menace envers la sécurité du Canada » :

- a) l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage;
- b) les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;
- c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger;
- d) les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence⁶.

Les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui n'ont aucun lien avec les activités évoquées ci-dessus ne sont pas visées par la définition des menaces envers la sécurité du Canada⁷.

Le rôle premier du SCRS consiste à conseiller le gouvernement. Il recueille et analyse des informations et des renseignements. Il fournit au gouvernement du Canada des rapports sur les activités qui pourraient constituer une menace envers la sécurité du Canada. Il recueille des informations auprès de nombreuses sources, dont les suivantes :

- les membres du public;
- les gouvernements étrangers et leurs organismes;
- les sources humaines;

- l'interception technique des télécommunications (p. ex., l'écoute électronique) et la surveillance électronique de personnes ou de lieux ciblés (p. ex., au moyen de micros dissimulés)⁸;
- les autres acteurs gouvernementaux dans le domaine de la sécurité nationale;
- les sources ouvertes, y compris journaux, périodiques, revues spécialisées, émissions de radio ou de télévision diffusées au pays et à l'étranger, documents officiels et autre documentation publiée⁹.

Le SCRS doit obtenir un mandat judiciaire pour pouvoir intercepter des communications, obtenir des documents ou de l'information ou s'introduire subrepticement dans un lieu. Pour obtenir un mandat, le SCRS doit obtenir du ministre de la Sécurité publique l'autorisation de s'adresser à un juge de la Cour fédérale. Le SCRS doit ensuite présenter des éléments de preuve étayant les motifs raisonnables de croire que le mandat est nécessaire pour faire enquête sur une menace envers la sécurité du Canada ou sur les moyens, les intentions ou les activités d'États étrangers ou de ressortissants étrangers¹⁰.

Le SCRS analyse et évalue les informations, et en distille des renseignements de sécurité à communiquer au gouvernement du Canada et à partager avec ses partenaires du milieu de la sécurité et du renseignement. Le SCRS assure une analyse aux plans tant opérationnel que stratégique. L'analyse opérationnelle combine des renseignements recueillis par le SCRS avec de l'information provenant d'autres sources, en vue d'en arriver à une évaluation définitive de menaces précises. Il peut s'agir par exemple de menaces propres à un dossier ou propres à un pays. Les analyses stratégiques, elles, « visent à produire des évaluations de renseignements détaillées en fonction des grandes orientations ». Par exemple, le SCRS fournit au gouvernement du Canada des rapports sur les tendances et les nouveaux enjeux qui pourraient conditionner la sécurité du Canada, précisant le contexte des menaces précises et les implications pour la sécurité. L'analyse stratégique vise à fournir des évaluations exhaustives et pertinentes des renseignements, soit au moyen de produits autonomes réalisés par la Direction de la recherche, de l'analyse et de la production, soit de concert avec d'autres organismes du milieu canadien du renseignement, sous l'égide du BCP.

2.3

LES DOMAINES PRIORITAIRES

Le SCRS a six domaines prioritaires pour ce qui est des enquêtes et des rapports sur les menaces envers la sécurité du Canada. Pour chaque domaine, je précise

le rôle principal du SCRS par rapport à celui d'autres acteurs de la scène canadienne de la sécurité nationale. Les six domaines prioritaires examinés ci-après sont les suivants :

- le terrorisme;
- la prolifération des armes de destruction massive;
- l'espionnage et les activités influencées par l'étranger;
- les activités criminelles transnationales;
- les menaces envers la sécurité de l'information;
- le filtrage et les évaluations de sécurité.

2.3.1

Le terrorisme

Dans l'exécution de son mandat face au terrorisme, le SCRS fait enquête sur la violence ou les menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique. Le SCRS consacre la plus grande partie de ses ressources de contre-terrorisme à l'extrémisme religieux, que le gouvernement du Canada considère comme étant actuellement la menace la plus grave envers la sécurité des Canadiens. Le SCRS continue en outre de surveiller des personnes et des organisations qui pourraient participer à d'autres formes de terrorisme, comme le terrorisme parrainé par un État et le terrorisme national. Le SCRS indique que le terrorisme national « comprend la menace ou l'utilisation de la violence par des groupes défendant des causes comme l'environnement, la lutte contre l'avortement, les droits des animaux, l'antimondialisation et la suprématie blanche, ainsi que la diffusion de messages de milice par des groupes américains » et « la violence par les sécessionnistes »¹¹.

Les activités du SCRS relevant de son mandat de lutte contre le terrorisme s'inscrivent sous six domaines principaux :

1. Le premier domaine est celui des *évaluations de la menace*. Le SCRS prépare et diffuse des évaluations sur la gravité et l'imminence de la menace terroriste que des individus et des groupes représentent au Canada et à l'étranger. Par exemple, de telles évaluations ont été consacrées aux menaces envers le Sommet du G8 qui s'est tenu à Kananaskis (Alberta) en juin 2002 et aux menaces posées par l'extrémisme islamiste sunnite. Le SCRS préside habituellement le Groupe de travail interministériel sur les évaluations de la menace, qui siège en général une fois par trimestre. Figurent parmi les participants ou invités la GRC, le MAECI, le Centre

intégré d'évaluation des menaces, le BCP, Transports Canada, l'ASFC, SPPCC et le MDN.

2. Le deuxième domaine est celui des *entrevues dans les communautés*. Le SCRS mène des entrevues au sein des communautés pour évaluer la probabilité de violence à la suite d'événements politiques à l'étranger.
3. Le troisième élément, dont il est question ci-après, est le *filtrage de sécurité*.
4. Le quatrième élément est l'*appui aux organismes d'application de la loi*. Le rôle du SCRS à l'égard des certificats de sécurité, dont il est question ci-après, en est un exemple.
5. Le cinquième élément est celui de la *liaison* et de la *coopération*, le SCRS fournissant à ce titre de l'information et des briefings à des organismes d'application de la loi, de renseignement de sécurité et autres.
6. Le sixième élément est le rôle de *conseiller auprès du gouvernement*. Dans son mandat en matière de contre-terrorisme, comme on le verra dans ce chapitre, le SCRS fournit des renseignements à un grand nombre de ministères et organismes fédéraux, y compris la GRC, et reçoit d'eux des informations et des renseignements.

2.3.2

La prolifération des armes de destruction massive

Le SCRS fait enquête sur des questions relatives aux armes de destruction massive, y compris les programmes de mise au point d'armes chimiques, biologiques, nucléaires et radiologiques entrepris par des gouvernements étrangers et des organisations terroristes. Il évalue les menaces éventuelles envers le Canada ou envers les intérêts canadiens et peut en communiquer les résultats dans le milieu plus large du renseignement au pays et à l'étranger ainsi qu'à d'autres ministères et organismes fédéraux.

Que ce soit pour obtenir de l'information pertinente sur des menaces ou pour la diffuser, le SCRS coopère étroitement avec divers ministères et organismes y compris le MAECI, le MDN, l'ASFC, le Conseil national de recherches du Canada et la Commission canadienne de sûreté nucléaire.

2.3.3

L'espionnage et les activités influencées par l'étranger

Les activités de contre-renseignement du SCRS visent à faire enquête sur l'espionnage et les activités influencées par l'étranger et à en faire rapport au gouvernement du Canada et, lorsqu'il y a lieu, aux organismes d'application de la loi. Le SCRS est aussi expressément chargé d'aider le ministre des Affaires

étrangères et le ministre de la Défense nationale à recueillir de l'information ou des renseignements relativement aux activités de tout État étranger ou groupe d'États étrangers¹² et de toute personne qui n'est pas un citoyen ou un résident permanent du Canada ou de toute organisation autre qu'une société constituée en vertu d'une loi fédérale ou provinciale du Canada¹³. Durant les années de la guerre froide, s'agissant de collecte de renseignements sur les menaces le SCRS mettait l'accent sur les menaces que pouvaient poser les États relativement aux affaires politiques et militaires. Aujourd'hui, les menaces relèvent plutôt de l'acquisition illicite d'informations économiques et technologiques. L'espionnage économique, défini comme une activité illégale, clandestine ou coercitive de gouvernements étrangers visant à obtenir un accès non autorisé à des renseignements économiques – y compris de l'information ou de la technologie exclusive – est un des aspects de ce volet du mandat du SCRS. Le SCRS fait aussi enquête sur les menaces qu'entraînent les activités influencées par l'étranger, y compris les activités criminelles transnationales, les cyberattaques et les activités à l'encontre des communautés d'expatriés du Canada, ainsi que les tentatives clandestines de gouvernements étrangers d'influencer le gouvernement canadien ou l'opinion canadienne en faveur des intérêts d'un gouvernement étranger. En vertu de son mandat visant l'espionnage, le SCRS fournit de l'information à la GRC, en plus du MDN et du MAECI.

2.3.4

Les activités criminelles transnationales

La mondialisation et l'ampleur de l'activité criminelle sont un problème croissant au Canada et partout au monde. Le SCRS estime qu'il se blanchit au Canada entre 5 et 17 milliards de dollars chaque année. Il recueille et analyse des renseignements stratégiques et les communique aux ministères et organismes du gouvernement canadien en vue de cerner la nature et la portée du crime transnational au Canada ainsi que la menace qui en découle envers la sécurité nationale. Il fait enquête sur les menaces envers l'intégrité des institutions financières canadiennes de secteurs clés de l'économie canadienne, examine les institutions et programmes publics pour repérer la corruption et la fraude, et fait enquête sur les tentatives d'établissement de bases d'activité au Canada par des groupes de criminalité transnationale importants.

Dans le cadre de sa lutte contre les activités criminelles transnationales, le SCRS peut partager de l'information avec la GRC et des organismes étrangers de renseignement et d'application de la loi. Le rôle du SCRS comprend la communication aux services de police canadiens de renseignements stratégiques donnant une vue d'ensemble des menaces, une évaluation de leur portée et une

détermination des domaines exposés. Le SCRS peut aussi fournir aux services de police de l'information tactique opportune qui leur permettra de procéder à des arrestations et à des poursuites. Il peut communiquer de l'information à l'ASFC et à CIC pour établir des avis de surveillance, ainsi que recevoir de l'information du CANAFE et lui en communiquer. Cependant, il importe de signaler que le SCRS ne partage pas toute son information avec d'autres organismes. Par exemple, l'information soumise à des réserves et qui provient d'organismes partenaires étrangers ainsi que l'information relative à l'identité de sources ne serait pas partagée.

2.3.5

Les menaces envers la sécurité de l'information

Le SCRS fait enquête sur les menaces envers les réseaux et l'infrastructure essentiels d'information que peuvent poser des pays étrangers, des terroristes et des pirates informatiques. Le SCRS définit comme suit l'infrastructure essentielle du Canada :

L'infrastructure essentielle du Canada englobe les installations technologiques, les réseaux et les biens matériels et de l'information (par exemple les réseaux de distribution d'électricité, les réseaux de communication, les services de santé, les services publics essentiels, les transports et les services gouvernementaux), dont la perturbation ou la destruction pourrait avoir des répercussions graves sur la santé, la sécurité et le bien-être économique des Canadiens¹⁴.

Les cyberattaques sont définies en termes généraux comme étant l'utilisation de réseaux d'information ou de la technologie de l'informatique soit comme arme, soit comme cible. Le SCRS affirme que des cyberattaques relevant de buts politiques peuvent être exécutées par des groupes associés à des tensions nationales (par exemple, des « mouvements radicaux qui s'opposent à des événements comme le G8, les sommets économiques ou des pratiques environnementales »)¹⁵ ou à des tensions géopolitiques, comme celles découlant de la présence de forces occidentales en Iraq et en Afghanistan.

Trois conditions doivent être réunies pour que le SCRS lance une enquête sur ce que l'on appelle les opérations d'information. L'incident doit (1) être une attaque informatique; (2) sembler être orchestré par un gouvernement étranger, un groupe terroriste ou un extrémiste visant des buts politiques; et (3) viser des fins d'espionnage, de sabotage, d'influence étrangère ou de violences à but politique (terrorisme). Dans son mandat face aux menaces envers la sécurité de l'information, le SCRS coopère étroitement avec la GRC, le MDN, le CST et SPPCC. Le SCRS partage aussi de l'information avec des services étrangers de

renseignement de sécurité, de façon à demeurer au courant du contexte général des menaces, et il participe avec le gouvernement du Canada aux efforts déployés par le G8 contre les cybermenaces.

2.3.6

Le filtrage de sécurité

Le filtrage de sécurité est une des principales responsabilités opérationnelles du SCRS et l'une de ses fonctions où il échange de l'information avec plusieurs autres ministères et organismes du gouvernement canadien. Le SCRS exécute cinq principaux programmes de filtrage examinés ci-après.

2.3.6.1

Le filtrage pour le gouvernement

Le Programme de filtrage pour le gouvernement fournit des évaluations de sécurité à tous les ministères et institutions du gouvernement¹⁶, à l'exception de la GRC qui possède son propre service de filtrage. Les employés du gouvernement fédéral, les membres des Forces canadiennes ou les personnes ayant un contrat avec un ministère du gouvernement et qui dans l'exécution de leurs fonctions ont accès à des actifs ou de l'information classifiés du gouvernement doivent détenir une habilitation de sécurité. Le SCRS fournit au MAECI les évaluations de sécurité du personnel embauché localement (ressortissants étrangers) qui traitent des documents non classifiés dans les missions canadiennes à l'étranger. Il y a trois niveaux d'habilitation de sécurité définis par la Politique du gouvernement sur la sécurité : confidentiel (niveau I), secret (niveau II) et très secret (niveau III).

La plupart des demandes d'habilitation de sécurité de niveau I ou II se font par voie électronique en vérifiant les bases de données du SCRS. Une enquête poussée sur le terrain peut être ouverte si des informations douteuses sont relevées. Par ailleurs, une enquête approfondie est exigée pour toutes les habilitations de niveau très secret. Dans une telle enquête, on vérifie les dossiers du SCRS, on interroge des amis, voisins et employeurs, on consulte la police locale et on interviewe quelquefois le postulant. Le SCRS aide le ministère demandeur en fournissant une évaluation de la fiabilité d'une personne et de sa loyauté envers le Canada, mais la Politique du gouvernement sur la sécurité prévoit que les ministères ont le pouvoir exclusif d'accorder ou de refuser les habilitations de sécurité. Les refus d'habilitation de sécurité sont examinés par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS).

Avec l'approbation du ministre de la Sécurité publique, le SCRS peut conclure des ententes en vue de fournir des évaluations de sécurité à tout

gouvernement ou ministère provincial¹⁷ ou, avec l'approbation du ministre chargé des questions de police dans cette province, avec un service de police provinciale¹⁸.

2.3.6.2

Le filtrage lié aux sites sensibles

Le SCRS fournit des évaluations de sécurité relatives aux personnes ayant accès à des zones protégées dans les aéroports, à la Cité parlementaire (pour les personnes ayant accès aux chambres du Parlement) et aux centrales nucléaires (et remet les rapports à la Commission canadienne de sûreté nucléaire). Le SCRS fournit aussi à l'ASFC des évaluations de sécurité sur les camionneurs qui demandent un laissez-passer frontalier en vertu du Programme canado-américain d'expéditions rapides et sécuritaires.

Transports Canada exige des évaluations de sécurité à l'égard du personnel devant accéder aux zones contrôlées des aéroports internationaux du Canada. Le ministère recueille de l'information auprès de l'employé et la communique à la fois au SCRS et à la GRC, qui effectuent respectivement un filtrage et une vérification du casier judiciaire. Transports Canada reçoit ces évaluations et prend la décision finale sur l'octroi ou le refus de l'habilitation. Le ministère est en voie d'établir un régime d'habilitations pour les travailleurs des principaux ports maritimes et des chemins de fer ainsi que pour les camionneurs qui traversent la frontière entre le Canada et les États-Unis en transportant des marchandises dangereuses. Le SCRS fournira probablement les évaluations de sécurité aux fins de ces programmes.

Le SCRS effectue en outre des vérifications des visiteurs, employés ou membres des médias qui doivent avoir accès aux « périmètres de sécurité désignés durant les événements que parraine le gouvernement fédéral »¹⁹.

2.3.6.3

Le filtrage pour des instances étrangères

Le SCRS fournit à des gouvernements d'États étrangers, à des organismes étrangers et à des organisations internationales comme l'OTAN des évaluations de sécurité à l'égard de résidents du Canada qui veulent s'établir dans un autre pays ou à qui on envisage d'accorder un accès classifié dans un autre pays. Ces évaluations peuvent seulement être effectuées avec le consentement du citoyen canadien concerné et doivent toutes être approuvées par le ministre de la Sécurité publique après consultation avec le MAECI²⁰.

2.3.6.4

Le filtrage lié aux demandes d'immigration et de citoyenneté

La principale tâche du programme de filtrage des demandes d'immigration du SCRS consiste à fournir des conseils en matière de sécurité à CIC et à l'ASFC en vue d'éviter que des personnes interdites de territoire en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR)*²¹ entrent au Canada ou y obtiennent un statut. Le SCRS filtre environ 10 % des demandes d'immigration ou du statut de réfugié au Canada²².

Le SCRS fournit des services de filtrage de sécurité pour les demandeurs du visa canadien de visiteur et aux immigrants éventuels lorsque les antécédents des postulants soulèvent des inquiétudes en matière de sécurité. Le SCRS possède des bureaux de liaison dans un certain nombre de missions canadiennes à l'étranger; ils aident à fournir le filtrage de sécurité à l'étranger. Le SCRS offre aussi à CIC ou à l'ASFC des évaluations de sécurité à l'égard des demandeurs de la résidence permanente au Canada ou de la citoyenneté canadienne.

En plus du filtrage, le SCRS aide aussi au travail d'application de la loi effectué par CIC et l'ASFC, surtout dans les affaires concernant l'admissibilité, l'expulsion et les certificats de sécurité. Il en est question sous la rubrique « Aide à l'application de la loi », ci-après. Les aspects du processus d'immigration et de naturalisation qui touchent la sécurité nationale sont examinés en plus ample détail dans les points sur l'ASFC et CIC.

2.3.6.5

Le filtrage lié aux demandes du statut de réfugié

Le SCRS offre aussi un appui à CIC et à l'ASFC dans le contrôle de sécurité préliminaire des demandeurs du statut de réfugié. J'aborde le processus de filtrage des réfugiés en plus ample détail dans la rubrique de ce chapitre consacrée à CIC.

2.4

L'AIDE À L'APPLICATION DE LA LOI

Le SCRS joue un rôle important dans la délivrance de certificats de sécurité en vue du renvoi du Canada de personnes interdites de territoire pour des motifs liés à la sécurité nationale. La *LIPR* contient des dispositions prévoyant qu'un certificat peut être établi et signé par le ministre de la Sécurité publique et le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration lorsqu'un résident permanent ou un ressortissant étranger est jugé interdit de territoire pour raison de sécurité ou d'espionnage, pour atteinte aux droits humains ou internationaux, et pour

grande criminalité ou criminalité organisée²³. L'ASFC est l'instance responsable à l'égard des dispositions à ce sujet de la *LIPR*.

Un rapport de renseignement en matière de sécurité établi soit par le SCRS soit, rarement, par la GRC, sert de fondement à une demande de certificat de sécurité. Cette demande est présentée à la fois au ministre de la Sécurité publique et au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. L'ASFC analyse le rapport de renseignement en matière de sécurité, notamment en vue de déterminer si la personne visée est interdite de territoire en vertu de la *LIPR*²⁴. Elle peut analyser une gamme plus vaste de facteurs que ceux intéressant le SCRS ou la GRC. Elle prépare ensuite à l'intention du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration une recommandation au sujet du certificat. SPPCC présente aussi au ministre de la Sécurité publique une opinion indépendante dans le cadre du processus du certificat de sécurité.

Le SCRS affirme qu'avant de rédiger un rapport de renseignement en matière de sécurité, il vérifie que les conditions suivantes sont réunies :

- la personne doit être considérée comme posant une menace grave pour la sécurité du Canada;
- le SCRS doit posséder suffisamment d'informations et de renseignements liés à la menace;
- ces informations et ces renseignements doivent être fiables et provenir de sources multiples;
- le renvoi doit revêtir une valeur stratégique eu égard aux priorités du SCRS en matière d'enquête;
- le SCRS doit avoir suffisamment d'informations communicables provenant de sources ouvertes pour étayer le résumé non classifié²⁵.

Les ressortissants étrangers sont détenus d'office après que les deux ministres ont signé un certificat²⁶. Lorsqu'un résident permanent est visé par un certificat de sécurité, le ministre de la Sécurité publique et le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration peuvent lancer un mandat pour son arrestation et sa mise en détention s'ils estiment que la personne constitue un danger pour la sécurité du Canada ou la sécurité d'autrui²⁷.

Dès qu'un certificat est signé par les deux ministres, il est renvoyé à un juge de la Cour fédérale qui se prononce sur son caractère raisonnable. Le gouvernement peut demander le renvoi d'une personne du Canada sur la foi d'informations classifiées. Le juge de la Cour fédérale peut en prendre connaissance et tenir compte en tout ou en partie d'informations ou de témoignages reçus en l'absence du sujet et de son avocat s'il estime que leur divulgation porterait atteinte à la sécurité nationale ou à celle d'autrui²⁸. Le juge

avisera ensuite, après avoir examiné l'information classifiée, quelle information figurera dans un résumé non classifié qui sera fourni à la personne visée par le certificat et à son avocat. La *LIPR* exige que le résumé comprenne suffisamment d'information pour permettre à la personne d'être raisonnablement informée des circonstances donnant lieu au certificat, mais aucun élément dont la divulgation porterait atteinte, selon le juge, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. Le SCRS affirme que l'information non divulguée à la personne visée peut comprendre, entre autres :

les détails concernant les sources humaines ou techniques, les méthodes de collecte de renseignements et les informations obtenues confidentiellement d'un service étranger²⁹.

Si le certificat est jugé raisonnable par la Cour, il constitue une ordonnance de renvoi et la personne peut être expulsée immédiatement, sous réserve d'un examen des risques avant renvoi dont il est question plus loin dans la section sur CIC. La décision du juge sur le caractère raisonnable n'est pas susceptible d'appel³⁰. Entre 1991 et mars 2006, 27 certificats de sécurité ont été délivrés à l'encontre de 26 personnes³¹. Ces certificats ont visé une vaste gamme de personnes, y compris certaines jugées interdites de territoire parce que les ministres avaient des raisons de croire qu'elles étaient, avaient été ou pouvaient devenir associées à des actes de terrorisme islamiste, sikh ou tamoul, d'espionnage russe, de terrorisme arabe laïc et d'extrémisme de droite³².

Le SCRS peut aussi communiquer à l'ASFC et à CIC de l'information qui servira à établir des avis de surveillance afin d'alerter les agents de l'immigration et de l'ASFC à l'étranger et aux ports d'entrée au Canada aux menaces envers la sécurité nationale posées par des personnes soupçonnées de terrorisme ou des terroristes avérés demandant l'entrée au Canada. Cette information communiquée par le SCRS sera alors versée au dossier à la lumière duquel les agents de CIC et de l'ASFC pourront refuser les demandes de personnes soupçonnées de participation à des activités terroristes. J'examine en détail ci-après les avis de surveillance, dans le contexte de l'ASFC.

2.5

LES PRATIQUES EN MATIÈRE DE DIVULGATION D'INFORMATION

Pour exécuter son mandat, le SCRS peut coopérer avec tout ministère fédéral ou provincial ou, avec l'approbation du ministre provincial chargé des questions de police, avec tout service de police d'une province³³. De même, avec l'approbation du ministre de la Sécurité publique, le SCRS peut coopérer avec des organisations internationales et avec des gouvernements étrangers ou leurs

institutions³⁴. Tout accord écrit entre le SCRS et une des entités provinciales ou étrangères désignées ci-dessus doit être transmis au CSARS³⁵.

Le SCRS peut divulguer de l'information qu'il obtient dans le cadre de l'exercice de ses fonctions en vue d'exécuter le mandat que lui confie la *Loi sur le SCRS* ou ainsi qu'il peut y être tenu selon la loi³⁶. Le SCRS peut aussi communiquer à des agents de police de l'information pouvant servir dans le cadre d'une enquête ou de poursuites relatives à une infraction présumée à une loi fédérale ou provinciale³⁷. Si l'information est utile à la conduite des affaires internationales du Canada ou à la défense du Canada, le SCRS peut la communiquer selon le cas au ministre des Affaires étrangères ou au ministre de la Défense nationale, ou aux personnes qu'ils désignent³⁸. Enfin, il peut communiquer de l'information à tout ministre fédéral ou à toute autre personne si le ministre de la Sécurité publique estime qu'une divulgation est essentielle pour des raisons d'intérêt public et que celles-ci justifient nettement l'éventuelle violation de la vie privée qui pourrait en découler³⁹. Lorsqu'une divulgation est faite au nom de l'intérêt public, le directeur du SCRS doit en faire rapport au CSARS dans les meilleurs délais⁴⁰.

2.6

L'INTERACTION ENTRE LE SCRS ET LA GRC

J'ai discuté aux chapitres II et IV de l'interaction entre le SCRS et la GRC. La principale forme d'interaction entre les deux organismes est l'échange d'information. Une importante partie de l'information et des renseignements relatifs à la sécurité nationale que reçoit la GRC provient du SCRS. En conséquence, une importante partie du travail qu'accomplit la GRC en matière de sécurité nationale découle d'informations du SCRS. Le SCRS est tenu par le PE SCRS/GRC⁴¹ de communiquer à la GRC des informations et renseignements pouvant l'aider à remplir ses responsabilités en matière de sécurité nationale. Cependant, le SCRS n'est pas obligé de partager de l'information qui dévoilerait l'identité d'une source ou qui fait l'objet d'une réserve visant les tiers. Lorsque la GRC fait une enquête fondée sur de l'information reçue du SCRS, elle renseigne régulièrement le SCRS sur l'évolution de cette enquête. La GRC fournit aussi au SCRS l'information et les renseignements sur la sécurité nationale qu'elle a elle-même recueillis. Le partage d'information entre les deux organisations se fait aussi bien verbalement que par écrit. La GRC m'informe qu'une plus faible proportion de l'information est communiquée de vive voix, et seulement après qu'une communication a été établie par écrit.

Le SCRS est désigné le principal interlocuteur canadien des services de renseignement étrangers (par opposition aux services de police étrangers); dès

lors, le SCRS sert quelquefois d'intermédiaire entre la GRC et les services de renseignement étrangers. Il arrive qu'un organisme de renseignement étranger communique directement avec la GRC, auquel cas la GRC en informe le SCRS. Les échanges directs d'information surviennent principalement avec des organismes avec lesquels la GRC a des relations de longue date, comme le FBI.

Au-delà du partage d'information, la GRC et le SCRS s'assurent aussi réciproquement un appui et une aide au plan opérationnel. Par exemple, lorsque des mesures de sécurité fédérales sont requises lors d'une manifestation spéciale, le SCRS fournit des évaluations des menaces et d'autres produits de renseignements à la GRC. Le BCP intervient aussi dans ces dispositions. La GRC aide le SCRS à effectuer des évaluations de la sécurité dans des lieux qui ne sont pas desservis par le SCRS, et offre une aide opérationnelle à l'égard du mandat du SCRS en matière de sécurité préventive.

Pour favoriser la coopération entre les deux organismes, la GRC et le SCRS ont un programme de détachement ou d'échange de personnel. Ce programme a pour but officiel d'aider chaque organisation à mieux comprendre le mandat de l'autre. Comme on l'a vu plus haut, les quatre EISN⁴² comptent parmi leurs membres des employés détachés du SCRS. En outre, à l'échelon des officiers, un gestionnaire du SCRS est responsable de la Section de l'évaluation des menaces relevant de la Direction générale de la GRC. De même, un inspecteur de la GRC est détaché à l'administration centrale du SCRS au niveau de la gestion. Dans le cas des membres du SCRS intégrés aux EISN, il est entendu de la part des deux organisations que ces personnes sont présentes pour offrir leur expertise et non pour faire rapport au SCRS. De même, je suis informé que les agents de la GRC détachés au SCRS ne font pas rapport à la GRC.

Par ailleurs, diverses sous-directions de la Direction des renseignements criminels (DRC) de la GRC coopèrent étroitement avec le personnel de l'administration centrale du SCRS à des questions telles que les évaluations des menaces. Le Groupe de lutte contre le financement du terrorisme de la GRC coopère étroitement avec le groupe équivalent du SCRS, et les deux organismes représentent le Canada au sein d'un groupe de travail international créé pour échanger de l'information et des pratiques exemplaires en matière de lutte contre le financement d'activités terroristes ainsi que pour améliorer les enquêtes internationales dans ce domaine. Le SCRS consulte également la GRC pour ce qui est de désigner des groupes terroristes en vertu des nouvelles dispositions du *Code criminel*⁴³.

Le SCRS et la GRC ont créé un groupe de gestion mixte qui se réunit régulièrement pour discuter de questions d'intérêt mutuel en matière d'opérations et de renseignements.

2.7

LES OPÉRATIONS À L'ÉTRANGER

Le Canada ne possède pas un service de renseignement étranger utilisant des sources humaines, au contraire de pays comme les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie. Cependant, le SCRS est autorisé à mener à l'étranger des opérations relatives aux menaces envers la sécurité du Canada. Le SCRS peut se livrer à des activités opérationnelles secrètes à l'étranger et coopère souvent avec les services de renseignement d'un autre pays, par exemple pour créer des opérations communes en vue d'obtenir de l'information de sécurité intéressant les deux parties.

Le SCRS affirme avoir maintenant davantage de personnes en poste à temps plein à l'étranger qu'il n'en a jamais eu, ainsi que davantage de personnes travaillant à partir de bureaux au Canada mais provisoirement affectées outre-mer aux fins d'un dossier ou d'une enquête en particulier⁴⁴.

D'autres instances du gouvernement fédéral qui recueillent des renseignements à l'étranger peuvent partager de l'information avec le SCRS, dont le MAECI, le MDN et le CST. Il faut noter toutefois que ces organismes ne travaillent pas pour le compte du SCRS, et une partie seulement de l'information qu'ils recueillent est communiquée au SCRS. Celui-ci compte aussi des employés en poste à l'étranger en tant qu'agents de liaison en matière de sécurité. Enfin, le SCRS a conclu plus de 250 accords d'échange d'information avec des organisations étrangères de sécurité et de renseignement.

3.

LE CENTRE INTÉGRÉ D'ÉVALUATION DES MENACES

3.1

LA LÉGISLATION PERTINENTE

- *Loi antiterroriste*, L.C. 2001, ch. 41
- *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C., 1985, ch. C-23

3.2

LE MANDAT

Le Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM) a été créé en 2004 après la publication de la Politique canadienne de sécurité nationale⁴⁵. Il a remplacé le Centre intégré d'évaluation de la sécurité nationale qui relevait du SCRS⁴⁶. Le conseiller du premier ministre en matière de sécurité nationale au BCP et le

directeur du SCRS partagent la responsabilité de l'orientation du CIEM. Le conseiller en matière de sécurité nationale détermine l'orientation stratégique générale alors que le directeur du SCRS est responsable des fonctions quotidiennes du CIEM⁴⁷.

Le CIEM produit des évaluations exhaustives et intégrées des menaces envers la sécurité nationale du Canada et les diffuse selon le besoin. Il concentre ses efforts sur les tendances du terrorisme et les événements liés au terrorisme, au pays et à l'étranger.

Le CIEM prépare et diffuse des évaluations des menaces qui peuvent être classifiées ou non. Il produit chaque semaine des rapports classifiés résumant les renseignements pertinents, qui sont envoyés à diverses instances du milieu canadien de la sécurité et du renseignement. En outre, il évalue des informations sur des menaces précises⁴⁸. Sa liste hebdomadaire de priorités dans l'évaluation des menaces renseigne d'autres organismes gouvernementaux sur le travail effectué par le CIEM. Au sein du gouvernement fédéral, le CIEM communique ses évaluations directement à la GRC, au MDN, au MAECI, à SPPCC, à Transports Canada, à l'ASFC, au BCP, au SCRC, au CST, à Santé Canada et au ministère de la Justice. Transports Canada transmet s'il y a lieu des évaluations des menaces à l'ACSTA. SPPCC diffuse aussi des évaluations classifiées et non classifiées du CIEM à une variété d'organismes et de responsables fédéraux et provinciaux. À l'échelon fédéral, l'Agence canadienne d'inspection des aliments, la Commission canadienne de sûreté nucléaire, Environnement Canada et le ministère des Finances sont parmi les destinataires. Le CIEM transmet des évaluations non classifiées à des entités du secteur privé.

Le CIEM échange des évaluations des menaces avec d'autres centres d'évaluation des risques à l'étranger, notamment le Joint Terrorism Analysis Centre en Grande-Bretagne, le National Counterterrorism Center aux États-Unis, le National Threat Assessment Centre en Australie et le Combined Threat Assessment Group en Nouvelle-Zélande⁴⁹. Les évaluations pertinentes sont communiquées à des partenaires internationaux à moins que les données y figurant soient marquées « réservé aux Canadiens ». Selon le cas, le CIEM peut communiquer de l'information à d'autres partenaires étrangers. Par exemple, une évaluation sur l'immigration illégale et le terrorisme a été transmise aux membres de l'OTAN et une version non classifiée d'une évaluation du risque que des terroristes utilisent le virus de la grippe aviaire comme arme biologique a été transmise aux services de renseignement de Libye, d'Arabie saoudite et d'Égypte. Actuellement, plus de la moitié des rapports diffusés au Canada par le CIEM proviennent d'organismes partenaires étrangers. Au moment d'écrire ces lignes, le CIEM avait diffusé en tout 532 évaluations, dont 126 avaient été

produites au CIEM. Il ajoute toutefois une perspective canadienne aux rapports étrangers avant de les diffuser, s'il juge que c'est utile.

Le CIEM peut être chargé directement par des ministères et organismes fédéraux de se pencher sur des sujets précis, au moyen de demandes adressées à son comité consultatif interministériel sur la production.

En plus d'évaluer les menaces au Canada, le CIEM aide à préparer les avis aux voyageurs et effectue des évaluations des risques à l'égard des missions, des intérêts et des ressortissants du Canada à l'étranger. Le CIEM peut aussi entreprendre des évaluations qui ne traitent pas directement de terrorisme, ainsi qu'en décide son directeur de concert avec le conseil de gestion du CIEM.

Le CIEM est expressément destiné à faciliter le partage d'information entre les différents ministères du gouvernement. Ses opérations ont été placées sous l'égide du SCRS à des fins administratives, mais plusieurs de ses employés sont affectés au SCRS par d'autres organismes. En 2006, le CIEM comptait des membres de la GRC, de l'ASFC, de SPPCC, du Service correctionnel du Canada, du CST, du MDN, du MAECI, du BCP, de Transports Canada et de la Police provinciale de l'Ontario. Un membre de la Sûreté du Québec s'ajoutera bientôt. Le CIEM prévoit compléter son effectif de 46 employés en 2006. D'autres organismes n'affectent pas d'employés au CIEM, mais ils lui fournissent de l'information et obtiennent des évaluations des menaces. Il s'agit entre autres de Santé Canada, de l'Agence de santé publique du Canada, de l'Agence canadienne d'inspections des aliments, d'Élections Canada et d'Environnement Canada.

Le rôle des employés détachés au CIEM consiste à apporter de l'information de leur organisme d'attache. Les employés du CIEM provenant de divers ministères fédéraux ont accès à la même information et aux mêmes bases de données auxquelles ils auraient accès à partir de leur propre organisation. Cependant, ils ne partagent pas toute l'information se trouvant dans leurs bases de données avec le CIEM. Seules les informations pertinentes sont communiquées, avec l'autorisation de l'organisme source. En outre, l'organisme source peut imposer des réserves à la communication au-delà du CIEM. Le membre de la GRC affecté au CIEM a accès au Centre à un terminal du Système de renseignements protégés sur la criminalité (SRPC). Les organismes dont les activités touchent à la sécurité nationale fournissent aussi de l'information au CIEM, de leur propre chef ou sur demande. Le CIEM ne peut toutefois pas exiger qu'un organisme partenaire procède à une enquête particulière. Aucune politique officielle n'est en place sur la communication volontaire d'information, mais la haute direction du CIEM et les organismes partenaires ont discuté des types d'informations que le CIEM souhaiterait recevoir. Le CIEM s'attend à ce que

les organismes partenaires communiquent à point nommé toute information relative à une menace terroriste.

Le CIEM ne recueille pas et ne diffuse pas de données brutes relevant du renseignement. Par contre, il reçoit et diffuse de l'information personnelle sur des individus que l'on peut identifier. Dans la mesure du possible, le CIEM évalue l'exactitude de l'information reçue de sources tant canadiennes qu'étrangères avant de l'inclure dans une évaluation aux fins de renseignement. Même si l'information provenant des organismes partenaires est utilisée dans les rapports du CIEM, ces rapports sont la propriété du SCRS et ils sont soumis aux règles du SCRS en matière de divulgation et de diffusion.

4. LE CENTRE DE LA SÉCURITÉ DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

4.1 LA LÉGISLATION PERTINENTE

- *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, ch. N-5

4.2 LE MANDAT

Le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) est l'organisme national de cryptologie du Canada. Il recourt à des méthodes et de l'équipement de pointe pour obtenir auprès de cibles étrangères de l'information à l'appui des priorités du gouvernement fédéral en matière de renseignement. Au contraire du SCRS, le CST ne recueille pas de renseignements auprès de sources humaines. Plutôt, il recueille des renseignements sur les transmissions, c'est-à-dire de l'information technique et autres renseignements obtenus à partir de transmissions électroniques, y compris de communications. Le CST partage ces renseignements avec d'autres ministères et organismes fédéraux conformément à son mandat et aux priorités du gouvernement fédéral en matière de renseignements – ces priorités comprenant, entre autres, des questions liées à la défense et à la politique étrangère du Canada⁵⁰. Le CST œuvre aussi en vue de protéger l'information électronique et les infrastructures d'information qui sont importantes pour le gouvernement fédéral.

Les origines du CST remontent à 1941, dans le cadre de l'effort allié lors de la Deuxième Guerre mondiale. Il était alors connu sous le nom de Sous-section de l'examen et situé au Conseil national de recherches. En 1975, un décret a transféré le CST au ministère de la Défense nationale⁵¹. Le gouvernement du

Canada n'a reconnu publiquement le travail du CST qu'en 1983⁵². Le CST a reçu une assise législative en 2001. Le chef du CST est chargé, sous la direction du ministre de la Défense nationale, de la gestion du CST et de tout ce qui s'y rattache⁵³. Il relève du sous-ministre de la Défense nationale pour ce qui est des affaires financières et administratives, et du conseiller du premier ministre en matière de sécurité nationale pour les questions stratégiques et opérationnelles. Le ministre peut donner des instructions écrites au chef du CST concernant l'exercice de ses fonctions et responsabilités⁵⁴.

Le CST est investi d'un mandat à trois volets, précisé comme suit dans la *Loi sur la défense nationale* :

- a) acquérir et utiliser l'information provenant de l'infrastructure mondiale d'information dans le but de fournir des renseignements étrangers, en conformité avec les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement (ce qu'on appelle le mandat *a*));
- b) fournir des avis, des conseils et des services pour aider à protéger les renseignements électroniques et les infrastructures d'information importantes pour le gouvernement du Canada (le mandat *b*));
- c) fournir une assistance technique et opérationnelle aux organismes fédéraux chargés de l'application de la loi et de la sécurité, dans l'exercice des fonctions que la loi leur confère (le mandat *c*))⁵⁵.

Selon la loi, les activités de collecte de renseignements étrangers entreprises par le CST en vertu de son mandat *a*) ne peuvent pas viser des Canadiens ou des personnes au Canada⁵⁶. Dans le contexte de l'interception de communications par des autorités gouvernementales, l'expression « communication privée » désigne toute communication faite à partir ou à destination du Canada lorsque la personne qui l'a initiée s'attendrait raisonnablement à ce qu'elle demeure privée⁵⁷. Aux seules fins d'obtenir des renseignements étrangers, le ministre de la Défense nationale peut autoriser le CST à intercepter des communications privées au Canada pourvu que l'interception vise une entité étrangère se trouvant à l'extérieur du Canada⁵⁸. Avant que ne soient prévues ces autorisations ministérielles en 2001⁵⁹, il était interdit au CST d'intercepter des communications qu'une cible des renseignements se trouvant à l'étranger adressait à une personne au Canada ou recevait d'une personne au Canada. En général, les autorisations ministérielles sont valables pour un an. En mars 2006, quatre autorisations ministérielles au titre du mandat *a*) étaient en vigueur. En vertu de son mandat *a*), le CST peut uniquement utiliser ou conserver les communications recueillies en vertu d'une autorisation ministérielle si elles sont

essentielles aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité. Toutes les autres communications privées doivent être éliminées⁶⁰.

Selon son mandat *a*), le CST communique au SCRS et à la GRC les renseignements étrangers liés à la sécurité nationale qui ont un élément propre au Canada. Par exemple, si le CST prend de façon fortuite connaissance d'une communication émanant d'un terroriste situé à l'étranger et s'adressant à une personne au Canada et que cette communication a une valeur au plan du renseignement, le CST en fera part au SCRS⁶¹.

La GRC et le CST communiquent entre eux pour s'assurer que le CST comprend les types d'informations qui peuvent intéresser la GRC. Certains membres de la GRC reçoivent des rapports de renseignements du CST répondant aux besoins de renseignements de la GRC, rapports qui peuvent être transmis soit par voie électronique, soit par l'entremise d'un agent des relations avec la clientèle du CST. À la suite d'une requête de la GRC, le CST peut demander de l'information à ses partenaires du milieu du renseignement à l'étranger. Il peut aussi expressément charger ses partenaires de recueillir des renseignements liés à de telles requêtes. Si les renseignements provenant de ces sources sont conformes au mandat de la GRC, le CST peut les lui communiquer. Ce partage se produit au niveau des quartiers généraux. Une instruction ministérielle régit le partage d'information du CST avec des organismes d'application de la loi. Je suis informé que le CST fournit relativement rarement des renseignements étrangers à la GRC. Les renseignements transmis sont dans la plupart des cas de nature générale, présentant une vue d'ensemble d'une situation donnée dans un autre pays.

Le CST produit des rapports de renseignements étrangers de façon continue mais irrégulière. Ces rapports répondent aux besoins de renseignements du gouvernement fédéral. Ils sont communiqués par voie électronique ou par l'entremise d'un agent des relations avec la clientèle du CST à des centaines de différents groupes clients au sein de divers ministères et organismes fédéraux, selon les besoins en renseignements que chacun d'eux précise⁶². Il importe de signaler que même si le CST fournit des renseignements étrangers à de nombreux clients gouvernementaux, chaque client reçoit seulement les renseignements nécessaires à l'exécution de ses fonctions et de son mandat. Le CST affirme que s'il reçoit d'un organisme canadien une demande d'information qui ne correspond pas aux priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignements étrangers, il ne peut pas y donner suite. Le MAECI est le plus grand client du CST en matière de renseignements, en partie parce qu'il gère les relations étrangères au nom de tous les ministères et organismes canadiens.

En vertu de son mandat *b)*, le CST aide à protéger l'information électronique et les infrastructures de l'information qui sont importantes pour le gouvernement du Canada. Les infrastructures en cause ne sont pas nécessairement la propriété du gouvernement fédéral, mais peuvent être provinciales ou privées, comme dans le cas d'un réseau hydroélectrique.

En ce qui concerne la sécurité de la technologie de l'information, le CST conseille le gouvernement et lui fournit des avis stratégiques visant à assurer la sécurité de ses systèmes d'information essentiels. Par exemple, le CST peut donner des conseils sur la cybersécurité, l'équipement cryptographique et les communications sécurisées. Dans le cadre de ce mandat, le CST peut coopérer avec des partenaires comme le Groupe des opérations d'information des Forces canadiennes (GOIFC). En général, le mandat concernant la sécurité de la technologie de l'information n'exige pas l'interception de communications. Il est toutefois possible d'obtenir une autorisation ministérielle lorsque les activités au titre du mandat *b)* exigent une interception de communications privées. Le ministre peut autoriser une telle interception dans le seul but de protéger les systèmes ou réseaux informatiques du gouvernement du Canada, sous réserve de conditions énumérées par la loi. Il peut s'agir, selon le cas, des modalités que le ministre estime souhaitables pour protéger la vie privée des Canadiens, notamment des mesures additionnelles pour limiter l'utilisation et la conservation des renseignements provenant des communications privées interceptées, l'accès à ces renseignements et leur communication⁶³.

Les autorisations ministérielles accordées au CST en vertu de ses mandats *a)* et *b)* peuvent être assorties d'une instruction aux Forces canadiennes d'aider le CST dans l'exercice de ses activités⁶⁴. Lorsque les Forces canadiennes recueillent des renseignements électromagnétiques à l'appui du CST, leurs activités en la matière sont assujetties au mandat et aux mécanismes d'examen du CST⁶⁵. J'examine en plus ample détail l'interaction entre le CST et les Forces canadiennes sous la rubrique consacrée au MDN.

En vertu de son mandat *c)*, le CST peut fournir une assistance technique et opérationnelle aux organismes fédéraux chargés de l'application de la loi et de la sécurité. Cette assistance est surtout technique. Le mandat *c)* du CST est lié aux pouvoirs que la loi confère à l'organisme demandeur. Le CST offre à ce titre une assistance technique à la GRC, par exemple en extrayant de l'information d'un disque dur encodé. Le mandat *c)* permet aussi au CST de fournir à la GRC, à la demande de celle-ci, une assistance technique et opérationnelle aux fins des programmes de collecte de renseignements de la GRC et dans le but d'appuyer une enquête criminelle. Pour que le CST intervienne, la tâche doit respecter l'autorité de la GRC; le CST exigera la preuve de cette autorité.

Depuis 2002, le CST a sensiblement augmenté les efforts qu'il consacre au renseignement de sécurité et ses capacités de collecte de renseignements. Il a ajouté de nombreux employés et des locaux à bureaux dans trois nouveaux immeubles⁶⁶. Le Bureau de lutte contre le terrorisme du CST poursuit maintenant ses activités sept jours sur sept, et les besoins en matière de sécurité et de contre-terrorisme sont les priorités de la collecte de renseignements. Aujourd'hui, environ 80 % des efforts déployés par le CST visent à appuyer des opérations militaires ou sont liés à la sécurité nationale⁶⁷. Les capacités techniques de collecte de renseignements du CST ont été rehaussées, permettant une plus grande intégration avec les organismes alliés de renseignements d'origine électromagnétique⁶⁸. Le CST affirme avoir recueilli sur des cibles terroristes étrangères des renseignements qui ont servi à protéger les Canadiens et les alliés du Canada⁶⁹.

Le CST coopère étroitement avec le GOIFC relativement à la collecte de renseignements étrangers⁷⁰. Des membres de son personnel sont incorporés à des organismes canadiens clés⁷¹, actuellement au SCRS, au CIEM et dans le GOIFC. Le CST affecte aussi des agents des relations avec la clientèle à la GRC, au SCRS, au MAECI, au MDN, au BCP et à d'autres ministères importants du gouvernement fédéral. Les agents des relations avec la clientèle ont pour fonction de fournir des rapports de renseignements aux clients au sein du gouvernement fédéral et de recevoir leurs demandes en matière de renseignements.

Le CST ne donne dans ses rapports de renseignements étrangers aucun nom de citoyens ou de résidents permanents du Canada, non plus que d'information qui pourrait révéler l'identité de citoyens canadiens, américains, britanniques, australiens ou néo-zélandais. Tout organisme canadien qui demanderait une telle information aurait à satisfaire aux critères fixés par le CST⁷². La justification doit porter sur une ou plusieurs des catégories précises de priorités du gouvernement fédéral en matière de renseignements; elle doit aussi expliquer comment l'information en cause pourrait être utile aux activités du ministère ou de l'organisme.

Le CST entretient depuis longtemps une étroite relation de partage de renseignements étrangers avec les organismes de renseignement sur les transmissions du Royaume-Uni, des États-Unis, de l'Australie et de Nouvelle-Zélande⁷³. Des membres de son personnel sont intégrés dans chacun de ces organismes alliés⁷⁴. Le CST ne partage habituellement pas avec ces organismes de l'information relative à l'interception de communications privées, à moins que l'information interceptée ne soit utile à la sécurité nationale ou à la sécurité de l'alliance. Le cas échéant, le CST peut communiquer l'information

pertinente mais il ne dévoile aucune indication qui peut avoir été recueillie sur l'identité d'un citoyen canadien, sauf en réponse à une demande officielle et suivant des consultations auprès des partenaires canadiens concernés des secteurs de la sécurité et du renseignement et pourvu que la demande satisfasse aux critères fixés par le CST. L'amélioration du partage de l'information est une des priorités actuelles du CST⁷⁵.

5. LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

5.1 LA LÉGISLATION PERTINENTE

- *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, ch. N-5

5.2 LE MANDAT

Le gouvernement fédéral est la seule instance compétente en matière de défense et de protection de la souveraineté canadienne. Le portefeuille de la Défense nationale comprend le ministère lui-même (20 000 employés civils), les Forces canadiennes et 3 600 Rangers canadiens qui assurent une présence militaire dans les régions éloignées et peu peuplées du pays⁷⁶. Les Forces canadiennes sont composées d'environ 62 000 membres de la Force régulière et 22 000 membres de la Force de réserve⁷⁷. Le ministre de la Défense nationale est responsable du ministère et rend compte de ses activités au Parlement. En outre, il fournit une orientation au CST en ce qui concerne l'exécution de ses fonctions, et il fait rapport au Cabinet et au Parlement de toutes les activités du CST⁷⁸.

Le ministère de la Défense nationale (MDN) et les Forces canadiennes (FC) coopèrent avec d'autres ministères fédéraux et provinciaux responsables de domaines comme le contre-terrorisme, la contre-prolifération, la gestion des crises, l'immigration illégale et le trafic de drogues⁷⁹. Le MDN a récemment annoncé une grande réorganisation qui concentrera d'importantes ressources en vue de défendre le territoire même du Canada par opposition à la conduite de missions militaires visant à défendre les intérêts et les alliés du Canada à l'étranger⁸⁰.

Le MDN et les FC entretiennent une capacité appréciable et sophistiquée de renseignements qui peut appuyer le gouvernement du Canada en général et les Forces canadiennes en particulier, et ce, partout dans le monde. Les services de renseignement de défense, qui réunissent des employés militaires et civils, jouent

un rôle important dans l'élaboration des politiques du gouvernement et du ministère et dans les décisions sur l'achat d'armes et d'autre équipement pour le MDN et les FC, partagent avec des alliés la charge de la recherche et de l'évaluation associée à de grands problèmes ou enjeux en matière de renseignements⁸¹, et, surtout, s'occupent de collecte, d'analyse et de diffusion de renseignements servant directement à l'appui de déploiements ou d'engagements opérationnels en cours ou prévus des effectifs ou des actifs des FC. Au plan fonctionnel, les services de renseignement de défense et leurs clients se retrouvent partout dans le MDN et les FC, ainsi que dans le vaste milieu du renseignement du Canada et de ses alliés.

Le chef du renseignement de la Défense (CRD) coordonne la collecte de renseignements pour le MDN et les FC. Ceux-ci recueillent et analysent des renseignements relativement à des menaces au pays ainsi que de l'information à l'appui d'opérations étrangères. Les capacités des services de renseignement de défense recouvrent toute la gamme des pratiques de collecte et d'analyse des renseignements, mais elles visent surtout sur les menaces à l'étranger ainsi que les capacités et opérations militaires étrangères. Une des capacités particulières des services de renseignement de défense est la collecte et la production d'information visuelle et cartographique sur le territoire canadien et à l'étranger. Les services de renseignement de défense comptent sur le SCRS et la GRC pour la collecte de renseignements de sources humaines au Canada.

Le CST, le Groupe des opérations d'information des Forces canadiennes (GOIFC)⁸² et le Centre des opérations SIGINT des Forces canadiennes (COSFC) sont les principales organisations s'occupant de renseignements sur les transmissions au Canada. Le CST fournit dans ce domaine un appui stratégique et tactique à la fois aux FC et au MDN. Il est à ce titre un important fournisseur de renseignements bruts ou partiellement analysés. En plus de diffuser de façon routinière les renseignements sur les transmissions en provenance du CST, le MDN et les FC conservent des actifs en renseignements sur les transmissions propres au milieu militaire, dont les principaux éléments sont le GOIFC et le COSFC. Le GOIFC a comme mandat d'exécuter les activités liées aux renseignements sur les transmissions qui lui sont déléguées par le CST et qui comprennent l'offre d'un appui aux opérations militaires intérieures et internationales. L'appui aux opérations militaires en matière de renseignements sur les transmissions fournit aux commandants un accès direct à des produits de renseignements essentiels et est devenu une priorité pour les actifs de renseignements sur les transmissions contrôlés par les FC – qu'il soit assuré grâce à des moyens à distance ou à des moyens sur les théâtres des opérations. Le COSFC est chargé d'exécuter les demandes de diverses composantes des FC et du CST. Il a mis sur

piéd des équipes d'analyse virtuelles puisant dans l'expertise d'organismes civils comme le MAECI et le SCRS ainsi que dans les diverses disciplines du renseignement militaire. Ces équipes d'analyse virtuelles fournissent un ensemble de services depuis le niveau tactique jusqu'au niveau stratégique, et peuvent livrer des produits de renseignements complets. Le MDN et les FC peuvent seulement intercepter des communications privées dont l'auteur se trouve au Canada ou qui sont destinées à une personne qui se trouve au Canada⁸³ en vue d'aider les autorités civiles et sous la direction de ces autorités⁸⁴. Cependant, sous l'autorité du CST et avec une autorisation ministérielle, le GOIFC peut recueillir des renseignements étrangers en interceptant des communications qui trouvent leur origine au Canada ou y aboutissent.

5.3

LES ACTIVITÉS INTÉRIEURES LIÉES À LA SÉCURITÉ NATIONALE

Au pays, les services de renseignement militaire entretiennent des liens étroits avec tous les membres du milieu canadien de la sécurité nationale et partagent de l'information avec eux. Les FC se rapprochent de plus en plus des ministères civils et de la GRC pour ce qui est du partage de renseignements et de l'appui opérationnel mutuel dans la lutte antiterroriste⁸⁵. Le MDN et les FC ont des représentants auprès du BCP, du MAECI, du SCRS, du CST, de Transports Canada, du CIEM et des centres des opérations de la sûreté maritime (COSM), ainsi que de nombreuses autres instances partout dans le monde. Le SCRS et le CST sont aussi représentés auprès du ministère de la Défense nationale. Les services de renseignement de défense ne confient pas de tâches à la GRC ou à d'autre ministères ou organismes fédéraux; ils peuvent toutefois demander de l'information supplémentaire sur une question existante ou une analyse sur un sujet précis. Les autres ministères peuvent accepter ou refuser la demande.

Règle générale, les services de renseignement de défense fournissent au SCRS de l'information sur les menaces générales envers la sécurité, et à la GRC des renseignements criminels et produits connexes⁸⁶. Le MDN et les FC utilisent les renseignements criminels aux fins suivantes :

- révéler l'existence d'organisations criminelles ou d'activités criminelles notables;
- identifier les membres des organisations en cause;
- préciser leurs activités criminelles, leur administration interne, leurs mouvements, leurs sources de revenus et leurs vulnérabilités⁸⁷.

En retour, les instances militaires reçoivent habituellement du SCRS des produits de renseignements finis, mais de l'information brute de la GRC. Par

exemple, le MDN et les FC peuvent recevoir de la GRC de l'information sur des membres du personnel de la Défense qui ont été associés à une activité criminelle ou sur des activités criminelles qui semblent viser une base militaire ou d'autres éléments d'actif.

Actuellement, il n'y a pas de lignes directrices officielles régissant le partage d'information avec la GRC ou le SCRS. Cependant, un récent examen des services de renseignement de défense a recommandé que des politiques soient élaborées sur le partage, la collecte et la conservation d'information. Pour le moment, les services de renseignement de défense ont conclu des protocoles d'entente (PE) avec le SCRS, le CST, la GRC, le MAECI, Transports Canada, Santé Canada et Ressources naturelles Canada. Des PE supplémentaires sont en voie d'élaboration ou envisagés avec SPPCC, l'ASFC, le SCRS et la GRC. En outre, des politiques écrites d'ordre général sont en préparation au sujet de l'analyse et du partage de renseignements au sein de CRD.

La Capacité de fusion de l'information et du renseignement interarmées des Forces canadiennes, qui au moment d'écrire ces lignes n'existe qu'à l'état de concept, est destinée à fournir au gouvernement du Canada une capacité interministérielle commune de fusion des renseignements de toutes sources. Cette capacité comprendrait des contributions tant militaires que civiles.

La Police militaire peut aussi participer à des activités relatives à la sécurité nationale. Cet organisme compte environ 1 300 membres au Canada et à l'étranger, dans des endroits comme l'Afghanistan. La plupart des agents de la Police militaire sont affectés à des unités militaires où ils fournissent des services policiers tout en servant comme membres des Forces canadiennes. Environ 110 membres de la Police militaire font partie du Service national des enquêtes des Forces canadiennes (SNE). Cette unité spéciale s'inscrit dans la chaîne de commandement opérationnel (en ce qu'elle s'applique à l'Armée de terre, à la Marine et à la Force aérienne). Les membres du SNE font enquête sur les infractions criminelles ou militaires les plus graves et se chargent des enquêtes « délicates » – celles qui mettent en cause un officier supérieur ou un employé civil de rang équivalent du MDN, voire des situations et des éléments d'information sensibles susceptibles de jeter le discrédit sur le ministère. En outre, il y a environ 40 agents de la Police militaire dans l'Unité nationale de contre-ingérence (UNCI) commandée par le sous-chef d'état-major de la défense, au sein du J2 (directeur général du renseignement). Certains des membres de l'UNCI peuvent participer à des opérations communes avec la GRC ou d'autres entités, par l'entremise des EISN ou EIPF⁸⁸, lorsqu'il y a un lien avec les affaires militaires.

De façon générale, la GRC assume la direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale bien que la Police militaire, souvent par l'entremise du SNE, puisse y participer selon les faits en cause. Les Forces canadiennes peuvent recourir à des canaux officiels pour acquérir de l'information relative à la sécurité nationale, qu'elle soit très secrète ou non; si elles en obtiennent par d'autres moyens, la pratique veut qu'elles la transmettent à la GRC.

Les membres de l'UNCI qui sont aussi des agents de la Police militaire assurent la liaison avec les EIPF ou EISN; cependant, le MDN ou les FC n'affectent pas de membres de leur personnel à ces équipes intégrées⁸⁹. Les contacts entre les EISN, les EIPF et l'UNCI varient, les liaisons de l'UNCI se limitant aux cas de menace clairement définie envers la sécurité du MDN ou des FC⁹⁰. La Police militaire du Canada peut aussi participer accessoirement à d'autres enquêtes de la GRC relatives à la sécurité nationale, et les renseignements militaires peuvent venir en aide à d'autres opérations de la GRC. L'UNCI peut aussi demander l'aide d'organismes de police ou de sécurité pour obtenir des mandats de perquisition ou pour l'interception des communications à l'appui d'une enquête militaire relevant du contre-renseignement, lorsque le sujet de l'enquête ou de l'opération est un employé du MDN ou un membre des FC⁹¹.

Le MDN et les FC peuvent aussi fournir une assistance armée à la GRC. Les Instructions sur l'assistance armée des Forces canadiennes⁹² fixent les modalités de la demande et de la prestation d'une telle assistance à la GRC afin de régler les perturbations touchant l'intérêt national. Les FC peuvent ainsi fournir une assistance armée à la GRC dans les affaires touchant la sécurité nationale après qu'une série de mesures administratives ont été prises. Parmi elles, il doit y avoir une demande d'aide aux instances civiles présentée au ministre de la Défense nationale par le commissaire de la GRC ou par le ministre de la Sécurité publique. Tous les actifs du MDN et des FC peuvent être mis à contribution suivant les instructions du ministre de la Défense nationale, y compris la Deuxième Force opérationnelle interarmées (FOI 2), l'unité militaire du contre-terrorisme⁹³. Le mandat de la FOI 2 en la matière consiste à intervenir immédiatement, comme force de dernier recours, lors d'attentats terroristes ou autres perturbations majeures touchant l'intérêt national. Pour s'assurer que la FOI 2 est utilisée à bon escient, une procédure de demande officielle est en place pour guider les responsables sollicitant son aide. Une compagnie de défense nucléaire, biologique et chimique interarmées (CDNBC) est aussi en mesure d'apporter son aide en cas d'urgence biologique, nucléaire ou chimique. Le Centre des opérations du gouvernement coordonne tout déploiement de cette unité⁹⁴.

6. L'AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA

6.1 LA LÉGISLATION PERTINENTE

- *Liste des marchandises d'exportation contrôlée*, DORS/89-202, avec modifications
- *Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments*, L.C. 1997, ch. 6
- *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, L.C. 2005, ch. 38 (*Loi sur l'ASFC*)
- *Loi sur les douanes*, L.R.C. 1985, ch. 1 (2^e suppl.)
- *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, L.R.C. 1985, ch. E-19
- *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (*LIPR*)
- *Règlement sur les renseignements relatifs aux passagers (douanes)*, DORS/2003-219
- *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227

6.2 LE MANDAT

L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a été créée en décembre 2003 par un décret⁹⁵. L'ASFC combine essentiellement les fonctions d'application de la loi, de renseignement et de répression de Citoyenneté et Immigration Canada⁹⁶, le programme des douanes de l'ancienne Agence des douanes et du revenu du Canada⁹⁷ et les principales fonctions d'inspection des aliments et des plantes de l'Agence canadienne d'inspection des aliments⁹⁸. L'ASFC, qui a reçu son assise législative en novembre 2005⁹⁹, relève du ministre de la Sécurité publique¹⁰⁰. Elle a comme mandat de gérer l'entrée des biens et des personnes et la sortie des biens à tous les ports d'entrée au Canada. Ce mandat comprend des activités à la fois de facilitation et d'application de la loi. Dans l'exécution de son mandat, l'ASFC peut conclure des accords avec des États étrangers et des organisations internationales¹⁰¹.

L'ASFC compte environ 12 000 employés répartis à environ 1 200 points de service au Canada et 39 lieux à l'étranger¹⁰². Tous les gardes frontaliers aux points d'entrée au Canada sont des employés de l'ASFC. Cependant, il existe seulement des postes frontaliers officiels (points d'entrée) à certains endroits le long des frontières terrestres et des littoraux du Canada. À tous les endroits le long de la frontière où il n'y a pas de point d'entrée officiel mais où les

personnes peuvent néanmoins entrer au Canada ou en sortir, la GRC est chargée d'appliquer les lois canadiennes sur l'entrée et la sortie des biens et des personnes.

L'ASFC compte sept grandes directions générales : Admissibilité; Exécution; Ressources humaines; Innovation, sciences et technologie; Fonction de contrôleur; Exploitation; et Stratégie et coordination. Les capacités de renseignement de l'ASFC s'inscrivent sous la Direction générale de l'exécution de l'organisme; elles comprennent une unité vouée à l'analyse et l'évaluation des menaces, une unité consacrée à la sécurité nationale et une unité de renseignements frontaliers. La Direction générale de l'exécution se charge aussi du filtrage des immigrants, du contrôle des faux documents de voyage, des enquêtes, des mises en détention, des expulsions, du contre-terrorisme, de la contre-prolifération, des exportations stratégiques et de la contrebande.

L'ASFC définit les menaces envers la sécurité nationale selon la Politique canadienne de sécurité nationale¹⁰³. En ce qui concerne la circulation des personnes, l'ASFC recherche les personnes ayant des liens avec le terrorisme, l'espionnage, la subversion, le crime organisé ou les crimes de guerre. En ce qui concerne la circulation de biens, l'ASFC recherche par ailleurs de l'information sur les biens associés au terrorisme; à ce titre, elle intercepte et saisit les armes illégales, elle travaille à des initiatives de contre-prolifération et elle veille à contrôler les exportations vers les pays visés par un embargo.

CIC et l'ASFC se partagent la responsabilité de l'administration des lois canadiennes sur l'immigration, qui régissent l'arrivée de personnes au Canada et le renvoi de non-citoyens, ainsi que des dispositions législatives ayant trait à l'obtention ou à la perte de la citoyenneté¹⁰⁴. L'ASFC et CIC sont tous deux chargés d'empêcher des personnes d'entrer au Canada ou d'y rester si elles n'en ont pas le droit selon la loi. La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* prévoit un certain nombre de raisons pour lesquelles des personnes peuvent ne pas être autorisées à entrer au Canada ou à y rester même si elles auraient autrement le droit de venir au pays ou d'y vivre. Ces personnes sont désignées comme étant « interdites de territoire » au Canada. Une personne peut être déclarée interdite de territoire s'il y a des motifs raisonnables de croire :

1. qu'elle constitue une menace envers la sécurité nationale par suite des faits suivants¹⁰⁵ :
 - (i) être l'auteur d'actes d'espionnage ou se livrer à la subversion contre toute institution démocratique;
 - (ii) être l'instigateur ou l'auteur d'actes visant au renversement d'un gouvernement par la force;

- (iii) se livrer au terrorisme;
 - (iv) constituer un danger pour la sécurité du Canada;
 - (v) être l'auteur de tout acte de violence susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité d'autrui au Canada;
 - (vi) être membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'un acte visé aux points ci-dessus;
2. qu'elle a participé à un cas grave d'atteinte aux droits humains à l'étranger, y compris à des crimes de guerre¹⁰⁶;
 3. qu'elle a été déclarée coupable d'une infraction punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans au Canada ou à l'étranger (grande criminalité)¹⁰⁷;
 4. qu'elle est associée à une organisation criminelle, au passage de clandestins, au trafic de personnes ou au recyclage des produits de la criminalité (criminalité organisée)¹⁰⁸;
 5. qu'elle est visée par une variété d'autres motifs d'interdiction de territoire qui n'ont pas trait à la sécurité nationale¹⁰⁹.

Dans certains cas, une personne qui est interdite de territoire pour des motifs liés à la sécurité ou à la criminalité organisée peut être autorisée à entrer au Canada ou à y demeurer si elle convainc le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national¹¹⁰. CIC est le principal intervenant à l'égard des personnes qui sont interdites de territoire pour des raisons liées à la grande criminalité¹¹¹ alors que c'est l'ASFC qui joue ce rôle dans les cas liés à la sécurité nationale, à la criminalité organisée¹¹², aux crimes de guerre et aux atteintes graves aux droits humains. CIC et l'ASFC coopèrent étroitement et des agents d'un organisme sont parfois chargés d'exécuter des fonctions relevant de l'autre organisme¹¹³.

De façon générale, l'ASFC se concentre sur la sécurité des frontières du Canada, notamment sur les menaces et risques touchant le Canada¹¹⁴. Elle recueille des renseignements et repère les personnes qui sont au Canada illégalement. En outre l'ASFC arrête, détient¹¹⁵ et renvoie¹¹⁶ les personnes interdites de territoire; elle élabore et applique des politiques sur l'admissibilité en regard des questions liées à la sécurité, aux crimes de guerre et au crime organisé.

L'ASFC applique aussi la législation des douanes qui régleme l'entrée et la sortie des biens et des espèces au Canada¹¹⁷. La *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* exige que les grandes transactions financières transfrontalières et le transport transfrontalier d'espèces ou d'instruments monétaires soient déclarés aux autorités

canadiennes¹¹⁸. Les agents de l'ASFC sont habilités à fouiller les personnes, les bagages, les moyens de transport et le courrier pour y rechercher des fonds non déclarés¹¹⁹; ils peuvent saisir des espèces ou des instruments monétaires qui n'ont pas été déclarés ou dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'ils sont le produit de la criminalité¹²⁰. Les agents de l'ASFC doivent consigner par écrit les raisons de telles saisies¹²¹. Les agents de l'ASFC ont aussi la responsabilité de signaler certaines transactions financières transfrontalières à l'unité du renseignement financier du Canada, le CANAFE, ou à la GRC. Le service des douanes de l'ASFC est en outre chargé d'appliquer les restrictions à l'exportation de biens stratégiques (par exemple de biens qui pourraient servir à produire des armes de pointe).

L'ASFC possède un vaste mandat : plus de 94 millions de voyageurs sont traités tous les ans et plus de 2 milliards de dollars de biens commerciaux traversent chaque jour les frontières canadiennes. Comme c'est le cas pour les autres ministères du gouvernement dont je discute, une grande partie de l'activité de l'ASFC déborde le cadre de ce chapitre. La grande majorité de son travail est concentrée sur l'application de la loi. C'est pourquoi dans la présente section sur l'ASFC, j'ai choisi de concentrer mon propos sur les pouvoirs de police de ses agents, ses activités relatives à la sécurité nationale et visant le filtrage des personnes et des biens, sa participation à des équipes intégrées, ses capacités en matière de renseignement ainsi que ses politiques, pratiques et accords de partage d'information.

6.3

LES POUVOIRS DE POLICE DES AGENTS DE L'ASFC

Lorsqu'ils exécutent leurs fonctions en vertu de la législation sur les douanes et l'immigration, les agents de l'ASFC ont de façon générale les mêmes pouvoirs qu'un agent de police¹²², y compris les pouvoirs d'arrestation¹²³, de mise en détention¹²⁴, de fouille¹²⁵ et de saisie¹²⁶.

En vertu de la *Loi sur les douanes*, les agents de l'ASFC aux passages frontaliers peuvent aussi arrêter les voyageurs pour les interroger plus avant ou pour obtenir des échantillons d'haleine et de sang¹²⁷. En vertu de la *LIPR*, les agents de l'ASFC peuvent interroger, fouiller et détenir des non-citoyens¹²⁸. Un agent de l'immigration de l'ASFC peut lancer un mandat d'arrestation visant un résident permanent ou un étranger s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il constitue un danger pour la sécurité publique ou se trouve au Canada illégalement¹²⁹. Un ressortissant étranger (autre qu'un réfugié) peut aussi, pour les mêmes motifs, être arrêté sans mandat et détenu par les agents de l'ASFC¹³⁰. À la frontière, un agent de l'immigration peut détenir un non-citoyen si, entre

autres, il soupçonne que cette personne constitue un risque pour la sécurité nationale¹³¹.

Les agents de l'ASFC peuvent aussi porter une matraque et un vaporisateur de gaz poivré, et ils ont reçu une formation sur le recours à la force. Au moment d'écrire ces lignes, ils ne portent pas d'armes à feu. Cependant, le gouvernement fédéral a récemment annoncé son intention de commencer à armer les agents de l'ASFC aux postes frontaliers¹³².

Les agents de l'ASFC peuvent signaler les violations de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* à la GRC aux fins d'enquête et de poursuite, tous les membres de la GRC étant aussi désignés agents de l'immigration¹³³. Selon la loi, tous les agents de la GRC sont des agents des douanes¹³⁴ et de l'accise¹³⁵, et la GRC a la responsabilité première d'appliquer les dispositions sur les douanes dans les endroits éloignés et sur les réserves constituées en vertu de la *Loi sur les Indiens*¹³⁶. Les agents de la GRC agissant à titre d'agents de l'immigration et des douanes ne sont pas régis par les politiques et directives de CIC ou de l'ASFC, mais plutôt par la *Loi sur la GRC* et par les politiques administratives et opérationnelles de la GRC¹³⁷.

6.4

LE SERVICE DU RENSEIGNEMENT DE L'ASFC

Les ressources en matière de renseignement des secteurs de l'immigration et des douanes de l'ASFC ont été regroupées au sein d'une seule structure hiérarchique de l'ASFC vouée au renseignement. Le réseau du renseignement comprend la Direction générale du renseignement à l'administration centrale, huit unités de renseignement au Canada et un groupe d'agents d'intégrité des mouvements migratoires qui travaillent à l'étranger. Le réseau participe à la planification, la collecte, l'analyse et la dissémination du renseignement visant les menaces envers les personnes et les biens y compris les programmes relatifs à l'immigration, aux visiteurs et aux réfugiés, ainsi que du renseignement sur la contrebande et le transport de biens stratégiques¹³⁸.

La Direction générale du renseignement de l'administration centrale précise l'orientation et offre un soutien à l'égard des personnes qui peuvent être associées au terrorisme, au crime organisé, à des crimes de guerre, à l'immigration illégale, au trafic de contrebande ou au transport illégal de biens stratégiques. L'ASFC est un des quatre partenaires chargés de l'appréhension pour crimes de guerre, et la Direction générale du renseignement de l'administration centrale détient la plus grande partie des renseignements classifiés au sujet des cas récents de crime de guerre et de personnes soupçonnées de crimes de guerre¹³⁹. La Direction générale est au centre de la prise de

décisions fondée sur le renseignement dans les cas individuels, ainsi qu'au plan des politiques et de l'élaboration des programmes de l'ASFC¹⁴⁰. Les unités régionales de renseignement appuient les bureaux canadiens à l'étranger¹⁴¹. Les services du renseignement de l'ASFC produisent une grande quantité d'évaluations des risques stratégiques en matière de sécurité à la frontière dans les domaines tant des douanes que de l'immigration. Ces évaluations contiennent rarement de l'information personnelle. L'ASFC les distribue comme elle l'entend à la GRC et à d'autres organismes tant au pays qu'à l'étranger.

Environ 45 agents d'intégrité des mouvements migratoires sont en poste dans des missions diplomatiques canadiennes à l'étranger, travaillant de concert avec des partenaires étrangers en vue d'endiguer l'immigration illégale, y compris le passage et le trafic de clandestins. Une des principales fonctions des agents consiste à aider les transporteurs aériens à déterminer s'ils doivent autoriser l'embarquement de certaines personnes. Les agents ont aussi un rôle à jouer dans la lutte contre la fraude en aidant à la détection et à l'interception de documents de voyage falsifiés ou obtenus frauduleusement¹⁴². En outre, ils participent à l'information des médias, à l'interception des personnes soupçonnées de voyager avec des documents falsifiés et à l'analyse de l'information sur les conditions régnant dans leur pays d'affectation.

Les agents d'intégrité des mouvements migratoires transmettent de l'information directement aux bureaux régionaux de l'ASFC au Canada. Ils communiquent aussi à la Direction des renseignements criminels de la GRC¹⁴³ l'information sur le terrorisme ou des menaces envers la sécurité nationale, et sur les documents frauduleux, de même que l'information sur les opérations de trafic de clandestins ou des activités du crime organisé lorsqu'un citoyen ou un résident du Canada est soupçonné d'y participer. Les agents peuvent transmettre aux responsables de l'ASFC au Canada de l'information au sujet de personnes suspectes se dirigeant vers le Canada. Ces communications précisent le nom, les pseudonymes, la date de naissance, le numéro de passeport, l'adresse, l'itinéraire et les détails sur les membres de la famille et sur les relations connues.

À l'étranger, les agents d'intégrité des mouvements migratoires coopèrent avec les autorités locales de l'immigration et de l'application de la loi, le personnel des transporteurs aériens et les agents de migration affectés à l'étranger à partir du Royaume-Uni, des États-Unis, de l'Australie, des Pays-Bas, des pays nordiques et de l'Allemagne. Les agents canadiens coopèrent avec ces partenaires à des enquêtes sur la fraude, en matière d'assistance aux aéroports et pour partager de l'information sur les tendances et problèmes touchant les passeports (par exemple, la fraude dans un pays donné) ainsi que des profils de criminels. Dans certains cas, les agents peuvent aussi communiquer aux

autorités locales d'États qui sont de proches alliés du Canada de l'information personnelle sur des personnes suspectes en route pour le Canada.

Les responsables des douanes à l'ASFC maintiennent aussi une capacité d'action en matière de renseignement. Ils ont établi une relation de partage d'information avec la GRC¹⁴⁴ et avec leurs homologues des douanes américaines, comme il en est question ci-après¹⁴⁵.

6.5

LES CENTRES DE DÉTENTION DE L'IMMIGRATION

Selon la loi, l'ASFC a la responsabilité des centres de détention de l'immigration, y compris ceux servant à détenir les personnes visées par un certificat de sécurité. Le personnel des centres provient du Service correctionnel du Canada¹⁴⁶.

6.6

LES ACTIVITÉS RELATIVES À LA SÉCURITÉ NATIONALE

6.6.1

Le filtrage des personnes entrant au Canada

À la frontière, les agents de l'ASFC contrôlent les voyageurs entrant au Canada, qu'ils soient citoyens ou non-citoyens, en regard des lois sur l'immigration et les douanes. L'ASFC pratique trois grands types de filtrage : (i) relativement aux possibles violations des lois sur les douanes ou autres; (ii) en ce qui concerne les non-citoyens arrivant au Canada, pour repérer ceux qui pourraient être interdits de territoire en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*; et (iii) pour contrôler les demandeurs de visa temporaire, de résidence permanente et de citoyenneté et du statut de réfugié, de concert avec CIC. Tout le filtrage aux fins de l'immigration pratiqué aux passages frontaliers est fait par l'ASFC, tandis que le filtrage effectué au Canada ou à l'étranger est fait par CIC, avec les conseils et l'aide de l'ASFC.

L'ASFC conserve des bases de données pour aider ses agents à appliquer les lois sur les douanes et l'immigration. Les premières étapes du processus de filtrage recourent à l'appariement des données électroniques ou à des algorithmes d'évaluation des risques.

6.6.2

Les avis de surveillance

Les services de renseignement de l'ASFC sont chargés d'établir et de maintenir les « avis de surveillance » – des fichiers électroniques qui signalent ou identifient

des voyageurs ou des véhicules donnés selon des renseignements ou des indicateurs de risque¹⁴⁷. Les avis de surveillance des douanes visent des personnes d'intérêt relativement à tout type d'enquête criminelle ou relative à la sécurité nationale en cours. Par exemple, un avis de surveillance peut être établi pour une personne réputée exporter clandestinement des biens stratégiques du Canada en violation de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*. Les avis de surveillance des douanes peuvent être établis à l'égard de citoyens canadiens autant que d'étrangers, et ils n'ont pas nécessairement trait à des violations soupçonnées des lois sur les douanes. Les avis de surveillance aux fins de l'immigration (ou avis de surveillance *LIPR*) sont utilisés par l'ASFC et CIC à l'égard de personnes interdites de territoire. Parmi les motifs d'interdiction de territoire figurent des raisons liées à la sécurité nationale ou aux soupçons de participation à des crimes de guerre, à la grande criminalité ou à la criminalité organisée – y compris au blanchiment d'argent et au financement d'activités terroristes¹⁴⁸. Les avis de surveillance de la *LIPR* peuvent aussi être établis pour des citoyens canadiens soupçonnés de participation au passage ou au trafic de clandestins. Les agents de première ligne de l'ASFC peuvent ajouter des avis de surveillance avec l'autorisation de leur superviseur. Pour que ces avis demeurent dans la base de données des douanes toutefois, les services de renseignement de l'ASFC doivent donner leur aval. Les avis inscrits dans la base de données de l'immigration n'ont pas à être approuvés ultérieurement pour demeurer en vigueur.

Un avis de surveillance comprend des données biographiques brutes sur la personne visée ainsi qu'une brève description de la raison de l'avis. Le fondement de l'avis et l'information sur son contexte ne sont pas communiqués aux agents de première ligne, mais peuvent être obtenus sur demande. Les avis de surveillance ne précisent pas si un non-citoyen peut ou non entrer au Canada. Lorsqu'un agent de l'ASFC fait face à une personne signalée par un avis à un passage frontalier ou durant les formalités des visas ou de l'immigration, il détermine si elle peut entrer au Canada selon l'information contextuelle étayant l'avis et l'information obtenue auprès de la personne elle-même¹⁴⁹. Un avis de surveillance des douanes peut amener un agent de l'ASFC à interroger ou à fouiller un citoyen ou un non-citoyen en vue d'obtenir de l'information sur la possible perpétration d'une infraction.

L'information sur laquelle se fonde un avis de surveillance de la *LIPR* est en général fournie à l'ASFC par d'autres organismes, soit habituellement le SCRS, la GRC, le MDN, le CST ou des organismes américains d'application de la loi qui sont ses partenaires. Parmi les principaux partenaires américains on trouve le Terrorist Screening Center, qui tient une liste de surveillance de terroristes, et le

National Targeting Center, qui traite les avis de surveillance des douanes et de l'immigration¹⁵⁰. L'ASFC crée aussi ses propres avis de surveillance de la *LIPR* selon l'information se trouvant dans ses bases de données de gestion des cas et de renseignements. La GRC et le SCRS peuvent demander que l'ASFC crée des avis de surveillance soit aux fins des douanes, soit en vertu de la *LIPR*.

Les avis aux fins des douanes découlent à la fois d'information provenant d'autres organismes qui font enquête sur les activités criminelles transfrontalières et d'information détenue par l'ASFC – y compris les dossiers sur les douanes tenus par les services de renseignement de l'ASFC. Les autres organismes en question sont la GRC, les services de police locaux ou provinciaux, le SCRS, le CST, le MDN, Transports Canada, Environnement Canada, la Garde côtière, l'ARC, Santé Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments, Ressources naturelles Canada et la Commission canadienne de sûreté nucléaire, ainsi que des organismes américains partenaires dont la Customs and Border Patrol, le National Targeting Center et le Terrorist Screening Center.

Les avis de surveillance de la *LIPR* peuvent demeurer en vigueur indéfiniment¹⁵¹. Les avis de surveillance des douanes sont réexaminés tous les 90 jours. Au contraire des avis de surveillance de la *LIPR*, les avis de surveillance des douanes n'ont pas nécessairement de rapport avec l'admissibilité au Canada et sont donc plus susceptibles d'être éliminés avec le temps.

6.6.3

Le Programme Information préalable sur les voyageurs / Dossier passager

En vertu de la *Loi sur les douanes*, le ministre de la Sécurité publique peut exiger que toutes les personnes ou catégories de personnes arrivant au Canada fournissent des renseignements personnels avant leur arrivée¹⁵². Cette information relève de deux catégories. L'information préalable sur les voyageurs consiste en des données d'identification d'un voyageur dont son nom, sa date de naissance, son sexe, de l'information sur son passeport ou autre document de voyage, et sa citoyenneté ou nationalité. Les données dossier passager (DP) ont trait à l'itinéraire et aux réservations d'un voyageur, y compris toute information sur une personne contenue dans les dossiers de réservation ou de contrôle des départs d'un transporteur¹⁵³. Cette information peut, par exemple, comprendre une adresse de courrier électronique, des données de facturation par carte de crédit ou des indications spéciales en matière de santé¹⁵⁴.

Les données des deux genres recueillies par l'ASFC peuvent être partagées avec d'autres organismes du gouvernement aux fins de la sécurité nationale ou de la défense nationale, lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire que

l'information a trait à une menace réelle ou soupçonnée envers la sécurité ou la défense du Canada¹⁵⁵. Dans les 72 heures suivant l'arrivée, l'information qui pourrait servir à identifier une personne est éliminée, mais l'ASFC conserve les données DP dépersonnalisées pour diverses fins de renseignements, de recherche et d'analyse. Les données DP qui restent entre les mains de l'ASFC plus de 72 heures peuvent être rapprochées d'informations permettant d'identifier une personne si elles sont transmises pour des raisons de sécurité nationale¹⁵⁶. La politique de l'ASFC prévoit que les données DP peuvent seulement être communiquées aux fins suivantes :

- pour des raisons conformes aux buts pour lesquels elles ont été recueillies, à savoir, prévenir le terrorisme ou des crimes liés au terrorisme ainsi que la criminalité organisée de nature transnationale;
- en cas de nécessité, pour protéger des intérêts importants de la personne visée par les données ou d'autres personnes, surtout dans le cas d'importants risques pour la santé¹⁵⁷;
- pour faire suite à une citation, une ordonnance rendue par un tribunal ou une obligation de produire de l'information dans le cadre d'une instance judiciaire;
- conformément à la *Loi sur les douanes*, à la *LIPR*, à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et à d'autres lois pertinentes autorisant le partage d'information¹⁵⁸.

En vertu de la *Loi sur les douanes*, l'ASFC peut communiquer des données DP à un service de police qui assume la garde d'une personne arrêtée par des agents de l'ASFC pour infraction douanière¹⁵⁹. La *Loi sur les douanes* permet aussi la divulgation de données DP à des organismes de réglementation dont les lois sont administrées par les services douaniers de l'ASFC à la frontière¹⁶⁰. Par exemple, ces données peuvent être communiquées au CANAFE si elles ont trait à l'application de la partie II de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*¹⁶¹. L'ASFC peut aussi divulguer ces données à Santé Canada pour permettre de reconnaître des voyageurs arrivant au Canada qui pourraient avoir été exposés à des maladies hautement contagieuses¹⁶².

L'ASFC peut partager des données DP avec les gouvernements d'États étrangers lorsque des accords ou arrangements ont été conclus par écrit¹⁶³. L'autre pays doit accepter de protéger l'information d'une façon semblable à celle dont le Canada la protège¹⁶⁴.

La collecte et l'analyse des données IPV/DP que fait l'ASFC ne sont pas liées à la liste canadienne de personnes jugées inadmissibles à prendre l'avion

(Transports Canada) ou à la liste américaine correspondante. En outre, la communication de données IPV/DP à l'ASFC en vertu de la *Loi sur les douanes* n'est pas liée à l'exigence que les transporteurs aériens communiquent des données DP sur demande à Transports Canada, non plus qu'à la fourniture prévue de cette information par Transports Canada au SCRS et à la GRC en ce qui concerne les vols au Canada¹⁶⁵.

6.6.4

Le Centre national d'évaluation des risques

Le Centre national d'évaluation des risques (CNER) de l'ASFC a été créé en janvier 2004 dans l'optique de la *Déclaration sur la frontière intelligente* entre le Canada et les États-Unis¹⁶⁶. Le Centre est doté d'employés de l'ASFC et d'un petit nombre d'employés de l'Agence du revenu du Canada (ARC).

Le CNER a trois fonctions principales : (1) recevoir les données IPV/DP et les analyser au plan des risques; (2) recevoir les données de la liste de surveillance des terroristes des États-Unis; et (3) recevoir des informations préalables sur les expéditions commerciales et les analyser pour évaluer les risques. Ces éléments sont examinés ci-après.

Le CNER reçoit des transporteurs aériens les données IPV/DP sur les passagers à bord des vols à destination du Canada, avant leur atterrissage¹⁶⁷. Le CNER compare ces informations à ses bases de données internes d'application de la loi en matière d'immigration et de douanes; il recherche ainsi les avis de surveillance et tout problème antérieur avec les passagers dont l'arrivée est prévue. L'information DP est entrée dans un système d'analyse des risques qui affecte à chaque passager une cote de risque au moyen d'algorithmes exploitant une vaste base de données. Ces algorithmes visent à repérer des constellations de facteurs désignés par l'ASFC comme indicateurs de risque accru. Les passagers considérés comme présentant un risque élevé de participation possible à des activités terroristes ou à d'autres crimes graves comme la contrebande et le trafic de drogues ou de clandestins¹⁶⁸ seront soumis à un interrogatoire plus serré à leur arrivée au Canada. Les États-Unis et le Canada utilisent le même système d'analyse des risques. Un système semblable, le Système intégré de gestion de la ligne d'inspection primaire, sert à suivre l'arrivée des voyageurs à certains points d'arrivée de traversiers, autocars, paquebots de croisière et trains¹⁶⁹.

En vertu d'un protocole d'entente convenu en 2005¹⁷⁰, en ce qui concerne les passagers aériens arrivant au Canada ou y transitant et qui font l'objet d'un avis de surveillance lié au terrorisme ou à la criminalité grave, le CNER partage d'office les données IVP avec le National Targeting Center. Il est prévu que les

données DP seront prochainement partagées à l'égard de tout voyageur dont la cote de risque dépasse un certain seuil. En vertu du PE de 2005, le Canada et les États-Unis partagent d'office les avis de surveillance ayant trait à de possibles violations graves des lois sur les douanes ou l'immigration¹⁷¹.

Selon un accord conclu en 1997, le Terrorist Screening Center transmet sa liste de surveillance des terroristes, ainsi que toute mise à jour, à la Division de la sécurité nationale de l'ASFC¹⁷². La liste reçue des États-Unis contient des données biographiques qui servent à créer des avis de surveillance *LIPR* à l'égard de personnes soupçonnées de terrorisme¹⁷³. L'ASFC ne reçoit pas d'information sur des citoyens canadiens ou américains dans le cadre de ce programme¹⁷⁴. Les demandeurs d'un visa temporaire, du droit d'immigrer ou du statut de réfugié, ainsi que les personnes voyageant au Canada sont filtrés en regard de cette liste, par le mécanisme des avis de surveillance. Si les responsables de l'ASFC ou de CIC constatent que le nom d'une de ces personnes figure sur la liste de surveillance des terroristes des États-Unis, ils en informent le Terrorist Screening Center par l'entremise de la Division de la sécurité nationale¹⁷⁵, et obtiennent des précisions sur la nature de l'avis de surveillance¹⁷⁶. Comme dans le cas d'autres avis de surveillance, le personnel de l'ASFC (ou de CIC selon le cas) doit décider si la personne en question est admissible au Canada à la lumière de cette information supplémentaire. Les responsables de l'ASFC ou du CIC font rapport sur leur décision et sur les résultats de l'examen de la personne à la fois au Terrorist Screening Center et aux responsables désignés de la Customs and Border Patrol¹⁷⁷.

La troisième fonction du CNER consiste à effectuer par voie électronique des évaluations analogues des risques à partir des informations préalables sur les expéditions commerciales, y compris les manifestes des marchandises transportées à bord d'un navire ou d'un avion. Les agents de l'ASFC et leurs homologues de la Customs and Border Protection Branch coopèrent étroitement au filtrage des marchandises, surtout dans les transports maritimes. Par exemple, le CNER reçoit des détails sur les manifestes des marchandises d'expéditeurs 24 heures avant qu'un navire en partance pour le Canada ne soit chargé. Le CNER soumet ces déclarations électroniques à un programme informatisé d'évaluation des risques semblable à celui utilisé pour le programme IPV/DP¹⁷⁸. L'ASFC a commencé à appliquer un programme exigeant que les transporteurs aériens fournissent de l'information sur l'expéditeur et sur le contenu de toute cargaison avant d'arriver au Canada¹⁷⁹; des systèmes semblables seront éventuellement mis en œuvre pour les marchandises commerciales expédiées par train ou par camion. À la lumière de l'évaluation des risques effectuée par le CNER, les responsables de l'ASFC recueillent des

renseignements supplémentaires sur les marchandises à risque élevé. La collecte d'informations peut faire appel aux services de renseignement de l'ASFC ainsi qu'à d'autres organismes.

6.6.5

Le mandat visant la sécurité des marchandises

En vertu de la *Déclaration sur la frontière intelligente*, les agents frontaliers canadiens et américains peuvent inspecter conjointement les marchandises envoyées par voie maritime vers leurs pays respectifs au premier port où elles arrivent en Amérique du Nord. Des agents des douanes américaines sont ainsi affectés aux ports de Halifax, Montréal et Vancouver; des agents canadiens sont affectés aux ports de Seattle-Tacoma et Newark¹⁸⁰. Lorsqu'ils se trouvent au Canada, les agents des douanes américaines ont seulement accès aux bases de données américaines et ils prennent leurs propres décisions de ciblage en fonction de leurs informations et lignes directrices internes. Il en va de même pour les agents de l'ASFC travaillant aux ports américains. Cependant, ce sont les agents du pays où ils se trouvent qui procèdent à l'inspection des conteneurs de marchandises. Il n'y a pas de système officiel de partage d'information dans le cadre de cette initiative, quoi qu'il puisse y en avoir au cas par cas à titre officieux.

Des agents des douanes américaines sont actuellement en poste dans des ports choisis à l'extérieur de l'Amérique du Nord, pour contrôler des expéditions maritimes de conteneurs à destination des États-Unis avant leur chargement. Cette initiative relative à la sécurité des conteneurs a pour objectif de perturber les activités terroristes qui viseraient les transports maritimes¹⁸¹. Le Canada envisage de participer à cette initiative et poursuit actuellement des négociations avec divers pays en vue d'affecter des agents de l'ASFC à d'importants ports maritimes¹⁸².

Par ailleurs, le département de la Sécurité intérieure des États-Unis a déployé sur le sol canadien quatre appareils à rayons gamma pour saisir des images de marchandises envoyées par rail¹⁸³. Ces appareils ne sont utilisés que pour les expéditions ferroviaires à destination des États-Unis. Les agents de l'ASFC et de la GRC assureront un appui au personnel des douanes américaines en cas de détection de menaces imminentes envers la sécurité¹⁸⁴.

L'ASFC a aussi pour mandat d'appliquer la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* selon laquelle les exportateurs de certains biens stratégiques tels que munitions, biens associés à l'énergie nucléaire ou à la technologie des missiles et biens visés par les dispositions sur la non-prolifération nucléaire ou sur la non-prolifération des armes chimiques ou biologiques¹⁸⁵, ou de biens

destinés à certains pays¹⁸⁶, doivent obtenir une licence d'exportation du ministre des Affaires étrangères. Les biens en cause qui sont exportés sans licence peuvent être saisis à la frontière et confisqués. Les agents de l'ASFC qui administrent cette loi ont à l'égard des biens les pouvoirs prévus par la *Loi sur les douanes*, y compris les pouvoirs de police en matière de fouille, de mise en détention, de saisie et de confiscation¹⁸⁷. Pour administrer la loi, l'ASFC recueille de l'information sur les exportateurs et importateurs de biens stratégiques, et réalise des analyses relevant du renseignement.

6.6.6

La participation à diverses équipes intégrées

6.6.6.1

L'ASFC et la GRC

L'ASFC participe fréquemment à des initiatives communes avec d'autres organismes du gouvernement canadien, y compris la GRC, face à des questions d'intérêt commun. Elle délègue un représentant au CIEM, dont j'ai discuté plus haut dans ce chapitre, ainsi qu'aux EISN et EIPF, dont je parle au chapitre IV. La participation de l'ASFC à ces équipes est liée au contrôle frontalier. Dans tout contexte d'équipe intégrée, l'information de l'ASFC est conservée dans des bases de données distinctes, et l'ASFC m'a informé que seule l'information immédiatement pertinente est mise à la disposition de l'ensemble de l'équipe. Dans les contextes intégrés, l'ASFC contrôle l'utilisation ou la dissémination ultérieure de son information.

L'ASFC peut aussi demander l'aide spéciale de la GRC dans les grandes opérations d'application de la loi¹⁸⁸. Dans un tel cas, la GRC et l'ASFC élaborent ensemble un plan stratégique qui est ensuite approuvé par la GRC. Durant des opérations conjointes, l'ASFC apporte à la GRC l'aide qu'elle demande et dirige ses agents et autres ressources en consultation avec la GRC¹⁸⁹. La GRC peut aussi aider l'ASFC lors de l'arrestation, du transport ou du renvoi d'une personne lorsque les deux organismes jugent que la situation pourrait devenir dangereuse¹⁹⁰.

L'ASFC participe encore à diverses équipes intégrées permanentes de concert avec la GRC, dont les suivantes :

- les équipes mixtes d'enquête de la GRC dans les ports et les secteurs riverains, qui font des enquêtes et recueillent des renseignements sur le crime organisé et les affaires de sécurité nationale dans les ports et les marinas¹⁹¹;

- les unités mixtes des produits de la criminalité de la GRC, qui visent à retracer et saisir les produits de la criminalité y compris ceux du trafic et de la contrebande. Des représentants de l'Agence du revenu du Canada¹⁹² et du ministère de la Justice participent au travail de ces unités¹⁹³;
- l'Unité mixte d'enquête sur le crime organisé de la GRC, dans le cadre du mandat de l'ASFC de filtrer les voyageurs et les immigrants en fonction de leurs liens possibles avec le milieu du crime organisé¹⁹⁴;
- les équipes intégrées de la police des marchés, qui traitent de la fraude sur les marchés financiers¹⁹⁵.

Par ailleurs, les membres de la Section de l'exécution des lois fédérales dans les aéroports de la GRC peuvent répondre à des demandes précises d'assistance de l'ASFC.

La GRC et l'ASFC partagent de l'information sur des citoyens et des résidents permanents du Canada, par des pratiques tant officielles qu'officieuses en matière de coopération au plan du partage d'information. Ils échangent de l'information stratégique et tactique ainsi que des renseignements sur des affaires précises du domaine de la sécurité nationale¹⁹⁶. L'information tactique peut comprendre des informations sur des activités, des stratégies ou des politiques d'application de la loi¹⁹⁷. Les agents de la GRC et de l'ASFC partagent souvent de l'information entre eux sans formalités. Par exemple, un agent de l'ASFC peut communiquer avec un membre local de la GRC chaque fois que des marchandises de contrebande sont saisies à un poste frontalier. L'ASFC et la GRC partagent de l'information entre elles sur demande et de leur propre initiative¹⁹⁸.

La liste suivante décrit certains des moyens par lesquels l'ASFC et la GRC partagent de l'information :

- l'ASFC doit assurer à la GRC l'accès à tout élément de preuve, déclaration, renseignement ou notes internes en sa possession ayant trait à la poursuite d'infractions criminelles par la GRC¹⁹⁹. En général toutefois, lorsque l'ASFC arrête une personne pour infraction criminelle, elle contrôle elle-même la preuve jusqu'au moment de la poursuite criminelle;
- sur demande, la GRC fournit à l'ASFC les éléments de preuve utiles à la poursuite d'une infraction en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* ou d'autres lois²⁰⁰;
- la GRC peut demander l'assistance de l'ASFC dans la poursuite d'infractions qui exige l'approbation préalable du procureur général du Canada²⁰¹. Par exemple, le consentement du procureur général est requis pour entamer des poursuites contre un membre du personnel des Nations Unies, des poursuites pour financement d'activités terroristes ou pour activités

terroristes qui sont survenues à l'extérieur du Canada, lorsque la personne accusée n'est pas un citoyen canadien²⁰². L'approbation est aussi requise dans le cas de poursuites pour passage de clandestins en vertu de la *LIPR*²⁰³;

- la GRC informe l'ASFC de tous les cas où des résidents permanents ou des ressortissants étrangers ont été accusés en vertu de toute loi du Parlement, de sorte que l'ASFC puisse prendre les mesures qui s'imposent²⁰⁴;
- l'ASFC informe la GRC de l'expulsion de toute personne ayant un lourd casier judiciaire au Canada ou à l'étranger. La GRC informe l'ASFC de l'extradition de tout non-citoyen du Canada²⁰⁵;
- l'ASFC peut de sa propre initiative partager avec la GRC de l'information obtenue dans le cadre d'entrevues de l'immigration et des douanes²⁰⁶. Si l'ASFC procède à une entrevue ou un examen sur la foi de l'information de l'avis de surveillance provenant de la GRC, toute l'information que l'ASFC obtient est communiquée à la GRC;
- la GRC peut communiquer à l'ASFC de l'information qui servira aux entrevues de l'immigration et des douanes, et l'ASFC peut demander des clarifications sur des points précis évoqués durant une entrevue;
- les agents de la GRC et de l'ASFC peuvent procéder ensemble à des entrevues de voyageurs, d'immigrants ou de réfugiés aux points d'entrée au Canada. L'assistance de la GRC en ce sens peut être demandée lorsque des questions liées à la sécurité nationale sont en cause²⁰⁷;
- la plupart des agents de l'ASFC peuvent extraire de l'information de certaines bases de données de la GRC. Un petit nombre d'employés de l'ASFC peuvent aussi ajouter ou modifier dans une des bases de données de la GRC l'information ayant trait aux poursuites menées par l'ASFC en vertu de la *Loi sur les douanes*²⁰⁸. L'ASFC peut seulement diffuser l'information obtenue de ces bases de données conformément aux dispositions législatives sur le partage d'information dont je discute plus haut et, dans certains cas, avec l'autorisation de la GRC;
- l'ASFC et la GRC, de concert avec CIC et le SCRS, s'emploient à mettre au point un système de transmission électronique de l'information servant à filtrer les immigrants, entre les agents de CIC outre-mer et le SCRS et la GRC au Canada. Ce système sera interconnecté avec la base de données CIC-ASFC sur l'immigration;
- la GRC et le SCRS peuvent réaliser des évaluations communes des risques. Sur demande, la GRC fournit à l'ASFC une évaluation des menaces et des risques pour le personnel de l'ASFC et le public dans le cadre des activités de l'ASFC ayant trait aux poursuites, aux enquêtes et au renvoi de particuliers²⁰⁹;

- l'ASFC recourt aux bons offices de la GRC pour transmettre de l'information aux services de police locaux;
- la GRC peut demander que l'ASFC permette à des personnes d'entrer ou de demeurer au Canada même si elles sont interdites de territoire, pour aider à des opérations policières ou à des poursuites criminelles²¹⁰;
- l'ASFC peut demander qu'une personne bénéficie du programme de protection des témoins de la GRC²¹¹;
- la GRC et l'ASFC peuvent échanger du personnel.

La GRC, le ministère de la Justice et l'ASFC travaillent aussi ensemble dans le cadre du Groupe interministériel des opérations en vue de faire enquête sur les personnes soupçonnées de crimes de guerre, d'entamer des poursuites contre elles ou de les expulser du Canada²¹².

6.6.6.2

L'ASFC et les autres organismes et ministères

En vertu de la *Loi sur le SCRS*, le SCRS est chargé de conseiller le gouvernement du Canada, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration ainsi que le ministre de la Sécurité publique sur des questions qui ont trait à la sécurité du Canada et à la citoyenneté ou à l'immigration²¹³. Le SCRS et l'ASFC coopèrent étroitement dans les régions et au niveau des administrations centrales pour s'assurer que les personnes interdites de territoire au Canada ou qui sont d'intérêt pour le SCRS soient interceptées et interrogées par l'ASFC. Des agents du SCRS sont en poste aux principaux points d'entrée pour donner des conseils sur les menaces envers la sécurité nationale dans le contexte de la législation sur l'immigration. En outre, bien que la coordination des avis de surveillance entre le SCRS et l'ASFC se fasse au niveau des administrations centrales, l'ASFC informe les représentants régionaux du SCRS lorsqu'elle fait face à une personne visée par un avis de surveillance au titre de la *LIPR* ou des douanes. L'enquêteur régional du SCRS est l'interlocuteur de première ligne. Selon la nature de l'avis de surveillance, le SCRS peut ou non participer à l'entrevue avec la personne visée.

L'ASFC et le SCRS ont aussi convenu de partager sur demande de l'information et des renseignements aux fins de l'application de la loi et des enquêtes²¹⁴, et les agents de l'ASFC peuvent recueillir de l'information pour le SCRS. Sauf en situation d'urgence, le SCRS adresse ses demandes d'information à l'administration centrale de l'ASFC, qui les transmet au bureau régional concerné. Les agents de renseignement de l'ASFC peuvent communiquer directement avec le SCRS lorsque surviennent des questions touchant la

sécurité nationale; le personnel du SCRS peut aussi mener avec les agents de l'ASFC des entrevues qui ne sont pas liées à des avis de sécurité.

L'ASFC est aussi membre du Groupe de travail interministériel sur la sûreté maritime dirigé par Transports Canada; elle affecte par ailleurs des agents aux centres des opérations de la sûreté maritime, dont il est question dans le point sur Transports Canada ci-après.

En cas de crise, l'ASFC déléguerait aussi un représentant au Centre des opérations du gouvernement, dont je discute dans le point sur SPPCC, et au Centre national des opérations de la GRC.

L'ASFC participe à diverses initiatives liées à la sécurité nationale mettant en jeu des instances tant américaines que canadiennes. La GRC est le principal partenaire de l'ASFC dans l'action conjointe Canada-États-Unis d'application de la loi à la frontière; le département de la Sécurité intérieure et la Garde côtière américaine sont ses principaux partenaires américains.

6.7

LE PARTAGE D'INFORMATION

L'ASFC est autorisée par la loi à communiquer de l'information « en matière de sécurité nationale, de défense du Canada ou de conduite des affaires internationales »²¹⁵. Selon cette disposition, l'ASFC partage de l'information avec des organismes étrangers autant que canadiens. Par ailleurs, l'information des douanes et de l'immigration est partagée selon les dispositions de la *Loi sur les douanes*, de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* ainsi que de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

- Le partage d'information des douanes, y compris des données IPV/DP, est réglementé par l'article 107 de la *Loi sur les douanes*²¹⁶. Selon la *Loi sur les douanes*, l'information sur les douanes ayant trait à la sécurité nationale ou à la défense du Canada peut être communiquée aux représentants d'autres ministères qui ont des responsabilités envers des questions liées à la sécurité nationale²¹⁷, entre autres le SCRS, le MDN, la GRC, le BCP, la CST, SPPCC, Transports Canada, la Garde côtière canadienne et Pêches et Océans Canada.
- La *Loi sur les douanes* autorise aussi la communication d'information aux fins de l'application de la loi dans diverses circonstances²¹⁸, y compris lorsqu'un agent de l'ASFC a des motifs raisonnables de croire que l'information est utile à une enquête ou une poursuite visant des infractions criminelles punissables par mise en accusation ou des infractions en matière d'importation ou d'exportation²¹⁹.

- Les responsables des douanes de l'ASFC peuvent aussi partager de l'information sur les passages transfrontaliers des personnes avec les responsables de l'immigration de l'ASFC, pour l'application ou l'exécution de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*²²⁰.

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* permet à l'ASFC de partager de l'information sur l'immigration aux fins de la sécurité nationale, de la défense du Canada et de la conduite des affaires internationales²²¹. L'ASFC peut à ces fins partager de l'information avec le SCRS, la GRC, le MAECI, le CST, SPPCC et le MDN. Les responsables de l'immigration au sein de l'ASFC peuvent aussi communiquer de l'information personnelle à la GRC, au SCRS, au CSARS ou à tout autre organisme d'enquête fédéral²²² s'il s'agit d'appliquer une loi canadienne ou de mener une enquête conformément à la loi²²³. Cette information peut aussi être partagée avec tout gouvernement provincial ou étranger ou tout organisme international aux fins de l'application de la loi ou de la conduite d'une enquête, conformément à un accord en ce sens²²⁴.

Environ 150 arrangements et accords prévoient le partage d'information sur l'immigration et la citoyenneté²²⁵. Parmi eux se trouvent des accords fédéraux-provinciaux, des accords avec des organismes et organisations non gouvernementales du Canada comme la Croix-Rouge, des arrangements avec le gouvernement des États-Unis ou d'autres pays ainsi que des arrangements avec divers transporteurs aériens en ce qui concerne le transport de personnes au Canada²²⁶. Actuellement, les plus importants accords internationaux de partage d'information concernant l'immigration sont la Déclaration d'entente mutuelle conclue entre le Canada et les États-Unis, que j'aborde au point suivant sur CIC, et l'accord Tuscan-Tipoff avec les États-Unis, dont je parle ci-après.

Selon la loi, l'ASFC partage certaines informations avec le CANAFE, l'unité du renseignement financier du Canada²²⁷. L'ASFC signale au CANAFE les importations et les exportations d'espèce ou d'instruments monétaires de plus de 10 000 \$ et le renseigne sur les saisies de fonds²²⁸. L'ASFC peut aussi communiquer de l'information supplémentaire sur les importations et exportations si elle soupçonne que cette information aiderait le CANAFE à repérer, prévenir ou empêcher le blanchiment d'argent ou le financement d'activités terroristes²²⁹. Les agents de l'ASFC communiquent aussi de l'information reçue en vertu de cette partie de la *Loi* directement à la GRC, lorsque cette information est utile à une poursuite ou une enquête en matière de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes²³⁰. La loi impose à l'ASFC de consigner par écrit les raisons de telles communications²³¹.

Le CANAFE communique de l'information à l'ASFC s'il a des motifs raisonnables de soupçonner des activités de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes, ou s'il a déterminé que l'information est utile à une infraction liée au non-paiement de taxes ou droits²³² ou à l'interdiction du territoire canadien à une personne pour des raisons de sécurité nationale, de criminalité, de participation à des crimes de guerre, de criminalité organisée, de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes²³³. Le CANAFE communique aussi de l'information à l'ASFC s'il soupçonne qu'une personne a commis une infraction de trafic ou de traite de personnes, ou a donné des indications trompeuses dans le cadre d'une demande d'immigration ou de statut de réfugié²³⁴.

Enfin, l'ASFC reçoit de l'information de CIC au pays et à l'étranger, d'agents de première ligne de l'ASFC au Canada, d'organismes locaux d'application de la loi au Canada, de sources du milieu des entreprises, de partenaires, de tuyaux anonymes et de son programme d'informateurs. L'information provenant de tuyaux anonymes et d'informateurs est soigneusement examinée.

6.7.1

Les partenaires internationaux

La plus importante relation de partage d'information de l'ASFC avec une instance étrangère est celle qu'elle a avec la Customs and Border Protection Branch du département de la Sécurité intérieure des États-Unis.

Les responsables des douanes de l'ASFC partagent de l'information avec leurs homologues des douanes américaines en vertu du protocole d'entente de 2004 sur l'échange automatisé d'avis de surveillance et l'échange d'information préalable sur les voyageurs à risque, dont il est question plus haut, ainsi que d'un traité de 1984²³⁵. S'y ajoute un protocole d'entente de 1982 sur le partage de certains renseignements douaniers, qui vise aussi les renseignements personnels, conclu entre ce qui est maintenant l'ASFC – Douanes, la GRC et la Customs and Border Agency des États-Unis²³⁶. Le commissaire à la protection de la vie privée a recommandé que l'ASFC tente d'actualiser et de renforcer ses accords de partage de renseignements personnels avec les États-Unis, notamment en créant des mécanismes pour protéger les renseignements personnels qui traversent la frontière²³⁷.

L'ASFC dispose maintenant de 15 accords d'entraide en vigueur dans le domaine des douanes, et en a presque 25 en négociation avec divers pays²³⁸. Les accords les plus souvent invoqués sont ceux avec les États-Unis, le Royaume-Uni et la France. Selon ces accords, l'ASFC partage souvent ses produits analytiques, y compris ses analyses de tendances, avec des partenaires étrangers.

Ces partenaires peuvent demander de l'aide relativement aux déplacements de personnes; à l'occasion les partenaires partageront de l'information relative à des avis de surveillance.

Dans le domaine de l'immigration, le Canada et les États-Unis partagent de l'information en vertu d'une déclaration d'entente mutuelle à l'égard du partage d'information sur l'immigration et d'un accord de 1997 sur la communication de listes de surveillance antiterroriste dont j'ai discuté dans le cadre du Centre national d'évaluation des risques, plus haut.

Le Canada a signé des protocoles d'entente visant le partage d'information relative à l'immigration avec l'Australie²³⁹, les Pays-Bas²⁴⁰, le Royaume-Uni²⁴¹, la Nouvelle-Zélande²⁴² et Hong Kong²⁴³. Cependant, ces protocoles ne sont pas tous appliqués actuellement²⁴⁴. De façon générale, ces accords permettent le partage d'information, y compris de l'information personnelle, en vue d'appliquer ou d'exécuter la législation sur l'immigration ou la citoyenneté, selon le cas.

7.

CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION CANADA

7.1

LA LÉGISLATION PERTINENTE

- *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. 1985, ch. C-29
- *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27

7.2

LE MANDAT

Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration (CIC) et l'ASFC partagent la responsabilité de gérer l'immigration et l'entrée des non-citoyens au Canada. En termes généraux, le mandat de CIC consiste à maximiser les avantages découlant de la migration et de la mobilité des personnes. CIC concentre ses efforts sur le choix, l'établissement et l'intégration des immigrants et des réfugiés au Canada. À l'égard des non-citoyens, l'ASFC s'emploie plutôt à contrôler l'application des lois et à repérer les menaces et les risques pour le Canada.

CIC et l'ASFC coopèrent étroitement, et des agents d'un des organismes exécutent à l'occasion des fonctions relevant de l'autre organisme²⁴⁵. En outre, des dossiers peuvent relever tantôt de l'un, tantôt de l'autre selon les circonstances. Par exemple, une personne peut entamer le processus d'immigration ou d'entrée comme réfugié sans être considérée comme une menace, et par

conséquent relever du mandat de CIC. Si une telle personne se voit par la suite visée par une mesure de renvoi du Canada parce qu'elle a été jugée interdite de territoire, l'ASFC assume la gestion de son dossier. Les personnes visées par une mesure d'expulsion peuvent par contre régulariser leur situation et ainsi passer de la charge de l'ASFC à celle de CIC. Même depuis la création de l'ASFC, de nombreux responsables de CIC restent désignés comme agents de la paix et ont ainsi des pouvoirs semblables à ceux d'un agent de police. CIC possède aussi un certain nombre d'agents affectés à la sécurité maritime qui s'emploient à cibler des personnes interdites de territoire et à prévenir leur entrée; ils œuvrent en coopération avec l'ASFC, les autorités portuaires et des services de police. Comme dans le cas de tous les agents de l'immigration, la *LIPR* confère aux agents de sécurité maritime le pouvoir de mettre en détention des personnes interdites de territoire, de leur refuser l'entrée au Canada et de les signaler.

7.3

LES ACTIVITÉS RELATIVES À LA SÉCURITÉ NATIONALE

CIC participe à deux grands types d'activités en matière de sécurité nationale. D'abord, le ministère filtre les personnes demandant un visa temporaire, l'autorisation d'immigrer, la citoyenneté ou le statut de réfugié, tant au Canada qu'à l'étranger. Deuxièmement, CIC réalise une évaluation des risques avant le renvoi, ainsi qu'il en est question ci-après.

Les immigrants potentiels au Canada, les demandeurs du statut de réfugié et les demandeurs d'un visa temporaire sont filtrés avant leur entrée au pays, pour déterminer leur admissibilité en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Le rôle que joue le SCRS dans le filtrage en première ligne a été évoqué plus haut. CIC assume la direction dans le filtrage relatif à la criminalité²⁴⁶, alors que c'est l'ASFC qui le fait dans les cas relatifs à la sécurité, y compris le filtrage au titre de la sécurité nationale, ou à la participation à des crimes de guerre²⁴⁷. CIC et l'ASFC coopèrent étroitement durant ce processus de filtrage²⁴⁸.

Lorsque l'ASFC a des motifs de croire qu'une personne peut être interdite de territoire au Canada, un avis de surveillance peut être établi à son nom dans la base de données partagée avec CIC²⁴⁹. Selon l'information accompagnant l'avis de surveillance et toute information recueillie durant le processus de l'immigration ou de l'octroi d'un visa, un agent de CIC chargé du dossier déterminera si l'affaire doit être renvoyée à la GRC ou au SCRS pour plus ample enquête. La GRC est informée s'il y a des soupçons de grande criminalité ou de participation à la criminalité organisée ou à des crimes de guerre²⁵⁰. Le SCRS devrait être informé de toute préoccupation quant à l'existence de menaces

envers la sécurité du Canada. La section du contre-terrorisme du réseau du renseignement de l'ASFC participe aussi au filtrage aux fins de la sécurité²⁵¹. Si au terme d'une enquête plus approfondie, la GRC ou le SCRS n'a recueilli aucune information étayant les préoccupations, il envoie son rapport à CIC. En revanche, si les préoccupations sont étayées, la GRC ou le SCRS envoie un rapport à l'ASFC et informe CIC de la situation. L'ASFC conseille alors CIC. Dans les deux cas, la décision finale sur l'admissibilité reste du ressort du responsable de l'immigration de CIC investi du pouvoir délégué pertinent. L'ASFC et la GRC ou le SCRS sont informés de la décision.

Le processus de filtrage de première ligne des demandeurs du statut de réfugié a été adopté en 2001 pour repérer et filtrer les cas pouvant poser des problèmes de sécurité parmi les demandeurs du statut de réfugié, et ce, le plus rapidement possible dans le processus d'examen²⁵². Dans le cas des personnes demandant le statut de réfugié à un point d'entrée au Canada, ce sont les agents de l'ASFC qui effectuent une entrevue de filtrage initiale; dans le cas des personnes présentant leur demande outre-mer, ce sera des agents de CIC. CIC et l'ASFC procèdent tous deux à des entrevues de filtrage au Canada. La photo et les empreintes digitales des demandeurs du statut de réfugié sont envoyées à la GRC et au SCRS, qui procèdent respectivement à une vérification des casiers judiciaires et à une vérification de sécurité²⁵³. Le programme de filtrage des demandeurs du statut de réfugié est exécuté par la Direction générale du filtrage de sécurité du SCRS, en vue de conseiller l'ASFC au plan de la sécurité. La présence de la GRC ou du SCRS peut aussi être requise lors des entrevues avec les demandeurs du statut de réfugié ou d'un visa temporaire ou permanent, en cas de préoccupations liées à la sécurité nationale²⁵⁴; leurs agents peuvent présenter des recommandations verbalement au personnel de l'immigration de CIC. Malgré la participation du SCRS et de la GRC au processus de filtrage, à la suite de l'entrevue initiale ce sont les agents de l'ASFC qui déterminent si un demandeur du statut de réfugié présent au Canada ou à un point d'entrée doit être détenu ou relâché en attendant une audience devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié²⁵⁵.

L'information sur les demandeurs d'asile obtenue durant les entrevues et le processus de filtrage pourra à l'avenir être partagée avec les États-Unis en vertu d'une annexe à la déclaration d'entente mutuelle²⁵⁶.

7.3.1

L'évaluation des risques avant le renvoi

Le personnel de CIC est responsable des évaluations des risques préalables au renvoi à l'égard de certains non-citoyens visés par une mesure d'expulsion du

Canada²⁵⁷. Dans le cadre du processus d'évaluation des risques avant le renvoi, une personne visée par un certificat de sécurité, un candidat immigrant ou un demandeur de visa ainsi qu'un réfugié jugé interdit de territoire pour des motifs liés à la sécurité nationale, à des crimes de guerre ou à la criminalité organisée²⁵⁸ peut demander au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration de le protéger de l'expulsion au motif qu'il serait exposé à un grave risque de mort, de torture, de traitement inhumain ou dégradant après son expulsion du Canada²⁵⁹. Dans les affaires de certificat de sécurité, le processus d'évaluation des risques avant le renvoi a lieu après que le ministre de la Sécurité publique et le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration ont approuvé le certificat mais avant que celui-ci ne soit examiné par un juge de la Cour fédérale²⁶⁰.

Le processus d'évaluation des risques avant le renvoi mène à une recommandation de non-exécution de la mesure d'expulsion uniquement en cas de motif impérieux de croire que les risques qu'affronteraient la personne à son retour dans son pays surpassent les risques que la personne pose pour le public canadien, la sécurité du Canada ou la nature et la gravité des actes commis par la personne²⁶¹.

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration charge un fonctionnaire de CIC d'évaluer les risques auxquels une personne serait confrontée en cas d'expulsion. La décision sur ces risques doit être prise suivant les règles de la preuve²⁶² qui, par exemple, ne permettent pas d'utiliser comme preuve des déclarations faites à l'extérieur d'un tribunal sauf dans des circonstances très particulières²⁶³. Toute l'information utilisée pour déterminer le risque de torture ou de traitement inhumain ou dégradant est dévoilée à la personne en cause²⁶⁴. Un deuxième fonctionnaire de CIC doit ensuite déterminer s'il est raisonnable de croire que la personne constitue un danger pour la sécurité nationale (la « décision de dangerosité »)²⁶⁵. À cette deuxième étape, toute l'information sur laquelle la décision est fondée ne peut être dévoilée à la personne, et le fonctionnaire de CIC peut tenir compte de toute information – même d'information qui ne serait pas admissible en preuve devant un tribunal²⁶⁶. Ensuite, la personne visée par le certificat de sécurité a la possibilité de présenter des observations sur l'évaluation des risques et la décision de dangerosité²⁶⁷. Enfin, un dernier haut responsable de CIC soupèse les risques de torture auxquels la personne est exposée et les risques qu'elle pose pour le Canada, puis décide si la personne doit être protégée contre l'expulsion²⁶⁸. La légalité de cette décision est examinée par un juge de la Cour fédérale²⁶⁹.

Une personne visée par un certificat de sécurité mais à l'égard de laquelle les mesures d'expulsion ont été suspendues reste interdite de territoire au Canada. Par conséquent, elle peut être détenue dans un centre de détention de

l'immigration jusqu'à ce qu'elle ne soit plus exposée à un risque grave de torture ou de traitement inhumain ou dégradant, ou jusqu'à ce qu'un juge de la Cour fédérale n'ordonne sa libération lors d'un contrôle des motifs de détention parce qu'il est convaincu qu'elle ne pose pas un danger pour la sécurité nationale ou la sécurité d'aucune personne. CIC reconsidère aussi la situation si les conditions évoluent dans le pays de la personne en cause²⁷⁰.

7.4

LE RÔLE EN MATIÈRE DE PARTAGE DE L'INFORMATION

L'analyse des renseignements ne relève plus du mandat de CIC; il s'agit maintenant d'une fonction de l'ASFC. Cependant, CIC recueille et partage des renseignements et informations avec d'autres parties au Canada et à l'étranger²⁷¹.

La relation de partage d'information la plus proche qu'entretienne CIC est avec l'ASFC. CIC transmet de l'information, des données et des renseignements bruts à l'ASFC, et reçoit de l'ASFC de l'information et des produits de renseignement. L'information fournie par CIC pour la base de données commune ASFC-CIC est examinée plus haut dans le point traitant de l'ASFC. CIC a par ailleurs conclu des accords de partage d'information avec la GRC et le SCRS²⁷², mais ils sont en voie de renégociation à la suite de la création de l'ASFC. CIC et la GRC continuent néanmoins de coopérer entre eux et de coordonner leurs activités dans le cadre de comités mixtes régionaux²⁷³.

Un des plus importants accords internationaux de partage d'information sur l'immigration est la déclaration d'entente mutuelle de 2003 entre le Canada et les États-Unis. Cette déclaration crée un mécanisme pour l'échange d'une vaste gamme d'informations personnelles entre les autorités de l'immigration dans des cas particuliers, aux fins de la déclaration²⁷⁴. Un des buts de la déclaration consiste à mettre en commun l'information sur les personnes qui peuvent poser un risque pour la sécurité nationale dans un pays ou l'autre²⁷⁵. L'information peut être communiquée en réponse à une demande ou sur l'initiative du Canada ou des États-Unis²⁷⁶. La déclaration prévoit que les demandes d'information devraient normalement être présentées par écrit ou confirmées par écrit aussitôt que possible²⁷⁷. Au Canada, CIC et l'ASFC partagent tous deux de l'information en vertu de cet accord. L'accord définit un mécanisme pour le partage d'information, tandis que les lois et accords préexistants du Canada et des États-Unis déterminent quelle information peut être partagée. L'information sur les résidents permanents peut être partagée par CIC à des fins compatibles avec la *LIPR*, sous réserve de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et

de la *Charte canadienne des droits et libertés*²⁷⁸. Par exemple, les types suivants d'information peuvent être partagés :

- empreintes digitales et données biométriques;
- antécédents professionnels;
- situation de famille et composition de la famille;
- études;
- numéros de téléphone;
- documents présentés à l'appui d'une demande d'immigration;
- renseignements pertinents en matière de criminalité et de sécurité;
- toute autre information liée à la demande et compatible avec les fins de la déclaration d'entente²⁷⁹.

Bien que la déclaration d'entente comprenne des garanties en matière de confidentialité, l'information peut être relayée sans l'autorisation écrite de l'organisme source à un certain nombre d'entités précises aux fins de citoyenneté, d'immigration ou de fonctions « de gestion de la frontière »²⁸⁰. Figurent parmi ces entités le FBI, la CIA et le département de la Défense aux États-Unis, ainsi que la GRC, le SCRS, le MAECI et le MDN au Canada²⁸¹. L'information peut aussi être partagée à tout organisme de surveillance ou d'examen pertinent²⁸². Une fois que l'information sur une personne a été partagée, il revient au destinataire de l'information de s'assurer qu'elle n'a pas été modifiée ou corrigée avant d'y faire suite²⁸³.

Une annexe à la déclaration permet le partage d'information automatisé et systématique au sujet des demandeurs du statut de réfugié²⁸⁴. Au moment d'écrire ces lignes, l'annexe n'avait pas encore été mise en œuvre. Selon ses termes, le Canada et les États-Unis compareront systématiquement les données de base sur l'identité ou les données biométriques (par exemple, les empreintes digitales) de façon à repérer les demandeurs du statut de réfugié qui ont déjà communiqué avec les autorités de l'un ou l'autre pays. Si c'est le cas, toute l'information relative à la demande du statut de réfugié, y compris l'information sur des questions de criminalité ou de sécurité, sera partagée. Dans le cas contraire, les données qui ne sont pas appariées seront supprimées²⁸⁵. Lorsqu'elle entrera en vigueur, l'annexe permettra au destinataire de l'information de la relayer à d'autres instances de son gouvernement en vue de trancher ou d'examiner les demandes du statut de réfugié²⁸⁶. L'information sur les citoyens ou sur les apatrides résidents habituels d'un ou l'autre pays qui demandent le statut de réfugié dans l'autre pays ne sera pas communiquée²⁸⁷. L'autorisation écrite du gouvernement source sera nécessaire avant que

l'information puisse être communiquée à d'autres gouvernements étrangers ou à des organisations internationales²⁸⁸.

Le Canada et les États-Unis ont aussi conclu deux autres accords de partage d'information : l'accord Tuscan-Tipoff de 1997 prévoit le partage de données en vue d'empêcher que des terroristes n'entrent en Amérique du Nord²⁸⁹; un accord plus récent traite de l'envoi de demandeurs du statut de réfugié vers un pays tiers sûr²⁹⁰.

Les directives de CIC sur le partage de l'information en vertu de la déclaration d'entente précisent que « les agents désignés pour communiquer les renseignements doivent veiller à ce que l'information fournie ne soit pas susceptible d'entraîner un danger pour quiconque ou de causer une injustice grave »²⁹¹. Les agents sont aussi appelés à s'assurer que seule l'information pertinente et nécessaire est communiquée, et on leur rappelle qu'ils peuvent rattacher des conditions à l'information communiquée²⁹². De la même façon, les agents ont instruction de consigner tout partage d'information en vertu de l'accord et d'informer les entités américaines concernées lorsque de l'information qu'ils ont reçue a été mise à jour ou corrigée²⁹³.

8. TRANSPORTS CANADA

8.1 LA LÉGISLATION PERTINENTE

Transports Canada œuvre en vertu de diverses lois. Parmi les plus importantes on trouve celles-ci :

- *Loi maritime du Canada*, L.C. 1998, ch. 10
- *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien*, L.C. 2002, ch. 9, art. 2
- *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. 1985, ch. A-2
- *Loi sur la marine marchande du Canada*, L.R.C. 1985, ch. S-9
- *Loi sur le ministère des Transports*, L.R.C. 1985, ch. T-18
- *Loi sur la protection des eaux navigables*, L.R.C. 1985, ch. N-22
- *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles*, L.C. 1993, ch. 16
- *Loi sur la sécurité ferroviaire*, L.R.C. 1985, ch. 32 (4^e suppl.)
- *Loi sur la sécurité publique*, L.C. 2004, ch. 15
- *Loi sur la sûreté du transport maritime*, L.C. 1995, ch. 40
- *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, L.C. 1992, ch. 34

8.2

LE MANDAT

Transports Canada a la responsabilité de veiller sur le réseau de transport du Canada, y compris le transport aérien, ferroviaire, routier et maritime. Le ministère ne régit pas les services municipaux de transport en commun, mais il joue un rôle de pointe dans les questions de sécurité nationale qui touchent ce domaine. Transports Canada établit la politique et effectue les inspections visant la sécurité des transports aériens, terrestres et maritimes et de leur infrastructure²⁹⁴. À ce titre, il est appelé à fixer les normes de sécurité pour les aéroports, les transports terrestres, les navires (y compris les cargos), les ports et les installations maritimes. Les inspecteurs contrôlent l'observation de la législation et des politiques qui s'appliquent aux transporteurs.

Transports Canada dispose d'un service spécialisé qui reçoit des renseignements et de l'information sur la sécurité des transports du SCRS, du CST, du service du renseignement du MDN, de CIC, de l'ASFC, de la GRC, d'Environnement Canada et de la Garde côtière. Cette information est analysée pour y repérer les menaces envers l'infrastructure des transports du Canada. Transports Canada peut ensuite informer les fournisseurs de transport fédéraux, provinciaux, municipaux et privés de menaces crédibles envers la sécurité nationale ayant trait aux transports, pourvu que l'organisme qui a renseigné Transports Canada y consente²⁹⁵.

8.3

LE SERVICE DES RENSEIGNEMENTS DE TRANSPORTS CANADA

L'analyse des renseignements qu'accomplit le ministère se fait à Ottawa par un groupe de quelque 15 personnes. Cinquante autres personnes traitent les autorisations de sécurité nécessaires aux travailleurs ayant accès aux zones contrôlées dans les aéroports²⁹⁶.

La GRC, le SCRS, le CST, le MDN, le BCP, le MAECI, le CIEM, l'ASFC et d'autres instances fédérales recueillant des renseignements partagent souvent des rapports de renseignements avec Transports Canada. Le ministère reçoit par exemple le bulletin d'information du service de protection de l'aviation civile de la GRC. La GRC transmet aussi par écrit à Transports Canada des évaluations des menaces lorsqu'elle a des indications précises d'un risque potentiel touchant Transports Canada. Certains rapports de renseignements peuvent contenir des données personnelles, selon la question en jeu.

Le ministère peut aussi demander des renseignements en vue de vérifier la crédibilité ou la fiabilité de renseignements antérieurs sur une menace. Ces renseignements peuvent aussi, toujours selon la question en jeu, comprendre

des données personnelles. Par exemple, Transports Canada peut recevoir des renseignements concernant un passager inscrit sur la liste américaine de personnes jugées inadmissibles à prendre l'avion qui survole l'espace aérien canadien, et que les États-Unis ont jugé constituer une menace pour la sécurité de l'aviation. En général, la GRC transmet par écrit des évaluations des menaces lorsqu'elle dispose de renseignements précis sur une possible menace. Transports Canada évalue ensuite l'information pour déterminer si elle est liée à la sécurité des transports. La majorité des renseignements que le ministère reçoit de la GRC a trait aux habilitations de sécurité des employés travaillant dans les zones contrôlées ou délicates des aéroports. Le ministère reçoit aussi de la Garde côtière de l'information sur le trafic de navires commerciaux, et elle l'évalue dans la perspective du renseignement.

Transports Canada produit des rapports classifiés et non classifiés sur la sécurité des transports. Au sein du ministère, les renseignements servent à étayer des programmes ministériels et des interventions opérationnelles. Ces rapports fournissent une évaluation de menaces ou enjeux précis relatifs à la sécurité des transports. Par exemple, un rapport peut porter sur les méthodes utilisées par les terroristes pour contourner les mesures de sécurité. Des informations personnelles sur les personnes soupçonnées de terrorisme peuvent y figurer s'il y a lieu, mais la plupart des rapports ne contiennent en général pas d'information personnelle. Transports Canada utilise ces renseignements dans l'élaboration des politiques et la prise de décisions. Le ministère peut aussi transmettre à la GRC de l'information obtenue grâce à ses inspections, mais seulement lorsque cette information est immédiatement utile pour l'application de la loi.

8.4

LES INITIATIVES VISANT LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS

Transports Canada est investi d'importantes responsabilités pour ce qui est d'intégrer aux fins de la sécurité des transports les capacités de divers ministères relatives à la sécurité nationale. Parmi ses initiatives en ce sens figurent les éléments suivants :

- diriger le Groupe de travail interministériel sur la sûreté maritime, qui réunit 16 ministères et organismes²⁹⁷ et comporte un sous-groupe de travail qui examine les questions juridiques entourant le partage d'information sur la sécurité maritime, en particulier le partage d'information par les COSM;
- diriger la création d'un système sécurisé d'information visant à faciliter le partage d'informations sur la sécurité maritime (Système de gestion des renseignements et d'échange de données maritimes – SGREDM) avec les COSM²⁹⁸;

- diriger le groupe de travail interministériel sur la sécurité de l'aviation, qui comprend des représentants de la GRC, du SCRS et de l'ASFC;
- créer des programmes conçus pour rehausser le contrôle des voyageurs aériens;
- diriger le groupe interministériel d'évaluation des risques pour la sécurité des chemins de fer, de concert avec des représentants de la GRC, des Forces canadiennes, du SCRS, de l'ASFC, du CST et du MAECI;
- diriger une variété d'initiatives sur la sécurité des cargaisons.

J'examine ci-après certaines des principales initiatives de Transports Canada en matière de sécurité.

8.4.1

La sécurité maritime

8.4.1.1

Les centres des opérations de la sûreté maritime

Les centres des opérations de la sûreté maritime (COSM) ont pour rôle de déceler et d'évaluer les menaces envers la sûreté maritime et d'y réagir. Transports Canada, le MDN et les FC, l'ASFC, la GRC, le ministère des Pêches et des Océans et la Garde côtière canadienne y délèguent des représentants²⁹⁹. Les COSM recueillent et analysent de l'information et des renseignements bruts relevant en grande partie de la vigilance dans le secteur maritime³⁰⁰. On prévoit que les COSM partageront uniquement des produits de renseignements finis avec d'autres organismes du gouvernement canadien, bien qu'ils ne l'aient pas encore fait. Ces renseignements seront probablement partagés à la fois en offre active et sur demande; ainsi, certains produits de renseignements seront régulièrement mis à la disposition des organismes qui ont besoin de cette information, tandis que des produits sur mesure pourront être créés dans des cas précis ou en réponse à des demandes de renseignements. Les renseignements seront partagés avec toutes les organisations participantes, d'autres organismes gouvernementaux ayant besoin de l'information, les EIPF et les EISN³⁰¹. Les COSM pourront partager des données personnelles conformément aux lois pertinentes. Cependant, le MDN indique que règle générale, les organismes participant à un COSM n'auront pas besoin des données personnelles détenues par d'autres organisations.

Bien que la planification globale et la création des COSM relèvent d'une initiative de Transports Canada, la Marine canadienne dirige les activités des COSM à Halifax (Nouvelle-Écosse) et Esquimalt (Colombie-Britannique)³⁰². La

GRC dirige quant à elle un troisième COSM provisoire, sur le réseau Grands Lacs-Voie maritime du Saint-Laurent, qui regroupe présentement uniquement des représentants de la GRC et du MDN³⁰³. Les COSM ont accès au Centre des opérations du gouvernement, à Ottawa, ainsi qu'aux réseaux des Services de communications et de trafic maritimes de la Garde côtière³⁰⁴. Cependant, comme dans le cas du CIEM, chaque ministère participant aura accès uniquement à ses propres bases de données.

Dans un COSM, le rôle du représentant de la Garde côtière consiste à améliorer la vigilance dans le secteur maritime en recueillant des données maritimes qui seront analysées et utilisées par les partenaires au sein du COSM. Cette information comprend des données actuelles sur les conditions météorologiques et géographiques ainsi que des comptes rendus en temps réel fournis par le personnel de navires de la Garde côtière effectuant de la surveillance, de la reconnaissance ou d'autres activités routinières relatives au trafic des navires commerciaux et des embarcations de plaisance. En outre, les représentants de la Garde côtière au sein d'un COSM entretiennent des liens avec les autres ressources de la Garde côtière sur le terrain de façon à signaler ou à aider à confirmer des événements qui peuvent avoir des implications pour la sécurité nationale, et à appuyer les activités du COSM en matière d'analyse des renseignements.

8.4.1.2

Le Système de gestion des renseignements et d'échange de données maritimes

En 2003, le Groupe de travail interministériel sur la sûreté maritime a parrainé une étude sur le Système de gestion des renseignements et d'échange de données maritimes (SGREDM). La conclusion en a été que les divers ministères et organismes participant à la sécurité maritime n'avaient pas l'infrastructure d'information nécessaire pour regrouper l'information liée à la sécurité. Le SGREDM, qui n'est pas encore en service, intégrera divers ministères et organismes (mais pas le SCRS³⁰⁵) dans un réseau étendu. Il utilisera l'information de systèmes existants du gouvernement en vue de créer un bilan plus complet de la situation maritime, de faciliter une action coordonnée et de signaler aux ministères concernés des cibles qui pourraient les intéresser³⁰⁶.

8.4.2

La sécurité de l'aviation

8.4.2.1

La vérification de sécurité

Transports Canada se charge aussi des autorisations de sécurité nécessaires aux employés des aéroports qui doivent avoir accès aux zones réglementées ou sensibles³⁰⁷. La GRC ou le SCRS effectuent la collecte d'information, mais toute décision d'accorder ou de refuser l'autorisation relève du ministère des Transports³⁰⁸. Celui-ci prépare aussi un système d'autorisation pour les travailleurs des ports et des chemins de fer, ainsi qu'un programme de vérification des antécédents pour les camionneurs qui traversent la frontière Canada-États-Unis en transportant des marchandises dangereuses, lequel sera reconnu dans les deux pays³⁰⁹. La plupart des interactions entre la GRC et Transports Canada concernent ces autorisations de sécurité.

8.4.2.2

Le contrôle des passagers aériens

En ce qui concerne la partie de son mandat visant les transports aériens, Transports Canada est en voie de dresser une liste de personnes jugées inadmissibles à prendre l'avion (liste dite de protection des passagers), de concert avec des organismes relevant de SPPCC dont le SCRS, la GRC et l'ASFC³¹⁰. La liste comprendra les noms de personnes dont le ministre des Transports estime qu'elles posent « un danger immédiat pour la sûreté de l'aviation »³¹¹. Les personnes dont les noms figurent sur la liste ne se verront pas nécessairement interdire l'embarquement à bord d'un avion; cependant, elles peuvent être assujetties à un examen et à un interrogatoire plus approfondis avant l'embarquement. Les organismes canadiens de renseignement de sécurité ou d'application de la loi ainsi que des organismes étrangers, comme la Transportation Security Administration des États-Unis, peuvent demander qu'une personne soit inscrite sur la liste. Une telle proposition sera examinée par Transports Canada, qui formulera une recommandation à l'intention du ministre. Dans le cas des demandes d'organismes étrangers, la GRC et le SCRS seront appelés à donner leur avis. Les transporteurs aériens pourront vérifier si leurs passagers sont inscrits sur cette liste et, le cas échéant, leur interdire l'embarquement. La liste, qui devrait être en place en 2006, comportera un mécanisme de reconsidération³¹².

Aux fins de la sûreté des transports, Transports Canada peut aussi demander aux transporteurs aériens des données IPV/DP³¹³ sur des passagers en

particulier ou tous les passagers d'un vol donné – y compris le nom, la nationalité, le numéro de passeport, les dates du voyage, le nombre de pièces de bagage enregistrées, le siège affecté, l'itinéraire, le mode de paiement et d'autres données sur la réservation³¹⁴. La *Loi sur l'aéronautique* permet à Transports Canada de partager cette information, uniquement aux fins de la sûreté des transports, avec le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, le ministre de la Sécurité publique, le président et chef de la direction de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) et les employés désignés du SCRS et de la GRC. La loi permet aussi au ministre de la Sécurité publique, au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et au président et chef de la direction de l'ACSTA de partager l'information avec des employés de l'ASFC, de CIC et de l'ACSTA. L'information communiquée aux responsables désignés du SCRS ou de la GRC peut être relayée de la même façon que l'information décrite ci-après³¹⁵.

En vertu de la *Loi sur l'aéronautique* et de concert avec le ministre de la Sécurité publique, Transports Canada est en voie de créer un système qui permettra aux responsables désignés de la GRC et du SCRS de recevoir et d'analyser les données sur les passagers et de chercher les correspondances dans les bases de données de la GRC et du SCRS³¹⁶ ou d'autres informations dont ils disposent, et ce, sans mandat³¹⁷. Une fois que les dispositions législatives pertinentes entreront en vigueur³¹⁸, le personnel désigné du SCRS pourra transmettre les données IPV/DP au sein du SCRS ou à d'autres organismes aux fins de la sécurité nationale et de la sûreté des transports. L'information divulguée au sein du SCRS pourrait par la suite être partagée avec des organismes canadiens avec lesquels le SCRS a conclu des accords de partage des renseignements ou avec des organismes étrangers dans le cadre d'une enquête³¹⁹. Lorsque les membres du personnel du SCRS partageront cette information, au sein du SCRS ou à l'extérieur, ils seront tenus par la *Loi sur le SCRS* de le consigner par écrit, en même temps que les raisons pour lesquelles ils l'ont fait – pour faciliter l'examen par le CSARS ou l'inspecteur général du SCRS³²⁰.

Le personnel désigné de la GRC pourra partager les données sur les passagers aux fins de la sûreté des transports³²¹. Par exemple, la GRC pourrait utiliser cette information pour affecter des agents de sécurité à bord des avions (communément appelés shérifs de l'air) à des vols précis ou pour arrêter des personnes avant qu'elles ne s'embarquent³²². Le personnel désigné de la GRC pourra aussi partager cette information aux fins de l'exécution de mandats d'arrêt, dans le cas d'infractions punissables par mise en accusation d'une peine de cinq ans d'emprisonnement ou plus qui sont précisées dans la réglementation

proposée³²³ et aux fins de l'exécution de mandats d'arrêt en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* ou de la *Loi sur l'extradition*³²⁴.

Ces mesures législatives visent à garantir que le SCRS et la GRC reçoivent régulièrement toute l'information sur les passagers de tous les vols internationaux et intérieurs à destination ou au départ du Canada³²⁵. En outre, Transports Canada envisage de mettre en place à l'avenir un système d'évaluation automatisé des passagers.

Les dispositions de la *Loi sur l'aéronautique* permettant la création de la liste de personnes jugées inadmissibles à prendre l'avion ainsi que le partage particulier ou systématique de données sur les passagers entre Transports Canada, la GRC et le SCRS ont été intégrées à la *Loi de 2002 sur la sécurité publique*³²⁶, dont j'ai traité en plus ample détail au chapitre III.

9. L'ADMINISTRATION CANADIENNE DE LA SÛRETÉ DU TRANSPORT AÉRIEN

9.1 LA LÉGISLATION PERTINENTE

- *Loi sur l'administration canadienne de la sûreté du transport aérien*, L.C. 2002, ch. 9
- *Loi sur l'aéronautique*, R.S.C. 1985, c. A-2

9.2 LE MANDAT

L'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) est une société d'État que le gouvernement du Canada a créée dans le cadre de sa réaction aux attentats terroristes survenus aux États-Unis en 2001. L'ACSTA rend des comptes au Parlement par l'entremise du ministre des Transports³²⁷. L'organisme a débuté ses activités le 1^{er} avril 2003 et est chargé d'un mandat très précis³²⁸ :

- le contrôle préembarquement des passagers aériens et de leurs effets personnels;
- l'achat, installation, exploitation et entretien de systèmes de détection d'explosifs aux aéroports désignés³²⁹;
- le versement de fonds à la GRC au titre du Programme canadien de protection des transporteurs aériens, qui place des agents armés de la GRC

- à bord de certains vols désignés par le ministre des Transports et de tous les vols à destination de l'aéroport national Reagan à Washington;
- la mise en place d'une carte d'identité améliorée pour contrôler l'accès des non-passagers aux zones réglementées des grands aéroports canadiens. La nouvelle carte comprend des identificateurs biométriques tels qu'empreintes digitales et lecture de l'iris;
 - le contrôle aléatoire des non-passagers qui entrent dans des zones réglementées aux principaux aéroports (par exemple les membres des équipages de vol, les employés des commerces se trouvant dans la zone et les bagagistes);
 - le versement de contributions au coût financier des services policiers rehaussés aux aéroports³³⁰.

L'ACSTA met au point des formalités pour le filtrage aux aéroports et assure la formation du personnel qui l'effectue³³¹. Les employés effectuant le filtrage travaillent pour des entreprises privées (fournisseurs de services de contrôle) dont l'ACSTA retient les services³³². Le mandat de l'ACSTA vise des objets plutôt que les voyageurs : l'organisme se préoccupe des articles que les passagers tentent d'apporter à bord d'un avion³³³. Cependant, le président et chef de la direction de l'ACSTA peut recevoir de l'information de Transports Canada au sujet de personnes en particulier à bord d'un vol en particulier en cas de menace immédiate³³⁴. L'ACSTA est aussi chargée de contrôler et vérifier l'identité des non-passagers qui ont accès aux zones réglementées des aéroports désignés.

Tous les passagers aériens doivent se soumettre à une fouille avant de s'embarquer à bord d'un avion, mais les préposés au contrôle de l'ACSTA n'ont pas les pouvoirs d'arrestation ou de détention de la police³³⁵. Les préposés de l'ACSTA ont le même pouvoir que toute personne privée d'arrêter une personne qu'ils trouvent en train de commettre un acte criminel ou dont ils ont des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis une infraction criminelle, ou qui cherche à échapper à la police ou à une autre autorité³³⁶. En cas d'une telle arrestation, le préposé de l'ACSTA doit aussitôt livrer la personne arrêtée à un agent de police ou autre personne autorisée³³⁷. Dans la pratique, des agents de police recueilleront toutes les informations personnelles d'une personne arrêtée par un préposé de l'ACSTA. Par ailleurs, les préposés de l'ACSTA reçoivent instruction de ne pas fouiller des personnes en particulier pour le compte de la police.

L'ACSTA n'a aucune responsabilité en matière de contrôle du fret aérien ou du courrier aérien.

Comme son mandat a trait au contrôle d'objets interdits plutôt que de personnes interdites, l'organisme ne recueille habituellement pas d'information

personnelle sur les passagers aériens. Cependant, il conserverait les coordonnées d'une personne si des traces d'explosifs étaient décelées sur ses bagages ou autres effets. L'ACSTA recueille toutefois de l'information personnelle dans le cadre de sa responsabilité de contrôler les non-passagers ayant accès aux zones réglementées des aéroports et de leur délivrer une carte d'identité biométrique.

L'ACSTA reçoit des renseignements de Transports Canada. L'information sous-jacente peut provenir d'organismes comme le SCRS, le BCP, le CIEM ou l'ASFC. Au besoin, l'ACSTA rédige un bulletin contenant des éléments choisis et pertinents d'information et le diffuse aux fournisseurs de services et préposés au contrôle. L'ACSTA recevrait normalement de l'information sur des menaces peu précises et non de l'information sur une personne donnée. Il reviendrait à la GRC ou au service de police local de traiter d'une personne particulière désignée comme étant une menace. Le ministre des Transports (ou son délégué) peut communiquer de l'information personnelle sur les passagers aériens au premier dirigeant de l'ACSTA, si c'est nécessaire aux fins de la sûreté des transports³³⁸. En mars 2006, ce pouvoir n'avait pas encore été utilisé.

10. LA GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE

10.1 LA LÉGISLATION PERTINENTE

- *Loi sur la marine marchande du Canada*, L.R.C. 1985, ch. S-9
- *Loi sur les océans*, L.C. 1996, ch. 31
- *Règlement sur les zones de services de trafic maritime*, DORS / 1989-98

10.2 LE MANDAT

La Garde côtière canadienne est l'organisme civil de sécurité maritime au Canada; elle est aussi le propriétaire et l'exploitant de la flotte de navires civils du gouvernement fédéral. La Garde côtière est une organisation décentralisée qui a été désignée comme organisme de service spécial au sein du ministère des Pêches et des Océans; elle rend compte au Parlement par l'entremise de ce ministre. La Garde côtière administre ses propres programmes et appuie des programmes offerts par le ministère des Pêches et des Océans ainsi que d'autres ministères. Elle a la responsabilité des recherches et sauvetages maritimes, des services de communications et de trafic maritimes, du déglaçage des voies navigables, des interventions en cas de pollution maritime, des aides à la

navigation dans les eaux canadiennes et de l'entretien des chenaux de navigation³³⁹. En outre, la Garde côtière est souvent appelée à apporter son expertise et son aide en cas d'urgence nationale. Au contraire des membres de la Garde côtière américaine, les membres de la Garde côtière canadienne ne sont pas armés et ne sont pas investis de pouvoirs de police en matière d'application de la loi³⁴⁰.

Transports Canada et le ministère de la Défense nationale sont les ministères fédéraux responsables de la sécurité maritime à l'échelle nationale; la Garde côtière joue un rôle de soutien³⁴¹. Néanmoins, la GRC et la Garde côtière s'emploient à mieux intégrer leurs interventions et la coordination de leurs activités sur l'eau, et la Garde côtière participe à des initiatives nationales intégrées en matière de renseignements de sécurité. Relativement à la sécurité nationale, on peut dire que l'appui assuré par la Garde côtière a trait à des activités de soutien à la vigilance dans le secteur maritime ou à des activités de soutien aux opérations sur l'eau. La plus grande partie de l'information communiquée par la Garde côtière aux ministères et organismes canadiens appartient au domaine public; cependant, sur avis de ses conseillers juridiques, la Garde côtière y rattache les réserves voulues à la divulgation.

10.3

LES OPÉRATIONS SUR L'EAU À L'APPUI DE LA SÉCURITÉ NATIONALE

La politique de sécurité nationale adopte le principe d'un périmètre sécurisé entourant l'Amérique du Nord. Par conséquent, le rôle de la flotte de la Garde côtière canadienne en tant que plate-forme sur l'eau et source d'appui en personnel au milieu canadien de la sécurité est mis en valeur. Le rôle de la Garde côtière comprend les éléments suivants :

- fournir une capacité de recherche et sauvetage et d'intervention face à une catastrophe en cas d'urgence maritime touchant la sécurité nationale. Les bâtiments de la Garde côtière servent aussi à transporter les groupes tactiques d'intervention de la GRC et les équipes de la FOI 2 (Deuxième Force opérationnelle interarmées) des Forces canadiennes intervenant dans des urgences maritimes³⁴²;
- participer au Groupe de travail interministériel sur la sûreté maritime dirigé par Transports Canada;
- dans le cadre de son partenariat avec la GRC visant le programme d'application de la loi dans le réseau Grands Lacs-Voie maritime du Saint-Laurent³⁴³, fournir à la GRC des navires qui serviront de plate-forme à ses agents dans l'exécution de patrouilles aux fins de la sécurité nationale et de l'application de la loi³⁴⁴;

- participer à l'initiative du MDN sur la sécurité des communications au sein de la flotte, qui munira l'importante flotte de bâtiments de la Garde côtière de moyens de communication sécurisés et d'équipement de contrôle et de commandement. Les navires de la Garde côtière ainsi équipés pourront dès lors être intégrés au domaine du commandement et du contrôle du MDN;
- appuyer les Forces canadiennes, la GRC, l'ASFC, Transports Canada, Environnement Canada, Gestion des pêches (Pêches et Océans Canada) et Santé Canada dans leurs opérations sur l'eau, en participant directement ou indirectement face à des incidents survenus sur l'eau et touchant la sécurité nationale;
- recueillir et classer les données sur le trafic maritime en ce qui concerne les navires dans les eaux canadiennes, en exploitant des systèmes de radar et de communications maritimes et en contrôlant le trafic maritime au moyen du programme des Services de communications et de trafic maritimes (SCTM). Ce programme suit certains types de navires dans les eaux canadiennes³⁴⁵, dirige la circulation maritime dans les voies navigables congestionnées, assure l'écoute des appels de détresse et y répond, contrôle les navires ayant l'intention d'entrer dans les eaux canadiennes et relaie la correspondance commerciale et privée depuis ces navires³⁴⁶. Transports Canada et le MDN négocient actuellement avec la Garde côtière l'accès au système de ses SCTM. Ceux-ci soutiennent les activités de Transports Canada relatives à la sécurité nationale grâce à un accord selon lequel les agents des SCTM de la Garde côtière reçoivent des navires voulant entrer dans les eaux canadiennes, avant leur arrivée, l'information requise par Transports Canada. Cette information est communiquée à la Garde côtière 96 heures avant l'arrivée du navire en eaux canadiennes, vérifiée par la Garde côtière, puis transmise à Transports Canada – Sécurité maritime aux fins d'évaluation dans la perspective des renseignements;
- communiquer des données sur le trafic maritime à d'autres organismes canadiens du renseignement, par l'entremise des centres des opérations de la sûreté maritime (COSM), dont il est question dans le point de ce chapitre consacré à Transports Canada, et sur demande à la GRC, au MDN ou aux FC, à Transports Canada et à l'ASFC. Grâce aux COSM, la Garde côtière fournira aux opérations menées par des EIPF des données et une analyse relatives à la vigilance dans le secteur maritime. Sur demande, la Garde côtière fournit à d'autres organismes fédéraux de l'information sur un navire en particulier. La plus grande partie des données sur le trafic maritime sont publiques et accessibles sur Internet;

- à la demande de la GRC, fournir les navires et membres d'équipage nécessaires pour appuyer les EIPF, en vue d'intercepter le trafic illégal de personnes et de biens. Plus rarement, la Garde côtière pourrait appuyer les EISN dans des opérations maritimes liées à la sécurité nationale. La Garde côtière indique qu'il est très rare qu'elle offre un appui aux EIPF ou aux EISN, ne jouant pas de rôle important dans aucune de ces équipes intégrées.

Bien qu'elles ne relèvent pas d'un programme de la Garde côtière, les données recueillies par les vols de surveillance aérienne effectués par le Secteur de la gestion des pêches de la Direction de la conservation et de la protection du ministère des Pêches et des Océans, constituent pour le MDN des données de surveillance sur l'activité des navires au large des côtes de l'Atlantique et du Pacifique. L'information provenant de ces vols comprend un relevé des observations avec type du navire, position, identification et photos. Les données sont utiles pour assurer le déploiement efficace d'autres ressources comme les navires militaires et les bâtiments de la Garde côtière.

11. LE CENTRE D'ANALYSE DES OPÉRATIONS ET DÉCLARATIONS FINANCIÈRES DU CANADA

11.1 LA LÉGISLATION PERTINENTE

- *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17
- *Règlement sur la déclaration des opérations douteuses – recyclage des produits de la criminalité et financement des activités terroristes*, DORS/2001-317
- *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, DORS/2002-184

11.2 LE MANDAT

Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) recueille, analyse et communique de l'information sur les transactions financières suspectes ou autres transactions financières désignées effectuées au Canada. Il a pour fonction principale d'appuyer les enquêtes relevant de

l'application de la loi et du renseignement de sécurité sur le financement d'activités terroristes et le blanchiment d'argent. L'aspect du mandat du CANAFE concernant le financement d'activités terroristes a été créé par la *Loi antiterroriste*³⁴⁷ dont j'ai discuté en plus ample détail au chapitre III. Le CANAFE relève du ministre des Finances³⁴⁸ et est indépendant des instances d'application de la loi, du SCRS et des autres organismes auxquels il est autorisé à communiquer de l'information³⁴⁹. La protection des données personnelles est expressément comprise dans son mandat³⁵⁰.

Le CANAFE peut recevoir de l'information de toute source, bien qu'il ait tendance à en recueillir au moyen de cinq sources principales : les autres ministères et organismes fédéraux; des unités étrangères de renseignement; les déclarations du secteur privé; les déclarations de l'ASFC; et les inspections des entités déclarantes³⁵¹.

La GRC (y compris la Section des opérations de la sécurité nationale) et d'autres services de police municipaux ou provinciaux, le SCRS, le CST, le CIEM, l'ASFC, l'ARC, le MAECI et le CSARS peuvent communiquer au CANAFE, de leur propre chef, de l'information sur des opérations qu'on croit relever du blanchiment d'argent et du financement d'activités terroristes³⁵². Le CANAFE ne peut toutefois pas demander d'informations précises à ces organismes. Les unités étrangères de renseignement peuvent aussi fournir de l'information sur les transactions douteuses³⁵³. Elles peuvent fournir de l'information de leur propre chef ou à la demande du CANAFE.

La plus grande partie de l'information du CANAFE provient des déclarations du secteur privé. Toute entreprise fournissant des services financiers, dont les banques, les maisons de courtage, les courtiers en immeubles et les entreprises faisant des remises de fonds qui envoient de l'argent à l'étranger, doivent transmettre au CANAFE des déclarations sur les transactions appartenant à une ou l'autre des catégories suivantes :

- les transactions en espèces de 10 000 \$ ou plus, sauf les retraits;
- les télévirements à l'étranger de 10 000 \$ ou plus, lorsque l'expéditeur ou le destinataire est à l'extérieur du Canada;
- les transactions douteuses;
- les déclarations d'une organisation qui détient les biens d'une entité terroriste au sens du *Code criminel*³⁵⁴.

Le CANAFE reçoit aussi des déclarations de l'ASFC au sujet des mouvements transfrontaliers de montants de 10 000 \$ ou plus en espèces ou effets³⁵⁵. Il fournit des indications pour aider les entreprises à déterminer quelles transactions sont douteuses³⁵⁶, mais la décision finale à ce sujet revient à l'entité déclarante

puisqu'elle est la mieux à même de reconnaître les transactions inhabituelles dans son domaine³⁵⁷. La déclaration est obligatoire³⁵⁸. Le CANAFE procède aussi à des inspections; il est habilité à cette fin à examiner les documents et les activités d'une entité déclarante, afin de vérifier l'observation de ses obligations³⁵⁹. Il peut aussi accéder aux bases de données commerciales et, dans certaines limites, à une base de données de la GRC³⁶⁰ ainsi qu'au Centre d'information de la police canadienne (CIPC)³⁶¹. Le CANAFE a le pouvoir de conclure des accords lui donnant accès à des bases de données de la sécurité nationale³⁶², mais ne l'a pas encore fait. L'organisme organise des campagnes de sensibilisation pour inciter à l'observation des obligations³⁶³.

Le CANAFE analyse les données pour reconnaître les signes d'une activité de financement d'activités terroristes ou de blanchiment d'argent. À cette fin, il utilise ses propres bases de données, des bases de données publiques et accessibles sur une base commerciale ainsi que d'autres bases de données du gouvernement. Lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une information qu'il est autorisé à communiquer serait utile à une enquête ou à une poursuite pour infraction relative au financement d'activités terroristes ou de blanchiment d'argent, il est tenu de la communiquer à la GRC ou aux autres services de police compétents³⁶⁴. De même, lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une telle information se rapporterait à des menaces envers la sécurité du Canada, le CANAFE doit la communiquer au SCRS³⁶⁵. Il doit communiquer à l'ARC l'information qu'il croit pouvoir être utile à une enquête ou à une poursuite pour infractions de financement d'activités terroristes ou de blanchiment d'argent, et s'il estime en outre que les renseignements se rapportent à une infraction ou à une tentative d'évasion fiscale visant les taxes et droits imposés par une loi administrée par le ministre du Revenu national – comme la *Loi de l'impôt sur le revenu*³⁶⁶. L'ARC examine ces informations pour déterminer l'opportunité d'une mesure d'application de la loi fiscale.

Le CANAFE a conclu des accords de partage d'information avec les unités du renseignement financier (URF) de 30 pays, et peut leur communiquer de l'information³⁶⁷.

Un cas typique de communication concernerait probablement six ou sept personnes et cinq entreprises, ainsi qu'un grand nombre de transactions de divers genres, souvent déclarées par deux entités déclarantes ou plus³⁶⁸. Environ 25 % de la charge de travail du CANAFE en 2004 concernait des cas possibles de financement d'activités terroristes³⁶⁹. Le CANAFE est tenu de consigner les raisons pour lesquelles il communique de l'information au SCRS, aux services de police, à l'ASFC, à l'ARC et aux organismes étrangers³⁷⁰.

En l'absence d'une ordonnance de communication délivrée par un tribunal, le CANAFE est uniquement autorisé à communiquer certaines informations désignées :

- des informations sur les transactions;
- l'endroit où les transactions ont eu lieu;
- les personnes qui ont effectué les transactions;
- les comptes, entreprises ou autres entités en cause³⁷¹.

L'information sur une personne peut comprendre ses nom, adresse, numéro de téléphone, pays de citoyenneté, date de naissance et numéro de passeport ou d'autre document analogue³⁷². L'information communiquée à titre volontaire par un organisme d'application de la loi ou le SCRS ne figure pas dans les informations que le CANAFE communique lui-même à d'autres.

L'analyse complète réalisée par le CANAFE des transactions douteuses, y compris les raisons des soupçons de financement d'activités terroristes ou de blanchiment d'argent, n'est accessible qu'à des agents de police ou à des agents du SCRS, et uniquement si un juge en ordonne la communication³⁷³. La *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* prévoit du reste d'importantes sanctions en cas de communication non autorisée : les membres du personnel du CANAFE qui communiquent à tort une information sont passibles d'une amende maximale de 500 000 \$ et d'un emprisonnement maximal de cinq ans³⁷⁴. Depuis que le CANAFE a débuté ses activités en 2001 jusqu'à la fin du premier trimestre de 2006, une ordonnance judiciaire l'a enjoint de communiquer son analyse complète dans neuf cas. Le vérificateur général a critiqué les restrictions imposées à l'information que le CANAFE est autorisé à communiquer aux organismes d'application de la loi³⁷⁵, aussi le ministère des Finances étudie-t-il la possibilité de les assouplir³⁷⁶. Le gouvernement fédéral a récemment annoncé son projet d'apporter des changements au régime³⁷⁷. Le CANAFE n'impose pas de restrictions à l'utilisation que les organismes canadiens peuvent faire de l'information communiquée.

La *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* impose des restrictions à l'information qui peut être communiquée aux unités du renseignement financier d'autres pays :

1. seule l'information désignée, décrite ci-dessus, peut être communiquée³⁷⁸;
2. l'information peut être communiquée uniquement à des fins de renseignement relatives aux enquêtes pour infractions de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes, ou autres infractions essentiellement similaires³⁷⁹;

3. toute divulgation ultérieure par l'unité du renseignement étrangère exige le consentement du CANAFE³⁸⁰;
4. l'information peut uniquement être partagée dans le cadre d'un accord entre le CANAFE et l'entité étrangère³⁸¹.

Avant de consentir à la communication ultérieure par une unité étrangère, le CANAFE exige de l'information sur la nature de l'enquête étrangère. Si l'enquête étrangère est compatible avec les fins auxquelles le CANAFE a recueilli l'information en cause (c'est-à-dire combattre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes), le CANAFE consentira à la communication ultérieure. Le consentement peut être refusé lorsque l'autorisation est demandée pour des fins différentes ou si l'information en cause a été obtenue par le CANAFE d'un autre organisme qui en interdit la communication ultérieure³⁸². Le CANAFE traite toute l'information reçue d'autres organismes canadiens comme si elle était soumise à des réserves, et ne communique pas cette information à d'autres sans le consentement écrit de l'organisme source. Lorsque le CANAFE doit décider s'il conclut ou non un accord de partage d'information avec une unité du renseignement financier étrangère, il tient compte de la disposition et de la capacité du pays de protéger l'information que fournit le CANAFE et de respecter les restrictions imposées par celui-ci³⁸³. Le ministre des Finances doit approuver tous ces accords³⁸⁴.

12. L'AGENCE DU REVENU DU CANADA

12.1 LA LÉGISLATION PERTINENTE

- *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*, L.C. 2001, ch. 41, art. 113
- *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5^e suppl.)

12.2. LE MANDAT EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ NATIONALE

Le mandat de l'Agence du revenu du Canada (ARC) en matière de sécurité nationale a trait à l'enregistrement des organismes de bienfaisance. La *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*³⁸⁵ (LEOBRS) fait partie de la *Loi antiterroriste* de 2001. En vertu de la LEOBRS, un organisme peut perdre ou se voir refuser le statut d'organisme de bienfaisance

si le ministre du Revenu national et le ministre de la Sécurité publique signent un certificat attestant qu'il y a des motifs raisonnables de croire que l'organisme a mis, met ou mettra, directement ou indirectement, ses ressources à la disposition d'une entité terroriste³⁸⁶.

Le processus de la *LEOBRS* est semblable à celui des certificats de sécurité en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, bien qu'aucun certificat n'ait encore été établi en vertu de la *LEOBRS*³⁸⁷. Après que les deux ministres responsables ont tous deux signé un certificat afin qu'il puisse être délivré, un juge de la Cour fédérale l'examine pour décider de son caractère raisonnable³⁸⁸. Pour en arriver à sa décision, le juge peut examiner et prendre en compte de l'information dont il estime qu'elle ne doit pas être communiquée à l'organisme de bienfaisance parce que cela porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui³⁸⁹. Le juge doit fournir à l'organisme un résumé de l'information qui le renseigne suffisamment au sujet des circonstances ayant donné lieu au certificat; ce résumé ne comprend toutefois aucun élément dont la communication, selon le juge, porterait atteinte à la sécurité nationale³⁹⁰. Si le certificat est jugé raisonnable, l'organisation se verra refuser l'enregistrement comme organisme de bienfaisance ou perdra ce statut pour sept ans³⁹¹. La décision du juge est sans appel³⁹².

La Section de l'examen et de l'analyse de la Direction des organismes de bienfaisance analyse les données, y compris les évaluations de renseignements, les mémoires et l'information classifiée fournis par la GRC et le SCRS, ainsi que l'information publique pour déterminer quels organismes de bienfaisance peuvent être associés à des entités terroristes ou les appuyer³⁹³. L'ARC ne reçoit actuellement d'information d'aucun organisme étranger responsable des organismes de bienfaisance ou d'instances étrangères de réglementation fiscale; il espère toutefois pouvoir conclure des accords en ce sens à l'avenir. Après son analyse, l'ARC présente au ministre du Revenu national une recommandation sur la délivrance d'un certificat. Dans une démarche parallèle, le SCRS ou la GRC font de même à l'intention du ministre de la Sécurité publique.

Si un organisme de bienfaisance enregistré ou un organisme demandant l'enregistrement est inscrit soit à une des listes d'entités terroristes de l'ONU (*RARNULT* et *RARNUA*) ou à la liste des entités terroristes du *Code criminel*, l'ARC évalue l'organisme et prend des mesures en vertu soit de la *LEOBRS*, soit de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

12.3

LE PARTAGE D'INFORMATION

Dans la mesure où elle recueille de l'information sur des contribuables dont une partie peut être utile aux enquêtes antiterroristes, l'ARC est une entité qui collecte du renseignement³⁹⁴. À la suite de l'adoption de la *LEOBRS*, le partage d'information entre l'ARC et d'autres organismes fédéraux, y compris la GRC, le SCRS et SPPCC, a augmenté³⁹⁵. L'ARC peut, en vue d'administrer ou d'appliquer les dispositions de la *LEOBRS*, communiquer de l'information sur les organismes de bienfaisance à tout responsable à l'emploi du gouvernement fédéral, y compris à un membre de la GRC³⁹⁶. L'information liée à la délivrance d'un certificat en vertu de la *LEOBRS* est aussi communiquée à SPPCC. Jusqu'à présent, l'ARC n'a fourni qu'en très peu d'occasions de l'information dans le cadre du processus du certificat à l'équipe de la GRC vouée à la lutte contre le financement du terrorisme. Cependant, les autres organismes gouvernementaux, y compris la GRC et le SCRS, n'auraient en général pas la possibilité d'utiliser cette information dans leurs propres enquêtes relatives à la sécurité nationale, en raison des dispositions sur la confidentialité figurant dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*³⁹⁷.

Selon la loi actuelle, l'information sur les organismes de bienfaisance enregistrés et les autres contribuables peut être communiquée à l'extérieur de l'ARC uniquement dans des circonstances précises. Outre la communication aux fins de la *LEOBRS*, l'information peut être communiquée après que des accusations criminelles ont été portées en vertu d'une loi fédérale³⁹⁸ ou sous l'autorité d'une ordonnance rendue par un juge³⁹⁹. Sur demande *ex parte* présentée par le procureur général, une telle ordonnance peut être rendue pour faciliter une enquête sur une infraction au *Code criminel* liée au terrorisme⁴⁰⁰; le SCRS peut aussi obtenir l'accès à de l'information des contribuables, avec un mandat délivré en vertu de la *Loi sur le SCRS*⁴⁰¹. Par ailleurs, certaines informations sur les organismes de bienfaisance enregistrés sont publiques et peuvent donc être communiquées par l'ARC à des membres de la GRC, du SCRS et d'autres organismes ayant des responsabilités en matière de sécurité nationale⁴⁰². Lorsqu'une procédure judiciaire a été entamée en vertu des lois fédérales ou provinciales ayant trait à l'imposition de taxes ou droits, l'ARC peut communiquer de l'information sur des contribuables⁴⁰³. L'ASFC peut aussi obtenir de l'information de l'ARC dans le cadre de l'application de la législation sur les douanes et accises. L'ARC peut aussi communiquer de l'information sur les contribuables aux personnes compétentes lorsqu'il y a danger imminent de mort ou de blessures qui menace un particulier⁴⁰⁴. L'ARC affirme que le seuil

imposé par cette disposition à la communication d'information est très élevé, et que de telles communications sont rares et limitées.

Un document de consultation récent du gouvernement suggérait de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* et la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* de façon à permettre à l'ARC de communiquer des dossiers sur des organismes de bienfaisance et d'autres contribuables soupçonnés de participation au financement d'entités terroristes – entre autres au CANAFE, au SCRS et à la GRC. Les communications seraient autorisées pour des fins précises de suivi des opérations financières, de renseignement et de sécurité nationale. Le CANAFE serait aussi autorisé à partager l'information avec l'ARC lorsqu'il y a des motifs raisonnables de soupçonner qu'un organisme de bienfaisance enregistré sert à financer des activités terroristes. Je suis informé que le ministère des Finances étudie la possibilité d'apporter ces changements à la loi.

13. LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

13.1 LA LÉGISLATION PERTINENTE

- *Décret C.P. 2006-40* du 6 février 2006
- *Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international*, L.R.C. 1985, ch. E-22
- *Loi sur les Nations Unies*, L.R.C. 1985, ch. U-2
- *Règlement d'application de la résolution des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme*, DORS/2001-360 (*RARNULT*)

13.2 LE MANDAT

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) est responsable de la conduite des relations internationales du Canada⁴⁰⁵. Il gère les ambassades, hauts-commissariats et consulats du Canada qui offrent une aide diplomatique et consulaire aux Canadiens à l'étranger. Le MAECI est l'instance canadienne responsable au premier chef de la négociation de traités internationaux, y compris les divers traités internationaux sur le terrorisme⁴⁰⁶. Le ministère a de nombreux domaines de responsabilité, y compris celui de la Direction du crime international et du terrorisme⁴⁰⁷. Celle-ci a la responsabilité

principale de la participation du Canada aux efforts consacrés à la lutte au terrorisme par des organisations internationales comme les Nations Unies et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), et de la coordination entre les parties⁴⁰⁸. La Direction joue un rôle dans l'inscription des entités terroristes.

Le MAECI compte plus de 9 600 employés, dont 1 900 membres du Service extérieur, plus de 3 000 autres employés au Canada et 4 600 employés recrutés localement par les missions canadiennes à l'étranger.

13.3

LES ACTIVITÉS RELATIVES À LA SÉCURITÉ NATIONALE

Le MAECI est investi d'une responsabilité générale à l'égard des initiatives diplomatiques dans la lutte au terrorisme sur la scène internationale. Comme j'en ai discuté dans mon rapport de l'enquête sur les faits, les missions canadiennes et les diplomates ont un rôle important à jouer lorsque des citoyens canadiens sont emprisonnés ou accusés d'activités terroristes à l'étranger. Un autre aspect du rôle diplomatique du MAECI consiste à obtenir des gouvernements étrangers l'assurance qu'une personne sera traitée conformément aux normes internationales (en particulier, qu'elle ne sera pas torturée) si elle est expulsée vers son pays natal. De telles assurances sont obtenues au cas par cas, habituellement par voie de notes diplomatiques⁴⁰⁹.

Le MAECI, par l'entremise de son Service juridique et de sa Direction du crime international et du terrorisme, assume l'initiative pour ce qui est de l'inscription des entités terroristes en vertu du *Règlement d'application de la résolution des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme*⁴¹⁰ (*RARNULT*) et du *Règlement d'application de la résolution des Nations Unies sur l'Afghanistan*⁴¹¹ (*RARNUA*). Les listes du *RARNULT* et du *RARNUA*, comme la liste du *Code criminel*, comprennent les noms de particuliers ainsi que de groupes ou organisations⁴¹². Les processus d'inscription aux listes du *RARNUA* et du *RARNULT* sont distincts. Celui du *RARNUA* concerne les personnes et entités désignées par le comité du Conseil de sécurité des Nations Unies mis sur pied en vertu de la résolution 1267 du Conseil de sécurité (le comité 1267), c'est-à-dire les talibans ainsi qu'Oussama Ben Laden et ses associés. Le *RARNULT* concerne deux groupes : les personnes et entités figurant sur la liste du comité 1267 et les personnes et entités inscrites par le gouverneur général en conseil à l'annexe 1 au Règlement.

Le comité 1267 inscrit des entités et des personnes à la demande d'un État membre. Une personne ou une entité classée comme étant terroriste par les Nations Unies peut voir ses actifs saisis ou bloqués dans une partie ou la totalité des États membres de l'ONU qui intègrent ses listes à leurs lois intérieures⁴¹³. Les

listes du comité 1267 ont force de loi au Canada en vertu de leur incorporation par renvoi au *RARNUA* et à l'annexe 1 du *RARNULT*⁴¹⁴.

Les Nations Unies n'ont pas fixé de normes déterminant quand une personne ou une entité peut être inscrite aux listes du comité 1267, et différents pays ont retenu différentes normes pour présenter leurs demandes d'inscription⁴¹⁵. Par exemple, un citoyen canadien a été inscrit par les Nations Unies en novembre 2001 à la demande des États-Unis, en raison de ses liens à un réseau international de virements monétaires soupçonné de traiter avec Al-Qaïda, malgré le fait qu'aucun élément ne le liait personnellement au financement d'activités terroristes⁴¹⁶. Le MAECI s'emploie actuellement à créer un processus d'examen de l'inscription de nouvelles personnes ou entités par le comité 1267.

Un pays peut entreprendre des démarches diplomatiques auprès du Conseil de sécurité, conformément aux lignes directrices du comité 1267, pour demander qu'une personne soit retirée des listes de l'ONU. Le gouvernement canadien a entrepris de telles démarches pour faire retirer le nom du citoyen canadien susmentionné de la liste de l'ONU, parce qu'il n'y avait pas de motif raisonnable de croire que la personne était elle-même liée à des activités terroristes. La personne en cause a été retirée de la liste après neuf mois, période durant laquelle ses actifs personnels et commerciaux sont demeurés bloqués⁴¹⁷.

Le deuxième groupe d'inscrits en vertu du *RARNULT* est celui des personnes et entités dont l'inscription est recommandée par le MAECI. La réglementation permet au ministère de faire inscrire des personnes supplémentaires lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'une personne inscrite participe à une activité terroriste⁴¹⁸. Le processus du MAECI débute habituellement lorsque celui-ci est informé qu'un autre pays entend inscrire une entité. Le MAECI convoque alors une réunion avec d'autres ministères et organismes pour discuter de l'inscription proposée, puis présente sa recommandation au gouverneur en conseil⁴¹⁹.

Une personne inscrite par le MAECI en vertu du *RARNULT* peut demander au ministre de la Sécurité publique d'être retirée de la liste⁴²⁰, ce qui sera fait si le gouverneur en conseil accepte la recommandation du ministre qu'il existe des motifs raisonnables de le faire⁴²¹.

13.3.1

Le service de renseignement du MAECI

La Direction générale de la sécurité et du renseignement du MAECI (ISI) fournit des renseignements afin de protéger les citoyens canadiens et les biens du gouvernement fédéral à l'étranger, ainsi que pour appuyer ses décisions

opérationnelles et stratégiques. En outre, elle gère les cas où des diplomates canadiens sont expulsés d'un pays étranger pour des raisons de sécurité et elle intervient en cas d'incident terroriste à l'étranger qui implique des citoyens canadiens⁴²².

L'ISI est responsable de la liaison avec les principaux partenaires du MAECI en matière de renseignement : le SCRS, le CST, le MDN, la GRC et le BCP, ainsi qu'à l'occasion, d'autres membres de la collectivité canadienne du renseignement comme l'ASFC, CIC et Transports Canada. L'ISI assure aussi une liaison avec des organismes de renseignement étrangers. De plus, elle supervise la collecte, l'analyse et la dissémination de renseignements étrangers au sein du MAECI. Le ministère a des employés à temps complet se consacrant entièrement au renseignement aux missions canadiennes de Londres, Washington, Canberra et d'autres villes⁴²³.

L'ISI prépare des évaluations à jour des renseignements et des comptes rendus d'entrevues après avoir interrogé des personnes qui se sont rendues dans des pays auxquels le MAECI s'intéresse au plan du renseignement et qui possèdent sur ces pays de l'information qui n'est pas du domaine public. Les évaluations actuelles sont concentrées sur les événements suscitant un grand intérêt dans l'optique de la politique étrangère et sont souvent liées à une seule question : par exemple, les efforts déployés par l'Iran pour se doter d'armes nucléaires. En revanche, les évaluations des renseignements effectuées par le Bureau de l'évaluation internationale au BCP examinent des enjeux plus vastes et moins immédiats : par exemple, les perspectives qui se présentent pour le reste du mandat du président russe Vladimir Poutine. Les rapports du CIEM examinent quant à eux les menaces envers la sécurité du Canada : par exemple, l'essor de l'extrémisme sunnite. Le MAECI se considère comme un grand utilisateur de renseignements étrangers; il m'informe qu'il compte au sein de son administration centrale plus de 400 clients qui reçoivent chaque jour d'importantes quantités de renseignements, de même que des employés en poste dans 60 missions à l'étranger.

Le MAECI est aussi chargé de la sécurité de son personnel, de ses biens matériels et de ses systèmes d'information qui se trouvent au Canada et à l'étranger.

13.3.2

Les agents de liaison à l'étranger de la GRC et les agents en affectation au MAECI

La GRC et le MAECI ont conclu en 1988 un protocole d'entente (PE)⁴²⁴ traitant principalement des relations entre la GRC et le MAECI. Un des premiers objectifs du PE est de préciser le rôle des agents de liaison à l'étranger de la GRC. Ces

agents de liaison entretiennent des relations avec des services de police criminelle et des institutions connexes, de façon à appuyer et aider les organismes canadiens d'application de la loi à prévenir ou à détecter les infractions aux lois fédérales canadiennes. Dans le contexte de la sécurité nationale, des informations et des renseignements échangés avec un organisme de police étranger passent par l'agent de liaison responsable de la région où celui-ci est situé. Cet échange est habituellement accompli sans coordination avec le SCRS. Si l'information est liée au mandat du SCRS, la GRC demande au service de police étranger l'autorisation de communiquer l'information au SCRS. L'agent de liaison est chargé de veiller à ce que les partenaires étrangers comprennent la différence entre les rôles du SCRS et de la GRC; il doit par ailleurs rapporter à la Direction générale de la GRC les informations et renseignements concernant la sécurité nationale.

Le protocole prévoit que la création de postes d'agent de liaison doit faire l'objet d'un commun accord entre la GRC et le MAECI. Il accorde par ailleurs à celui-ci le droit de commenter l'évaluation de rendement de l'agent de liaison. Il y a en tout 40 agents de liaison répartis en 25 endroits : Berlin, Londres, Madrid, Moscou, Paris, Rome, La Haye, Vienne, Bogota, Caracas, Kingston, Mexico, Miami, Washington, Hong Kong, Islamabad, Kuala Lumpur, New Delhi, Beijing, Bangkok, Amman, Brasilia, Rabat, Pretoria et Dubaï.

Le PE entre la GRC et le MAECI prévoit des réunions entre cadres supérieurs de chaque institution. Il exige aussi que la GRC informe le MAECI des projets de visites à des fins opérationnelles des membres de la GRC à l'étranger, sauf dans le cas des États-Unis, à moins que la réunion puisse avoir des répercussions sur les relations entre le Canada et les États-Unis.

La GRC affecte un membre au MAECI. Un des rôles qu'il y joue consiste à faciliter l'échange d'information entre les deux organisations. Ces échanges relèvent de quatre catégories :

- les enquêtes, y compris les informations d'actualité apportées par la GRC sur des enquêtes criminelles en cours qui peuvent avoir des implications en politique étrangère, et communication par le MAECI à la GRC d'informations pertinentes;
- la protection, y compris échange d'information sur l'environnement à l'étranger visant à assurer la sécurité des visiteurs officiels se rendant au Canada et à élaborer des profils de sécurité pour les missions étrangères;
- les questions consulaires, y compris les conseils durant des crises comme une prise d'otages touchant des Canadiens à l'étranger;
- les généralités, y compris les informations sur la contrebande d'armes ou de matières nucléaires.

À l'occasion, chaque organisation offre à l'autre des conseils et de l'aide techniques en matière de sécurité.

14. LE BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ

14.1 LE MANDAT

Le Bureau du Conseil privé (BCP) fournit des conseils et un appui non partisans au premier ministre, aux ministères relevant du portefeuille de ce dernier, et au Cabinet fédéral et à ses comités⁴²⁵. En tant que chef du gouvernement au Canada, le premier ministre est investi de la responsabilité finale pour la sécurité nationale. Il est secondé par le conseiller en matière de sécurité nationale auprès du premier ministre, ainsi que par le Secrétariat de la sécurité et du renseignement et le Bureau de l'évaluation internationale, qui font tous partie du BCP. En plus de participer au Groupe de travail interministériel sur les évaluations de la menace, l'unité des Opérations de sécurité du BCP préside le comité de préparation des agents ministériels de la sécurité. En outre, le BCP et le Secrétariat du Conseil du Trésor coprésident le comité directeur de la stratégie de sécurité qui a été créé récemment.

Le BCP affirme que son rôle dans le choix des priorités du renseignement consiste à favoriser une coordination efficace entre les différents ministères et organismes en cause et à faire en sorte que ceux-ci puissent présenter conjointement leurs priorités stratégiques aux ministres.

14.2 LE CONSEILLER EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ NATIONALE

Le titulaire de ce poste est le principal conseiller du premier ministre sur les questions de sécurité nationale. Il apporte avis et appui aux discussions du Cabinet sur ces questions. Il coordonne les activités entre les membres de la collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement, et il encourage une approche coordonnée et intégrée du renseignement et de l'évaluation des menaces. Il entretient en outre des relations avec les gouvernements alliés en tant qu'un des représentants principaux du Canada dans les dossiers de sécurité nationale, en rendant visite à des pays alliés, en accueillant des visiteurs étrangers au Canada et en participant à d'autres échanges. Il aide à élaborer la politique nationale sur la sécurité et à cerner des mesures pour pallier les vulnérabilités dans le domaine de la sécurité nationale. La GRC peut de sa propre initiative informer le conseiller d'enquêtes de la GRC sur des infractions

liées au terrorisme. Une telle information vise à le tenir au courant de tout fait nouveau important au pays en matière de sécurité nationale et à faire en sorte qu'il puisse à son tour informer le premier ministre s'il y a lieu. Il ne donne ni avis ni instructions à la GRC.

Le conseiller en matière de sécurité nationale est aussi le sous-ministre du Centre de la sécurité des télécommunications (CST), responsable des politiques et des activités du CST. Il doit aussi rendre des comptes au sujet du Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM), bien que le directeur du SCRS en assume la responsabilité administrative. Le BCP a un employé en détachement au CIEM.

Le conseiller en matière de sécurité nationale est appuyé par deux services du BCP, le Secrétariat de la sécurité et du renseignement et le Bureau de l'évaluation internationale, dont il est question ci-après.

14.3

LE SECRÉTARIAT DE LA SÉCURITÉ ET DU RENSEIGNEMENT

Le Secrétariat de la sécurité et du renseignement (SSR) conseille le Cabinet et le premier ministre sur la gestion des enjeux et des activités relevant de la sécurité nationale et du renseignement ainsi que sur la coordination des réactions du gouvernement face aux situations de crise. Le SSR coopère avec les ministères et organismes fédéraux afin de coordonner la mise en œuvre des grandes mesures de sécurité. En outre, il conseille et appuie les ministres dans des dossiers précis relatifs à la sécurité nationale et au renseignement. Dans une crise touchant la sécurité nationale, le SSR serait alerté par le Centre des opérations du gouvernement⁴²⁶, la GRC ou le SCRS, et communiquerait au nom du conseiller en matière de sécurité nationale des directives et des conseils aux ministères et organismes.

De concert avec d'autres ministères fédéraux et d'autres secrétariats du BCP, le SSR traite des dossiers liés à la gestion de la frontière entre le Canada et les États-Unis. Il coordonne et surveille l'application du volet sécurité du Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité, qui comprend l'échange de données des listes de surveillance des terroristes et de l'information sur les voyageurs ou marchandises à haut risque; l'élaboration de mécanismes compatibles pour le filtrage des voyageurs; la mise en place de politiques compatibles en matière de contrôle des exportations, de visas et d'avis de surveillance; des inspections communes de certains navires maritimes; la mise au point de systèmes de communication interopérables; et la planification commune de la protection des infrastructures transfrontalières essentielles⁴²⁷. Parmi les autres ministères et organismes participant à la gestion de la frontière

entre le Canada et les États-Unis figurent l'ASFC, CIC, la Garde côtière canadienne/POC, le MAECI, l'Agence de santé publique du Canada, RNCAN, le SCRS, la GRC, SPPCC et Transports Canada.

En outre, le SSR :

- coopère étroitement avec la GRC, le SCRS et d'autres organismes pour coordonner les dispositions assurant la sécurité du premier ministre, du gouverneur général et des membres du Cabinet, et pour effectuer des vérifications des antécédents des personnes nommées à des charges publiques;
- administre le programme de sécurité du BCP et du Cabinet du premier ministre;
- conseille les ministères et organismes sur les questions de sécurité interne;
- coopère avec la GRC, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, la Commission de la capitale nationale, le Sénat et la Chambre des communes aux questions concernant la sécurité de la Cité parlementaire.

Le SSR coopère avec la GRC à trois niveaux : d'abord, aux questions de politique, surtout dans le cadre des discussions de comités interministériels et de réunions bilatérales; deuxièmement, dans des dossiers précis d'activité criminelle touchant la sécurité du Canada ou dans des situations de crise qui surviennent; et troisièmement, à la protection du premier ministre, des membres du Cabinet et des parlementaires ainsi qu'aux vérifications des antécédents effectuées par la GRC. Pour conseiller les ministres et coordonner les mesures pangouvernementales, le BCP peut recevoir de l'information au sujet d'enquêtes de la GRC sur des activités criminelles touchant directement la sécurité du Canada. L'accès du BCP à l'information de la GRC est limité et doit respecter la règle du besoin de savoir; cependant, les discussions sur les affaires de sécurité nationale et autres situations de crise peuvent entraîner la communication de renseignements personnels.

14.4

LE BUREAU DE L'ÉVALUATION INTERNATIONALE

Le Bureau de l'évaluation internationale (BEI) produit des évaluations courantes et stratégiques des faits nouveaux et tendances observés dans des pays étrangers qui pourraient avoir une incidence pour la politique étrangère, la sécurité ou les intérêts économiques du Canada. Les analystes puisent à toutes les sources d'information, depuis les sources publiques jusqu'aux sources classifiées. Le BEI reçoit par l'entremise du CIEM des rapports d'analyse du terrorisme établis par les partenaires du CIEM au Royaume-Uni, aux États-Unis,

en Australie et en Nouvelle-Zélande. De plus, il reçoit des évaluations des renseignements directement de partenaires clés (États-Unis, Royaume-Uni, Australie, Nouvelle-Zélande, Espagne, Allemagne, Belgique et Singapour). Outre ces évaluations, des renseignements sont obtenus par l'entremise du SCRS et du CST. Une grande partie de cette information serait aussi accessible au CIEM par l'entremise d'organismes partenaires, mais ce que le BEI reçoit de ses partenaires étrangers est aussi affiché dans un réseau sécurisé auquel le CIEM a un accès direct. Les évaluations du BEI sont préparées pour le premier ministre, d'autres ministres de premier plan et des décideurs importants au sein d'organismes fédéraux comme Agriculture et Agroalimentaire Canada, la Banque du Canada, l'ASFC, l'Agence canadienne d'inspection des aliments, CIC, l'ACDI, le CST, le SCRS, Environnement Canada, Exportation et développement Canada, Santé Canada, Industrie Canada, la Corporation commerciale canadienne, Justice Canada, Ressources naturelles Canada, le BCP, SPPCC, la GRC, le CSARS, Transports Canada, Infrastructure et Collectivités, le MDN, le MAECI, Ressources humaines et Développement social, l'Office national de l'énergie, Finances Canada (à l'occasion) et le Secrétariat du Conseil du Trésor (peu souvent).

D'autres organismes peuvent recevoir des produits du BEI si leurs employés ont la cote de sécurité requise et s'ils disposent des installations et de l'équipement nécessaires pour conserver, classer ou détruire les documents du BEI ainsi que du moyen de recevoir les produits (il faut aussi qu'ils aient besoin d'y avoir accès). Les évaluations portent sur des questions stratégiques et géopolitiques, et contiennent très peu de renseignements personnels sur des Canadiens. Le BEI étudie toutefois des chefs de file étrangers et des terroristes éminents en leur qualité d'acteurs politiques. Au contraire du CIEM, le BEI ne suit pas les terroristes à la trace, mais un rapport du BEI peut comprendre une discussion sur l'impact d'un terroriste étranger éminent. L'employé du BCP affecté au CIEM est membre du BEI.

Celui-ci joue aussi un rôle clé pour ce qui est d'entretenir les relations avec les organisations alliées d'évaluation des renseignements; il a aussi pour mandat d'assurer la liaison avec le milieu universitaire canadien.

Le BEI reçoit des évaluations des renseignements de partenaires étrangers. Cette information est habituellement de nature stratégique et ne contiendrait que rarement des renseignements personnels. Bien qu'il reçoive de l'information directement des services d'évaluation des renseignements de certains gouvernements qui sont de proches alliés, le BEI obtient la plupart de ses renseignements du SCRS et du CST. Le CIEM reçoit des alertes aux menaces terroristes et des évaluations connexes d'organismes partenaires alliés et il les transmet à d'autres intervenants de la collectivité canadienne, y compris au BEI.

Le BEI a accès à certaines informations détenues par la GRC, en particulier sur des dossiers criminels d'importance nationale ou mondiale, mais il y a peu d'interaction dans les questions relatives au terrorisme. Même si le BEI reçoit l'information de sécurité de la GRC qui circule parmi ceux au sein du gouvernement qui ont la cote de sécurité voulue et ont besoin de cette information, il n'y a pas d'échange régulier d'information entre les deux organisations. Une information vitale à une opération en cours de la GRC ne serait pas partagée avec le BEI.

15. SÉCURITÉ PUBLIQUE ET PROTECTION CIVILE CANADA

15.1 LA LÉGISLATION PERTINENTE

- *Loi constituant l'Agence des services frontaliers du Canada*, L.C. 2005, ch. 38
- *Loi sur la GRC*, L.R.C. 1985, ch. R-10
- *Loi sur la protection civile*, L.R.C. 1985, ch. 6
- *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile*, L.C. 2005, ch. 10
- *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17
- *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. 1985, ch. C-23
- *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, L.R.C. 1985, ch. S-7
- *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27

15.2 LE MANDAT

Le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile (SPPCC) a été créé en 2005⁴²⁸. Cependant, la responsabilité de certains organismes et certaines parties de la fonction publique a dès décembre 2003 été transférée au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile – qui continuait légalement de s'appeler solliciteur général du Canada⁴²⁹. Le 6 février 2006, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a adopté le nouveau titre de ministre de la Sécurité publique⁴³⁰. Ce poste remplace celui de solliciteur général et, sous réserve d'autres lois, il a compétence sur toutes les questions relatives à la sécurité publique et à la protection civile qui ne sont pas expressément affectées à un autre ministère ou organisme fédéral.

SPPCC est le ministère principal en ce qui concerne la sécurité publique, et il joue un rôle de pointe dans l'élaboration des politiques nationales en la matière⁴³¹. Pour remplir ce mandat, le ministre doit coopérer avec des États étrangers⁴³². Il peut aussi faciliter le partage d'information, dans les cas où ce partage est autorisé, en vue de réaliser des objectifs concernant la sécurité publique⁴³³. Le ministre de la Sécurité publique est aussi responsable des organismes du portefeuille de SPPCC, y compris la GRC, le SCRS, l'ASFC et Service correctionnel Canada⁴³⁴ ainsi que la Commission des plaintes du public contre la GRC, le Bureau de l'enquêteur correctionnel et le Comité d'examen externe de la GRC⁴³⁵. Le portefeuille de SPPCC compte plus de 52 000 employés⁴³⁶.

SPPCC est divisé en cinq secteurs dont trois sont liés à la sécurité nationale :

- la gestion des mesures d'urgence et de la sécurité nationale, qui est responsable de la politique en matière de sécurité nationale; l'analyse des urgences, des alertes et des interventions, ce qui comprend le Centre des opérations du gouvernement (COG) et le Centre canadien de réponse aux incidents cybernétiques; la politique de gestion des urgences; ainsi que la préparation aux urgences et le rétablissement, ce qui comprend le Collège de la protection civile du Canada;
- le Secteur de la police, de l'application de la loi et de l'interopérabilité, qui est responsable de la politique en matière de services policiers, de stratégies d'application de la loi et de contrôle des frontières et des moyens pouvant faciliter le partage d'information et l'interopérabilité des bases de données et systèmes informatiques servant à la sécurité publique et à la protection civile;
- le Secteur de la sécurité de la population et des partenariats, qui est responsable de la prévention de la criminalité et des services correctionnels.

15.3

LES ACTIVITÉS RELATIVES À LA SÉCURITÉ NATIONALE

SPPCC joue un rôle de pointe dans l'élaboration des politiques en matière de sécurité nationale⁴³⁷, tandis que le BCP exerce un leadership et sert d'organisme central de coordination du gouvernement. Par exemple, du point de vue de la sécurité nationale, le BCP est le ministère principal à l'égard du Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité qui concerne divers ministères et organismes.

SPPCC fournit des conseils indépendants et un appui au ministre de la Sécurité publique quant aux affaires relevant expressément de son mandat

(sécurité publique et gestion des urgences de sécurité nationale). À cette fin, les analystes de SPPCC consultent les organisations de son portefeuille, d'autres ministères et organismes fédéraux, les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que la communauté internationale. SPPCC comprend deux des plus grands responsables de la collecte de renseignements relatifs à la sécurité nationale – la GRC et le SCRS – ainsi que l'ASFC.

Dans son rôle à l'égard des politiques, SPPCC fournit conseils et soutien au ministre en ce qui concerne l'orientation, le contrôle et la reddition de comptes du SCRS ainsi qu'à l'égard des activités de la GRC et de l'ASFC relatives à la sécurité nationale. SPPCC participe aussi à l'élaboration et à l'examen des directives ministérielles sur la sécurité nationale et est responsable de l'élaboration de dispositions législatives qui touchent les organisations de son portefeuille. SPPCC a créé la Table ronde interculturelle sur la sécurité, dans le but de faciliter le dialogue entre le gouvernement canadien et les différentes communautés culturelles du Canada⁴³⁸.

Le ministre de la Sécurité publique et les organisations du portefeuille de SPPCC participent aussi à l'établissement de certificats en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*⁴³⁹, et aux formalités du certificat de sécurité en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR)*⁴⁴⁰. Un certificat de sécurité permet au gouvernement de détenir (en vue de l'expulser) un non-citoyen qui a été déclaré interdit de territoire au Canada pour des raisons de sécurité, de violation des droits humains ou des droits internationaux, de grande criminalité ou de criminalité organisée⁴⁴¹.

SPPCC assume aussi le leadership dans le processus d'inscription des entités terroristes à la liste prévue par le *Code criminel*⁴⁴². Selon le processus du *Code criminel*, le ministre de la Sécurité publique peut recommander au gouverneur en conseil que certaines entités soient inscrites comme entités terroristes⁴⁴³. Le *Code criminel* prescrit des modalités permettant à une entité inscrite de demander au ministre d'être retirée de la liste⁴⁴⁴, et prévoit un examen judiciaire de la décision du ministre⁴⁴⁵. Le ministre doit d'ailleurs examiner la liste tous les deux ans⁴⁴⁶.

Comme j'en ai discuté au chapitre III, le fait d'être une entité inscrite n'est pas un crime en soi. Cependant, l'inscription entraîne un certain nombre de conséquences juridiques. Par exemple, une entité inscrite tombe sous la définition d'un groupe terroriste dans le *Code criminel* et peut voir ses actifs canadiens saisis ou confisqués⁴⁴⁷, et elle peut être privée d'accès à ses biens détenus par un établissement canadien comme une banque ou une maison de courtage⁴⁴⁸. L'inscription peut justifier l'application d'autres dispositions de la *Loi*

antiterroriste, touchant notamment des infractions d'activité terroriste; des crimes liés au financement du terrorisme; le gel de biens appartenant à des groupes terroristes et des procédures permettant aux tribunaux d'ordonner la saisie et la confiscation de ces biens⁴⁴⁹.

Le processus d'inscription à la liste du *Code criminel* est un des trois processus d'inscription d'entités terroristes au Canada. Le MAECI est responsable de l'inscription des entités en vertu du *RARNULT*⁴⁵⁰ et du *RARNUA*⁴⁵¹. Les listes du *Code criminel*, du *RARNULT* et du *RARNUA* ne sont pas identiques, et les conséquences d'une inscription à chacune ne le sont pas non plus⁴⁵². La liste du *Code criminel* vise à appuyer les poursuites criminelles pour infractions terroristes au Canada, en plus de bloquer ou confisquer les actifs d'entités terroristes. En revanche, les listes du *RARNULT* et du *RARNUA* visent uniquement à mettre fin au financement des activités terroristes. Une personne ou une entité inscrite comme terroriste par les Nations Unies peut voir ses actifs saisis ou bloqués au Canada et partout au monde, conformément au cadre législatif permettant de bloquer des actifs d'entités terroristes dans d'autres pays. J'ai abordé les processus du *RARNULT* et du *RARNUA* dans le point de ce chapitre consacrée au MAECI.

15.4

LE RENSEIGNEMENT ET LE PARTAGE D'INFORMATION

SPPCC reçoit de l'information relative à la sécurité publique ou la protection civile, y compris de l'information relative à la sécurité nationale, et décide des interventions qui s'imposent. Le ministère reçoit des renseignements de sécurité nationale d'organismes au sein de son propre portefeuille, d'autres organismes gouvernementaux et par l'entremise du CIEM. SPPCC reçoit de l'information sur les « questions liées à la sécurité nationale » (au sens de la politique de sécurité nationale) de la part des organismes fédéraux suivants, outre les organismes du portefeuille de SPPCC : le BCP, le MDN, le CST, le MAECI, Transports Canada, Environnement Canada, CIC, l'ARC, l'Agence canadienne d'inspection des aliments, l'Agence de santé publique du Canada, Santé Canada et la Commission canadienne de sûreté nucléaire. L'information provenant du CIEM parvient à SPPCC principalement sous forme d'évaluations de la menace en provenance des organismes de renseignement de sécurité. SPPCC compte par ailleurs deux analystes détachés au CIEM. À l'occasion, des produits de renseignements provenant du SCRS, du CIEM ou de la GRC peuvent mentionner des particuliers. SPPCC n'a pas habituellement accès aux détails opérationnels des enquêtes de

la GRC relatives à la sécurité nationale, non plus qu'aux bases de données de la GRC. De la même façon, SPPCC n'a pas d'accès direct aux bases de données du SCRS.

SPPCC partage l'information sur les menaces avec les gouvernements et organismes provinciaux et territoriaux dans le cadre de la Politique canadienne de sécurité nationale. Habituellement, l'information communiquée ne comprend pas de renseignements personnels, mais dans de rares cas des renseignements personnels peuvent être partagés à la demande de l'organisme source avec des organismes désignés, selon les nécessités et dans le cadre d'un événement imminent ou actuel pouvant toucher directement la sécurité des Canadiens. L'information générale sur les menaces peut aussi être partagée avec le secteur privé dans le cadre du rôle de SPPCC visant la protection de l'infrastructure essentielle. Le Centre canadien de réponse aux incidents cybernétiques, qui surveille les cybermenaces, peut aussi disséminer de l'information au secteur privé. S'il y a lieu, cette information est partagée avec le secteur privé dans le cadre d'un accord de non-communication.

SPPCC partage de l'information classifiée avec des entités provinciales qui ont besoin de les connaître et qui possèdent l'habilitation de sécurité voulue. SPPCC a mis sur pied un projet pilote de communication d'information classifiée au niveau secret au sein du gouvernement fédéral par un système de courriel. SPPCC dispose aussi d'un lien de communication sécurisé avec le département américain de la Sécurité intérieure (DHS)⁴⁵³. Le Centre des opérations du gouvernement (COG) partage directement sa propre information avec le DHS, mais non l'information reçue des organismes du portefeuille de SPPCC ou du CIEM. SPPCC affirme que le COG n'a pas partagé de renseignements personnels sur des Canadiens avec le DHS.

Le COG assure une coordination et une direction de niveau stratégique au nom du gouvernement fédéral dans le cas de situations d'urgence réelles ou éventuelles qui touchent l'intérêt national. Son mandat vise une vaste gamme de menaces envers le Canada, depuis le terrorisme jusqu'aux catastrophes naturelles et aux maladies graves. Le COG reçoit de l'information classifiée et non classifiée de partenaires fédéraux, provinciaux, territoriaux et internationaux, y compris des produits issus de l'évaluation de renseignements et de l'information pouvant servir à coordonner et soutenir les interventions face à une urgence. Cette information est examinée, analysée et disséminée par le COG aux organismes d'intervention pertinents, y compris les entités provinciales et territoriales ainsi que le secteur privé, selon les nécessités. Le COG ne possède pas de bases de données servant à conserver des renseignements personnels.

16.

LES AUTRES MINISTÈRES ET ORGANISMES FÉDÉRAUX PARTICIPANT À DES OPÉRATIONS DE SÉCURITÉ NATIONALE

Outre les ministères et organismes que j'ai décrits ci-dessus, un certain nombre d'autres jouent un rôle dans la collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement. Par exemple, plusieurs des ministères énumérés ci-dessous sont des « partenaires virtuels » dans le cadre du CIEM, ce qui signifie qu'ils reçoivent ses rapports et échangent de l'information avec lui, mais n'ont pas de représentant y assurant une présence physique. Je décris brièvement ci-dessous les activités de ces ministères relatives à la sécurité nationale.

16.1

SANTÉ CANADA ET L'AGENCE DE SANTÉ PUBLIQUE DU CANADA

Santé Canada et l'Agence de santé publique du Canada (ASPC) analysent les menaces envers le Canada dans le domaine de la santé. L'ASPC a été créée en septembre 2004 et s'inscrit dans la Politique canadienne de sécurité nationale⁴⁵⁴. Santé Canada étudie des sujets tels que les maladies infectieuses et les attaques chimiques, biologiques et radionucléaires, du point de vue de leurs conséquences pour la santé des Canadiens et des répercussions pour la stabilité sociale et économique au Canada⁴⁵⁵. Santé Canada et l'ASPC apportent une expérience technique face aux questions de santé publique et participent aux évaluations des menaces et risques pour la sécurité au plan de la santé.

Le Centre de mesures et d'interventions d'urgence (CMIU) est l'organe central de coordination face aux questions de sécurité de la santé publique. Parmi ses nombreuses responsabilités, le CMIU :

- élabore et tient à jour des plans nationaux d'intervention en cas d'urgence pour l'ASPC et Santé Canada;
- fait office d'autorité du gouvernement du Canada aux plans de la santé en matière de bioterrorisme, de services de santé d'urgence et d'interventions en cas d'urgence;
- évalue les risques pour la santé publique durant les urgences;
- surveille les cas d'épidémies et de maladies à l'échelle mondiale;
- gère le Réseau mondial d'information en santé publique (RMISP), un réseau Internet sécurisé d'alerte rapide qui surveille les urgences au plan de la santé y compris le bioterrorisme et les menaces radionucléaires partout au monde⁴⁵⁶;

- participe à l'élaboration des politiques canadiennes en matière de santé et d'urgences pour veiller à ce qu'elles répondent aux menaces envers la sécurité de la santé publique et la sécurité en général, en collaboration avec d'autres organismes fédéraux et internationaux s'occupant de santé et de sécurité;
- administre les règles fédérales sur la santé publique qui régissent la sécurité et la sûreté des laboratoires, les mises en quarantaine et d'autres sujets semblables⁴⁵⁷.

À la suite des attentats du 11 septembre 2001, le CMIU a créé un poste de conseiller spécial en renseignements sur les menaces médicales. Depuis lors, Santé Canada et l'ASPC ont pris contact avec des collègues travaillant dans le renseignement auprès du BCP, du SCRS, du CST et de la GRC. Santé Canada et l'ASPC fournissent le contexte médical et de santé publique par rapport aux renseignements, s'il y a lieu, à l'intention du BCP et d'autres organismes de sécurité et du renseignement. Ils reçoivent des renseignements pertinents, y compris de l'information classifiée. En particulier, ils peuvent recevoir des données des dossiers passagers de l'ASFC sur les voyageurs arrivant au Canada qui posent de graves risques pour la santé publique. Enfin, Santé Canada et l'ASPC sont des partenaires virtuels du CIEM et sont représentés au Centre national des opérations à la Direction générale de la GRC lorsqu'il est activé.

16.2

L'AGENCE CANADIENNE D'INSPECTION DES ALIMENTS

L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) administre toutes les lois fédérales sur les programmes d'inspection des aliments et de protection des plantes et de la santé animale.

L'ACIA établit des politiques et des normes sur l'importation de plantes, d'animaux et d'aliments, qui sont appliquées par l'ASFC aux points d'entrée au Canada. Elle offre à l'ASFC des conseils et un soutien, y compris un soutien vétérinaire, en ce qui concerne l'importation d'animaux, plantes ou aliments à haut risque. L'ACIA tient un plan d'intervention en cas d'urgence et aide les provinces à se préparer et à répondre aux urgences mettant en cause la sécurité des aliments, la protection des animaux ou des plantes, ou ses autres programmes. Elle est aussi un partenaire dans le cadre de *La Stratégie en matière chimique, biologique, radiologique et nucléaire du gouvernement du Canada*⁴⁵⁸ et participe aux initiatives de recherche visant à détecter et à maîtriser les menaces biologiques envers les aliments, les plantes ou les animaux. Elle s'emploie actuellement à améliorer la capacité de ses laboratoires face aux éventuelles urgences liées à des biorisques.

L'ACIA a créé une unité de collecte et d'analyse de renseignements; celle-ci réunit et analyse des informations liées au mandat de l'ACIA. Cette unité est membre de la délégation canadienne auprès du groupe du renseignement en science et technologie, aux côtés de la GRC. Elle a accès à des informations classifiées et publiques de diverses sources, y compris les groupes de travail interministériels et les accords de partage d'information. La GRC et l'ACIA coopèrent et partagent de l'information en vue de protéger l'industrie des aliments. L'ACIA a aussi des moyens relevant des systèmes d'information géographique (SIG) pour localiser les fermes, parcs d'élevage et autres infrastructures de l'industrie des aliments et de l'élevage des animaux au Canada dans l'optique d'une intervention en cas d'urgence. L'ACIA est un membre virtuel du CIEM.

16.3

ENVIRONNEMENT CANADA

La Direction de l'application de la loi d'Environnement Canada comprend une Direction de la protection de l'environnement et une Direction de la protection de la faune. Elle est un organisme fédéral d'application de la loi qui veille au respect de la législation environnementale canadienne. Elle fournit de l'information, des renseignements et de l'expertise à l'appui de diverses initiatives dans le domaine de la sécurité nationale, y compris la sécurité des transports et de la frontière. Ces initiatives ont principalement trait aux interventions en cas d'urgence et au contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux, de substances toxiques et de nouvelles substances qui peuvent poser un risque pour la santé des Canadiens ou pour l'environnement. La GRC aide Environnement Canada à appliquer la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement, 1999*, et partage avec le Bureau national de la prévention de la pollution de l'information sur la gestion des substances toxiques et l'application des lois sur la prévention de la pollution⁴⁵⁹.

Environnement Canada possède aussi des programmes de renseignement qui sont rattachés à son mandat d'application de la loi. Ces programmes visent à recueillir et à analyser de l'information sur les industries des produits chimiques et les secteurs connexes, sur le commerce d'animaux ou de plantes menacés ou de parties animales, et sur le mouvement transfrontalier de déchets dangereux. Ils fournissent de l'information aux gestionnaires et au personnel du ministère chargé de l'application de la loi. L'information est partagée avec des organismes extérieurs d'application de la loi, y compris la GRC, l'ASFC, l'ACIA et les ministères provinciaux de l'environnement, aux fins de l'application des lois sur l'environnement. Les programmes de renseignement produisent aussi

des produits de renseignements tactiques, opérationnels et stratégiques sur les sujets suivants :

- l'emplacement, les quantités et les mouvements transfrontaliers des substances toxiques et dangereuses qui doivent être déclarées au ministère;
- l'importation ou la production de nouvelles substances au Canada, y compris celles relevant de la biotechnologie, des organismes génétiquement modifiés et des produits chimiques;
- l'activité criminelle, y compris l'activité relevant de la criminalité organisée et les organisations criminelles qui violent les lois sur l'environnement;
- l'importation d'espèces envahissantes, exotiques ou nuisibles et les éventuelles maladies qui peuvent y être associées, comme la grippe aviaire.

Le ministère compte un peu plus de 20 agents de renseignement qui se chargent à la fois de collecte et d'analyse de l'information. Les programmes de renseignement recueillent de l'information de nombreuses sources, dont Internet, les bases de données du ministère, les médias, les universités, les informateurs, la surveillance et les opérations secrètes. Des agents d'application de la loi, ou des agents du renseignement désignés comme agents d'application de la loi, recueillent l'information; ils disposent de pouvoirs semblables à ceux d'agents de police pour appliquer les diverses lois sur l'environnement. La plupart des produits et de l'information relevant du renseignement sont des documents internes utilisés à des fins d'application de la loi. Dans le contexte de la sécurité nationale, les programmes de renseignement peuvent obtenir dans le cadre de leurs activités de l'information liée au mandat d'autres organismes; Environnement Canada peut partager cette information. L'information qui peut être partagée comprend celle sur la toxicité de certains produits chimiques ou autres substances, les risques associés à des déchets dangereux et l'emplacement de ces substances ou déchets. Environnement Canada m'informe que l'information sur les entreprises ou les personnes se livrant à ces activités serait partagée uniquement lorsqu'il y a des indications claires d'un risque possible pour la sécurité nationale. Jusqu'à présent, la seule information relative à la sécurité nationale qu'Environnement Canada ait partagée avec d'autres ministères et organismes du gouvernement est de l'information technique sur des substances chimiques et toxiques. Le ministère espère rehausser sensiblement ses programmes de renseignement à l'avenir.

En plus son mandat d'application de la loi, Environnement Canada soutient aussi la planification de la sécurité publique, la connaissance de la situation et les interventions d'application de la loi au sein du gouvernement fédéral, en appuyant les activités de préparation aux urgences, de planification et

d'intervention. Il le fait par l'entremise de la Direction de la protection de la faune et du Service météorologique du Canada. Le ministère participe aussi au Groupe de travail interministériel sur la sûreté maritime, et est un membre virtuel du CIEM.

16.4

RESSOURCES NATURELLES CANADA

Ressources naturelles Canada a un mandat de protection de l'infrastructure essentielle de l'énergie relevant de la compétence fédérale – ce qui comprend les installations au Canada et celles qui traversent la frontière entre le Canada et les États-Unis. Le ministère protège des infrastructures comme les lignes de transport d'électricité et des pipelines de pétrole et de gaz. Il est aussi chargé de l'octroi des licences relatives aux explosifs et de l'observation de la *Loi sur les explosifs*⁴⁶⁰ et du *Règlement sur les explosifs*⁴⁶¹, ainsi que de réaliser une partie importante de la recherche gouvernementale sur la sécurité des explosifs et d'exécuter divers projets gouvernementaux de cartographie ou autre production de levés⁴⁶².

Figurent parmi les organismes appartenant au portefeuille du ministre des Ressources naturelles, l'Office national de l'énergie, la Commission canadienne de sûreté nucléaire et Énergie atomique du Canada limitée. Ces organisations jouissent d'une grande autonomie dans leurs activités, y compris dans leurs interactions avec des composantes de la collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement.

Le ministère interagit avec la GRC à l'égard de la protection de l'infrastructure essentielle de l'énergie au Canada, qui comprend les pipelines de pétrole et de gaz naturel, les réseaux de production et de transport de l'électricité, l'exploration pétrolière et gazière extracôtière et le développement et la mise en place de réseaux d'infrastructure. Dans cette optique, la GRC et Ressources naturelles Canada partagent de l'information et des renseignements. En vertu de la *Loi sur les explosifs* et du *Règlement sur les explosifs*, les membres de la GRC sont des inspecteurs adjoints des explosifs. Ressources naturelles Canada peut demander l'aide de la GRC pour effectuer des inspections et des enquêtes en cas d'inobservation du cadre juridique ou lorsqu'il y a eu vol ou perte d'explosifs. Le ministère communique à la GRC de l'information sur les détenteurs de licences pour les explosifs et coopère étroitement avec la GRC pour mettre en place une capacité de vérification de sécurité à l'égard des personnes voulant acquérir et posséder des explosifs. Ressources naturelles Canada gère la section canadienne de la Commission de la frontière internationale. À ce titre, le ministère interagit avec l'ASFC et participe à la

surveillance des constructions et activités non autorisées à moins de 3,05 m (10 pi) de la frontière des États-Unis.

La GRC et Ressources naturelles Canada interagissent aussi dans le contexte de l'Initiative de recherche et de technologie chimique, biologique, radiologique et nucléaire⁴⁶³. La Section de la géophysique de la radioactivité de Ressources naturelles Canada réalise des levés aériens à grande sensibilité de la radioactivité naturelle et artificielle. Bien que le partage d'information entre la GRC et Ressources naturelles Canada soit limité dans des conditions normales en l'absence de menaces, le ministère pourrait être appelé, en cas de niveaux inhabituellement élevés de radioactivité, à informer les unités de la GRC qui sont les premiers intervenants en cas de menaces pour l'environnement.

Ressources naturelles Canada collabore aussi de temps à autre avec des organismes d'application de la loi et de renseignement de sécurité afin d'obtenir ou de partager de l'information intéressant le ministère. Celui-ci partage de l'information avec la GRC et le SCRS, et peut en outre être consulté par le CIEM en ce qui concerne les sujets relevant de sa compétence ou lors de la préparation d'une évaluation des risques.

Dans le contexte de son rôle de protection de l'infrastructure essentielle, Ressources naturelles Canada conseille SPPCC et l'ASFC. Par ailleurs, le ministère coopère étroitement avec les ministères et organismes des États-Unis et du Mexique, partageant de l'information sur les questions relatives aux politiques et aux opérations.

16.5

LA COMMISSION CANADIENNE DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE

La Commission canadienne de sûreté nucléaire est à la fois un tribunal administratif et une instance de réglementation. Elle régule et contrôle l'utilisation de l'énergie et des matières nucléaires au Canada. En outre, elle octroie des permis à l'industrie nucléaire canadienne et effectue des inspections de ses activités, notamment celles des grandes centrales nucléaires, des mines d'uranium, des exportateurs de matières nucléaires et des utilisateurs industriels et universitaires de radio-isotopes. La Commission est chargée de fixer les normes de protection physique des grandes installations nucléaires. Ainsi, en octobre 2001, elle a donné une consigne d'urgence exigeant que ces installations créent une force d'intervention armée sur place⁴⁶⁴. La Commission partage avec la GRC ou le SCRS toute information sur des irrégularités dans les activités qu'elle surveille. Le CIEM peut aussi consulter la Commission lorsqu'il prépare une évaluation des menaces.

La Commission offre une aide technique en ce qui concerne l'élaboration et l'adoption de plans d'intervention en cas d'urgence face à une éventuelle attaque radiologique visant le Canada⁴⁶⁵. L'unité de la GRC offrant une formation sur la sécurité publique et la lutte contre le terrorisme chimique, biologique, radiologique et nucléaire a participé à des exercices de formation communs avec la Commission.

16.6

LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Le ministère de la Justice fournit des avis juridiques sur les questions relatives à la sécurité nationale. Le Groupe sur la sécurité nationale du Service fédéral des poursuites à Ottawa est au centre de la pratique du droit de la sécurité nationale et de la prestation d'avis relatifs à l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*, que j'aborde en détail dans le chapitre III. Les procureurs fédéraux des bureaux régionaux du ministère de la Justice sont habituellement chargés des poursuites criminelles d'infractions terroristes désignées dans le *Code criminel*⁴⁶⁶. La Section de la politique, Droit pénal et la Section des droits de la personne participent aussi au travail en matière de sécurité nationale et de lutte antiterroriste⁴⁶⁷. En outre, le procureur général du Canada a compétence pour poursuivre les infractions à la *Loi sur la protection de l'information*⁴⁶⁸, la *Loi sur l'accès à l'information*⁴⁶⁹ et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*⁴⁷⁰. Le consentement du procureur général est requis avant d'entamer une poursuite en vertu de la *Loi sur la protection de l'information*⁴⁷¹.

La plupart des ministères et organismes du gouvernement y compris la GRC, le SCRS et le CST, possèdent leur propre service juridique (ou unité de services juridiques) doté d'avocats du ministère de la Justice. Le ministère maintient aussi un portefeuille Citoyenneté, Immigration et Sécurité publique, qui regroupe les unités de services juridiques de SPPCC, la GRC, le SCRS, l'ASFC, CIC, le Service correctionnel du Canada, le Centre des armes à feu du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Programme sur les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Les avocats du ministère de la Justice affectés aux unités de services juridiques de Transports Canada, du CST, du MAECI, de l'ACSTA, du MDN et des FC, du CANAFE, de la Commission canadienne de sûreté nucléaire, entre autres, travaillent aussi à des affaires du domaine de la sécurité nationale, tout comme les unités des autres ministères et organismes mentionnés dans le présent chapitre, dans la mesure où leurs activités peuvent toucher des affaires de sécurité nationale. Les unités de services juridiques et des groupes spécialisés au sein du ministère de la Justice fournissent des avis sur le droit constitutionnel, le droit administratif, la *Charte*

canadienne des droits et libertés, le droit international et le droit criminel à l'égard de la sécurité nationale et du renseignement.

16.7

LE SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor participe à la coordination, l'analyse et l'évaluation – au plan de l'économie des moyens – des initiatives visant la sécurité publique et l'antiterrorisme. Il aide à évaluer les propositions de dépenses des ministères, à fixer les priorités de financement et à surveiller les résultats obtenus par les initiatives en matière de sécurité publique. Le Conseil du Trésor évalue en outre les rapports ministériels annuels et recommande des changements aux rapports exigés sur les programmes touchant la sécurité nationale.

Le président du Conseil du Trésor est responsable de l'administration de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information* dans l'ensemble du gouvernement. En conséquence, il est aussi responsable de l'élaboration de politiques pangouvernementales sur la communication et le partage d'information par les entités du gouvernement fédéral⁴⁷². À ce titre, le Conseil du Trésor supervise aussi la communication transfrontalière de renseignements personnels⁴⁷³. La politique du Conseil du Trésor exige que toute initiative d'un ministère fédéral visant un appariement de données soit signalée au commissaire à la protection de la vie privée. En outre, une évaluation des facteurs relatifs à la vie privée liant le commissaire à la protection de la vie privée doit être effectuée pour tout programme supposant la collecte, l'utilisation et la communication de renseignements personnels sur des employés ou autres particuliers. L'exigence de la politique peut toutefois être neutralisée par une loi autorisant le partage de données⁴⁷⁴. Le Conseil du Trésor soupçonne que tous les cas d'appariement des données se produisant au sein du gouvernement fédéral ne sont pas signalés⁴⁷⁵.

Enfin, le Conseil du Trésor établit des politiques sur la sécurité de l'information gouvernementale, avec une aide tactique de la GRC et du CST⁴⁷⁶. Le Secrétariat du Conseil du Trésor prévoit aussi des politiques sur la communication et la circulation d'information en vertu de la *Loi sur la protection de l'information*⁴⁷⁷.

16.8

LE MINISTÈRE DES FINANCES

Le ministère des Finances évalue les implications, au plan des politiques, des initiatives proposées ou en cours visant la sécurité. Il se penche sur les coûts

financiers, l'efficacité et les répercussions possibles pour l'économie nationale d'initiatives ou programmes précis. Le ministre des Finances est aussi le ministre responsable du CANAFE.

16.9

LES SERVICES DE POLICE PROVINCIAUX ET MUNICIPAUX

La *Loi sur les infractions en matière de sécurité* confère à la GRC la responsabilité première des enquêtes et des poursuites face aux crimes qui représentent une menace envers la sécurité du Canada ou qui touchent des personnes jouissant de la protection internationale⁴⁷⁸. Pour exécuter cette fonction partout au Canada, la GRC conclut des accords officiels de coopération avec les services de police provinciaux et municipaux face à l'activité criminelle touchant la sécurité nationale⁴⁷⁹ et, de façon plus officieuse, coopère et partage de l'information avec eux. La GRC et les autres représentants d'organismes d'application de la loi qui ont présenté des observations à la Commission ont insisté sur l'importance de la coopération et de l'intégration entre la GRC et les forces de police locales dans la prestation de services policiers en matière de la sécurité nationale. Des équipes intégrées permanentes et des opérations menées en commun par divers services constituent « une réponse stratégique aux complications découlant des questions de compétence, du cloisonnement de l'information, des compétences disparates et du fardeau financier à partager dans le cadre d'enquêtes complexes »⁴⁸⁰. Sans de telles opérations communes, « les services de police resteraient désorganisés devant un adversaire très organisé »⁴⁸¹. Bien que mon mandat n'appelle pas à une description exhaustive du rôle des services de police, des gouvernements provinciaux et territoriaux et des municipalités dans la présente section, j'aborde des aspects clés des activités relatives à la sécurité nationale des services de police provinciaux, territoriaux et municipaux, et ce, surtout en rapport avec les activités de la GRC en la matière⁴⁸².

16.9.1

Les équipes intégrées permanentes dirigées par le gouvernement fédéral et les opérations conjointes ponctuelles

Des agents de police provinciaux et municipaux sont détachés aux quatre EISN dirigées par la GRC à Vancouver, Toronto, Ottawa et Montréal. Ces équipes sont les principales unités policières chargées des enquêtes relatives à la sécurité nationale au Canada. Cependant, de nombreuses organisations policières municipales ne sont pas représentées dans les EISN ou les EIPF⁴⁸³. Dans les provinces de l'Atlantique par exemple, il n'y a pas d'unités intégrées se consacrant à la sécurité nationale. Cependant, des représentants de certains

services de police de l'Atlantique, y compris la police régionale de Halifax, sont représentés au sein de la Section du renseignement pour la sécurité nationale (SRSN) de la division concernée de la GRC.

Dans le contexte d'une EISN, les agents sont soumis aux moyens d'examen et de discipline d'application dans leur région⁴⁸⁴. Outre le travail des EISN et des EIPF, des services policiers liés à la sécurité nationale sont livrés dans le cadre d'enquêtes conjointes ponctuelles. La GRC a informé la Commission que le travail policier relatif à la sécurité nationale s'effectue surtout dans un environnement intégré regroupant de multiples acteurs fédéraux et des acteurs de compétence provinciale⁴⁸⁵. L'intégration se produit aussi lorsque des agents d'un service de police sont détachés auprès d'un autre. Par exemple, bien qu'il ne s'agisse pas d'un poste du domaine de la sécurité nationale, le dirigeant principal de l'information de la GRC est actuellement détaché de la Police provinciale de l'Ontario⁴⁸⁶. De même, un certain nombre d'agents de la GRC sont en détachement auprès du Service de police d'Ottawa. Ceux-ci peuvent conduire des véhicules de la police d'Ottawa, mais ils portent l'uniforme de la GRC⁴⁸⁷. Si les agents détachés de la GRC ne sont pas expressément affectés à des enquêtes de sécurité nationale⁴⁸⁸, ils peuvent comme tout autre agent de police participer à des enquêtes ou activités qui acquièrent une dimension de sécurité nationale (par exemple, si un véhicule intercepté pour excès de vitesse contient une bombe).

La coopération entre le Service de police d'Ottawa et la GRC présente un bon exemple de la façon dont les organismes locaux d'application de la loi contribuent aux services policiers relatifs à la sécurité nationale ainsi que des difficultés inhérentes à la délimitation entre la compétence des policiers locaux et la compétence de la GRC dans le contexte de la sécurité nationale. L'activité criminelle menaçant des ministres fédéraux ou des membres du corps diplomatique relève de la GRC, tandis que le Service de police d'Ottawa est globalement responsable du maintien de la paix dans la ville. Cependant, les bureaux et les employés gouvernementaux et diplomatiques s'entremêlent avec les entreprises et citoyens privés. Le chapitre précédent donne l'exemple suivant apporté par le chef du Service de police d'Ottawa Vince Bevan : la police d'Ottawa reçoit un appel du service 911 affirmant qu'une personne armée s'est introduite dans un immeuble du centre-ville. Dans cet immeuble se trouvent les bureaux d'entreprises privées et d'un ministre fédéral. La police d'Ottawa a compétence à l'égard de l'ensemble de l'immeuble et n'informerait même pas initialement la GRC. Celle-ci ne le serait que si l'enquête révèle quelque lien avec la sécurité nationale, par exemple une menace contre le ministre. La GRC peut n'être mise au courant que bien après le déclenchement de l'enquête⁴⁸⁹.

Même dans les situations criminelles où la GRC a assumé la compétence principale, les services de police locaux ont toujours des responsabilités et devoirs légaux à exécuter⁴⁹⁰. L'aspect d'une enquête relative à la sécurité nationale, qui relèverait de la GRC, peut avoir la priorité, mais les services de police locaux conservent la responsabilité à l'égard des autres aspects relevant des compétences que les lois leur confient⁴⁹¹. Par exemple, si une personne se livre à des activités d'entrée par effraction dans des commerces en vue de financer des activités terroristes, le service de police local ferait enquête sur les cambriolages et selon le cas exécuterait les mandats, porterait les accusations, viendrait en aide aux victimes et participerait aux poursuites; pour sa part, la GRC concentrerait son attention sur l'aspect sécurité nationale de l'affaire et des informations qui peuvent en ressortir. Ces interventions peuvent se faire simultanément et harmonieusement dans le contexte d'une EISN.

En plus de participer à des opérations conjointes avec la GRC, les services de police provinciaux et municipaux peuvent coopérer au cas par cas avec d'autres acteurs fédéraux. Par exemple, la PPO participe à des opérations conjointes, notamment des opérations de renseignement avec des agents des douanes de l'ASFC. Divers services de police provinciaux et municipaux ont aussi participé à des opérations conjointes pour assurer la sécurité au Sommet du G8 de 2002 à Kananaskis (Alberta). La sécurité ne concernait pas seulement le bon déroulement du Sommet et la protection de la propriété publique et privée, mais aussi la protection des dignitaires et des délégués, ce qui relève de la compétence de la GRC en vertu de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*⁴⁹². La planification de la sécurité du Sommet a exigé l'apport de plus de 6 000 agents de police canadiens et de 5 000 membres des Forces canadiennes⁴⁹³.

16.9.2

Les équipes antiterroristes intégrées dirigées par les provinces

Il existe aussi une grande variété d'équipes intégrées de portée provinciale qui ont une composante de sécurité nationale. C'est le cas par exemple de l'Escouade provinciale de lutte antiterroriste en Ontario; du Service de la lutte contre le terrorisme de la Sûreté du Québec; et du groupe consultatif sur les menaces, au Manitoba⁴⁹⁴.

Au Manitoba, le groupe consultatif sur les menaces vise à coordonner les interventions face à des urgences et à des menaces envers la sécurité nationale. Le groupe comprend des représentants d'organismes de premiers intervenants et autres organismes de gestion des urgences, y compris de SPPCC, du SCRS, de la Division D de la GRC, de l'Organisation des mesures d'urgence du Manitoba,

du Service de police de Winnipeg ainsi que d'autres organismes manitobains d'application de la loi, de protection de l'infrastructure essentielle et de la gestion des urgences⁴⁹⁵. L'Alberta ne dispose pas d'une escouade de police provinciale vouée à l'antiterrorisme, mais bien d'une unité de la gestion de la sécurité et de l'information. Celle-ci recueille et diffuse de l'information sur les menaces possibles envers la sécurité de la province, mais n'a pas de mandat d'application de la loi.

En Colombie-Britannique, le Service de police de Vancouver a créé une unité de contre-terrorisme relevant de sa section du renseignement criminel. L'Unité recueille et analyse des informations sur les activités terroristes à Vancouver et en précise les implications pour les opérations. En général, les renseignements et les plans opérationnels sont partagés avec l'EISN de Vancouver; il y a aussi une collaboration étroite avec le bureau local du SCRS. L'Unité vise à apporter une action complémentaire au travail de la GRC et du SCRS; elle informe les deux organisations de ses activités d'enquête ou d'application de la loi. L'équipe intégrée d'enquêtes de la vallée du Fraser, en Colombie-Britannique, peut aussi se livrer à certaines activités de sécurité nationale. Il s'agit d'une équipe vouée au renseignement et placée sous l'égide de la GRC; elle travaille à partir du Service de police d'Abbotsford. L'équipe recueille des renseignements à tous les niveaux – y compris la contrebande transfrontalière de drogues – dans la vallée du Fraser; elle comprend aussi bien des agents fédéraux de la GRC que des agents municipaux d'Abbotsford, Langley, Mission et Chilliwack.

Au Québec, la GRC est le principal intervenant dans les activités relatives à la sécurité nationale. Cependant, la Sûreté du Québec (SQ) et le Service de police de Montréal ont aussi un mandat en matière d'antiterrorisme⁴⁹⁶. Les trois corps policiers ont formé un partenariat et coopèrent dans le cadre d'une structure de gestion policière de l'antiterrorisme. La SQ est aussi représentée dans les EISN de Montréal et d'Ottawa, dans l'Équipe des enquêtes sur la sûreté maritime et dans le COSM du réseau Grands Lacs-Voie maritime du Saint-Laurent.

En 2002, le gouvernement de l'Ontario a créé l'Escouade provinciale de lutte antiterroriste (PATS). Celle-ci recueille en Ontario des renseignements criminels ayant trait aux menaces envers la sécurité publique, y compris les infractions relevant du terrorisme au sens du *Code criminel*. Cependant, l'Escouade n'entreprend ni ne mène d'enquêtes criminelles relatives à la sécurité nationale, sauf si la direction de la GRC le lui demande.

L'Escouade est dirigée par la Police provinciale de l'Ontario. Elle comprend des membres de dix corps policiers dont la GRC. Elle partage son quartier

général avec l'EISN de la GRC dans la région du Grand Toronto, mais ses équipes sont réparties partout en Ontario. L'Escouade coopère étroitement avec la GRC. Par exemple, elle s'associe à l'EISN de l'Ontario pour déterminer les besoins en renseignements et les orientations opérationnelles ainsi que pour discuter d'initiatives en vue d'éviter les cas de double emploi. La GRC est le client principal des renseignements de l'Escouade.

L'Escouade s'emploie à recueillir et à analyser des informations sur les activités terroristes criminelles; elle dissémine des produits finis de renseignements criminels afin d'informer les responsables des prises de décisions en matière d'application de la loi. L'Escouade réunit aussi des informations devant servir à des poursuites criminelles. La collecte d'information est assujettie aux mêmes normes que la collecte de preuves. Si des informations sur le renseignement de sécurité nationale sont reçues durant une opération de l'Escouade, elles sont communiquées à l'EISN ou au SCRS selon le cas. Les dossiers qui ne révèlent pas une menace envers la sécurité publique sont renvoyés au service de police compétent aux fins d'enquêtes criminelles ordinaires.

16.9.3

L'interaction au quotidien

Même si la plus grande partie du travail policier municipal et provincial en matière de sécurité nationale se fait dans le contexte d'équipes permanentes ou d'équipe spéciales intégrées, il peut y avoir au jour le jour une importante interaction entre les services municipaux ou provinciaux, le SCRS et la GRC, selon le corps policier en cause, le lieu des événements et le genre d'événement ou d'enquête. La communication d'information est un des moyens principaux dont les corps policiers municipaux et provinciaux participent à la sécurité nationale. Ce partage d'information se produit aussi en dehors du contexte des équipes expressément vouées à l'antiterrorisme. Il arrive régulièrement que les services de police municipaux et provinciaux transmettent de l'information relative à la sécurité nationale à la GRC et au SCRS et en reçoivent d'eux.

16.9.3.1

Des exemples d'interaction avec la GRC

En Colombie-Britannique, où la GRC assure les services de police provinciaux et des services de police à contrat dans de nombreuses municipalités, la province a créé un système d'information intégré qui permet à la GRC et aux services de police municipaux de partager de l'information. En vertu de la *Police Act*⁴⁹⁷ de la province, tous les organismes policiers y compris la GRC sont tenus d'utiliser le système. Baptisé Police Records Information Environment (PRIME), le

système permet d'assurer la gestion intégrée des dossiers policiers et de partager l'information en temps réel entre les municipalités. Par exemple, l'information sur une interception de routine dans un endroit rural de la Colombie-Britannique est accessible aux agents de police de Vancouver faisant enquête sur les personnes soupçonnées de participation au crime organisé⁴⁹⁸. Les renseignements obtenus grâce à de telles activités policières routinières peuvent faciliter les enquêtes antiterroristes en révélant des informations importantes comme les déplacements de suspects ou leurs relations avec d'autres personnes d'intérêt.

De la même façon, les organismes policiers de tout le Canada se sont récemment entendus sur un cadre appelé Portail d'informations policières (PIP), une initiative inspirée par PRIME. Le PIP servira à partager l'information recueillie au cours des activités d'application de la loi⁴⁹⁹. Il permet aux organismes d'application de la loi et de sécurité publique affiliés de partager par voie électronique l'information opérationnelle nécessaire face à la criminalité qui touche diverses aires de compétence et à suivre les personnes qui peuvent commettre des infractions criminelles en divers endroits. Les organismes policiers exploitant différentes bases de données peuvent verser leur information dans le PIP, ce qui permet à tous les organismes branchés d'y accéder. Actuellement, un tiers de tous les agents de police canadiens, y compris tous les agents en Colombie-Britannique, ont accès au PIP. On prévoit que des organismes d'application de la loi et de sécurité publique supplémentaires y souscriront⁵⁰⁰. La GRC a signé le protocole d'entente sur le PIP, mais n'a pas encore commencé à l'utiliser.

En Ontario, le service du renseignement de la PPO recueille activement de l'information relative au terrorisme. Les agents réguliers de la PPO sont aussi incités à rechercher et à consigner les informations qui peuvent avoir trait au terrorisme ou à d'autres menaces envers la sécurité nationale. La PPO communique toute l'information qu'elle estime liée à une activité terroriste criminelle à l'EISN de la GRC. De même, le Service de police de Toronto possède un groupe du renseignement qui peut recueillir de l'information relative à la sécurité nationale. En outre, si la police de Toronto reçoit de l'information sur certains comportements qu'elle reconnaît comme éventuels précurseurs d'une activité terroriste, elle la communique à la GRC, à l'EISN de l'Ontario et à l'Escouade provinciale de lutte antiterroriste.

La PPO et le Service de police de Toronto indiquent qu'ils reçoivent des évaluations de menaces et de l'information sur des menaces imminentes de la GRC et du SCRS. Un très petit nombre de membres de la PPO ont aussi accès aux bases de données de la GRC y compris le Système de renseignements protégés sur la criminalité (SRPC), la base de données nationale sur le

renseignement criminel. Le Service de police de Toronto précise que la plupart de l'information relative à la sécurité nationale qu'il reçoit n'est pas classifiée et peut être largement partagée. Cependant, il reçoit aussi de l'information classifiée qu'il ne partage pas.

16.9.3.2

Des exemples d'interaction avec le SCRS

Les services de police sont de plus en plus conscients de l'importance des données du renseignement de sécurité (par opposition aux données du renseignement criminel). La PPO et le Service de police de Toronto, par exemple, communiquent les données du renseignement de sécurité au SCRS dès qu'ils en reçoivent⁵⁰¹. Le partage d'information peut se faire par l'entremise de l'EISN de l'Ontario ou de l'Escouade provinciale de lutte antiterroriste, ou la PPO peut transmettre l'information directement à un bureau régional du SCRS. La SQ partage aussi de l'information avec le SCRS. La PPO m'a indiqué qu'elle considère que le renseignement criminel a trait à toute infraction au *Code criminel*; pour le reste, la distinction entre renseignement criminel et renseignement de sécurité est question de jugement professionnel. Le Service de police de Toronto affirme être en contact direct et régulier avec le SCRS. En outre, il peut coopérer étroitement avec le SCRS soit dans le cadre de l'EISN de l'Ontario, soit au cas par cas. Cependant, les services policiers reçoivent une quantité limitée d'informations précises du SCRS, en partie à cause de l'exigence que la police divulgue toute l'information pertinente à un accusé lors d'une poursuite criminelle⁵⁰². À l'occasion, la police de Toronto peut recevoir du SCRS de l'information non assortie de réserves, destinée à l'aider dans une enquête criminelle; cette information peut servir comme preuve. Cependant, le procureur général du Canada peut s'opposer à sa divulgation dans le cadre d'une poursuite criminelle en établissant un certificat au titre de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*.

Le Service de police de Toronto indique encore qu'il est plus susceptible d'utiliser les ressources linguistiques et culturelles du SCRS pour l'aider dans certains types de travail policier – par exemple dans le cas d'une manifestation organisée par une communauté culturelle donnée. Le SCRS peut aussi fournir de l'information de référence sur des groupes extrémistes criminels ou sur de nouveaux groupes tentant de s'établir dans la région de Toronto. La police de Toronto reçoit aussi de l'information du SCRS au sujet de personnes détenues en vertu de certificats de sécurité et qui ont des liens au terrorisme. Si la police de Toronto reçoit de l'information sur un événement mettant en cause une de ces personnes, elle le fait savoir au SCRS.

NOTES

- ¹ Le 6 février 2006, le premier ministre Harper a annoncé que le ministère des Affaires étrangères et le ministère du Commerce international sont de nouveau réunis mais demeurent toujours sous la responsabilité de deux ministres, c'est-à-dire le ministre des Affaires étrangères et le ministre du Commerce international.
- ² À l'exception de Patrimoine canadien.
- ³ Sauf indications contraires, l'information présentée dans ce chapitre provient de rencontres et de communications entre les avocats de la Commission Arar et les ministères et organismes fédéraux qui y sont décrits.
- ⁴ *Loi sur le SCRS*, L.R.C. 1985, ch. C-23, par. 6(1).
- ⁵ *Ibid.*
- ⁶ *Ibid.*, art. 2.
- ⁷ *Ibid.*
- ⁸ *Ibid.*, art. 21 et suivants.
- ⁹ Site Web du SCRS, Recherche et analyse de renseignements.
- ¹⁰ *Loi sur le SCRS*, art. 21.
- ¹¹ Site Web du SCRS.
- ¹² *Loi sur le SCRS*, alinéa 16(1)a).
- ¹³ *Ibid.*, alinéa 16(1)b).
- ¹⁴ Site Web du SCRS.
- ¹⁵ *Ibid.*
- ¹⁶ *Loi sur le SCRS*, par. 13(1).
- ¹⁷ *Ibid.*, alinéa 13(2)a).
- ¹⁸ *Ibid.*, alinéa 13(2)b).
- ¹⁹ Site web du SCRS.
- ²⁰ *Loi sur le SCRS*, art. 13(3).
- ²¹ *LIPR*, L.C. 2001, ch. 27.
- ²² Témoignage du directeur du SCRS Jim Judd, le 19 juin 2006, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense.
- ²³ *LIPR*, art. 76 et suivants.
- ²⁴ *Ibid.*, art. 34, 35 et 37.
- ²⁵ SCRS, aperçu n° 14, Certificats selon la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, révisé en février 2005, à <http://www.csis-scrs.gc.ca/fr/newsroom/backgrounders/backgroundunder14.asp>
- ²⁶ *LIPR*, par. 82(2).
- ²⁷ *Ibid.*, par. 82(1).
- ²⁸ *Ibid.*, alinéa 78g).
- ²⁹ SCRS, aperçu n° 14.
- ³⁰ *LIPR*, par. 80(3).
- ³¹ Canada, Sénat, Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, 38^e législature (21 mars 2005), à la p. 6:13, témoignage de Paul Kennedy, sous-ministre adjoint principal, SPPCC, Parlement du Canada, à <http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/anti-e/pdf/06issue.pdf> (consulté le 27 janvier 2006).
- ³² SCRS, aperçu n° 14.
- ³³ *Loi sur le SCRS*, sous-alinéa 17(1)a)(ii).
- ³⁴ *Ibid.*, alinéa 17(1)b).
- ³⁵ *Ibid.*, par. 17(2).
- ³⁶ *Ibid.*, par. 19(2).

³⁷ *Ibid.*, alinéa 19(2)a).

³⁸ *Ibid.*, alinéas 19(2)b) et c).

³⁹ *Ibid.*, alinéa 19(2)d).

⁴⁰ *Ibid.*, par. 19(3).

⁴¹ Comme il est mentionné dans le chapitre II, le protocole d'entente SCRS/GRC daté de septembre 2006 (PE 2006) énonce un certain nombre de principes régissant la relation entre les deux organisations. Il vise précisément le partage d'informations et de renseignements et la prestation de services d'assistance et de soutien opérationnel.

⁴² Les équipes intégrées de la sécurité nationale (voir chapitre IV, point 3.5).

⁴³ *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, art. 83.05.

⁴⁴ Témoignage du directeur du SCRS Jim Judd, le 19 juin 2006, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense.

⁴⁵ Canada, Bureau du Conseil privé, *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale* (Ottawa, Bureau du Conseil privé, 2004), à http://www.pco.bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat_f.pdf

⁴⁶ Canada, Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, Rapport annuel 2004-2005 (Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2005), p. 55 (version PDF). Les rapports annuels du CSARS sont accessibles à http://www.sirc-csars.gc.ca/reports_f.html (consulté le 21 février 2006).

⁴⁷ Rapport annuel du CSARS 2004-2005, p. 52.

⁴⁸ Par exemple, le Centre a étudié la possibilité que des terroristes utilisent le virus de la grippe aviaire comme arme biologique.

⁴⁹ Le partage des évaluations pourrait être élargi pour englober l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Espagne.

⁵⁰ « Bienvenue au Centre de la sécurité des télécommunications », le 20 mars 2003, à <http://www.cse.cst.gc.ca/index-f.html> (consulté le 22 mars 2006).

⁵¹ C.P. 1975-95, *Gazette du Canada*, 1975 II, 233.

⁵² Rapport du Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité, Hansard, le 22 septembre 1983, p. 18 et 19, 27 et 31-33.

⁵³ *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, ch. N-5, par. 273.62(2).

⁵⁴ *Ibid.*, par. 273.62(3).

⁵⁵ *Ibid.*, art. 273.64.

⁵⁶ *Ibid.*, alinéa 273.64(2)a).

⁵⁷ L'expression « communication privée » est définie comme suit à l'article 183 du Code criminel : « Communication orale ou télécommunication dont l'auteur se trouve au Canada, ou destinée par celui-ci à une personne qui s'y trouve, et qui est faite dans des circonstances telles que son auteur peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elle ne soit pas interceptée par un tiers. La présente définition vise également la communication radiotéléphonique traitée électroniquement ou autrement en vue d'empêcher sa réception en clair par une personne autre que celle à laquelle son auteur la destine. » Il existe une abondante jurisprudence interprétant cet article du Code criminel. Par exemple, les communications par voie de téléavertisseurs ne s'inscrivent pas dans la définition des communications privées (*R. c. Lubovac* (1989), 52 C.C.C. (3d) 551 (C.A. Alb.)), et un dispositif d'enregistrement des numéros sortants posé par une compagnie de téléphone n'intercepte pas des communications privées (*R. c. Fegan* (1993), 21 C.R. (4th) 65 (C.A. Ont.)). Figurent aussi parmi les affaires marquantes *R. c. Monaghan*, [1985] 1 R.C.S. 176; *Goldman c. R.* (1979), 13 C.R. (3d) 228 (C.S.C.); et *R. c. Davie* (1980), 17 C.R. (3d) 72 (C.A.C.-B.).

⁵⁸ *Loi sur la défense nationale*, par. 273.65(1) et art. 273.69. Les activités de renseignement du CST relevant du mandat a) sont assujetties à un certain nombre de restrictions prévues par la loi : elles ne peuvent pas viser un citoyen ou un résident permanent du Canada ni une

personne se trouvant au Canada, et elles doivent être soumises à des mesures de protection de la vie privée des citoyens et des résidents permanents du Canada (par. 273.64(2)). En outre, le ministre peut seulement autoriser l'interception de communications privées lorsque celles-ci visent des entités étrangères situées à l'extérieur du Canada, lorsque les renseignements à obtenir ne peuvent raisonnablement être obtenus d'une autre manière, lorsque la valeur des renseignements étrangers qu'on espère obtenir grâce à l'interception justifie l'interception et lorsqu'il existe des mesures satisfaisantes pour protéger la vie privée des Canadiens ou des personnes au Canada pour faire en sorte que les communications privées ne seront conservées que si elles sont essentielles aux affaires nationales, à la défense ou à la sécurité (alinéas 273.65(2)a) à d)).

⁵⁹ *Loi antiterroriste*, L.C. 2001, ch. 41.

⁶⁰ *Loi sur la défense nationale*, alinéa 273.65(2)d).

⁶¹ Témoignage du chef du CST Keith Coulter devant le Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, 11 avril 2005, p. 7:44 [témoignage Coulter].

⁶² Témoignage Coulter, p. 7:54.

⁶³ *Loi sur la défense nationale*, par. 273.65(3) à (5).

⁶⁴ *Ibid.*, par. 273.65(6).

⁶⁵ Canada, Bureau du vérificateur général, Rapport de la vérificatrice générale, novembre 2003 (Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2003), par. 10.134.

⁶⁶ Témoignage Coulter, p. 7:39.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 7:51.

⁶⁸ Canada, Bureau du Conseil privé, *Protéger une société ouverte – un an après* (Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2005), p. 14 et 15 à www.pco-bcp.gc.ca/docs/ministers/deputypm/secure_f.pdf (consulté le 24 juillet 2006).

⁶⁹ Témoignage Coulter, p. 7:37.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 7:39. Je décris plus loin dans ce chapitre le Groupe des opérations d'information des Forces canadiennes.

⁷¹ *Protéger une société ouverte – un an après*, p. 14 et 15.

⁷² Témoignage du directeur général John Ossowski, Politiques et Communications, CST, devant le Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, le 11 avril 2005, p. 7:48 [témoignage Ossowski].

⁷³ Témoignage Coulter, p. 7:50.

⁷⁴ *Protéger une société ouverte – un an après*, p. 14. Lorsqu'il est question d'« alliance » ou d'« allié », il s'agit de l'alliance entre le Canada, le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ou de l'un ou l'autre de ces pays.

⁷⁵ *Protéger une société ouverte – un an après*, p. 14.

⁷⁶ Ministère de la Défense nationale, « La famille de la Défense », le 12 septembre 2005, à http://www.forces.gc.ca/site/about/family_f.asp. Pour de plus amples renseignements sur les Rangers canadiens, voir « Les Rangers canadiens », le 18 février 2000, à http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_f.asp?id=49 (consulté le 20 février 2006).

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Centre de la sécurité des télécommunications, « Notre rôle au sein du gouvernement », à <http://www.cse-cst.gc.ca/about-cse/place-in-gov-f.html> (consulté le 14 mars 2006).

⁷⁹ Ministère de la Défense nationale, « À notre sujet », le 9 mars 2006, à http://www.forces.gc.ca/site/about/partner_f.asp; communication aux avocats de la Commission, le 3 mai 2006. En ce qui concerne la contre-prolifération, le ministère de la Défense nationale apporterait une aide tant à l'ASFC qu'à la GRC.

⁸⁰ Ministère de la Défense nationale, *Énoncé de politique internationale du Canada – Fierté et influence : Notre rôle dans le monde – Défense* (Ottawa, Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2005).

- ⁸¹ Cette charge peut comprendre du personnel, de l'équipement, des actifs et du temps. Les opérations de la coalition en Afghanistan et la guerre du golfe Persique de 1990-1991 en sont des exemples.
- ⁸² Créé par l'arrêté du ministre 98023 (du 11 mai 1998).
- ⁸³ *Code criminel*, art. 183. Voir la discussion sur les communications privées au point précédent de ce chapitre.
- ⁸⁴ *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, ch. N-5, art. 274-285.
- ⁸⁵ Gén. R.J. Hillier, chef d'état-major de la défense, « CISS Seminar: Implementing Canada's Defence Policy Statement » (séminaire, Royal Canadian Military Institute, juillet 2005), ministère de la Défense nationale, à <http://www.forces.gc.ca> (consulté le 10 février 2005); Canada, ministère de la Défense nationale, Rapports des Équipes d'action du CEMD (EAC), « Sommaire exécutif du Rapport de l'EAC 2 », à http://www.cds.forces.gc.ca/cft-tfc/pubs/cat_f.asp (consulté le 15 février 2006).
- ⁸⁶ L'échange de produits de renseignements entre ces divers organismes est fonction des besoins énoncés par chacun et du principe du « besoin de savoir ».
- ⁸⁷ Ministère de la Défense nationale, directive DAOD 8002-1, *Programme national de contre-ingérence*, le 28 mars 2003, MDN – Finance et services du ministère à http://www.admfincs.forces.gc.ca/admfincs/subjects/DAOD/8002/1_f.asp (consulté le 21 mars 2006).
- ⁸⁸ EISN est le sigle d'« équipe intégrée de la sécurité nationale » et IBET d'« équipe intégrée de la police des frontières ». Voir chapitre IV, point 3.5.
- ⁸⁹ Ministère de la Défense nationale, directive DAOD 8002-3, *Programme de liaison du renseignement de sécurité*, le 28 mars 2003, MDN – Finance et services du ministère, à http://www.admfincs.forces.gc.ca/admfincs/subjects/daod/8002/3_f.asp (consulté le 21 mars 2006).
- ⁹⁰ *Programme de liaison du renseignement de sécurité*, DAOD 8002-3. Les menaces envers la sécurité du MDN ou des FC sont décrites et discutées dans ministère de la Défense nationale, directive DAOD 8002-0, *Contre-ingérence*, le 28 mars 2003, MDN – Finance et services du ministère, à http://www.admfincs.forces.gc.ca/admfincs/subjects/daod/8002/0_f.asp (consulté le 21 mars 2006).
- ⁹¹ *Programme national de contre-ingérence*, DAOD 8002-1, *supra*.
- ⁹² Ces instructions sont parfois désignées par le sigle IAAFC.
- ⁹³ Pour de plus amples informations sur la FOI 2, voir ministère de la Défense nationale, « Deuxième Force opérationnelle interarmées », à http://www.ops.forces.gc.ca/units/jtf2/pages/about_f.asp (consulté le 9 février 2006).
- ⁹⁴ Je décris ce centre dans le point du présent chapitre consacré au ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile; voir aussi Canada, ministère de la Défense nationale, documentation, « Groupe des opérations spéciales », le 13 septembre 2005, à <http://www.forces.gc.ca> (consulté le 12 février 2006).
- ⁹⁵ *Décret désignant l'Agence des services frontaliers du Canada comme ministère et le président comme administrateur général*, TR/2003-218, *Gazette du Canada Partie II*, 31 décembre 2003, pris en application de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.R.C. 1985, ch. P-33. Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile est devenu le ministre responsable de l'ASFC en vertu d'un deuxième décret, *Décret transférant du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration au vice-premier ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile la responsabilité à l'égard de l'Agence des services frontaliers du Canada*, TR/2003-214, *Gazette du Canada Partie II*, 31 décembre 2003.
- ⁹⁶ *Décret transférant certains secteurs du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration à l'Agence des services frontaliers du Canada*, TR/2003-215, *Gazette du Canada Partie II*, 31 décembre 2003; *Décret transférant à l'Agence des services frontaliers du Canada la responsabilité à l'égard de certains secteurs du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration*,

- TR/2004-136), *Gazette du Canada Partie II*, 20 octobre 2004; *Décret transférant au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration la responsabilité à l'égard de certains secteurs au sein de l'Agence des services frontaliers du Canada et transférant certaines attributions de la vice-première ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile à la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*, TR/2004-135, *Gazette du Canada Partie II*, 20 octobre 2004.
- ⁹⁷ *Décret transférant certains secteurs de l'Agence des douanes et du revenu du Canada à l'Agence des services frontaliers du Canada*, TR/2003-216, *Gazette du Canada Partie II*, 31 décembre 2003.
- ⁹⁸ *Décret transférant certains secteurs de la Direction générale des opérations de l'Agence canadienne d'inspection des aliments à l'Agence des services frontaliers du Canada*, TR/2003-217, *Gazette du Canada Partie II*, 31 décembre 2003. La loi clé par rapport à l'inspection des aliments est la *Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments*, L.C. 1997, ch. 6, transférée de l'Agence canadienne d'inspection des aliments.
- ⁹⁹ *Loi constituant l'Agence des services frontaliers du Canada*, L.C. 2005, ch. 38, par. 5(1) [*Loi sur l'ASFC*]. Le mandat de l'ASFC exige aussi qu'elle facilite « le libre mouvement des personnes et des biens » qui respectent toutes les exigences imposées par la législation.
- ¹⁰⁰ *Loi sur l'ASFC*, art. 2.
- ¹⁰¹ *Ibid.*, art. 13. Il y a des restrictions à ce pouvoir. L'ASFC a besoin de l'approbation du gouverneur en conseil, qui l'accorde sur recommandation du ministre de la Sécurité publique ainsi que du ministre des Affaires étrangères. Tout accord peut seulement être conclu sous réserve de l'art. 38 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17, qui permet à une personne ou à une organisation d'échapper à l'obligation de déclarer l'importation ou l'exportation de fonds en choisissant de renoncer au virement.
- ¹⁰² « Données statistiques nationales de l'ASFC », à <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/newsroom/release-communique/2005/0615ottawa-f.html> (consulté le 4 janvier 2006).
- ¹⁰³ *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*.
- ¹⁰⁴ Plus précisément, les dispositions législatives sur l'immigration comprennent les lois et les règlements ayant trait à l'admission, l'entrée temporaire, le renvoi, la naturalisation, la dénaturalisation ou la perte de nationalité : PE IPV/DP, *infra*, alinéa 1d).
- ¹⁰⁵ *LIPR*, art. 34.
- ¹⁰⁶ *Ibid.*, art. 35.
- ¹⁰⁷ *Ibid.*, art. 36.
- ¹⁰⁸ *Ibid.*, art. 37.
- ¹⁰⁹ *Ibid.*, art. 38-42.
- ¹¹⁰ *LIPR*, par. 34(2) et 37(2). Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration ne peut pas faire d'exception pour une personne dont on croit raisonnablement qu'elle a commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité : *LIPR*, alinéa 35(1)a) et par. 35(2). Le ministre a une certaine discrétion à l'égard de personnes déclarées coupables d'un acte de grande criminalité qui, après un certain délai, convainquent le ministre qu'elles sont réadaptées : *LIPR*, alinéa 36(3)c).
- ¹¹¹ La « grande criminalité » est définie au par. 36(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. En l'occurrence, la grande criminalité comprend les faits suivants :
- a) être déclaré coupable au Canada d'une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans ou d'une infraction à une loi fédérale pour laquelle un emprisonnement de plus de six mois est infligé;
 - b) être déclaré coupable, à l'extérieur du Canada, d'une infraction qui, commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans;

c) commettre, à l'extérieur du Canada, une infraction qui, commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans.

¹¹² La « criminalité organisée » est définie au par. 37(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. En l'occurrence, elle comprend les faits suivants :

a) être membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre ou s'est livrée à des activités faisant partie d'un plan d'activités criminelles organisées par plusieurs personnes agissant de concert en vue de la perpétration d'une infraction à une loi fédérale punissable par mise en accusation ou de la perpétration, hors du Canada, d'une infraction qui, commise au Canada, constituerait une telle infraction, ou se livrer à des activités faisant partie d'un tel plan;

b) se livrer, dans le cadre de la criminalité transnationale, à des activités telles le passage de clandestins, le trafic de personnes ou le recyclage des produits de la criminalité.

¹¹³ Par exemple, aux points d'entrée au Canada, les agents de l'ASFC assurent les fonctions des deux organismes. À l'intérieur du Canada en revanche, les agents de CIC remplissent les fonctions des deux organismes à l'égard des demandeurs du statut de réfugié.

¹¹⁴ Le mandat de l'ASFC à l'égard de la migration est régi par la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

¹¹⁵ Pour de plus amples informations sur les pouvoirs de détention et les politiques connexes de l'ASFC, voir Canada, Citoyenneté et Immigration, « ENF 20, Détention » (Ottawa, CIC, 2005), à <http://www.cic.gc.ca/manuals-guides/francais/enf/enf20f.pdf> (consulté le 8 mars 2006). Voir aussi *Sabin c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1994), 85 F.T.R. 99 (C.F.) et *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Thanabalasingham*, [2004] 3 R.C.F. 572 (C.A.F.).

¹¹⁶ Pour de plus amples informations sur les pouvoirs de renvoi et les politiques connexes de l'ASFC, voir Canada, Citoyenneté et Immigration, « ENF 10, Renvois », à <http://www.cic.gc.ca/manuals-guides/francais/enf/enf10f.pdf> (consulté le 8 mars 2006).

¹¹⁷ Les lois sur les douanes peuvent être définies plus précisément comme les lois et règlements ayant trait à l'importation, l'exportation et le transport de biens au-delà des frontières ainsi que tous autres lois ou règlements appliqués et administrés par l'ASFC – Douanes : PE IPV/DP, infra, alinéa 1c). La principale loi sur les douanes est la *Loi sur les douanes*, L.R.C. 1985, ch. 1 (2^e suppl.) [*Loi sur les douanes*], qui a été transférée de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Voir aussi la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17, par. 12(1) [*LRPCFAT*].

¹¹⁸ *LRPCFAT*, art. 12; *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, DORS/2002-184, par. 12(1). Le Règlement exige actuellement que toutes les transactions de plus de 10 000 \$ soient déclarées.

¹¹⁹ *LRPCFAT*, art. 15-17.

¹²⁰ *Ibid.*, art. 18.

¹²¹ *Ibid.*, art. 19.1.

¹²² En vertu de la *LIPR*, les agents peuvent être autorisés par le ministre de la Sécurité publique à exercer des pouvoirs policiers : *LIPR*, par. 4(2), 6(1) et 138(1).

¹²³ *Loi sur les douanes*, par. 163.5(1); *Loi sur l'accise*, L.R.C. 1985, ch. E-14, art. 75; *Loi sur les permis d'exportation et d'importation*, L.R.C. 1985, ch. E-19, art. 25; *LIPR*, art. 55.

¹²⁴ *Loi sur les douanes*, par. 163.5(3), art. 153.1 et 160.1; *Loi sur l'accise*, art. 97 et par. 157(1); *Loi sur les permis d'exportation et d'importation*, art. 25; *R. c. Simmons*, [1988] 2 R.C.S. 495; *LIPR*, art. 55; *Dehghani c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 1 R.C.S. 1053; *Sabin c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995] 1 C.F. 214 (C.F. 1^{re} inst.).

- ¹²⁵ *Loi sur les douanes*, art. 98, 99, 99.2, 153.1 et 160.1; *Loi sur l'accise*, art. 72-74 et 157; *Loi sur l'accise 2001*, par. 258(1) et art. 260; *Loi sur les permis d'exportation et d'importation*, art. 25.
- ¹²⁶ *Loi sur les douanes*, art. 110-116; *Loi sur l'accise*, art. 70; *Loi sur l'accise 2001*, par. 258(1), alinéa 260(2)f) et art. 293; *Loi sur les permis d'exportation et d'importation*, art. 25.
- ¹²⁷ *Loi sur les douanes*, par. 163.5(2); *Loi sur les permis d'exportation et d'importation*, art. 25.
- ¹²⁸ *LIRP*, par. 6(1), art. 15, 16 et 55 et par. 138(1).
- ¹²⁹ *LIRP*, par. 55(1). Les agents peuvent aussi émettre des mandats s'ils estiment qu'un résident permanent ou un étranger ne se présentera pas à une instance en immigration.
- ¹³⁰ *LIPR*, alinéa 55(2)a). L'alinéa b) permet aussi l'arrestation et la détention d'un ressortissant étranger sans mandat si un agent de l'immigration n'est pas convaincu de son identité lors d'une instance en application de la *LIPR*.
- ¹³¹ *LIPR*, par. 55(3). La détention est aussi possible si l'agent soupçonne que la personne est inadmissible pour cause de violations des droits de la personne ou des droits internationaux. Selon l'art. 34 de la *LIPR*, une personne est inadmissible pour des motifs de sécurité si elle s'est livrée au terrorisme ou à tout acte de violence susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité d'autrui au Canada; si elle est membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre ou s'est livrée à une telle activité; si elle constitue un danger pour la sécurité du Canada; ou si elle se livre à des actes d'espionnage ou de subversion.
- ¹³² Canada, ministère des Finances, *Le plan budgétaire de 2006* (Ottawa, Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2006), p. 142.
- ¹³³ *Memorandum of Understanding between the Department of Citizenship and Immigration Canada and the Royal Canadian Mounted Police, Investigations and Referrals for Prosecution*, appendice 4 du *Protocole d'entente en matière de partenariat, de communication, de coopération et de mise en commun de l'information entre Citoyenneté et Immigration Canada et la Gendarmerie royale du Canada*, Ottawa, le 23 décembre 2002, art. 16 [PE de coopération CIC-GRC]. Il faut noter que la GRC et l'ASFC négocient actuellement des dispositions bilatérales qui remplaceront ce PE.
- ¹³⁴ *Loi sur les douanes*, par. 2(1).
- ¹³⁵ *Loi sur l'accise*, par. 66(1); *Loi sur l'accise 2001*, art. 2.
- ¹³⁶ Canada, ministère du Revenu national, *Customs Prosecution Policy for Offences Under the Customs Act*, en vigueur le 6 septembre 1983, art. 1; protocole d'entente entre les Douanes et la GRC au sujet du partage des responsabilités d'enquête et d'application de la loi (version révisée d'une politique de 1983), février 1991, alinéa 1a); *Loi sur les indiens*, L.R.C. 1985, ch. I-5, par. 18(1). Il faut noter que certaines bandes ont créé leurs propres corps policiers pour assurer les services policiers sur les réserves.
- ¹³⁷ J'ai aussi discuté en plus ample détail de la *Loi sur la GRC*, L.R.C. 1985, ch. R-10, et des politiques de la GRC aux chapitres II et IV.
- ¹³⁸ « Document d'information, Renseignement de l'immigration – Aperçu », à http://www.cbsa_asfc.gc.ca/newsroom/factsheets/2004/0128overview-f.html (consulté le 5 janvier 2006) [Document d'information sur le réseau du renseignement de l'immigration].
- ¹³⁹ Protocole d'entente ASFC-Justice-GRC sur les crimes de guerre.
- ¹⁴⁰ Document d'information sur le réseau du renseignement de l'immigration.
- ¹⁴¹ *Ibid.*
- ¹⁴² *Ibid.*
- ¹⁴³ Cette communication d'information est régie par le PE sur le renseignement et les faux documents.
- ¹⁴⁴ *Memorandum of Understanding for the Exchange of Customs Related Intelligence Information between the Royal Canadian Mounted Police and the Department of National Revenue, Customs and Excise, of Canada and the Department of the Treasury of the United States of*

- America, *United States Customs Service*, Ottawa, le 8 décembre 1982 [PE Douanes-GRC-É.-U.]; *Memorandum of Understanding between the Royal Canadian Mounted Police and Revenue Canada Customs*, Ottawa, le 11 janvier 1995 [PE GRC-Revenu Canada (Douanes)]; Politique ministérielle : Partage des responsabilités d'enquête et d'application de la loi, art. 10.
- 145 PE Douanes-GRC-É.-U.
- 146 L'ASFC est en voie de construire pour les détenus visés par un certificat de sécurité un centre distinct de détention à long terme relié à la prison à sécurité maximale Millhaven, près de Kingston (Ontario). Le centre appartiendra à l'ASFC, mais le Service correctionnel du Canada fournira les services requis.
- 147 Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, *Vérification des pratiques de gestion des renseignements personnels de l'Agence des services frontaliers du Canada*, rapport final, juin 2006, par. 3.58, à http://www.privcom.gc.ca/information/pub/ar-vr/cbsa_060620_f.asp (consulté le 10 juillet 2006).
- 148 J'aborde le processus de filtrage des avis de surveillance et les divers motifs d'interdiction de territoire en plus ample détail dans le prochain point sur Citoyenneté et Immigration Canada.
- 149 Pour de plus amples informations sur les indicateurs d'avis de surveillance, voir Canada, Citoyenneté et Immigration, « ENF 4, Contrôles aux points d'entrée » (Ottawa, CIC, 2006), section 26, à <http://www.cic.gc.ca/manuals-guides/francais/enf/enf04f.pdf> (consulté le 8 mars 2006) [Guide ENF 4].
- 150 Le Terrorist Screening Center est administré par le FBI et comprend du personnel du département de la Sécurité intérieure et du département d'État. La Customs and Border Protection administre le National Targeting Center. Les deux organismes coopèrent étroitement pour repérer et appréhender les personnes inscrites à la liste américaine de surveillance des terroristes, et tous deux coopèrent étroitement avec le National Counter Terrorism Center en vue de repérer des terroristes potentiels : États-Unis, département de la Sécurité intérieure, « Fact Sheet: U.S. Customs and Border Protection's National Targeting Center », septembre 2004, à <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?content=3989> (consulté le 6 mars 2006); États-Unis, département de la Sécurité intérieure, « Fact Sheet: The Terrorist Screening Center », le 16 septembre 2003, à <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?content=1598>; États-Unis, département de la Justice, « Fact Sheet: Terrorist Screening Center », septembre 2003, à <http://www.fbi.gov/ressrel/pressrel03/tsfactsheet091603.htm> (consulté le 7 mars 2006). Pour de plus amples informations sur ces initiatives, voir le site Web de la Federation of American Scientists consacré au renseignement, à <http://www.fas.org/main/content.jsp?formAction=325&projectId=6>
- 151 Pour de plus amples informations sur la reconsidération et la suppression des indicateurs d'avis de surveillance, voir le guide ENF 4, *supra*.
- 152 *Loi sur les douanes*, par. 107.1(1); *Règlement sur les renseignements relatifs aux passagers (douanes)*, DORS/2003/219.
- 153 Voir par exemple le protocole d'entente sur l'échange automatisé d'avis de surveillance et l'échange d'information préalable sur les voyageurs entre l'ASFC et la U.S. Customs and Border Protection, conclu à Alexandria (Virginie, États-Unis), le 9 mars 2005, alinéa 1g) [PE IPV/DP].
- 154 Chaque donnée, comme le type de repas demandé en avion et les codes des types de passagers peuvent indirectement révéler de l'information sur les convictions religieuses d'une personne. Voir à ce sujet Union européenne, Article 29 – Groupe de protection des données, *Avis 2/2004 sur le niveau de protection adéquat des données à caractère personnel contenues dans les dossiers des passagers aériens (PNR) transférés au Bureau des douanes et de la protection des frontières des États-Unis (US CBP)*, adopté le 29 janvier 2004, p. 8, à Europa, Article 29 – Groupe de protection des données, à http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/index_fr.htm (consulté le 30 mars 2006).

- 155 *Loi sur les douanes*, alinéa 107(4)b); *Loi sur la protection des renseignements personnels*, par. 8(2); Mémorandum D1-16-3, art. 64. Voir aussi Canada, ASFC, *Évaluation des facteurs relatifs à la vie privée : Information préalable sur les voyageurs / Dossiers du passager*, à http://www.cbsa-asfc.gc.ca/general/pia-efvp/api_ipv_20051003-f.html (consulté le 7 mars 2006), [Évaluation des facteurs relatifs à la vie privée – IPV / DP].
- 156 Mémorandum D1-16-3, art. 65.
- 157 *Ibid.*, art. 23 et 35.
- 158 *Ibid.*, art. 23.
- 159 *Ibid.*, art. 54.
- 160 *Loi sur les douanes*, alinéas 107(5)b), 107(5)c) et 107(5)k).
- 161 Mémorandum D1-16-3, art. 56.
- 162 *Ibid.*, art. 60.
- 163 Ces accords ou arrangements doivent respecter le paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ou le paragraphe 107(8) de la *Loi sur les douanes*.
- 164 Mémorandum D1-16-3, art. 34.
- 165 *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. 1985, ch. A-2, art. 4.82 (pas encore en vigueur). J'aborde ce programme en plus ample détail dans ce chapitre, relativement à Transports Canada. (Par ailleurs, on peut prendre connaissance de l'art. 4.82 sur le site Web de la Bibliothèque du Parlement, à http://www.parl.gc.ca/PDF/37/3/parlbus/chambus/house/bills/government/C-7_4.pdf (consulté le 22 mars 2006).
- 166 « Document d'information, Centre national d'évaluation des risques », à <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/newsroom/factsheets/2005/0125risk-f.html> (consulté le 5 janvier 2006) [Document d'information sur le CNER].
- 167 *Règlement sur les renseignements relatifs aux passagers (douanes)*, DORS/2003-219, alinéa 3g). Le règlement est réputé être entré en vigueur le 4 octobre 2002 – art. 5. L'article 269 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* (DORS/2002-227) contient une exigence semblable; un accord entre le Canada et l'Union européenne dresse une liste de 25 informations du dossier passager (DP) que les transporteurs aériens européens communiqueront à l'ASFC. Il n'y a pas de limite aux types de données DP qui peuvent être communiquées par les transporteurs d'autres pays. *Accord entre la Communauté européenne et le Gouvernement du Canada sur le traitement des données relatives à l'information préalable sur les voyageurs et aux dossiers passagers (IPV/DP)*, Union européenne, à http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0200fr01.pdf (consulté le 4 janvier 2006) [Accord Canada-CE]. Les données DP qui doivent être communiquées à l'ASFC par les transporteurs aériens européens comprennent les éléments suivants : date de la réservation; information sur le paiement; adresse de facturation; nom des autres voyageurs figurant dans le même dossier; numéros de téléphone; itinéraire; certaines informations relatives aux programmes pour grands voyageurs; agence de voyages et agent de voyages; numéro du siège occupé; le fait que le passager ait été répertorié comme défaillant; numéros d'étiquetage des bagages; le fait que le billet soit un aller simple ou un aller-retour; le fait que le billet ait été acheté sans réservation; et ordre dans lequel le passager s'est enregistré pour le vol. Cependant, le protocole d'entente Canada-États-Unis de 2005 sur les données IPV/DP, I, évoque expressément les engagements pris auprès de l'Union européenne respectivement par le Canada et les États-Unis durant leurs négociations sur la communication de données IPV/DP par les transporteurs aériens européens : PE IPV/DP, art. 4, note 1. Les engagements pris par le Canada sont discutés dans le document Union européenne, Article 29 – Groupe de protection des données, *Avis 1/2005 sur le niveau de protection assuré au Canada à la transmission, par les compagnies aériennes, des dossiers passagers et d'informations anticipées sur les voyageurs*, adopté le 19 janvier 2005, Union européenne,

- Article 29 – Groupe de protection des données, à http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/2004_fr.htm (consulté le 30 mars 2006). Les engagements pris par les Américains sont discutés dans Union européenne, Article 29 – Groupe de protection des données, *Avis 2/2004 sur le niveau de protection adéquat des données à caractère personnel contenues dans les dossiers des passagers aériens (PNR) transférés au Bureau des douanes et de la protection des frontières des États-Unis (US CBP)*, adopté le 29 janvier 2004, Union européenne, Article 29 – Groupe de protection des données, à http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/index_fr.htm (consulté le 30 mars 2006).
- 168 « Évaluation des facteurs relatifs à la vie privée », à http://www.cbsa-asfc.gc.ca/general/pia-efvp/hrti_ivre_20051003-f.html
- 169 Canada, ASFC, *Rapport ministériel sur le rendement 2004-2005*, section II – « Analyse du rendement par résultat stratégique, Exécution de la loi (Sécurité) », Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, à http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr1/04-05/BSA-ASF/BSA-ASFd4502_f.asp (consulté le 4 janvier 2006) [RMR 2004-2005 de l'ASFC].
- 170 PE IPV/DP, *supra*. [Ce programme de partage d'information a été examiné par le commissaire à la protection de la vie privée, à http://www.cbsa-asfc.gc.ca/general/pia-efvp/api_ipv_20051003-f.html]
- 171 PE IPV/DP, *supra*, alinéa 1g), art. 7-10.
- 172 *Concept of Operations US-Canada Terrorist Watch List Program (CONOPS)*, signé le 23 mai 1997 [Accord Tuscan-Tipoff].
- 173 *Ibid.*
- 174 *Ibid.*, par. A(2).
- 175 *Ibid.*, alinéa C(1a).
- 176 *Ibid.*, alinéa C(1c)
- 177 *Ibid.*, sous-alinéa C(1c)(5) et annexe C.
- 178 Accord Canada-États-Unis sur un partenariat pour l'Initiative relative à la sécurité des conteneurs, Washington, le 20 octobre 2005; « La sécurité du commerce maritime », à http://www.cbsa-asfc.gc.ca/general/enforcement/mts_smc-f.html (consulté le 4 janvier 2006); « Initiative relative à l'information préalable sur les expéditions commerciales », à <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/import/advance/menu-f.html> (consulté le 4 janvier 2006); Canada, ASFC, *Rapport ministériel sur le rendement 2004-2005*, section II – Analyse du rendement par résultat stratégique – Nom de l'activité de programme : Exécution de la loi (Sécurité) », Secrétariat du Conseil du Trésor, à http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr1/04-05/BSA-ASF/BSA-ASFd4502_f.asp (consulté le 4 janvier 2006) [RMR 2004-2005 de l'ASFC]. Voir aussi une description des initiatives communes Union européenne-États-Unis, « Douanes et sécurité », Union européenne, à http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/customs_security/index_fr.htm (consulté le 4 janvier 2006).
- 179 Le détail des types d'informations exigées par l'ASFC se trouve dans le site Web de l'ASFC, « Initiative relative à l'information préalable sur les expéditions commerciales (IPEC) », à http://www.cbsa-asfc.gc.ca/import/advance/cap_pac-f.html (consulté le 31 janvier 2006).
- 180 « La sécurité du commerce maritime », à http://www.cbsa-asfc.gc.ca/general/enforcement/mts_smc-f.html (consulté le 4 janvier 2006).
- 181 Pour de plus amples informations sur l'Initiative relative à la sécurité des conteneurs, voir le site Web de la U.S. Customs and Border Patrol, à http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/international_activities/csi/ (consulté le 9 mars 2006).
- 182 Partenariat Canada-États-Unis pour l'Initiative relative à la sécurité des conteneurs, Washington, le 20 octobre 2005. Pour de plus amples informations sur la participation du Canada aux programmes de l'Initiative relative à la sécurité des conteneurs, voir en général ASFC, « La sécurité du commerce maritime », à http://www.cbsa-asfc.gc.ca/general/enforcement/mts_smc-f.html (consulté le 4 janvier 2006).

- 183 RMR 2004-2005 de l'ASFC.
- 184 *Ibid.*
- 185 Ces biens figurent sur la Liste des marchandises d'exportation contrôlée, DORS 89/202.
- 186 Un permis d'exportation est requis pour tous les biens exportés aux pays figurant sur la Liste des pays visés, DORS/81-543. Actuellement, le Myanmar (Birmanie) est le seul pays figurant sur cette liste.
- 187 *Loi sur les permis d'exportation et d'importation*, L.R.C. 1985, ch. E-19, art. 25.
- 188 Investigation and Referrals for Prosecution MOU, art. 1-14.
- 189 *Ibid.*, art. 14.
- 190 *Ibid.*, art. 15.
- 191 Canada, GRC, « Équipe mixte du secteur riverain », à http://www.rcmp-grc.gc.ca/bc/crops/caw/coastal/wjfo/home_f.htm (consulté le 6 mars 2007); Canada, GRC, « Sécurité nationale et frontalière », à http://www.rcmp-grc.gc.ca/qc/pro_ser/sec_nat_front_f.htm (consulté le 8 mars 2006).
- 192 L'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* interdit à l'ARC de communiquer de l'information sur un contribuable sauf en cas d'ordonnance judiciaire l'exigeant ou lorsque des accusations criminelles ont été déposées : par. 241(3) et 241(3.2), sous-alinéa 241(4)e)(v), *Loi de l'impôt sur le revenu*, respectivement. J'ai discuté en plus ample détail de ces restrictions dans le point de ce chapitre traitant de l'ARC.
- 193 Canada, GRC, « Unités mixtes des produits de la criminalité », à http://www.rcmp-grc.gc.ca/on/prog_serv/fed_serv/ipoc_f.htm (consulté le 6 mars 2006).
- 194 Canada, GRC, Unités mixtes d'enquêtes sur le crime organisé, à <http://www.cfseu.org/site.htm> (consulté le 6 mars 2006). En vertu de l'art. 37 de la *LIPR*, l'ASFC a le mandat de filtrer les immigrants et les voyageurs arrivant au Canada pour repérer les liens avec la criminalité organisée.
- 195 Canada, GRC, « Équipes intégrées – police des marchés financiers », à http://www.rcmp-grc.gc.ca/fio/imets_f.htm (consulté le 6 mars 2006).
- 196 Intelligence and Fraudulent Documents MOU, alinéas 2a) et b). Peut être partagée l'information au sujet, entre autres, de préoccupations en matière de sécurité publique, de terrorisme, d'espionnage, de subversion, de crimes de guerre et d'autre activité criminelle.
- 197 Intelligence and Fraudulent Documents MOU, alinéa 2d).
- 198 PE CIC-SCRS.
- 199 Investigation and Referrals for Prosecution MOU, art. 10.
- 200 *Ibid.*, art. 11.
- 201 *Ibid.*, art. 9.
- 202 *Code criminel*, par. 7(7) et 477(2). Les infractions à la *Loi sur la protection de l'information*, L.R.C. 1985, ch. O-5, exigent aussi une telle approbation.
- 203 *LIPR*, art. 117.
- 204 Investigation and Referrals for Prosecution MOU, art. 8.
- 205 *Ibid.*, art. 16.
- 206 [TRADUCTION] Protocole d'entente entre le ministère du Revenu national responsable de l'exécution de la *Loi sur les douanes*, la *Loi sur l'accise*, la *Loi sur la taxe d'accise* et la *Loi de l'impôt sur le revenu*, et le Centre d'information de la police canadienne, un service national de la Gendarmerie royale du Canada, Ottawa, 17 juillet 1995; protocole d'entente entre le Secteur du service national, Direction générale de l'exécution de la loi de Citoyenneté et Immigration Canada, et le Centre d'information de la police canadienne, un service national de la Gendarmerie royale du Canada, Ottawa, octobre 1995; protocole d'entente entre la Gendarmerie royale du Canada et Revenu Canada - Douanes et Accise, Ottawa, 11 janvier 1995 (ce protocole d'entente a trait à l'accès au Système intégré de récupération de renseignements judiciaires).

- 207 L'aide de la GRC serait demandée à l'égard de motifs d'interdiction de territoire, précisés aux articles 34, 35 et 37 de la *LIPR*.
- 208 [TRADUCTION] Protocole d'entente entre la Gendarmerie royale du Canada et Revenu Canada - Douanes et Accise, Ottawa, le 11 janvier 1995.
- 209 Investigation and Referrals for Prosecution MOU, art. 17. Cette liste n'est pas exhaustive.
- 210 *Ibid.*, art. 20.
- 211 *Ibid.*, art. 21.
- 212 PE ASFC-Justice-GRC sur les crimes de guerre.
- 213 *Loi sur le SCRS*, art. 14.
- 214 PE CIC-SCRS. Cet accord permet aux parties de partager de l'information en vertu de l'alinéa 8(2)e) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, ch. P-21.
- 215 *Loi sur l'ASFC*, par. 119(1), modifiant les alinéas 150.1(1)a) et b) de la *LIPR*. Les conditions auxquelles l'information peut être partagée ou utilisée peuvent être fixées au moyen d'un règlement gouvernemental : *Loi sur l'ASFC*, par. 119(2).
- 216 Trois principaux documents de politique aident les employés de l'ASFC à interpréter l'article 107 : *Mémoire D1-16-1, Explication de l'article 107 de la Loi sur les douanes*, (Ottawa, Agence des douanes et du revenu du Canada, 2003) [Mémoire D1-16-1]; *Mémoire D1-16-2 provisoire, Lignes directrices administratives provisoires visant la fourniture de renseignements douaniers à quiconque* (Ottawa, Agence des douanes et du revenu du Canada, 2003) [Mémoire D1-16-2]; et *Mémoire D1-16-3, Lignes administratives provisoires visant la fourniture de renseignements du dossier passager (DP) à quiconque, l'autorisation d'accès à ces renseignements à quiconque et l'utilisation de ces renseignements*. Les mémoires D1-16-1 et D1-16-2 se trouvent dans le site Web de l'ASFC, à <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/formspubs/menu-f.html> (consulté le 8 mars 2006).
- 217 *Loi sur les douanes*, alinéa 107(4)b).
- 218 *Ibid.*, art. 107. Voir surtout les alinéas 107(4)d) et 107(5)a) et c). Les personnes autorisées à communiquer de l'information aux fins de l'application de la loi sont énumérées à l'annexe B du mémoire D1-16-2, *supra*, p. 15-24.
- 219 *Loi sur les douanes*, alinéa 107(5)a) et sous-alinéa 107(5)c)(ii); mémoire D-16-2, par. 30.
- 220 *Ibid.*, alinéa 107(5)f).
- 221 *LIPR*, alinéa 150.1b); mémoire IN 1, p. 7.
- 222 Les organismes d'enquête avec qui l'information peut être partagée en vertu de l'alinéa 8(2)e) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont énumérés dans l'annexe II du *Règlement sur la protection des renseignements personnels*, DORS 83/508.
- 223 *Loi sur la protection des renseignements personnels*, alinéa 8(2)e).
- 224 *Ibid.*, alinéa 8(2)f).
- 225 Mémoire IN 1, p. 8. Une liste partielle des accords et arrangements de partage d'information sur l'immigration figure à l'appendice A du mémoire IN 1.
- 226 Mémoire IN 1, appendice A.
- 227 J'aborde plus loin dans ce chapitre le rôle du CANAFE dans la sécurité nationale.
- 228 *LRPCFAT*, art. 12; *Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets*, DORS/2002-412.
- 229 *LRPCFAT*, par. 36(3).
- 230 *Ibid.*, par. 36(2).
- 231 *Ibid.*, par. 36(3.1).
- 232 Canada, ASFC, mémoire D19-14-1, *Déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets* (Ottawa, ASFC, 2004), par. 50, à <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/formspubs/menu-f.html> (consulté le 8 mars 2006).
- 233 *LRPCFAT*, alinéa 55(3)d).

- 234 *Ibid.*
- 235 *Accord entre le Canada et les États-Unis d'Amérique concernant l'assistance et la collaboration mutuelle entre leurs administrations douanières*, Québec, le 20 juin 1984, RTC 1985, n° 23, sous-alinéas 11i) et ii). Ce traité se trouve en ligne sous la rubrique Information sur les traités du Canada, à http://www.treaty-accord.gc.ca/ViewTreaty.asp?Language=1&Treaty_ID=100821 (consulté le 21 février 2006) [Traité d'entraide douanière Canada-É.-U. de 1984].
- 236 PE Douanes-GRC-É.-U., *supra*.
- 237 Vérification ASFC, recommandation 1.
- 238 L'ASFC-Douanes a conclu des accords d'assistance mutuelle en matière douanière, qui sont des traités officiels, avec la France, l'Allemagne, la République de Corée, le Mexique, les États-Unis et la Communauté européenne, y compris Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède.
- 239 Signé le 7 juillet 1999, mis en application en octobre 2004.
- 240 Signé le 29 mars 2001, mis en application le même jour.
- 241 Signé le 22 novembre 2000, non mis en application.
- 242 Signé le 4 juin 1999, non mis en application.
- 243 Signé en 1996, non mis en application.
- 244 Ces accords avec le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et Hong Kong ne sont pas en application parce que les gouvernements n'ont pas désigné à l'autre partie les personnes qui doivent recevoir les demandes et fournir l'information. Dans le cas de l'Australie et des Pays-Bas, le nombre de personnes désignées et donc autorisées à communiquer de l'information est très limité.
- 245 Par exemple, aux points d'entrée au Canada, les agents de l'ASFC assurent les fonctions des deux organismes. À l'intérieur du Canada en revanche, les agents de CIC remplissent les fonctions des deux organismes à l'égard des demandeurs du statut de réfugié.
- 246 Selon l'article 36 de la *LIPR*.
- 247 Les préoccupations en matière de sécurité sont définies dans la *LIPR* aux art. 34, 35 et 37.
- 248 Voir par exemple Canada, Citoyenneté et Immigration, IP 10, *Refus des cas de sécurité nationale / Traitement des demandes en vertu de l'intérêt national* (Ottawa, Citoyenneté et Immigration Canada, 2005). Ce document de fond décrit la coopération entre CIC et l'ASFC en ce qui concerne le filtrage au plan de la sécurité nationale des demandes de résidence permanente.
- 249 CIC ne crée pas et n'ajoute pas d'information dans les avis de surveillance. Cette responsabilité revient à l'ASFC. Les indicateurs d'avis de surveillance sont abordés plus en détail dans la prochaine section de ce chapitre traitant du rôle de l'ASFC en matière de sécurité nationale.
- 250 La coopération entre CIC et la GRC à cet égard est régie par [TRADUCTION] un protocole d'entente entre le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration et la Gendarmerie royale du Canada concernant la prise d'empreintes digitales et le filtrage, l'annexe II du protocole d'entente en matière de partenariat, de communication, de coopération et de mise en commun de l'information entre le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration et la Gendarmerie royale du Canada, Ottawa, le 23 décembre 2002.
- 251 Il y a aussi des unités spécialisées se consacrant à empêcher l'entrée de membres du crime organisé et de criminels de guerre.
- 252 Protocole d'entente entre CIC et le SCRS, le 4 février 2002.
- 253 La coopération entre CIC et la GRC à cet égard est régie par le PE sur la prise d'empreintes digitales et le filtrage.
- 254 L'aide de la GRC serait demandée à l'égard de motifs précis d'interdiction au territoire canadien parmi ceux précisés aux articles 34, 35 et 37 de la *LIPR*. En ce qui concerne la présence du

- SCRS, voir Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, Rapport du CSARS 2003-2004 – Examen opérationnel du Service canadien du renseignement de sécurité, (Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada), p. 6 et 7.
- 255 L'article 55(1) de la *LIPR* permet qu'un demandeur du statut de réfugié soit détenu si un agent soupçonne que la personne ne se présentera pas à une future instance de l'immigration. Le paragraphe 55(3) permet à un agent de l'ASFC de détenir un demandeur du statut de réfugié à la frontière aux fins d'une entrevue plus approfondie ou lorsqu'il soupçonne que la personne constitue un risque pour la sécurité nationale.
- 256 Annexe à la Déclaration d'entente mutuelle, *supra*.
- 257 *LIPR*, art. 112-114 relativement aux demandeurs de l'immigration et d'un visa, et par. 115(1) à l'égard des demandeurs du statut de réfugié. Un processus distinct prévu au paragraphe 115(2) de la *LIPR*, appelé « décision de dangerosité », est utilisé dans le cas des demandeurs du statut de réfugié – sauf dans les cas où un demandeur du statut de réfugié a été jugé interdit de territoire pour des motifs globalement relatifs à la sécurité nationale. Par conséquent, je n'en ai pas discuté plus avant dans le présent point.
- 258 *LIPR*, par. 112(1), 115(1) et 115(2).
- 259 Les facteurs qui doivent être pris en considération sont précisés en détail à l'article 97 de la *LIPR*. Le critère du « risque grave de torture » correspond à l'interprétation acceptée à l'échelle internationale de l'article 3 de la Convention contre la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Nations Unies), New York, le 10 décembre 1984, RTNU, vol. 1465 p. 85, RTC 1987/36.
- 260 *LIPR*, art. 79, alinéa 81c).
- 261 *LIPR*, alinéa 113d). Si l'évaluation mène à recommander que la personne soit autorisée à demeurer au Canada, la mesure d'expulsion sera suspendue : *LIPR*, alinéa 114(1)b). La Cour suprême du Canada a jugé que cette mise en équilibre ne viole pas la Constitution du Canada : *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3; cependant, dans la récente affaire *Dadar c. Canada*, 5 décembre 2005, document de l'ONU CAT/C/35/D/258/2004 (décision du Comité contre la torture), le Comité des Nations Unies contre la torture a conclu que le critère de la mise en équilibre viole l'obligation absolue du Canada de ne pas expulser des personnes là où elles font face à un véritable risque de torture en vertu de la Convention contre la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 10 décembre 1984, RTNU, vol. 1465 p. 85, RTC 1987/36 (entrée en vigueur le 26 juin 1987), art. 3, Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de la personne, <http://www.ohchr.org/french/> (consulté le 20 janvier 2006).
- 262 Déclaration de Daniel Therrien, avocat général principal, ministère de la Justice, au Comité sénatorial spécial sur l'examen de la *Loi antiterroriste*, le 21 mars 2005, p. 6:42.
- 263 Les règles sur l'admissibilité d'une preuve par oui-dire sont complexes et dépassent la portée de ce chapitre. Le jugement de la Cour suprême qui fait jurisprudence en la matière est *R. c. Starr*, [2000] 2 R.C.S. 144, 2000 CSC 40.
- 264 Déclaration de Daniel Therrien, p. 6:42.
- 265 Ce responsable sera membre de la Direction générale du règlement des cas : Canada, CIC, « Politique PP 3 – Examen des risques avant renvoi (ERAR) », le 14 décembre 2005, par. 14.2.
- 266 Déclaration de Daniel Therrien, p. 6:42.
- 267 Canada, CIC, « Politique PP 3 – Examen des risques avant renvoi (ERAR) », le 14 décembre 2005, par. 14.2.
- 268 Déclaration de Daniel Therrien, p. 6:42. Ce fonctionnaire est le directeur, Direction générale du règlement des cas : CIC, « Politique PP 3 – Examen des risques avant renvoi (ERAR) », le 14 décembre 2005, par. 14.2.
- 269 *LIPR*, art. 80.

- 270 Canada, CIC, « Politique PP 3 – Examen des risques avant renvoi (ERAR) », le 14 décembre 2005, article 15.
- 271 Canada, Citoyenneté et Immigration, IN 1, *Survol de l'échange de renseignements* (Ottawa, CIC, 2005), p. 7.
- 272 PE de coopération CIC-GRC; Protocole d'entente entre CIC et le SCRS, Le 4 février 2002 [PE CIC-SCRS]. Le SCRS est chargé par la loi de conseiller le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration sur les questions de criminalité ou de sécurité relatives à l'immigration : *Loi sur le SCRS*, art. 14. Comme le PE CIC-GRC a été négocié avant la réorganisation du gouvernement qui a donné lieu à la création de l'ASFC, CIC, l'ASFC et la GRC négocient maintenant des PE bilatéraux.
- 273 PE de coopération CIC-GRC, art. 12.
- 274 *Déclaration d'entente mutuelle sur l'échange d'information*, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada (CIC), Immigration and Naturalization Service des États-Unis (INS) et département d'État des États-Unis, 2003, aux alinéas 4c) et d), à <http://www.cic.gc.ca/francais/politiques/smu/smu-ins-dos.html> (consulté le 18 janvier 2006) [Déclaration]; mémorandum IN 1, p. 15 et 16. Des indications sur l'interprétation de l'accord se trouvent dans Canada, *Directives pour l'échange d'information conformément à la Déclaration d'entente sur l'échange d'information conclue en 2003 par le Canada et les États-Unis*, politique mise à jour le 12 mai 2005, à <http://www.cic.gc.ca/manuals-guides/francais/in/in02f.pdf> (consulté le 18 janvier 2006) [Directives pour l'échange d'information]. La *Déclaration d'entente sur l'échange d'information conclue en 2003 par le Canada et les États-Unis* prévoit que ses modalités seront examinées après cinq ans : art. 13.
- 275 Déclaration d'entente mutuelle, art. 2 et 3.
- 276 *Ibid.*, art. 4.
- 277 *Ibid.*, alinéa 4f).
- 278 J'ai abordé les restrictions à la communication d'information prévues dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* plus haut dans ce chapitre. Le lecteur doit noter que l'article 8 permet la communication d'information aux fins de la sécurité nationale.
- 279 Déclaration d'entente mutuelle, art. 5.
- 280 *Ibid.*, sous-alinéa 6c)(ii).
- 281 *Ibid.*
- 282 *Ibid.*
- 283 *Ibid.*, art. 10. Les responsables canadiens sont tenus d'informer toute entité américaine à laquelle de l'information a été communiquée au sujet des corrections, modifications ou suppressions pertinentes : *Directives pour l'échange d'information*, p. 7.
- 284 *Annexe concernant l'échange d'information sur les demandes d'asile et du statut de réfugié à la Déclaration d'entente mutuelle sur l'échange d'information*, 2003, Citoyenneté et Immigration, à <http://www.cic.gc.ca/francais/politiques/smu/smu-ins-annex1.html> (consulté le 10 août 2006) [Annexe à la Déclaration].
- 285 Annexe à la Déclaration, art. 5 et 6.
- 286 *Ibid.*, alinéa 7c).
- 287 *Ibid.*, art. 3.
- 288 *Ibid.*, alinéa 7d).
- 289 *Concept of Operations US-Canada Terrorist Watch List Program (CONOPS)*, signé le 23 mai 1997 [Accord Tuscan-Tipoff]. Cet accord est résumé dans le mémorandum IN 1, *supra*, p. 14.
- 290 *Entente entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique pour la coopération en matière d'examen des demandes d'asile présentées par des ressortissants de tiers pays* en date du 5 décembre 2002 (entré en vigueur le 29 décembre 2004).

291 *Directives pour l'échange d'information*, p. 4 et 5.

292 *Ibid.*

293 *Ibid.*, p. 6-9.

294 Pour de l'information générale sur Transports Canada et son mandat, voir « Que faisons-nous? », à <http://www.tc.gc.ca/sujet/quefaisonsnous.htm> (consulté le 13 décembre 2005).

295 Site Web de Transports Canada.

296 Ces autorisations de sécurité sont exigées en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, art. 4.8.

297 Les autres participants au groupe de travail sont le SCRS, la GRC, l'ASFC, le MDN, la Garde côtière/POC, le MAECI, le BCP, SPPCC, le ministère de la Justice, Environnement Canada, Recherche et développement pour la défense Canada, le ministère des Finances, le Conseil du Trésor, l'Agence spatiale canadienne et l'Agence canadienne d'inspection des aliments. D'autres ministères et organismes (comme CIC) s'y ajoutent lorsque leur mandat les implique dans des questions de sécurité maritime.

Voir aussi Transports Canada, « Document d'information – Aperçu des nouveaux projets de sécurité maritime » (le 16 novembre 2004), à <http://www.tc.gc.ca/medias/communiqués/nat/2003/03-gc001.htm> (consulté le 25 janvier 2006).

298 La section de ce chapitre consacrée à la Garde côtière canadienne contient davantage d'information sur le Groupe de travail interministériel sur la sûreté maritime et les centres des opérations de la sûreté maritime.

299 Voir Transports Canada, communiqué n° GC 001/05, « Le gouvernement du Canada annonce de nouvelles initiatives touchant la sûreté maritime » (le 22 avril 2005), à <http://www.tc.gc.ca/medias/communiqués/nat/2005/05-gc001af.htm> (consulté le 26 janvier 2006).

300 L'expression « vigilance dans le secteur maritime » évoque la capacité du Canada de comprendre ce qui se passe sur, sous ou dans ses eaux, ou à leur proximité.

301 La liste des autres ministères et organismes qui reçoivent des renseignements ou de l'information des COSM ainsi que la relation exacte entre, d'une part, les COSM et, d'autre part, les EIPF ou EISN restaient en évolution au moment d'écrire ces lignes.

Voir aussi Garde côtière canadienne, Services de communications et de trafic maritimes; Canada, ministère des Pêches et des Océans, *Rapport national sur le rendement des programmes maritimes pour 2003-2004, Services de communications et de trafic maritimes* (Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2003), à http://www.ccg-gcc.gc.ca/mp-pm/docs/03-04/pr/pdf_f.htm (consulté le 26 janvier 2006).

302 *Protéger une société ouverte – un an après*, p. 37.

303 On prévoit que le COSM provisoire du réseau Grands Lacs-Voie maritime du Saint-Laurent poursuivra ses activités jusqu'à la mi-2008. D'ici là, la planification sera entreprise pour la création d'un COSM entièrement fonctionnel comprenant des représentants de l'ASFC, de Transports Canada et de la Garde côtière.

304 *Protéger une société ouverte – un an après : rapport d'étape*, p. 37.

305 La GRC étudie actuellement le projet pour déterminer quelle information de la GRC pourrait être conservée dans le SGREDM.

306 Groupe de travail interministériel sur la sûreté maritime, « Système de transport maritime du Canada », à www.marine.gc.ca/cms_strat/strat_issues_f.asp?id=301 (consulté le 7 novembre 2006).

307 *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. 1985, ch. A-2, art. 4.8.

308 Transports Canada est aussi en voie d'établir un mécanisme pour recevoir les plaintes des employés auxquels on a refusé l'autorisation de sécurité voulue pour travailler dans les zones réglementés ou sensibles des aéroports sur la foi d'informations défavorables.

- 309 Canada, Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, 38^e législature, (14 novembre 2005), [témoignage du ministre des Transports Jean Lapierre], p. 19:33, à <http://parl.gc.ca/38/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/anti-e/pdf/19issue.pdf> (consulté le 13 décembre 2005). En ce qui concerne les autorisations de sécurité pour les travailleurs portuaires, voir aussi Transports Canada, « Trousse d'information relative au projet de programme d'habilitation de sécurité en matière de transport maritime (PHSTM) », à http://www.tc.gc.ca/SureteMaritime/reglement/initiatives/Package_dinformation.pdf (consulté le 12 avril 2006).
- 310 Voir Transports Canada et le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, communiqué « Le gouvernement du Canada progresse dans le dossier de l'évaluation des passagers aériens », le 5 août 2005, à <http://www.tc.gc.ca/medias/communiqués/nat/2005/05-gc009f.htm> (consulté le 13 décembre 2005).
- 311 *Loi sur l'aéronautique*, art. 4.76.
- 312 Témoignage du ministre des Transports, p. 19:30 et 19:44. Aller aussi à <http://www.tc.gc.ca/medias/communiqués/nat/2006/06-gc014f.htm> (consulté le 30 octobre 2006).
- 313 Je décris en détail l'information IPV/DP dans le point de ce chapitre consacré à l'ASFC.
- 314 *Loi sur l'aéronautique*, art. 4.81. L'ASFC reçoit d'office l'information préalable sur les voyageurs (y compris nom, passeport et citoyenneté) pour tous les vols arrivant au Canada. Cependant, Transports Canada doit demander l'information pour l'obtenir.
- 315 *Loi sur l'aéronautique*, art. 4.81.
- 316 Voir les témoignages du directeur du SCRS Ward Elcock et du commissaire de la GRC Giuliano Zaccardelli devant le comité de la Chambre des communes sur le projet de loi C-17, *Loi sur la sécurité publique*, les 5 décembre 2002 et 13 février 2003, à www.parl.gc.ca (consulté le 6 mai 2006). Le 13 février 2003, M. Elcock a indiqué que le SCRS créerait une liste de surveillance informatisée distincte qui servirait à contrôler ces données.
- 317 *Loi sur l'aéronautique*, par. 4.82(2) et 4.82(3).
- 318 *Ibid.*, art. 4.82.
- 319 Témoignage du directeur du SCRS Ward Elcock devant le comité de la Chambre des communes sur le projet de loi C-17, *Loi sur la sécurité publique*, le 13 février 2003.
- 320 *Ibid.*
- 321 *Loi sur l'aéronautique*, par. 4.82(4) et 4.82(5).
- 322 Témoignage du solliciteur général du Canada Wayne Easter devant le comité de la Chambre des communes sur le projet de loi C-17, *Loi sur la sécurité publique*, le 5 décembre 2002; témoignage du commissaire de la GRC Giuliano Zaccardelli devant le comité de la Chambre des communes sur le projet de loi C-17, *Loi sur la sécurité publique*, le 5 décembre 2002 et le 13 février 2003.
- 323 *Loi sur l'aéronautique*, alinéa 4.82(1a).
- 324 *Loi sur l'aéronautique*, alinéas 4.82(1b) et c) respectivement.
- 325 Témoignage du solliciteur général du Canada Wayne Easter, du directeur du SCRS Ward Elcock et du commissaire de la GRC Giuliano Zaccardelli devant le comité de la Chambre des communes sur le projet de loi C-17, *Loi sur la sécurité publique*, le 13 février 2002, à www.parl.gc.ca (consulté le 6 mai 2006); Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, projet de loi C-7 : *Loi de 2002 sur la sécurité publique*, le 12 février 2004 (LS-463E), par. K, à http://www.parl.gc.ca/common/Bills_ls.asp?lang=F&ls=c7&source=library_prb&Parl=37&Ses=3#BAutorisations#BAutorisations (consulté le 13 décembre 2005).
- 326 L.C. 2004, ch. 15.
- 327 *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien*, L.C. 2002, ch. 9, art. 4 [*Loi sur l'ACSTA*]. En vertu de cette loi, le ministre doit procéder à un examen après cinq ans de l'ACSTA d'ici 2007, et présenter le rapport au Parlement.

- 328 Le mandat général conféré à l'ACSTA par la loi se trouve à l'article 6 de la *Loi sur l'ACSTA*.
- 329 L'ACSTA ne recherche pas les explosifs à tous les aéroports au Canada; cependant, les 89 aéroports désignés desservent 99 % des voyageurs aériens au Canada : Canada, Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, *Administration canadienne de la sûreté du transport aérien : Un aperçu*, à http://www.catsa-acsta.gc.ca/francais/about_propos/mandat.pdf (consulté le 14 décembre 2005); Canada, Sénat, Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, 38^e législature (14 novembre 2005) [témoignage de Jacques Duchesneau, président et chef de la direction, Administration canadienne de la sûreté du transport aérien], p. 19:47, à <http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/anti-e/pdf/19issue.pdf> (consulté le 13 décembre 2005).
- 330 *Ibid.*
- 331 *Loi sur l'ACSTA*, art. 8.
- 332 Le pouvoir d'embaucher des entrepreneurs qui fourniront des services de filtrage est prescrit par la *Loi sur l'ACSTA*, art. 7.
- 333 Par exemple, l'ACSTA ne recherche pas les passeports falsifiés ou autres documents d'identité falsifiés : témoignage de Jacques Duchesneau, p. 19:47.
- 334 *Loi sur l'aéronautique*, art. 4.81. Si l'art. 4.82 de la *Loi sur l'aéronautique* est mis en vigueur, il permettra à des agents désignés de la GRC et du SCRS de partager avec l'ACSTA de l'information sur des passagers individuels s'ils ont des motifs raisonnables de croire que l'information est liée à la sécurité des transports.
- 335 *Loi sur l'ACSTA*, art. 9.
- 336 *Code criminel du Canada*, L.R.C. 1985, ch. C-46, avec ses modifications, art. 494.
- 337 *Ibid.*, par. 494.3.
- 338 *Loi sur l'aéronautique*, art. 4.81.
- 339 Voir Transports Canada, fiche d'information intitulée « Transfer of Canadian Coast Guard Responsibilities from the Department of Fisheries and Oceans to Transport Canada » (février 2005), à http://www.tc.gc.ca/mediaroom/includes/printable_backgrounder.asp?lang=eng (consulté le 25 janvier 2006).
- 340 Canada, Réponse du gouvernement : premier rapport du Comité permanent des pêches et des océans, *Sécurité et souveraineté : réinventer la Garde côtière canadienne*, recommandations 17 et 18, à http://cmte.parl.gc.ca/cmte/committeelist.aspx?lang=2&parlises=381&jnt=0&selid=e8_&com=0 (consulté le 26 janvier 2006). Le Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes et le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense ont tous deux étudié les activités et les responsabilités de la Garde côtière dans les dernières années. Voir le rapport de la Chambre des communes sur les SCTM; Canada, Chambre des communes, *Sécurité et souveraineté : réinventer la Garde côtière canadienne – Rapport du Comité permanent des pêches et des océans* (mars 2004), à <http://www.parl.gc.ca/InfocomDoc/Documents/37/3/parlbus/commbus/house/reports/fopor01/fopor01-f.pdf> (consulté le 26 janvier 2006); Canada, Sénat, Comité permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Les côtes du Canada : les plus longues frontières mal défendues au monde* (octobre 2003), à http://www.parl.gc.ca/common/Committee_SenRep.asp?Language=F&Parl=38&Ses=1&comm_id=76 (consulté le 26 janvier 2006).
- 341 *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, p. 40 et 41.
- 342 Fiche d'information de Pêches et Océans Canada, « La GRC et la Garde côtière canadienne inaugurent un partenariat conjoint dans les Grands Lacs et le fleuve Saint-Laurent » (juillet 2005), à http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/backgrou/2005/hq-ac66a_f.htm (consulté le 25 janvier 2006).

- 343 Voir GRC, communiqué de presse, « La Gendarmerie royale du Canada et la Garde côtière canadienne commencent leurs patrouilles conjointes de sécurité dans les Grands Lacs et sur la Voie maritime du Saint-Laurent » (le 11 juillet 2005), à http://www.rcmp-grc.gc.ca/news/adv_0509_f.htm (consulté le 26 janvier 2006); Pêches et Océans Canada, communiqué, « La GRC et la Garde côtière canadienne amorcent des patrouilles de sûreté maritime conjointes dans les Grands Lacs et la voie maritime du Saint-Laurent » (le 13 juillet 2005), à http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/newsrel/2005/hq-ac66_f.htm?template=print (consulté le 25 janvier 2006).
- 344 GRC, « Sécurité nationale et frontalière », à http://www.rcmp-grc.gc.ca/qc/pro_ser/sec_nat_front_f.htm (consulté le 25 janvier 2006); Pêches et Océans Canada, fiche d'information (voir note 342), juillet 2005.
- 345 Ces navires sont désignés dans le *Règlement sur les zones de services de trafic maritime*, DORS/1989-98, pris en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, L.R.C. 1985, ch. S-9.
- 346 Voir Canada, Chambre des communes, *La Garde côtière canadienne – Services de communications et trafic maritimes*, Rapport du Comité permanent des Pêches et des Océans (février 2003), à <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=3292&SourceId=37583&SwitchLanguage=1> (consulté le 26 janvier 2006); Garde côtière canadienne, « Services de communications et trafic maritimes, Information générale », à http://www.ccg-gcc.gc.ca/mcts-sctm/docs/misc/general_f.htm (consulté le 25 janvier 2006); fiche d'information concernant le transfert de responsabilité de la Garde côtière canadienne; communiqué sur les initiatives touchant la sûreté maritime; le capitaine de vaisseau Peter Avis, « Surveillance et sécurité maritime dans les eaux canadiennes », *Revue militaire canadienne*, à http://www.journal.forces.gc.ca/frgraph/vol4/no1/policy1_f.asp (consulté le 26 janvier 2006); Larry Murray, sous-ministre des Pêches et des Océans, « Canada's Oceans: Maximizing Opportunities for Canadians from a Sovereignty and Security Perspective » (exposé présenté à une conférence du Centre for Foreign Policy Studies Conference, « What Canadian Military and Security Forces in the Future World? A Maritime Perspective », du 10 au 12 juin 2005), *Canadian Naval Review*, à <http://naval.review.cfps.dal.ca/pdf/canadasoceansmurray.pdf> (consulté le 26 janvier 2006).
- 347 L.C. 2001, ch. 41.
- 348 *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17, art. 2 [LRPCFAT].
- 349 *Ibid.*, alinéa 40a).
- 350 *Ibid.*, alinéa 40c).
- 351 *Ibid.*, art. 54.
- 352 *Ibid.*, alinéa 54a).
- 353 Canada, Senate, Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, 38^e législature, (le 18 avril 2005), témoignage Intscher, directeur, CANAFE, p. 8:8 et 8:9, à <http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/anti-e/pdf/08issue.pdf> (consulté le 23 janvier 2006).
- 354 Pour une description du processus d'inscription d'une entité terroriste en vertu de l'article 83.1 du *Code criminel*, voir le point de ce chapitre consacré au ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile.
- 355 LRPCFAT, art. 12; *Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets*, DORS/2002-412. J'ai abordé en plus ample détail le rôle de l'ASFC en vertu de la LRPCFAT dans le point de ce chapitre consacrée à l'ASFC.
- 356 « Lignes directrices 2 : Opérations douteuses », à http://www.canafe.gc.ca/publications/guide/guide_f.asp (consulté le 23 janvier 2006).

- 357 Témoignage Intscher, p. 8:13.
- 358 *LRPCFAT*, art. 9.
- 359 *Ibid.*, art. 62.
- 360 Le Système de récupération de renseignements judiciaires, ou SRRJ.
- 361 Voir témoignage Intscher, p. 8:9; *LRPCFAT*, alinéa 54*b*).
- 362 *LRPCFAT*, alinéa 54*b*).
- 363 *Ibid.*, art. 58.
- 364 *Ibid.*, par. 36(2).
- 365 *Ibid.*, art. 55.1.
- 366 *LRPCFAT*, alinéa 55(3*b*); *Loi de l'impôt sur le revenu*.
- 367 *LRPCFAT*, art. 56 et 56.1. Parmi ces pays figurent les États-Unis, le Royaume-Uni, la Belgique, l'Australie, le Mexique, l'Italie, la Barbade, les Pays-Bas, le Portugal, la République de Corée, le Salvador, le Panama, la France, la Finlande, la Bulgarie, le Danemark, Monaco, la Lettonie, Chypre et Guernesey : Canada, Sénat, Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, 38^e législature (18 avril 2005), témoignage de Josée Desjardins, avocate-conseil, CANAFE, p. 8:27, à <http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/anti-e/pdf/08issue.pdf> (consulté le 23 janvier 2006). Voir aussi CANAFE, Rapport annuel 2005 (Ottawa, Centre d'analyse des opérations et transactions financières du Canada, 2005), p. 21, à http://www.canafe.gc.ca/publications/annualreport/2005/AR_F.pdf (consulté le 23 janvier 2006).
- 368 Témoignage Intscher, p. 8:10.
- 369 2004 – *Rapport de la vérificatrice générale du Canada – Novembre* (Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2004), par. 2.21; témoignage Intscher, 8:19.
- 370 *LRPCFAT*, par. 55.1(2), 55(5.1) et 56.1(4) respectivement.
- 371 *LRPCFAT*, par. 55(7), 55.1(3) et 56.1(5); l'article 13 du *Règlement sur la déclaration des opérations douteuses – recyclage des produits de la criminalité et financement des activités terroristes*, DORS/2001-317.
- 372 *Règlement sur la déclaration des opérations douteuses - recyclage des produits de la criminalité et financement des activités terroristes*, art. 13.
- 373 *LRPCFAT*, art. 60. Conformément à l'indépendance que le CANAFE doit exercer, les instances policières peuvent obtenir accès à l'analyse qu'a faite CANAFE d'un cas seulement en convainquant un juge qu'il existe des motifs raisonnables de croire que la personne au sujet de laquelle la divulgation est sollicitée participe au financement d'activités terroristes ou à une infraction de blanchiment d'argent, ou en a bénéficié : *LRPCFAT*, alinéa 60(3*d*). Un processus analogue permet au SCRS d'obtenir l'accès à l'analyse des cas de CANAFE par la voie judiciaire : *LRPCFAT*, art. 60.1.
- 374 *LRPCFAT*, art. 74.
- 375 Rapport de la vérificatrice générale, par. 2.2 et 2.39.
- 376 Canada, ministère des Finances, *Améliorer le régime canadien de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes*, document de consultation, juin 2005 (Ottawa, ministère des Finances, 2005), proposition 4.1 et proposition 2.2, à http://www.fin.gc.ca/toce/2005/enhancing_f.html (consulté le 24 janvier 2006).
- 377 Canada, ministère des Finances, « le Budget de 2006 », chapitre 3, à <http://www.fin.gc.ca/budget06/bp/bpc3df.htm> (consulté le 3 mai 2006).
- 378 *LRPCFAT*, par. 56.1(1); *Règlement sur la déclaration des opérations douteuses – recyclage des produits de la criminalité et financement des activités terroristes*, art. 13.
- 379 *LRPCFAT*, alinéas 56.1(1*a*) et 56.1(2*a*).
- 380 *Ibid.*, alinéas 56(3*a*) et 56(3*b*).
- 381 *Ibid.*, art. 56 et par. 56.1(1*b*) et 56.1(2*b*).

382 Témoignage Intscher, p. 8:21; communication aux avocats de la Commission Arar, le 14 mars
2006.

383 Témoignage Intscher, p. 8:21.

384 *LRPCFAT*, art. 56.2.

385 *LEOBRS*, L.C. 2001, ch. 41, art. 113.

386 *Ibid.*, art. 4.

387 Sous-comité de la sécurité publique et nationale du Comité permanent de la justice, des droits
de la personne, de la sécurité publique et de la protection civile, 38^e législature (le 19 mai
2005), p. 3 (déclaration de Michel Dorais, commissaire, Agence des douanes et du revenu du
Canada).

388 *LEOBRS*, art. 6 et 7.

389 *Ibid.*, alinéas 6*b*), *e*) et *g*).

390 *Ibid.*, alinéa 6*b*).

391 *Ibid.*, art. 8 et 13.

392 *Ibid.*, par. 8(2). Si une organisation croit que les circonstances ayant mené à l'établissement
d'un certificat ont changé, elle peut demander que le ministre reconsidère le certificat et
rétablisse le statut d'organisme de bienfaisance (art. 10). La Cour fédérale peut examiner le
caractère raisonnable de la décision du ministre (art. 11).

393 L'ARC a conclu des protocoles d'entente bilatéraux avec la GRC et le SCRS au sujet de la
communication de telle information.

394 Les organisations demandant l'enregistrement et les organismes de bienfaisance enregistrés
sont techniquement des contribuables en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

395 Sous-comité de la sécurité publique et nationale du Comité permanent de la justice, des droits
de la personne, de la sécurité publique et de la protection civile, 38^e législature (le 19 mai
2005), p. 3 (déclaration d'Elizabeth Tromp, directrice générale, Direction des organismes de
bienfaisance, Direction générale de la politique et de la planification, Agence des douanes et
du revenu du Canada).

396 *Loi de l'impôt sur le revenu*, alinéa 241(4)*f*.1).

397 *Loi de l'impôt sur le revenu*, art. 241. Voir aussi *R. c. Ling*, [2002] 3 R.C.S. 814 [*Ling*]; *R. c. Jarvis*,
[2002] 3 R.C.S. 757 [*Jarvis*]; Canada, ministère des Finances, *Améliorer le régime canadien
de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes*, document
de consultation, juin 2005 (Ottawa, ministère des Finances, 2005), p. 24, à
http://www.fin.gc.ca/activty/pubs/enhancing_1f.html#chapter%206 (consulté le
19 janvier 2006).

Les dispositions sur la confidentialité contenues dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*
s'appliquent aussi à la participation de l'ARC aux unités mixtes des produits de la criminalité,
dont j'ai discuté plus haut dans ce chapitre relativement à l'ASFC.

398 *Loi de l'impôt sur le revenu*, alinéa 241(3)*a*). La GRC ne peut pas exécuter un mandat de
perquisition auprès de l'ARC avant d'avoir porté des accusations. Voir *Ministry of Natural
Resources v. Fawcett (Justice of the Peace)*, [1988] 2 C.T.C. 62 (B.C.S.C.); communication aux
avocats de la Commission Arar, de l'ACR, le 3 mai 2006.

399 *Loi de l'impôt sur le revenu*, sous-alinéa 241(4)*e*(*v*). Le juge doit rendre son ordonnance en
vertu du paragraphe 462.48(3) du *Code criminel*.

400 *Code criminel*, alinéa 462.48 (1.1)*d*).

401 *Loi de l'impôt sur le revenu*, sous-alinéa 241*e*(*iv*); *Loi sur le SCRS*, par. 21(3).

402 *Loi de l'impôt sur le revenu*, par. 241(3.2). Cette disposition établit l'information sur les
organismes de bienfaisance enregistrés qui peut être communiquée à quiconque.

403 *Ibid.*, alinéa 241(3)*b*).

404 *Ibid.*, par. 241(3.1).

⁴⁰⁵ Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, L.R.C. 1985, ch. E-22, telle que modifiée, art. 10.

⁴⁰⁶ Il existe de nombreux traités internationaux au sujet des actes de terrorisme. Le Canada est notamment partie des suivants :

- Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, le 14 septembre 2005, A/RES/50/290, à http://untreaty.un.org/English/Terrorism/French_18_15.pdf (consulté le 11 juillet 2006);
- Convention interaméricaine contre le terrorisme, le 3 juin 2002, Bridgetown;
- Convention internationale sur la répression du financement du terrorisme, le 9 décembre 1999, RTC 2002/9, à <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv12.pdf> (consulté le 11 juillet 2006);
- Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, le 15 décembre 1997, A/RES/52/164, à <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv11.pdf> (consulté le 11 juillet 2006);
- Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection, le 1er mars 1991, 1678 RTNU 304, à <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv10.pdf> (consulté le 11 juillet 2006);
- Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, le 10 mars 1998, 1678 RTNU 222, à <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv9.pdf> (consulté le 11 juillet 2006);
- Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, le 10 mars 1988, 1678 RTNU 201, à <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv8.pdf> (consulté le 11 juillet 2006);
- Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, 24 février 1988, 1589 RTNU 474, à <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv7.pdf> (consulté le 11 juillet 2006);
- Convention sur la protection physique des matières nucléaires RTNU 125 (avec annexes), 3 mars 1980, 1456 RTNU 101, à <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv6.pdf> (consulté le 11 juillet 2006);
- Convention internationale contre la prise d'otages, le 17 décembre 1979, 1316 RTNU 206, à <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv5.pdf> (consulté le 11 juillet 2006);
- Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, le 14 décembre 1973, 1035 RTNU 167, à <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv4.pdf> (consulté le 11 juillet 2006);
- Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, le 23 septembre 1971, 974 RTNU 178, à <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv3.pdf> (consulté le 11 juillet 2006);
- Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, le 16 décembre 1970, 860 RTNU 105, à <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv2.pdf> (consulté le 11 juillet 2006);
- Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, le 14 septembre 1963, 704 RTNU 219, à <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv1.pdf> (consulté le 11 juillet 2006).

⁴⁰⁷ Pour de plus amples informations sur la Direction et son action, voir « Criminalité internationale et terrorisme » à <http://www.dfait-maeci.gc.ca/internationalcrime/menu-fr.asp> (consulté le 13 janvier 2006).

⁴⁰⁸ Voir « Terrorisme », à <http://www.dfait-maeci.gc.ca/internationalcrime/terrorism-fr.asp> (consulté le 13 janvier 2006).

⁴⁰⁹ Témoignage de Keith Morrill, directeur, Direction du droit criminel, de la sécurité et des traités, MAECI, Sénat, Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, 38^e législature (21 mars 2005), p. 6:61.

⁴¹⁰ DORS/2001-360, pris en application de la *Loi sur les Nations Unies*, L.R.C. 1985, ch. U-2 [RARNULT]. Une entité est inscrite sur la liste de l'ONU par le comité 1267 du Conseil de sécurité de l'ONU. La liste de l'ONU relève de diverses résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU :

- Résolution 1267 (1999) adoptée par le Conseil de sécurité le 15 octobre 1999, S/RES/1267 (1999), à <http://www.un.org/french/docs/sc/1999/99s1267.htm> (consulté le 7 novembre 2006);
- Résolution 1333 (2000) adoptée par le Conseil de sécurité le 19 décembre 2000, S/RES/1333, à <http://www.hri.ca/fortherecord2000/bilan2000/documentation/security/s-res-1333.htm> (consulté le 13 janvier 2006);
- Résolution 1373 (2001) adoptée par le Conseil de sécurité le 28 septembre 2001, S/RES/1373, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime à http://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_french.pdf (consulté le 12 janvier 2006). Cette résolution ne crée pas une liste différente; elle exige que l'État membre de l'ONU gèle sans délai les actifs d'une organisation terroriste;
- Résolution 1390 (2002) adoptée par le Conseil de sécurité le 28 janvier 2002, à <http://www.un.org/french/docs/sc/2002/res1390f.pdf> (consulté le 7 novembre 2006).

Il existe deux autres processus d'inscription d'entités terroristes au Canada : un en vertu du *Code criminel*, que je passe en revue dans le point du présent chapitre consacré au ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile; et un en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*, L.C. 2001, ch. 41, dont je discute relativement à l'Agence du revenu du Canada.

⁴¹¹ *Règlement d'application de la résolution des Nations Unies sur l'Afghanistan*, DORS/1999-444 [RARNUA].

⁴¹² Conseil de sécurité, résolution 1373 (2001), le 28 septembre 2001, S/RES/1373 (2001) Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, à http://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_french.pdf (consulté le 31 juillet 2006).

⁴¹³ Pour de plus amples informations sur le processus d'inscription de l'ONU, voir E. Alexandra Dosman, « For the Record: Designating "Listed Entities" for the Purposes of Terrorist Financing Offences at Canadian Law » (2004) 62 U.T. Fac. L. Rev. 1 (QL), par. 18-32.

⁴¹⁴ RARNULT, alinéa 1a).

⁴¹⁵ Voir par exemple la discussion sur les normes utilisées en 2001 par les autorités américaines dans le processus d'inscription sur les listes de l'ONU, dans John Roth, Douglas Greenburg et Sarah Wille, *Monograph on Terrorist Financing*, Staff Report to the Commission, National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, 2003-2004, National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, Staff Statements, à http://govinfo.library.unt.edu/911/staff_statements/index.htm (consulté le 13 janvier 2006), p. 84 et 85 [Monographie du personnel de la Commission du 11 septembre 2001].

⁴¹⁶ Pour une description narrative des événements, voir Monographie du personnel de la Commission du 11 septembre 2001, *ibid.*, p. 84 et 85. En ce qui concerne la preuve de la participation d'une personne à des activités terroristes, voir *United States of America v. Hussein*, [2001] O.J. No. 5812, par. 1. L'affaire a trait à une demande d'extradition américaine. Le Canada a par la suite décidé de ne pas procéder à l'extradition. En ce qui concerne la demande des États-Unis à l'ONU, voir U.S. Executive Order 13,224, List 4, « Al Barakaat Entities », le 7 novembre 2001, département américain du Trésor, à <http://www.ustreas.gov/rewards/terrorismlist.shtml> (consulté le 23 mars 2006); États-Unis, Maison-Blanche, « Terrorist Financial Network Fact Sheet », le 7 novembre 2001, à

- <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011107-6.html> (consulté le 23 mars 2006).
- 417 DORS/2002-210; Nations Unies, Centre de nouvelles ONU, « Un ressortissant canadien ne fait plus l'objet de sanctions imposées aux personnes affiliées au groupe Al-Qaïda », à <http://www.un.org/apps/newsFr/storyFAR.asp?NewsID=3954&Cr=Afghanistan&Cr1=Conseil&Kw1=Hussein&Kw2=&Kw3=> (consulté le 10 janvier 2006).
- 418 *RARNULT*, art. 2.
- 419 Rapport annuel du CSARS 2004-2005, p. 5.
- 420 *RARNULT*, par. 2(2).
- 421 *Ibid.*, par. 2(3).
- 422 Canada, Bureau du Conseil privé, *La collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement* (Ottawa, Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2001), à http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&Page=publications&doc=si/si_text_f.htm#Roles%20and%20Responsibilities (consulté le 13 janvier 2006).
- 423 *Ibid.*
- 424 Pièce P-12, onglet 50, enquête sur les faits.
- 425 Le Cabinet du premier ministre, en revanche, fournit un appui partisan et politique au premier ministre.
- 426 Je discute du rôle et des fonctions liées à la sécurité nationale du Centre des opérations du gouvernement dans la partie du présent chapitre traitant du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile.
- 427 Pour de plus amples informations sur le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité, aller à <http://www.fac-aec.gc.ca/spp/spp-menu-fr.asp> (consulté le 23 mars 2006).
- 428 *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile*, L.C. 2005, ch. 10 [*Loi sur la SPPC*].
- 429 Transfert au solliciteur général de la responsabilité à l'égard du Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile du ministère de la Défense nationale, TR/2003-229, *Gazette du Canada Partie II*, 31 décembre 2003. Voir aussi *Décret chargeant le vice-premier ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile de l'application de la Loi*, TR/2004-106, *Gazette du Canada Partie II*, 11 août 2004.
- 430 La *Loi sur la SPPC* ne tient pas encore compte du nouveau nom. Cependant, par souci de clarté, je désignerai sous son nouveau titre le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile.
- 431 *Loi sur la SPPC*, art. 4 et 5. Voir aussi le site Web de SPPCC, « Qui nous sommes », SPPCC, à <http://www.d-sppcc.gc.ca/abt/wwa/index-fr.asp> (consulté le 9 janvier 2006).
- 432 *Loi sur la SPPC*, alinéa 6b).
- 433 *Ibid.*, alinéa 6d).
- 434 *Ibid.*, art. 5. Le ministre a la responsabilité du Centre des armes à feu du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles.
- 435 Site Web de SPPCC : « Qui nous sommes ».
- 436 *Ibid.*
- 437 Site Web de SPPCC : Au sujet de la Direction générale de la sécurité nationale, à http://ww2.psepc-sppcc.gc.ca/national_security/counter-terrorism/antiterrorism_f.asp (consulté le 9 janvier 2006)]; Canada, Bureau du Conseil privé, *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*.
- 438 Des représentants de la Table ronde et de SPPCC ont comparu devant le Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste* le 24 octobre 2005. Le lecteur qui souhaite davantage de détails sur le rôle de la Table ronde et certaines critiques qui lui ont été adressées peuvent consulter les transcriptions des audiences du Sénat, à <http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/anti-e/pdf/17issue.pdf>, p. 17:34 et suiv.

- 439 Je discute dans le présent chapitre des formalités concernant le certificat pour organismes de bienfaisance relativement à l'Agence du revenu du Canada.
- 440 *LIPR*, ch. 27, art. 77 et suiv. Je décris le processus du certificat de sécurité dans la section de ce chapitre consacrée à l'ASFC.
- 441 Le processus du certificat de sécurité est régi par les articles 76 à 85 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Une description détaillée du processus se trouve dans le site Web de l'ASFC : « Certificat de sécurité selon la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* », à <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/newsroom/factsheets/2005/certificat-f.html> (consulté le 4 janvier 2006).
- 442 La liste des entités terroristes et une description des divers groupes se trouvent à <http://www.psepc-sppcc.gc.ca/prg/ns/le/cle-en.asp> (consulté le 9 janvier 2006). Le rôle du SCRS dans le processus d'inscription des entités terroristes au sens du *Code criminel* est décrit dans le rapport annuel du CSARS 2004-2005, p. 4-11.
- 443 *Code criminel*, par. 83.05(1) et (1.1). Les noms de ces entités sont inscrits dans le *Règlement établissant une liste d'entités*, DORS/2002-284, avec ses modifications.
- 444 *Code criminel*, par. 83.05(2).
- 445 *Ibid.*, par. 83.05(5) et (6).
- 446 *Ibid.*, par. 83.05(9) et (10).
- 447 *Ibid.*, art. 83.14.
- 448 *Ibid.*, art. 83.08.
- 449 *Ibid.*, voir partie II.1, Terrorisme, art. 83.01-83.27.
- 450 DORS/2001-360, pris en vertu de la *Loi sur les Nations Unies*. Une entité est inscrite sur la liste de l'ONU par le comité du Conseil de sécurité de l'ONU créé par la résolution 1267 du Conseil de sécurité.
- 451 DORS/1999-444, pris en vertu de la *Loi sur les Nations Unies*.
- 452 Pour une comparaison critique des processus d'inscription du *Code criminel* et du *RARNULT*, voir E. Alexandra Dosman, « For the Record ».
- 453 Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « Plan d'action pour une frontière intelligente rapport d'étape, le 17 décembre 2004 » au n° 25, à http://www.dfait-maeci.gc.ca/can-am/main/border/smart_border_12_17_04-fr.asp (consulté le 27 janvier 2006).
- 454 *Protéger une société ouverte : un an après*, p. 28. Les textes créant l'Agence de santé publique du Canada sont les suivants : *Décret désignant l'Agence de la santé publique du Canada comme ministère et l'administrateur en chef de la santé publique du Canada comme administrateur général*, TR/2004-124; et *Décret transférant du ministre de la Santé à l'Agence de la santé publique du Canada la responsabilité à l'égard de la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique et plaçant l'Agence sous l'autorité du ministre de la Santé*, TR/2004-123.
- 455 Pour de plus amples informations sur le rôle lié à la sécurité nationale de l'Agence de santé publique du Canada, aller à http://www.phac-aspc.gc.ca/ep-mu/bioem_f.html (consulté le 3 février 2006).
- 456 Pour des plus amples informations sur ce système, voir le communiqué de l'Agence de santé publique du Canada « Réseau mondial d'information en santé publique » (novembre 2004), à http://www.phac-aspc.gc.ca/media/nr-rp/2004/2004_gphin-rmispbk_f.html (consulté le 3 février 2006).
- 457 Pour de plus amples informations sur le Centre de mesures et d'interventions d'urgence, aller à http://www.phac-aspc.gc.ca/cepr-cmiu/index_f.html (consulté le 3 février 2006). Pour de plus amples informations sur la composante santé publique de la Politique canadienne de sécurité nationale, voir *Protéger une société ouverte*, p. 27-34, et *Protéger une société ouverte – un an après*, p. 31-36.

- 458 Canada, Sécurité publique et Protection civile, *La Stratégie en matière chimique, biologique, radiologique et nucléaire du gouvernement du Canada* (Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2005).
- 459 L.C. 1999, ch. 33.
- 460 L.R.C. 1985, ch. E-17.
- 461 C.R.C., ch. 599.
- 462 Document d'information du Bureau du Conseil privé. Pour de plus amples informations sur Ressources naturelles Canada, aller à http://www.rncan.gc.ca/inter/index_f.html (consulté le 5 février 2006). Pour de plus amples informations sur le rôle du ministère en matière de cartographie et de travaux hydrographiques, voir <http://www.geoconnections.org/CGDI.cfm/fuseaction/cgdiServices.welcome/gcs.cfm> (consulté le 5 février 2006).
- 463 Pour de plus amples informations sur l'initiative de recherche et de technologie CBRN, aller à <http://www.crti.drdc-rddc.gc.ca/fr/default.asp> (consulté le 6 avril 2006).
- 464 Pour de plus amples informations sur la Commission canadienne de sûreté nucléaire et ses activités liées à la sécurité, aller à <http://www.suretenucleaire.gc.ca> (consulté le 5 février 2006).
- 465 Stratégie CBRN, p. 9.
- 466 Cependant, la compétence à l'égard de ces infractions est partagée avec les procureurs généraux provinciaux.
- 467 Communication aux avocats de la Commission Arar par le ministère de la Justice, le 22 mars 2006.
- 468 *Loi sur la protection de l'information*, L.R.C. 1985, ch. O-5.
- 469 *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, ch. A-1.
- 470 *Loi sur la protection des renseignements personnel*, L.R.C. 1985, ch. P-21.
- 471 *Loi sur la protection de l'information*, art. 24.
- 472 Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, « Politique sur la sécurité », à http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/gospubs/TBM_12A/gsp-psg_f.asp (consulté le 5 février 2006).
- 473 Canada, Sénat, Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, 38^e législature (30 mai 2005), témoignage du président du Conseil du Trésor du Canada Reg Alcock, p. 12:70. Aux audiences du Sénat, M. Alcock a discuté du risque que l'information personnelle des Canadiens soit divulguée ou puisse être divulguée aux autorités américaines par suite des dispositions de la *U.S.A. Patriot Act: Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001*, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272. Pour de plus amples informations sur les effets possibles de la *Patriot Act* sur la divulgation de l'information personnelle des Canadiens, voir Colombie-Britannique, Office of the Information and Privacy Commissioner, *Privacy and the USA Patriot Act, Implications for British Columbia Public Sector Outsourcing* (Victoria, Office of the Information and Privacy Commissioner, 2004), à http://www.oipcbc.org/sector_public/usa_patriot_act/pdfs/report/privacy-final.pdf (consulté le 6 février 2006).
- 474 Canada, Sénat, Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, 38^e législature (30 mai 2005), témoignage du directeur principal Donald Lemieux, Conseil du Trésor du Canada, p. 12:88.
- 475 *Ibid.*, témoignage de la dirigeante principale de l'information Helen McDonald, Conseil du Trésor du Canada, p. 12:91 et 12:92.
- 476 Politique sur la sécurité.
- 477 *Ibid.*
- 478 *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, L.R.C. 1985, ch. S-7, art. 6.
- 479 Par exemple, la GRC et la Police provinciale de l'Ontario (PPO) ont conclu un protocole d'entente précisant les rôles et responsabilités de la PPO et des services de police municipaux à l'égard des infractions qui sont du ressort de la GRC : Commission d'enquête sur les actions

- des responsables canadiens relativement à Maher Arar, audiences sur l'examen de la politique, le 18 novembre 2005, représentations orales de la commissaire Gwen Boniface, PPO, transcription, p. 663 [commissaire Boniface de la PPO].
- 480 Commissaire Boniface de la PPO, transcription (18 novembre 2005), p. 659 et 660.
- 481 *Ibid.*, p. 660.
- 482 Sauf indication contraire, l'information de la présente section provient de réunions et communications entre les avocats de la Commission Arar et la PPO, le Service de police de Toronto, l'Association canadienne des chefs de police et le Service de police d'Ottawa au sujet des activités des corps policiers provinciaux et municipaux liées à la sécurité nationale.
- 483 EISN : équipes intégrées de sécurité nationale; EIPF : équipes intégrées de la police des frontières.
- 484 Commissaire Boniface de la PPO, transcription (18 novembre 2005), p. 707.
- 485 Commissaire Zaccardelli de la GRC, transcription (18 novembre 2005), p. 739.
- 486 *Ibid.*, p. 742.
- 487 Chef Vince Bevan, Service de police d'Ottawa, transcription (18 novembre 2005), p. 740 et 741.
- 488 *Ibid.*, p. 742.
- 489 Voir chapitre IV, point 6.2.2.
- 490 Chef Bevan de la police d'Ottawa, p. 681 et 682.
- 491 Voir par exemple la *Loi sur les services policiers* (de l'Ontario), L.R.O. 1990, ch. P.15, art. 1 et 42. Les corps policiers locaux sont aussi assujettis à des directives ministérielles, politiques et accords à l'échelle provinciale. Ils peuvent aussi participer à des accords provinciaux en matière d'interventions, d'appui et d'entraide entraînant une variété d'obligations.
- 492 *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, alinéa 2b).
- 493 Y participaient en provenance du milieu policier des membres de la GRC, de la PPO et des services de police d'Edmonton, de Camrose, de Lacombe, de Medicine Hat, de Lethbridge, de Moose Jaw, d'Estevan, de Toronto, de la région de Peel et de la région de Waterloo.
- 494 Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, représentations écrites de l'Association canadienne des chefs de police, le 11 mars 2005, p. 6. Des équipes intégrées de lutte au crime organisé existent aussi dans diverses provinces. Vu la faible distinction entre l'activité criminelle ordinaire et l'activité criminelle liée à la sécurité nationale, les mandats de ces équipes visant le crime organisé peuvent donner lieu à une enquête liée à la sécurité nationale.
- 495 Représentations écrites de l'ACCP, p. 7.
- 496 *Loi sur la police*, L.R.Q. ch. P-13.01, annexe G; communication de l'ACCP.
- 497 R.S.B.C. 1996, ch. 367.
- 498 Représentations écrites de l'ACCP, p. 8.
- 499 Chef Bevan de la police d'Ottawa, p. 674 et 675.
- 500 Par exemple, la province du Québec se prépare actuellement à conclure un accord qui permettrait aux services de police du Québec d'accéder au portail.
- 501 Le Service de police de Toronto indique qu'il conserve un registre de toute l'information qu'il communique au SCRS.
- 502 Pour les exigences en matière de divulgation, voir *R. c. Stinchcombe*, [1991] 3 R.C.S. 326.

VI

L'EXAMEN DES ACTIVITÉS RELATIVES À LA SÉCURITÉ NATIONALE : L'EXPÉRIENCE CANADIENNE

1. INTRODUCTION

Dans le présent chapitre, je donne un aperçu de l'expérience canadienne en matière d'examen des activités relatives à la sécurité nationale. Tout d'abord, je décris les mécanismes d'examen de certains organismes chargés de l'application de la loi au Canada. Cela est évidemment utile à l'examen des activités d'application de la loi de la GRC relatives à la sécurité nationale. Je m'intéresse ensuite à l'expérience canadienne en matière d'examen des activités des organismes du renseignement de sécurité. Cet examen est pertinent à deux égards. Tout d'abord, il est instructif d'étudier les organismes d'examen principalement actifs dans le domaine de la sécurité nationale. De plus, étant donné l'intégration accrue des activités d'application de la loi de la GRC relatives à la sécurité nationale avec celles d'organismes tels que le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et le Centre de la sécurité des télécommunications (CST), un tel examen nous permet de comprendre comment un mécanisme d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale devrait interagir avec d'autres mécanismes d'examen. Dans la dernière partie du chapitre, j'examine les autres mécanismes fédéraux de reddition de comptes : le Bureau du vérificateur général du Canada, le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, le Commissariat à l'information du Canada et la Commission canadienne des droits de la personne. Ces mécanismes d'examen ne s'appliquent pas à une institution ou à une activité en particulier, mais aux activités du gouvernement fédéral dans leur ensemble. Leurs mandats comprennent ou visent indirectement les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale et celles d'autres acteurs canadiens intervenant dans ce secteur.

2. LES ORGANISMES D'EXAMEN EN MATIÈRE D'APPLICATION DE LA LOI

2.1 LES ORGANISMES QUI EXAMINENT LES PLAINTES PORTÉES CONTRE LES POLICIERS

Dans les années 80, des organismes indépendants ont été créés à travers le Canada pour examiner comment les services policiers traitaient les plaintes du public. La Commission a préparé un document de référence¹ qui fournit un aperçu de l'expérience en matière d'examen des plaintes portées contre des policiers dans toutes les provinces et tous les territoires. Dans le présent chapitre, j'examine tout particulièrement l'organisme qui enquête sur les plaintes déposées contre la GRC, la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire du Canada et certains organismes provinciaux (en Ontario, au Québec et en Colombie-Britannique) qui offrent certaines des plus importantes solutions de rechange stratégiques aux modèles fédéraux actuels.

2.1.1 La Commission des plaintes du public contre la GRC

Avant 1988, la Gendarmerie enquêtait sur les plaintes du public contre la GRC et appliquait, le cas échéant, des mesures disciplinaires, le tout en l'absence de surveillance civile. La première directive que la GRC a diffusée en 1964 en ce qui avait trait aux plaintes du public indiquait ceci : « [u]ne plainte contre la Gendarmerie ou l'un de ses membres doit faire l'objet d'une enquête immédiate »². Cette directive avait donné lieu à la promulgation des ordres permanents de la GRC relatifs aux plaintes du public. Des dispositions prévoyaient alors que des enquêtes externes comme celle menée par la Commission d'enquête concernant certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (la commission McDonald), pouvaient être tenues, que des accusations criminelles pouvaient être déposées contre les membres de la GRC et que ceux-ci pouvaient être poursuivis devant les tribunaux civils.

Créée en 1988, la Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP) avait principalement comme mandat d'examiner comment la Gendarmerie traitait les plaintes, mais on lui avait également conféré le pouvoir de déposer des plaintes dans des cas exceptionnels³. Comme on le verra ci-après, en adoptant ce modèle le gouvernement n'avait pas complètement donné suite aux recommandations de la commission McDonald de créer, dans le cas de la GRC, un organisme d'examen doté de pouvoirs accrus – c'est-à-dire un organisme qui

ne serait pas confiné au seul examen de la façon dont la Gendarmerie traitait les plaintes du public.

2.1.1.1

Les rapports Marin et McDonald

Deux études fédérales importantes ont donné lieu à la création de la CPP en 1988. La première a été effectuée par la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada, présidée par le juge René J. Marin (commission Marin). Cette commission a remis son rapport en 1976⁴. La seconde a été réalisée par la commission McDonald, susmentionnée, qui a déposé son rapport en 1981⁵.

Le rapport Marin portait principalement sur les plaintes du public contre la GRC. Le juge Marin avait recommandé que ce soit la GRC qui, de façon générale, enquête et se prononce sur les plaintes contre la Gendarmerie. L'importance accordée au caractère interne de l'enquête et du règlement des plaintes allait à contre-courant des autres propositions de réforme alors mises de l'avant, mais était motivée par l'idée voulant que « la direction d[evait] conserver son pouvoir d'action, autant en ce qui a[vait] trait à cet aspect qu'aux autres aspects des procédures relatives aux plaintes du public »⁶. Le juge Marin avait proposé de créer un service d'examen externe, l'ombudsman de la police fédérale, qui ne serait intervenu qu'après que la GRC eut complété son enquête interne et son processus de discipline. L'ombudsman aurait entendu les appels des plaignants insatisfaits du règlement de leur plainte ou des membres de la Gendarmerie ayant déposé un grief ou ayant fait l'objet de mesures disciplinaires de la part de la Gendarmerie. Il aurait relevé du Parlement qui l'aurait nommé pour une durée déterminée⁷.

Dans l'esprit du juge Marin, l'ombudsman aurait eu des pouvoirs généraux de surveillance du processus de traitement des plaintes du public. Il aurait effectué « une révision de toute plainte particulière », aurait eu le pouvoir d'instituer « des tribunaux en vue de tenir des auditions convoquées pour décider si une plainte est fondée »⁸ et aurait été chargé de « voir à ce que toutes les plaintes fassent l'objet d'une enquête appropriée »⁹. L'ombudsman aurait, de plus, été chargé de « faire les recommandations de nature curative qu'il jugera nécessaires tant au niveau de l'individu qu'au niveau de l'organisation »¹⁰. Il serait investi de tous les pouvoirs qui sont conférés à un commissaire nommé conformément à la *Loi sur les enquêtes*. Selon le juge Marin, « [s]il n'était pas muni de pleins pouvoirs d'enquête, l'ombudsman ne serait pas en mesure de jouer son rôle de gardien au nom du Parlement »¹¹. L'ombudsman que

proposait le juge Marin n'aurait pas eu le pouvoir d'imposer des mesures disciplinaires. La GRC aurait conservé ce pouvoir. Toutefois, du point de vue du juge Marin, les rapports annuels et les autres rapports de l'ombudsman ainsi que la publicité générée par la publication de ses conclusions auraient aidé à faire en sorte que le processus soit juste envers les plaignants et les membres de la GRC.

En 1978, le gouvernement fédéral a introduit un projet de loi créant un ombudsman fédéral chargé d'examiner les plaintes déposées contre tous les ministères et organismes fédéraux, y compris la GRC¹², ce que le juge Marin avait recommandé de ne pas faire :

[l]es pouvoirs et responsabilités de l'ombudsman de la police fédérale ne devraient pas être amoindris par un ombudsman ayant un mandat plus général. L'importance et la distribution géographique de la Gendarmerie, la multiplicité de ses devoirs à titre de police fédérale, provinciale, municipale, ainsi que la nature particulière de ses relations avec le public, démontrent la nécessité d'avoir recours aux services d'un ombudsman spécialisé en ce domaine¹³.

Quoi qu'il en soit, le projet de loi concernant l'ombudsman fédéral est mort au Feuilleton¹⁴, et aucune loi n'a jamais été adoptée à cet égard. Par contre, à la suite du rapport Marin, la GRC a créé à la fin de 1978 au sein de la Direction des Affaires internes de la Direction générale la Section des plaintes. Celle-ci recevait les plaintes et les renvoyait aux régions concernées¹⁵.

À l'instar de la commission Marin, la commission McDonald était d'avis qu'il devrait y avoir un organisme d'examen externe spécialisé, mais dans ses recommandations, elle est allée plus loin que le juge Marin. Elle a écrit ce qui suit :

[n]ous croyons que l'institution de l'ombudsman ne suffirait pas à répondre aux besoins que nous avons signalés. Nous estimons que le travail d'un organisme de révision externe devrait dépasser le rôle traditionnel de l'ombudsman, qui consiste à réagir aux plaintes individuelles, et qu'il devrait supposer une révision *constante* de la pertinence des pratiques de la GRC. Ces questions, selon nous, devraient entrer dans le mandat d'un organisme externe chargé non seulement de revoir la façon dont la GRC dispose des plaintes, mais aussi d'isoler les problèmes au sein de la GRC qui peuvent avoir contribué aux incidents en question¹⁶.

En d'autres mots, la commission McDonald avait conclu que l'examen effectif des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale nécessiterait plus qu'un suivi du traitement des plaintes par la Gendarmerie.

La Commission a recommandé de créer le Bureau de l'inspecteur des pratiques policières, modelé sur l'Office of Professional Responsibility qui avait quelque temps auparavant été créé au sein du département américain de la Justice pour superviser les activités du FBI¹⁷. Le Bureau en question aurait été établi au sein du ministère du Solliciteur général et l'inspecteur aurait été nommé par le Cabinet pour un mandat renouvelable de cinq ans¹⁸. La GRC aurait gardé la responsabilité première de traiter les plaintes¹⁹, mais pour remplir son mandat l'inspecteur aurait eu le pouvoir d'enquêter sur les plaintes²⁰. Comme on le verra, ce pouvoir est identique à celui qu'exerce le président de la CPP de tenir des enquêtes « dans l'intérêt du public ».

Selon la commission McDonald, le Bureau aurait aussi eu comme fonction :

En plus de son rôle d'enquête, le Bureau de l'inspecteur des pratiques policières aurait une deuxième fonction – soit celle de contrôler les enquêtes de la GRC sur les plaintes et d'évaluer les procédures de traitement des plaintes de la GRC. Pour remplir efficacement ce rôle, l'inspecteur devrait recevoir des copies de toutes les plaintes écrites d'inconduite de la GRC ainsi que des rapports de la GRC sur les résultats de ses enquêtes sur ces plaintes²¹.

Dans son rapport, la Commission citait Albert Reiss, expert reconnu en matière de services de police, qui a écrit qu'« [o]btenir l'information d'entrée et de sortie (relativement à une plainte) est l'un des moyens de contrôle les plus puissants dont on dispose vis-à-vis d'une organisation. Quiconque possède ces renseignements a la possibilité de déterminer où se situent les problèmes »²².

Selon la commission McDonald, la compétence de l'inspecteur ne devait pas être limitée à l'examen des plaintes car, souvent, aucune plainte n'est déposée pour diverses raisons, comme la crainte de représailles de la police, l'ignorance d'une possible inconduite policière et le manque de confiance dans l'impartialité de la police²³. La Commission envisageait de lui confier une fonction de vérification générale des activités :

[d]ans le cadre de son rôle de contrôle et d'évaluation, l'inspecteur des pratiques policières [devrait faire] enquête, de sa propre initiative ou à la demande du solliciteur général, sur tout aspect des opérations et de l'administration de la GRC, et [devrait pouvoir] de même en faire la révision, dans la mesure où ces questions peuvent avoir contribué à un comportement répréhensible de la part de membres de la GRC²⁴.

Ces recommandations allaient dans le sens de celles de la commission McDonald proposant de créer un organisme de suivi indépendant (le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité ou CSARS) pour la

nouvelle organisation de sécurité nationale (le SCRS), et de lui conférer le pouvoir d'effectuer des examens de sa propre initiative.

2.1.1.2

La création de la CPP

Après la publication du rapport de la commission McDonald faisant état d'actes d'inconduite de la GRC, de plus en plus de pressions se sont exercées sur le gouvernement pour qu'il crée un système de plaintes contre la GRC. D'autres pressions ont été exercées à la suite d'un arrêt de la Cour suprême du Canada en 1981 selon lequel seul un organisme créé par le gouvernement fédéral pouvait examiner les plaintes contre la Gendarmerie, les provinces ne pouvant imposer de mesures disciplinaires à des membres de la GRC²⁵. Les modifications apportées en 1986 à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (Loi sur la GRC)* pour créer la CPP s'inspiraient davantage du rapport de la commission Marin que de celui de la commission McDonald²⁶. La CPP est, avant tout, le superviseur du processus de traitement des plaintes de la GRC. Celle-ci enquête en premier lieu sur la plupart des plaintes. La CPP n'intervient, en règle générale, que si un plaignant est insatisfait du règlement de sa plainte par la GRC. Elle peut alors établir à l'intention du ministre un rapport dans lequel elle formule des observations sur la plainte, demander à la GRC de tenir une enquête plus approfondie, mener elle-même une enquête plus approfondie et convoquer une audience pour enquêter sur la plainte²⁷. La CPP peut également déposer elle-même une plainte et convoquer une audience même en l'absence d'une enquête ou d'un rapport initial de la GRC. Elle ne peut toutefois imposer de peines ou de sanctions. Son pouvoir en est un de persuasion en ce sens qu'elle peut transmettre des rapports au ministre et rendre ceux-ci publics.

La compétence de la CPP ne s'exerce qu'à l'égard des plaintes « concernant la conduite, dans l'exercice de fonctions prévues à la présente loi, d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de celle-ci »²⁸. Comme la Cour d'appel fédérale l'a statué en 1994, « le législateur n'a pas retenu la recommandation faite dans le *rapport Marin* selon laquelle le processus devrait s'appliquer aux plaintes dénonçant le défaut par la Gendarmerie de répondre aux aspirations du public »²⁹. Cela signifie que seules sont examinées les plaintes qui concernent l'inconduite présumée individuelle et non systémique.

2.1.1.3

Le cadre législatif de la CPP

Adoptée en 1986³⁰, la loi constituante de la CPP est entrée en vigueur en 1988³¹. Baptisée à l'origine, en anglais, *RCMP Public Complaints Commission*, la CPP a été rebaptisée en 2001 aux termes de la Politique du Programme de coordination de l'image de marque pour illustrer qu'elle était une entité indépendante et ne faisait pas partie de l'organisation de la GRC³². La *Loi* dispose que la CPP peut compter au plus 29 membres, nommés par le Cabinet pour des mandats renouvelables de cinq ans³³. Bien qu'elle puisse accueillir des membres provenant de toutes les régions du Canada³⁴, la CPP n'en compte que deux à l'heure actuelle, le président et le vice-président, qui sont nommés à temps plein. Elle a 44 employés et un budget de 5,1 millions de dollars³⁵.

La partie VI de la *Loi sur la GRC* établit les procédures que la CPP doit suivre lorsqu'elle examine les plaintes du public contre des membres de la GRC.

Le droit du public de porter plainte contre les membres de la GRC, ou contre d'autres personnes employées conformément à la *Loi sur la GRC*, en ce qui concerne l'exercice de leurs fonctions est relativement large. Conformément à la *Loi*, tout membre du public qui a un sujet de plainte, « qu'il en ait ou non subi un préjudice », peut faire une plainte³⁶. La plainte peut être déposée auprès de la CPP, de la GRC ou de l'autorité provinciale compétente. En 2004-2005, la Commission a reçu 825 plaintes qui ont été renvoyées à la GRC pour enquête; en 2005-2006, elle en a reçu 738³⁷.

Le président de la CPP peut également porter plainte s'il est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables d'enquêter sur la conduite d'un membre. Une telle plainte fait l'objet d'une enquête par la GRC³⁸. Le président a récemment utilisé ce pouvoir concernant la mort par balle d'un autochtone survenue à Norway House, au Manitoba³⁹.

Bien que chaque plainte doive faire l'objet d'un accusé de réception écrit et que le commissaire de la GRC doive être informé de chaque plainte⁴⁰, la loi n'exige pas que la CPP soit informée de toutes les plaintes reçues par la GRC⁴¹. Le commissaire de la GRC doit « établir[r] et conserve[r] un dossier de toutes les plaintes reçues par la Gendarmerie en application de la présente partie, et [...] fournir[r] à la Commission, à sa demande, tout renseignement contenu dans le dossier »⁴². De façon générale toutefois, la CPP ne demande pas d'information conformément à cette disposition, et les plaintes du public directement déposées auprès de la Gendarmerie ne lui sont signalées que si un plaignant insatisfait de la façon dont la GRC a traité sa plainte s'adresse à elle.

La *Loi sur la GRC* prévoit un mécanisme de règlement à l'amiable des plaintes si le plaignant et le membre de la GRC visé par la plainte y

consentent⁴³. En 2004-2005, on a eu recours au règlement à l'amiable dans 502 cas et il s'est révélé efficace dans 471. En 2005-2006, les analystes de la CPP l'ont utilisé dans 339 cas⁴⁴.

Lorsqu'une plainte n'est pas réglée à l'amiable, la GRC mène en général une enquête et remet un rapport au plaignant. Toutefois, le commissaire de la GRC peut décider qu'aucune enquête n'aura lieu ou d'y mettre fin s'il est d'avis que la plainte pourrait être plus adéquatement traitée, en premier lieu ou en totalité, selon une procédure prévue dans une autre loi du Parlement, que la plainte est frivole, vexatoire ou a été déposée de mauvaise foi, ou, compte tenu de toutes les circonstances, qu'il est inutile ou exagérément difficile de procéder à une autre enquête. Le plaignant doit être informé de la décision de ne pas enquêter et de son droit de transmettre la plainte à la CPP s'il est insatisfait de cette décision⁴⁵.

De fait, si un plaignant est insatisfait du règlement de la plainte par la GRC ou d'une décision de ne pas enquêter, il peut demander à la CPP d'effectuer un examen⁴⁶. Si, après avoir examiné la plainte, le président de la CPP est satisfait de la façon dont la GRC l'a réglée, il transmet un rapport à cet effet au ministre, au commissaire de la GRC, à la personne visée par la plainte et au plaignant. S'il est insatisfait du règlement de la plainte par la GRC, le président peut préparer et envoyer au ministre et au commissaire de la GRC un rapport écrit établissant ses conclusions et recommandations en ce qui concerne la plainte; demander au commissaire de la GRC de mener une autre enquête; enquêter lui-même sur la plainte ou convoquer une audience pour enquêter sur la plainte⁴⁷.

En 2005-2006, la CPP a reçu 159 demandes d'examen et a dressé 260 rapports. Dans 82 % des examens qu'elle a effectués, elle était satisfaite de la conduite des membres de la GRC. En revanche, dans 18 % des cas, la CPP a tiré des conclusions défavorables et formulé 67 recommandations afin que des mesures de redressement soient prises. Le commissaire de la GRC a convenu de donner suite à la plupart des recommandations⁴⁸.

Bien que techniquement parlant il ne siège pas en appel des décisions de la GRC concernant une enquête, le président de la CPP a plusieurs recours lorsqu'un plaignant est insatisfait du règlement d'une plainte par la GRC. Que la plainte ait ou non fait l'objet d'une enquête, d'un rapport ou d'un autre traitement de la part de la GRC, le président peut enquêter sur une plainte ou convoquer une audience publique à l'égard d'une plainte concernant la conduite d'un membre de la GRC, lorsqu'il estime qu'il en va de l'intérêt du public⁴⁹. Dans un tel cas, la GRC n'est pas tenue d'enquêter sur la plainte ni de s'en occuper tant que la CPP ne lui remet pas un rapport⁵⁰. La CPP ne prend de telles décisions qu'une ou deux fois par année⁵¹. C'est ce qu'elle a fait, par

exemple, dans l'affaire bien connue concernant la conduite de la GRC lors du Forum de l'APEC à Vancouver en 1997, quand des manifestants ont été aspergés au poivre de cayenne⁵². L'enquête a débuté au début de 1998⁵³, mais les audiences ont dû être suspendues. La CPP a ensuite été aux prises avec diverses instances judiciaires, puis l'ancien juge Ted Hughes a lui-même tenu des audiences. Dans le dossier Arar, le président de la CPP a déposé une plainte⁵⁴ et a ouvert une enquête qui a été suspendue en attendant l'issue de la présente Commission d'enquête.

Il y a eu d'autres enquêtes publiques, par exemple, une qui concernait la conduite des policiers en 1997 lors d'une manifestation contre la fermeture d'écoles de langue française au Nouveau-Brunswick⁵⁵ et, plus récemment, une autre portant sur le traitement réservé à une personne souffrant de maladie mentale arrêtée par des policiers⁵⁶. À la fin mai 2004, le président a ordonné la tenue d'une enquête dans l'intérêt public sur les enquêtes de la GRC concernant les allégations de violences sexuelles au Centre de formation pour jeunes de Kingsclear au Nouveau-Brunswick⁵⁷. En juillet de la même année, une autre enquête dans l'intérêt public a été instituée relativement à une allégation d'agression sexuelle par un membre de la GRC⁵⁸.

Lorsque le président de la CPP est insatisfait du règlement d'une plainte par la GRC, soit après avoir examiné la plainte, soit après avoir tenu une audience, notamment une audience dans l'intérêt public, il transmet au commissaire de la GRC et au ministre un rapport provisoire faisant état de ses conclusions et recommandations. Le commissaire de la GRC a l'obligation d'informer le président de la CPP et le ministre par écrit des mesures qui seront prises pour donner suite aux conclusions et aux recommandations provisoires du président⁵⁹ ou d'expliquer pourquoi il rejette les conclusions et les recommandations. Le président prépare ensuite un rapport final qui comprend la réponse du commissaire de la GRC ainsi que les conclusions et les recommandations finales du président et le transmet au plaignant, au(x) membre(s) de la GRC visé(s) dans la plainte, au commissaire et au ministre. Le président ne peut imposer une recommandation au commissaire de la GRC.

Les pouvoirs d'accès à l'information de la CPP ne sont pas précisés dans la Loi. Au contraire du CSARS, qui exerce de larges pouvoirs d'examen des activités du SCRS⁶⁰ et reçoit des rapports sur les activités du SCRS⁶¹ et les directives ministérielles transmises à celui-ci⁶², la CPP n'intervient en règle générale que lorsque des personnes déposent directement une plainte auprès d'elle ou lorsque des plaignants insatisfaits du traitement de leur plainte par la GRC s'adressent finalement à elle. Conformément à la *Loi sur la GRC*, lorsqu'un plaignant est insatisfait du règlement d'une plainte et la renvoie à la CPP pour

qu'elle l'examine, le commissaire de la GRC « transmet » au président de la CPP le rapport de la GRC sur les résultats de son enquête et les mesures prises « ainsi que tout autre document pertinent placé sous la responsabilité de la Gendarmerie »⁶³.

La CPP a souligné ce qui suit dans son rapport annuel pour 2004-2005 :

Cela fait 16 ans que la CPP examine les plaintes du public conformément aux règles énoncées dans la partie VII de la *Loi sur la GRC*. Au cours de ces 16 années, le manque d'accès aux renseignements que la GRC a en sa possession a constitué et demeure le principal problème rencontré par la CPP. La *Loi sur la GRC* est on ne peut plus claire : quand un plaignant demande l'examen d'une plainte par la CPP, la GRC est tenue de fournir à la CPP tous les documents pertinents, par exemple les dossiers d'enquête et opérationnels, les déclarations de témoins, les politiques et protocoles de la GRC, les notes prises par les policiers, les mandats de perquisition et les rapports à la Couronne. La CPP a besoin de ces renseignements pour réunir la preuve qui lui permettra d'établir les faits en toute impartialité et de décider si une plainte est justifiée ou non⁶⁴.

Dans le même rapport annuel, la CPP exprime ses préoccupations concernant l'accès aux documents pertinents en la possession de la GRC. Les différents retards engendrés ou les refus de fournir les documents pertinents pour des raisons de « sécurité nationale » suscitent des appréhensions concernant la reddition de comptes. La CPP a souligné qu'il ne faut pas confondre la divulgation de renseignements à la CPP et celle de renseignements au plaignant ou au grand public⁶⁵.

Une autre façon pour la CPP d'avoir accès à l'information est de tenir une audience publique. La CPP exerce alors les pouvoirs que la *Loi sur la GRC* confère à une commission d'enquête relativement à la question dont elle est saisie (tel que le pouvoir de contraindre une personne à témoigner sous serment)⁶⁶. La Loi autorise également la CPP à ordonner le huis clos pendant tout ou partie d'une audience si elle estime qu'au cours de celle-ci seront probablement révélés des renseignements qui risqueraient vraisemblablement de porter préjudice à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités subversives ou hostiles, des renseignements risquant d'entraver la bonne exécution des lois ou des renseignements concernant les ressources pécuniaires ou la vie privée d'une personne dans le cas où l'intérêt de cette personne l'emporte sur l'intérêt du public dans ces renseignements⁶⁷.

Cette procédure est utilisée lors d'enquêtes dans l'intérêt public et d'audience publiques, et non dans les cas ordinaires. En fait, aucune audience

publique n'a été tenue depuis celle relative aux événements survenus lors du Forum de l'APEC, susmentionnée.

Dans une allocution prononcée devant l'Institut canadien d'administration de la justice, six mois après les événements du 11 septembre 2001, Shirley Heafey, alors présidente de la CPP, s'est plainte publiquement du manque de pouvoirs de l'organisation⁶⁸. « La GRC, a-t-elle dit, possède peut-être de plus grands pouvoirs, mais l'organisme responsable de sa surveillance n'a pas, pour sa part, vu ses pouvoirs augmenter. » Elle a ajouté ceci :

Quand le Parlement a rédigé la *Loi sur le SCRS* et créé le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), il a reconnu que, lorsqu'il est question de sécurité nationale, les opérations sont sujettes au secret absolu. Par conséquent, afin de garantir une surveillance adéquate, le CSARS a été pourvu d'un large éventail d'outils de surveillance. À titre d'exemple, le Comité a des pouvoirs de vérification qui lui permettent d'étudier toute situation dont l'examen est justifié. Aussi, selon la loi, le SCRS doit rendre compte de certaines activités au Comité. En particulier, celui-ci a accès aux mandats ainsi qu'aux affidavits sur lesquels sont basés les mandats. La CPP ne possède pas ces pouvoirs.

M^{me} Heafey a souligné que la *Loi sur la GRC* fait que le « processus est fondé sur le dépôt de plaintes » :

[c]e qui veut dire qu'en général, je ne prends connaissance d'un problème que lorsqu'un plaignant dépose une plainte. Mais que se passe-t-il lorsqu'un plaignant ne connaît pas l'existence de la CPP ou pis encore, n'ose pas se plaindre des actions de policiers? [...] Sans plainte et sans le pouvoir d'examiner des dossiers au hasard, il est difficile d'enquêter et d'évaluer l'utilisation que fait la GRC de ces nouveaux pouvoirs. [...] Une fouille est permise lorsqu'il y a un mandat délivré par un fonctionnaire judiciaire qui a pris connaissance d'un affidavit qui appuie la demande de mandat. Si je n'ai pas accès à ces documents, comment puis-je, en bonne connaissance de cause, garantir au ministre de la Justice et au solliciteur général que je surveille ces nouveaux pouvoirs que la GRC exerce?

« La CPP, a-t-elle conclu, a besoin de pouvoirs et de ressources supplémentaires afin de rétablir l'équilibre et de contrebalancer les nouveaux pouvoirs et les nouvelles ressources accordées à la GRC pour combattre le terrorisme⁶⁹. »

La CPP présente des rapports annuels d'activités au Parlement⁷⁰. Elle a également préparé certaines études qui n'avaient pas de liens directs avec une plainte en particulier, comme celle de 1999 sur les poursuites policières⁷¹.

2.1.2

La Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire

La méthode d'examen des activités de la police militaire diffère un tant soit peu⁷². La police militaire compte environ 1 300 membres évoluant au Canada et à l'étranger dans des endroits tels que l'Afghanistan et le plateau du Golan. La compétence des policiers militaires s'étend à toutes les personnes qui, au Canada ou à l'étranger, sont soumises au *Code de discipline militaire*. Ils ont le statut d'agent de la paix aux fins de l'application du Code⁷³. Ils ont, de plus, les pouvoirs d'un agent de la paix par rapport aux militaires et aux civils lorsqu'ils remplissent leurs fonctions de police et de sécurité dans les limites de la propriété du ministère de la Défense nationale (MDN)⁷⁴. Ils ont donc compétence sur les membres du grand public qui commettent des infractions dans les limites de la propriété du MDN.

La plupart des policiers militaires sont affectés à des unités militaires actives, où ils sont chargés à la fois de fonctions d'application de la loi et de celles de membres des Forces canadiennes (FC). À peu près 110 policiers militaires font partie du Service national des enquêtes des FC (SNE). Cette unité spéciale relève du grand prévôt et n'est pas intégrée à la chaîne de commandement opérationnelle (à savoir la chaîne de commandement de l'armée, de la marine et de l'aviation). Les membres de la SNE enquêtent sur les infractions criminelles ou militaires de nature grave et sont chargés des enquêtes « délicates » impliquant des officiers supérieurs ou des hauts fonctionnaires civils du MDN, des documents sensibles ou des questions susceptibles de jeter le discrédit sur le ministère.

Une quarantaine de policiers militaires sont affectés à l'Unité nationale de contre-ingérence (UNCI), sous le commandement du sous-chef d'état-major de la Défense, J2 (Renseignement). Certains de ces policiers peuvent participer à des opérations conjointes avec la GRC ou d'autres organismes, par l'entremise des équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN) ou des équipes intégrées de la police des frontières (EIPF), lorsqu'elles ont un lien avec une question militaire.

En général, c'est la GRC qui prend le commandement des enquêtes relatives à la sécurité nationale bien que, dépendant des faits, des policiers militaires puissent y participer par l'entremise du SNE. Les militaires peuvent obtenir de l'information très secrète ou d'autre nature relative à la sécurité nationale par les

canaux officiels de communication. S'ils les acquièrent autrement, ils les transmettent généralement à la GRC.

La Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire (CPPM) est un organisme d'examen civil indépendant du MDN et des FC. Son personnel est entièrement constitué de civils et elle rend des comptes au Parlement par l'intermédiaire du ministre⁷⁵. La création du CPPM avait comme objectifs de rendre le processus de traitement des plaintes concernant les policiers militaires plus transparent et plus accessible, de décourager l'ingérence dans les enquêtes de la police militaire et de faire en sorte que tant les plaignants que les policiers militaires soient traités avec impartialité et équité⁷⁶. La CPPM a été créée en 1999 dans le cadre d'une refonte de la *Loi sur la défense nationale*⁷⁷, en réaction aux recommandations formulées par divers groupes de travail qui avaient examiné le système de justice militaire⁷⁸.

La Commission examine les enquêtes que le grand prévôt des FC effectue à l'égard de certaines plaintes⁷⁹. Sa compétence s'étend aux plaintes alléguant à la fois l'inconduite et l'ingérence, bien qu'elle ne puisse examiner que celles pour inconduite relatives à l'exercice des fonctions de nature policière et pour ingérence dans une enquête⁸⁰.

La *Loi sur la défense nationale* prévoit ce qui suit en ce qui concerne les plaintes alléguant l'inconduite :

Quiconque – y compris un officier ou militaire du rang – peut, dans le cadre de la présente section, déposer une plainte portant sur la conduite d'un policier militaire dans l'exercice des fonctions de nature policière qui sont déterminées par règlement [...] ⁸¹.

Le règlement pertinent dispose ce qui suit :

2(1) Pour l'application du paragraphe 250.18(1) de la Loi, « fonctions de nature policière » s'entend des fonctions ci-après lorsqu'elles sont accomplies par un policier militaire :

- a) enquêter;
- b) prêter assistance au public;
- c) exécuter les mandats ou autres actes de procédure judiciaire;
- d) gérer les éléments de preuve;
- e) porter des accusations;
- f) participer à l'instance;
- g) faire respecter la loi;
- h) donner suite aux plaintes;
- i) arrêter ou détenir des personnes.

- (2) Il est entendu que les fonctions exercées par le policier militaire qui se rapportent à l'administration ou à la formation, ou aux opérations d'ordre militaire qui découlent des coutumes ou pratiques militaires établies ne sont pas comprises parmi les fonctions de nature policière⁸².

Le grand prévôt⁸³ est responsable, en premier lieu, du traitement des plaintes alléguant l'inconduite, quoique de telles plaintes puissent être déposées auprès du président de la CPPM, du juge-avocat général, du grand prévôt ou de tout policier militaire⁸⁴. Le grand prévôt classe les plaintes sous exécution des fonctions de nature policière ou sous questions internes. Cette distinction a de l'importance, car la compétence de la CPPM ne s'exerce qu'à l'égard de la première catégorie et le grand prévôt n'est pas tenu de l'aviser au sujet des plaintes de la deuxième catégorie⁸⁵. La CPPM et le bureau du grand prévôt ont parfois divergé d'opinion quant à savoir si une question entrait dans la définition de « fonctions de nature policière » et relevait pour cette raison de la compétence de la CPPM. Le très honorable Antonio Lamer, ancien juge en chef de la Cour suprême du Canada, a effectué un examen indépendant de la législation et recommandé que cette définition en particulier soit clarifiée⁸⁶. Je souligne que projet de loi C-7, qui aura d'importantes répercussions sur les activités de la CPPM s'il est adopté, a atteint l'étape de la première lecture à la Chambre des communes le 27 avril 2006⁸⁷.

2.1.2.1

Les pouvoirs de procédure

Une plainte pour inconduite déposée de vive voix ou par écrit doit faire l'objet d'un accusé de réception, et la personne visée doit être informée de l'allégation, sauf s'il y a risque de nuire à la tenue d'une enquête⁸⁸. Le plaignant et la personne mise en cause doivent être régulièrement informés de l'état d'avancement de l'affaire, jusqu'à son règlement⁸⁹.

Sauf tentative de règlement à l'amiable, le grand prévôt fait enquête sur toute plainte pour inconduite, mais peut toutefois refuser d'ouvrir l'enquête ou ordonner d'y mettre fin si, à son avis, la plainte est futile ou vexatoire ou a été déposée de mauvaise foi; il est préférable de recourir à une procédure prévue par une autre loi fédérale ou une autre partie de la *Loi sur la défense nationale*; compte tenu des circonstances, il est inutile ou exagérément difficile de procéder à l'enquête⁹⁰. Le grand prévôt procède ainsi à un tri des plaintes alléguant l'inconduite.

Au terme de l'enquête sur une plainte pour inconduite, le grand prévôt a l'obligation de transmettre au plaignant, à la personne mise en cause et au

président de la CPPM, un rapport comportant un résumé de la plainte, les conclusions de l'enquête, un résumé des mesures prises ou projetées pour régler la plainte, et la mention du droit du plaignant de renvoyer sa plainte devant la CPPM pour examen, en cas de désaccord⁹¹.

Le plaignant insatisfait de la décision du grand prévôt de refuser la tentative de règlement à l'amiable ou l'enquête, ou d'y mettre fin, ou du règlement de la plainte pour inconduite peut demander à la CPPM d'examiner la question⁹². Dans un tel cas, le grand prévôt communique au président de la Commission tout renseignement ou document pertinent⁹³. Lorsqu'elle examine des plaintes pour inconduite, la CPPM ne possède aucun autre pouvoir important lui permettant de contraindre une personne à témoigner ou à produire des documents. Toutefois, s'il l'estime préférable dans « l'intérêt du public », le président peut, à tout moment, ordonner à la CPPM d'enquêter sur une plainte et, si les circonstances le justifient, de convoquer une audience publique pour enquêter sur cette plainte. Il peut prendre de telles décisions en ce qui concerne les plaintes pour inconduite et celles pour ingérence⁹⁴.

Quand il examine un dossier, le président de la CPPM peut enquêter sur toute question concernant la plainte. Au terme de son examen, il transmet au ministre, au chef d'état-major de la défense et au grand prévôt un rapport énonçant ses conclusions et recommandations⁹⁵. Après avoir examiné le rapport du président, le grand prévôt notifie au président la mesure prise ou projetée concernant la plainte ou, s'il choisit de s'écarter des conclusions ou recommandations du président, il motive son choix⁹⁶. Après étude de la notification du grand prévôt, le président établit un rapport final au sujet de la plainte. Ce rapport est transmis aux mêmes personnes que celles qui avaient reçu le rapport initial du grand prévôt, ainsi qu'au plaignant et à la personne mise en cause dans la plainte⁹⁷.

Le président est chargé d'enquêter, en premier lieu, sur les plaintes pour ingérence, mais s'il l'estime indiqué, il peut confier l'enquête au grand prévôt⁹⁸. La procédure est semblable à celle suivie dans le cas des plaintes pour inconduite. La CPPM peut contraindre une personne à témoigner ou à produire des documents seulement si elle a convoqué une audience dans l'intérêt public⁹⁹.

Les audiences sont publiques, bien que la CPPM puisse ordonner le huis clos (en totalité ou en partie) si elle estime que seront vraisemblablement révélés des renseignements dont la divulgation risquerait probablement de porter préjudice à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités subversives ou hostiles, d'entraver la bonne administration de la justice, notamment l'exécution

des lois. La CPPM peut également ordonner le huis clos pour éviter que ne soient divulgués des renseignements concernant la vie privée ou la sécurité d'une personne si l'intérêt de cette personne l'emporte sur l'intérêt du public à connaître ces renseignements¹⁰⁰.

La *Loi sur la défense nationale* protège à peu près tous les droits procéduraux des personnes concernées dans une enquête publique, notamment celui d'être représenté par un avocat, de présenter des éléments de preuve, de contre-interroger les témoins et de faire des observations¹⁰¹. Tout témoin est tenu de répondre aux questions, mais ses réponses ne peuvent être utilisées contre lui devant d'autres juridictions, sauf si la poursuite ou la procédure porte sur le fait qu'il les savait fausses¹⁰².

2.1.3

Les organismes d'examen des polices provinciales

2.1.3.1

En Ontario

En Ontario, deux organismes d'examen, la Commission civile des services policiers de l'Ontario (CCSPO) et l'Unité des enquêtes spéciales (UES) sont des variantes intéressantes des modèles fédéraux.

Les mécanismes d'examen civils ontariens tirent leurs origines d'une série de rapports remontant en 1975 qui recommandaient d'accroître l'examen civil des plaintes déposées contre la police. En 1975, Arthur Maloney a procédé à l'examen de la procédure de règlement des plaintes des citoyens concernant la police, à la demande de la Commission de police de la communauté urbaine de Toronto¹⁰³. À l'époque, c'était le bureau de règlement interne des plaintes du service de police qui s'en occupait. M. Maloney a recommandé que l'enquête portant sur les plaintes continue d'être confiée à la police, mais qu'un commissaire (un avocat ou un juge à la retraite) examine le processus de règlement des plaintes et ait le pouvoir de tenir des audiences au cours desquelles une décision est rendue¹⁰⁴. Dans les cas où le commissaire aurait conclu au bien-fondé de la plainte, l'affaire aurait été renvoyée au chef de police chargé de déterminer la sanction à imposer¹⁰⁵.

La Commission royale d'enquête sur les pratiques de la Police de la communauté urbaine de Toronto, qui était présidée par le juge Donald Morand, est arrivée aux mêmes conclusions en 1976¹⁰⁶, tout comme le Groupe de travail sur les relations humaines (Task Force on Human Relations) présidé par Walter Pitman en 1977¹⁰⁷ et par le cardinal catholique romain Emmett Carter en 1979¹⁰⁸. Ces deux derniers se sont intéressés aux relations interraciales.

En 1979, le procureur général de l'Ontario Roy McMurtry a demandé à Sidney Linden d'examiner la même question¹⁰⁹. Dans son rapport, le professeur Linden a recommandé que l'enquête initiale sur une plainte soit confiée au service de police, mais qu'un organisme civil d'examen indépendant soit autorisé à enquêter dans des circonstances exceptionnelles. Le professeur Linden recommandait également que cet organisme ait le pouvoir d'imposer des sanctions.

En 1981, le gouvernement de l'Ontario adoptait une loi prévoyant un projet pilote de trois ans dans l'agglomération de Toronto¹¹⁰. Conformément à cette loi, le chef de police de Toronto avait l'obligation de créer un bureau d'enquête sur les plaintes du public chargé de recevoir et d'inscrire les plaintes du public et d'enquêter sur celles-ci. Le Commissaire aux plaintes du public était chargé d'exercer un suivi sur les enquêtes effectuées par le Bureau et de les examiner. Il avait le pouvoir d'enquêter sur une plainte après avoir reçu un rapport provisoire des enquêteurs du service de police ou même avant d'avoir reçu un tel rapport en cas de retard indu de la police ou d'autres circonstances exceptionnelles¹¹¹. Le commissaire pouvait convoquer des audiences indépendantes si le plaignant n'était pas satisfait de la mesure disciplinaire prise par le service de police suite à une conclusion d'inconduite¹¹². Le chef de police de Toronto pouvait également renvoyer une affaire à un tribunal afin qu'il la réinstruise¹¹³. Le tribunal tenant l'audience pouvait imposer des sanctions, voire ordonner le congédiement du policier concerné¹¹⁴. Une loi a été adoptée en 1984 au terme du projet pilote¹¹⁵.

En 1990, le gouvernement de l'Ontario a décidé que le mécanisme de traitement des plaintes utilisé à Toronto allait s'appliquer à toutes les forces policières de l'Ontario, y compris à la police provinciale de l'Ontario (PPO)¹¹⁶. Le processus de traitement des plaintes est demeuré sensiblement le même que celui qui était utilisé dans l'agglomération de Toronto. Toutefois, la loi de 1990 autorisait le procureur général à ordonner au commissaire de l'organisme d'examen des plaintes de déposer une plainte et à lui donner le droit d'examiner la décision d'un chef de police concernant une plainte¹¹⁷. Pour faire ressortir le fait que l'organisme de traitement des plaintes était indépendant des services de police, le commissaire devait rendre des comptes au procureur général plutôt qu'au solliciteur général, le ministre responsable des services policiers¹¹⁸. Les tribunaux devaient être présidés par des avocats indépendants¹¹⁹, qui pouvaient tirer des conclusions à partir d'« une preuve claire et convaincante »¹²⁰ plutôt qu'à partir d'« une preuve hors de tout doute raisonnable » comme le prévoyait la loi précédente concernant l'agglomération de Toronto¹²¹. Le tribunal pouvait imposer directement des sanctions¹²².

Certaines associations de policiers ont continué à manifester de l'opposition à l'égard de ce processus et, en 1995, le gouvernement de l'Ontario a demandé qu'on se penche sur la question¹²³. À la suite de la publication du rapport d'étude en 1997, le gouvernement a modifié la *Loi sur les services policiers* et a créé le régime actuel de traitement des plaintes du public. En vertu de ce régime, seule une personne « directement touchée » peut déposer une plainte¹²⁴. Toutefois, une plainte peut viser non seulement la conduite d'un agent de police mais aussi « les politiques ou les services d'un corps de police »¹²⁵. Une plainte peut être déposée auprès de la Commission civile des services policiers de l'Ontario (CCSPO) ou du service de police compétent.

L'organisme policier compétent (en règle générale, le chef de police) enquête en premier lieu sur les plaintes, tire des conclusions et impose des mesures disciplinaires. Ainsi, bien que la CCSPO puisse, de sa propre initiative, enquêter ou examiner diverses questions¹²⁶, son rôle se limite largement à celui de siéger en appel des décisions des chefs de police¹²⁷. Le président de la CCSPO a écrit que [TRADUCTION] « la responsabilité de régler les plaintes formulées par le public incombe en premier lieu au chef de police, sous la direction générale de la commission locale et selon les directives de cette dernière »¹²⁸. Les chefs de police peuvent refuser de traiter une plainte parce qu'elle est frivole, vexatoire ou a été déposée de mauvaise foi ou plus de six mois après les faits dont on se plaint¹²⁹. Dans un tel cas, un plaignant peut demander à la CCSPO d'examiner la décision¹³⁰.

Si la plainte a trait aux politiques ou aux services et non à la conduite d'un policier, le chef de police enquête et remet un rapport ainsi que la décision qu'il a prise à la commission des services policiers compétente¹³¹. Le plaignant reçoit copie du rapport et a le droit de demander à la commission d'examiner la plainte¹³².

Une plainte pour inconduite est traitée différemment. Le chef de police est chargé d'ordonner la tenue d'une enquête à cet effet; celle-ci peut être effectuée par la direction des normes professionnelles ou, en l'absence d'une telle direction, par un officier de police. Les commandants d'unités peuvent être chargés d'enquêter sur les plaintes moins sérieuses¹³³. Un chef de police peut demander à un autre service policier de mener l'enquête¹³⁴. S'il est conclu qu'une plainte n'est pas fondée, la décision est communiquée au plaignant et à la personne visée dans la plainte, et on informe le plaignant qu'il a le droit d'interjeter appel devant la CCSPO¹³⁵. La CCSPO peut convoquer une audience au sujet de la plainte. S'il ressort de l'enquête qu'il y a eu inconduite ou exécution insatisfaisante du travail mais que l'affaire n'est pas de nature grave, la *Loi sur les services policiers* prévoit la possibilité d'un règlement à l'amiable de

la plainte. En cas d'échec, le chef de police peut imposer certaines sanctions sans tenir d'audience¹³⁶.

Une audience est convoquée si la plainte allègue une inconduite grave ou si l'agent de police visé par la plainte en fait la demande. C'est le chef de police qui préside ce genre d'audience; il nomme un poursuivant qui peut être un agent de police, un avocat ou un représentant. Si l'inconduite ou un rendement insatisfaisant est établi « sur la foi de preuves claires et convaincantes », plusieurs sanctions allant jusqu'au congédiement peuvent être imposées¹³⁷.

L'agent de police et le plaignant peuvent interjeter appel devant la CCSPPO des décisions rendues à la suite d'audiences disciplinaires. Les décisions de la CCSPPO, elles, peuvent être portées en appel devant la Cour divisionnaire¹³⁸. Les autres décisions de la CCSPPO, par exemple le refus d'examiner une plainte parce que frivole ou vexatoire ou la détermination après enquête qu'une plainte ne peut être établie, ne sont pas susceptibles d'un tel appel.

La CCSPPO compte actuellement deux membres à temps plein et 11 à temps partiel¹³⁹. Son budget s'élève à environ 1,6 million de dollars¹⁴⁰. En 2004, on a répertorié 3 110 plaintes dans la province de l'Ontario; la CCSPPO en a examiné 562 à la demande du plaignant et a ordonné la tenue d'une audience dans 38 cas¹⁴¹. La CCSPPO rend des comptes au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels¹⁴², plutôt qu'au ministère du Procureur général, comme c'était le cas à l'époque de la Commission métropolitaine de Toronto.

Dans son récent rapport d'examen du régime ontarien de traitement des plaintes, le juge Patrick LeSage souligne que lorsque l'Ontario a introduit les réformes de 1997, le budget total affecté à l'examen des plaintes et à la surveillance des services de police a été réduit de 70 %. Il a recommandé de créer un nouvel organisme indépendant qui pourrait non seulement examiner les plaintes déposées contre les policiers, mais également enquêter à leur sujet. Il a en outre recommandé d'accueillir les plaintes de tiers et de prendre des mesures pour faire en sorte que le système en Ontario soit plus accessible et davantage à l'écoute de la communauté. Il a également recommandé que la méthode de traitement des plaintes par la police fasse régulièrement l'objet d'une vérification et que « [l]e nouvel organisme [soit] investi du pouvoir de mener des enquêtes en vue de déterminer des problèmes systémiques qui pourraient être à l'origine de plaintes et formuler des recommandation pour éviter qu'ils ne se reproduisent »¹⁴³.

Au plan des pouvoirs et de la compétence, l'Unité des enquêtes spéciales (UES) est un organisme unique au Canada¹⁴⁴. Son directeur peut « faire mener des enquêtes sur les circonstances qui sont à l'origine de blessures graves ou de

décès pouvant être imputables à des infractions criminelles de la part d'agents de police »¹⁴⁵. Les enquêteurs civils, qui ne peuvent être des membres actifs de la force policière¹⁴⁶, interviennent automatiquement sans qu'il soit nécessaire qu'une plainte ait été déposée.

L'UES a été créée en 1990¹⁴⁷ à la suite de la publication du rapport du Groupe de travail sur les relations sociales et les services policiers présidé par Clare Lewis¹⁴⁸ et établi à l'issue d'une vive controverse (plusieurs hommes noirs avaient été tués par balles par des policiers en Ontario)¹⁴⁹. L'UES, dont le budget dépasse les 5 millions de dollars, rend des comptes au procureur général¹⁵⁰. Les modifications apportées en 1997 au processus de traitement des plaintes n'ont pas eu de répercussions sur l'Unité. Au cours de l'année financière se terminant le 31 mars 2005, celle-ci avait mené des enquêtes sur 137 incidents, enquêtes qui se sont soldées par le dépôt de trois accusations¹⁵¹.

Comme je l'indique aux chapitres IV et V, les policiers de l'Ontario interviennent dans les enquêtes relatives à la sécurité nationale. Il n'y a aucun mécanisme spécial de traitement des plaintes ou d'examen des activités de ces unités autres que ceux décrits ci-dessus.

2.1.3.2

Au Québec

La législation portant sur l'examen indépendant des plaintes du public contre la force policière provinciale du Québec, la Sûreté du Québec, ainsi que contre toutes les forces policières municipales et autochtones du Québec a été adoptée pour la première fois en 1988¹⁵². Auparavant, les forces policières imposaient elles-mêmes la discipline. Cette législation a depuis fait l'objet de plusieurs modifications, mais la plus récente version de la *Loi sur la police*¹⁵³ du Québec et la loi de 1988 ont sensiblement la même portée.

Contrairement aux mécanismes d'examen actuels de l'Ontario et de la GRC, en vertu desquels une plainte fait généralement l'objet d'une enquête par les membres de la force policière à laquelle appartient le policier visé par la plainte, au Québec, une autorité indépendante, le commissaire à la déontologie policière, examine les plaintes. Selon la loi de 1988, le commissaire pouvait permettre à la force policière à laquelle appartenait le policier visé dans la plainte d'enquêter sur l'affaire, mais des modifications apportées en 1997 prévoient que « [u]n enquêteur ne peut être assigné à un dossier impliquant le service de police auquel il appartient ou a déjà appartenu »¹⁵⁴.

Dans la plupart des cas, le commissaire demande à des membres de son personnel d'enquêter; il a aussi recours à des enquêteurs privés qui sont souvent des policiers à la retraite. Son budget est environ le double de celui de la

commission ontarienne¹⁵⁵. Le commissaire peut pénétrer dans un poste ou un local de police et requérir la production de documents¹⁵⁶.

Au terme de l'enquête initiale, le commissaire peut rejeter la plainte, ordonner qu'elle fasse l'objet d'une enquête criminelle ou tenter de réconcilier les parties en cause. Le conciliateur indépendant du commissaire intervient dans tous les cas bénins, mais non pour les plaintes portées à la suite d'un décès, de blessures corporelles graves, d'une infraction criminelle ou d'une inconduite grave¹⁵⁷. Un plaignant ne peut s'opposer à la conciliation sans raison valable¹⁵⁸. Au Québec, les policiers sont fortement incités à conclure une entente car, si la conciliation réussit, aucune mention de la plainte ou de son règlement ne sera versée à leur dossier personnel¹⁵⁹. Le bureau du commissaire conserve toutefois cette information.

Le commissaire peut également citer un policier à comparaître devant un organisme indépendant, le Comité de déontologie policière¹⁶⁰, qui tient des audiences en vue de déterminer si le policier concerné a enfreint le *Code de déontologie des policiers du Québec*¹⁶¹.

Chaque année, le commissaire reçoit environ 1 300 plaintes, et le Comité tient environ 60 audiences¹⁶². Le Comité siège également en appel des décisions du commissaire rejetant une plainte après enquête¹⁶³. Il peut imposer certaines sanctions, allant de l'avertissement (ou blâme) à la suspension sans solde pendant au plus 60 jours et au congédiement¹⁶⁴. Les décisions du Comité peuvent être portées en appel devant la Cour du Québec.

Le commissaire à la déontologie policière et les membres à temps plein du Comité de déontologie policière doivent être membres du Barreau depuis au moins dix ans¹⁶⁵. Ils sont investis d'un mandat de cinq ans renouvelable¹⁶⁶. La loi de 1988 exigeant qu'un comité de déontologie compte un membre policier¹⁶⁷, il était nécessaire d'avoir des tribunaux tripartites. Depuis les modifications apportées en 1997, cependant, un comité de déontologie peut ne compter qu'un seul membre¹⁶⁸.

Le commissaire à la déontologie est avisé de toutes les plaintes reçues par la police dans les cinq jours de leur réception¹⁶⁹. Au Québec, « toute personne » peut porter plainte¹⁷⁰. Bien que le commissaire ne soit pas spécifiquement investi du pouvoir de déposer une plainte, comme c'est le cas avec la CPP, le ministre peut demander une enquête¹⁷¹. En outre, conformément à la *Loi sur la police*, tout policier doit « informer son directeur du comportement d'un autre policier susceptible de constituer une faute disciplinaire ou déontologique »¹⁷². Le chef de police doit, à son tour, informer le commissaire à la déontologie d'une « présumée commission d'un acte dérogatoire » au *Code de déontologie des policiers du Québec*¹⁷³. Si la chose est appropriée, le commissaire communique

avec le citoyen et lui demande s'il désire déposer une plainte officielle¹⁷⁴. En théorie, le commissaire est ainsi avisé de toutes les plaintes reçues par la police ainsi que des plaintes potentielles signalées aux chefs de police par d'autres policiers.

Les plaintes sont formulées sous le régime du Code¹⁷⁵. Voici certains devoirs et normes de conduite énoncés dans celui-ci : un policier doit « s'identifier par un document officiel alors qu'une personne lui en fait la demande »; ne doit pas « avoir recours à une force plus grande que celle nécessaire pour accomplir ce qui lui est enjoint ou permis de faire »; ne doit pas « disposer illégalement d'un bien appartenant à une personne »; et ne doit pas « exhiber, manipuler ou pointer une arme sans justification »¹⁷⁶.

2.1.3.3

En Colombie-Britannique

Pour les fins du présent examen, le système ontarien de suivi du traitement par les services policiers des plaintes et d'audiences pour certains appels, et le système québécois sous le régime duquel un organisme d'examen des plaintes enquête au sujet des plaintes donnent une image des grands choix de politiques dans ce domaine. De plus, l'UES de l'Ontario démontre comment certaines questions peuvent faire l'objet d'une enquête indépendante distincte dans le cadre d'un système de suivi. Dans un document de référence qu'elle a préparé, la présente Commission donne un aperçu d'autres systèmes provinciaux et territoriaux et des variantes par rapport aux modèles ontarien et québécois¹⁷⁷. Bien que je ne les décrive pas tous de nouveau ici, j'examine ci-après certaines caractéristiques du système de traitement des plaintes contre la police de la Colombie-Britannique car il comporte des différences intéressantes.

La Colombie-Britannique a créé le bureau du commissaire aux plaintes contre la police (Office of the Police Complaint Commissioner) en juillet 1998¹⁷⁸ à la suite d'un rapport du juge Wallace Oppal¹⁷⁹. Bon nombre des recommandations du rapport Oppal ont été incorporées aux modifications législatives adoptées en 1998, notamment le remplacement de la B.C. Police Commission – créée en 1974 – par le bureau du commissaire aux plaintes contre la police¹⁸⁰. En 2005-2006, le commissaire disposait d'un budget d'un peu plus de un million de dollars et d'un effectif de huit personnes à temps plein¹⁸¹. En 2005, il a reçu 426 plaintes et a convoqué une audience publique¹⁸². Le processus de nomination du commissaire aux plaintes contre la police de la Colombie-Britannique, conçu de façon à accroître l'indépendance de ce dernier, est unique au Canada. Le commissaire est un haut fonctionnaire de l'Assemblée législative, nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil sur la

recommandation d'un comité spécial de l'Assemblée législative¹⁸³. Le commissaire reçoit un mandat non renouvelable de six ans. Son bureau ne mène pas d'enquêtes lui-même¹⁸⁴. Comme dans presque toutes les autres administrations, les enquêtes sont effectuées par les forces policières. Elles doivent cependant faire régulièrement rapport au commissaire au cours des enquêtes¹⁸⁵, et ce dernier peut charger un de ses employés de surveiller la conduite d'une enquête « si l'intérêt public le justifie »¹⁸⁶. Le commissaire reçoit la transcription intégrale de toutes les instances, examine toutes les décisions rendues à l'égard des plaintes et peut demander que le règlement d'une plainte soit davantage motivé¹⁸⁷. Une fois que le corps de police a réglé l'affaire, le plaignant ou le policier concerné peut demander au commissaire de convoquer une audience qui sera présidée par un juge de la Cour provinciale¹⁸⁸. Le commissaire peut décider de convoquer une audience sans qu'on le lui ait demandé, s'il estime que « l'intérêt public le justifie »¹⁸⁹. Les décisions du commissaire sont sans appel¹⁹⁰. Celles de l'arbitre peuvent toutefois être portées en appel devant la Cour d'appel, avec l'autorisation de cette dernière, sur toute question de droit¹⁹¹.

2.2

L'EXAMEN JUDICIAIRE DES ACTIVITÉS DE LA POLICE

Tout examen des activités de la police relatives à la sécurité nationale serait incomplet si l'on ne s'intéressait pas au rôle des tribunaux dans l'examen de la conduite des policiers, un corollaire de l'attachement du Canada envers la primauté du droit. Ce principe exige que les activités des policiers soient autorisées par une loi valide, que la conduite des policiers fasse l'objet d'un examen judiciaire et que, si elle est illégale, une mesure de redressement adéquate soit accordée. Lorsqu'ils agissent en dehors de la loi, les policiers peuvent être poursuivis en dommages-intérêts au civil. Des arrêts comme *Roncarelli c. Duplessis*¹⁹² confirment le principe voulant qu'aucun fonctionnaire de l'État, fut-il premier ministre ou agent de police, n'est au-dessus des lois; que les actes de chaque fonctionnaire doivent être autorisés par la loi et qu'il se peut que les services de police doivent répondre de leurs activités illégales. De nouvelles causes d'action civiles ont récemment été reconnues en ce qui concerne des questions telles que les poursuites malicieuses¹⁹³ et une faute dans l'exercice d'une charge publique¹⁹⁴. Bien que les poursuites civiles contre les services policiers soient longues et coûteuses, et donc assez rares, elles représentent néanmoins un élément important de la reddition de comptes des services policiers.

En 1981, la commission McDonald a recommandé de conférer aux tribunaux le pouvoir d'exclure la preuve que les services policiers auraient obtenue de façon induue, au motif, entre autres, qu'elle se préoccupait du fait que certains membres de la GRC voyaient « dans l'absence de critique de la part des juges l'approbation tacite de conduites qui pourraient être illégales »¹⁹⁵. L'adoption en 1982 de la *Charte canadienne des droits et libertés* a profondément modifié les procès criminels et a grandement accru la portée de l'examen de la conduite des services policiers.

L'inconduite des services policiers peut devenir une question pertinente dans un procès criminel, souvent à la suite de contestations de l'admissibilité de la preuve en vertu du *Code criminel* ou de la Charte. Par exemple, l'utilisation de la surveillance électronique par les services policiers peut être soigneusement examinée dans les procès criminels lorsque l'accusé conteste l'admissibilité de la preuve en se fondant sur le *Code criminel* ou la Charte. Les accusés ont le droit de demander la divulgation de nombreux documents pertinents, notamment la divulgation de ceux qui ont servi à obtenir le mandat.

L'admissibilité de la preuve obtenue par d'autres méthodes de fouille et de saisie peut aussi être contestée au motif que les services de police n'ayant pas respecté les normes de la Charte cette preuve devrait être exclue. De plus, dans un procès criminel, les pratiques policières en matière d'interrogatoire et d'enquête sont susceptibles d'être examinées en vertu de la Charte pour s'assurer qu'elles respectent divers droits juridiques protégés par celle-ci.

Le paragraphe 24(2) de la Charte requiert que la preuve obtenue illégalement soit exclue, lorsque son utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice, et les juges n'ont pas hésité à exclure de la preuve qui avait été obtenue dans des circonstances impliquant de graves violations de la Charte. Le contexte actuel est donc fondamentalement différent de celui qu'avait examiné la commission McDonald car, à l'époque, la Charte n'avait pas encore été adoptée.

La commission McDonald avait aussi recommandé que le moyen de défense de provocation policière soit inscrit au *Code criminel* pour exercer un contrôle sur les opérations secrètes d'infiltration et l'utilisation d'agents provocateurs. En 1988, la Cour suprême a reconnu la défense de provocation policière et ordonné un arrêt des procédures lorsque la police offre la possibilité de commettre une infraction, sauf si elle soupçonne de façon raisonnable que la personne en cause est déjà engagée dans des activités criminelles, ou si cette conduite entre dans le cadre d'une enquête en bonne et due forme portant sur un secteur où l'on a des raisons de soupçonner l'existence d'activités criminelles¹⁹⁶. Bien que les services policiers puissent recourir à de

telles mesures afin de mener des enquêtes proactives, ils ne doivent jamais faire plus qu'offrir à une personne l'occasion de commettre une infraction et ne pas l'induire effectivement à en commettre une¹⁹⁷. Quelle qu'ait été son intention, l'accusé peut invoquer le moyen de défense de provocation policière. Tout comme le paragraphe 24(2) de la Charte, ce moyen de défense vise à éviter que l'administration de la justice ne soit déconsidérée.

L'avènement de la Charte et du moyen de défense de provocation policière représente un changement fondamental par rapport aux circonstances antérieures à l'adoption de la Charte, alors que les tribunaux, sous réserve de quelques exceptions seulement, par exemple celle que les aveux aient été volontaires, examinaient rarement dans le cadre d'un procès criminel la question de savoir si les services de police s'étaient comportés selon les normes et la loi. Le fait que les procès criminels servent à déterminer si les services policiers se sont conduits convenablement est une amélioration importante qui, à n'en pas douter, a accru la responsabilité des services policiers et a donné lieu à l'adoption de nouvelles règles régissant leur conduite.

Par ailleurs, il faut reconnaître que les procès criminels soulevant des questions de sécurité nationale sont relativement rares et que la probabilité qu'une activité policière en particulier soit examinée sous le régime de la Charte est très faible. Malgré le dépôt d'accusations, des violations de la Charte pourront ne jamais faire l'objet d'un examen judiciaire si une négociation de plaidoyers met fin à l'instance. Même s'il est démontré au procès qu'il y a eu violation de la Charte, cela ne signifie pas nécessairement que la preuve obtenue illégalement sera exclue. Quoi qu'il en soit, l'exclusion de preuves lors d'un procès criminel ou le prononcé d'un sursis de l'instance, au motif qu'il y a eu inconduite de la part des services de police, n'auront pas nécessairement des conséquences tangibles à l'égard de l'agent de police concerné. Néanmoins, la possibilité d'examen judiciaire par les tribunaux civils ou criminels est une caractéristique importante de l'actuel régime d'examen qui touche la GRC lorsqu'elle mène ses activités relatives à la sécurité nationale.

3.

LES ORGANISMES D'EXAMEN DES SERVICES DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Divers organismes canadiens examinent les activités de services du renseignement de sécurité. Dans le présent point, je décris le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et le Bureau de l'inspecteur général, qui examinent tous les deux le SCRS, et le Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications qui, lui, s'intéresse au CST.

3.1

LE COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Créé en 1984, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) est un organisme d'examen externe indépendant qui fait rapport sur les activités du SCRS directement au Parlement¹⁹⁸. Il est depuis longtemps entendu que le rôle du CSARS consiste à assurer le Parlement et le public que le Service canadien du renseignement de sécurité remplit son mandat de veiller sur la sécurité de l'État dans le respect des droits et libertés individuels garantis par la loi canadienne. Pour ce faire, le CSARS examine les opérations du SCRS *a posteriori* et enquête sur les plaintes.

Le CSARS est composé d'un président et de deux à quatre autres membres¹⁹⁹, tous membres du Conseil privé ne siégeant pas au Parlement²⁰⁰. La *Loi sur le SCRS* prévoit que leur nomination est précédée d'une « consultation » entre le premier ministre, le chef de l'Opposition et le chef de chaque parti qui dispose d'au moins 12 députés à la Chambre des communes. Cette consultation implique que la composition du CSARS doit en général correspondre à la composition de la Chambre et ainsi refléter le rôle représentatif du comité parlementaire qui n'a pas été créé. En pratique, cependant, la composition du CSARS n'a pas toujours été modelée sur celle du Parlement²⁰¹. Chaque membre du CSARS est nommé pour cinq ans, et son mandat est renouvelable pour une durée identique²⁰². Les membres du CSARS doivent respecter les exigences de sécurité applicables aux employées conformément à la *Loi sur le SCRS* et prêter un serment de secret²⁰³.

Compte tenu de l'importance du CSARS comme modèle canadien d'examen des activités de renseignement de sécurité, j'examine son mandat et ses activités en détail dans le point suivant.

3.1.1

Le mandat et les activités du CSARS

Le CSARS est chargé de « surveiller la façon dont le Service [SCRS] exerce ses fonctions »²⁰⁴. Ses fonctions sont énoncées aux articles 12 à 17 de la *Loi sur le SCRS*. Celle-ci précise certains aspects de ce pouvoir d'examen général, à savoir :

- examiner les rapports du directeur et les certificats de l'inspecteur général en ce qui concerne les activités opérationnelles du Service;
- examiner les instructions que le ministre donne au Service;
- examiner les ententes que le Service conclut avec des gouvernements provinciaux ou l'un de leurs ministères et avec des forces policières

provinciales en vue de leur fournir des évaluations de sécurité, et surveiller les informations et les renseignements qui sont transmis en vertu de ces ententes;

- examiner les ententes que le Service conclut avec des gouvernements étrangers ou l'une de leurs institutions ou avec des organisations internationales d'États ou l'une de leurs institutions en vue de leur fournir des évaluations de sécurité, et surveiller les informations et les renseignements qui sont transmis en vertu de ces ententes;
- examiner les ententes que le Service conclut avec des ministères du gouvernement fédéral ou avec des gouvernements provinciaux ou l'un de leurs ministères, des services de police dans une province, des gouvernements d'États étrangers et leurs institutions ou une organisation internationale d'États et ses institutions, examiner la coopération entre le Service et ces divers gouvernements, ministères, services de police, organisations ou institutions, et surveiller les informations et les renseignements qui sont transmis en vertu de ces ententes;
- examiner les rapports qui sont remis à la demande du directeur du Service et qui impliquent une conduite potentiellement illégale de la part d'un employé du Service;
- exercer le suivi des demandes que le ministre de la Défense nationale ou le ministre des Affaires étrangères présente au Service de prêter assistance, au Canada, à la collecte d'information ou de renseignement concernant des ressortissants ou des États étrangers;
- examiner les règlements;
- réunir et analyser des statistiques sur les activités opérationnelles du Service²⁰⁵.

Un autre élément important du mandat du CSARS consiste à veiller à ce que les activités du SCRS soient exécutées conformément à la Loi, aux règlements et aux instructions du ministre, et qu'elles « ne donnent pas lieu à l'exercice par le Service de ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile »²⁰⁶, en demandant au SCRS ou à l'inspecteur général d'examiner des questions en particulier et de lui remettre un rapport ou « [en effectuant] ces recherches lui-même s'il juge qu'il serait contre-indiqué de les faire effectuer par le Service ou l'inspecteur général »²⁰⁷.

En plus des questions qui font l'objet des examens réguliers du CSARS, ce dernier peut, à la demande du ministre ou à tout moment, présenter au ministre un rapport spécial sur toute question qui relève de sa compétence²⁰⁸. Depuis 1984, le CSARS a remis à peu près 37 rapports conformément à l'article 54 sur

des questions allant d'enquêtes au sujet d'allégations en particulier, par exemple, un rapport au ministre sur le rôle du SCRS relativement à Maher Arar, à d'autres questions plus systémiques comme les deux rapports de 1998 concernant la coopération entre le SCRS et la GRC.

Le CSARS est chargé d'enquêter sur deux catégories de plaintes : les plaintes au sujet « des activités du Service »²⁰⁹ et les plaintes concernant le refus de l'habilitation de sécurité aux fonctionnaires actuels ou potentiels du gouvernement fédéral et à ses contractuels²¹⁰.

Le CSARS a également le mandat d'enquêter sur :

- a) les rapports que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration lui adresse conformément à l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté* recommandant de refuser d'accorder la citoyenneté à une personne ou de délivrer un certificat de répudiation à l'égard d'une personne parce qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle se livrera à des activités constituant des menaces envers le Canada ou fait partie d'un plan d'activités criminelles en vue de la perpétration d'une infraction punissable par voie de mise en accusation;
- b) les questions que lui adresse la Commission canadienne des droits de la personne conformément à l'article 45 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, lorsqu'un ministre avise la Commission que les actes faisant l'objet de la plainte déposée sous le régime de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* mettent en cause la sécurité du Canada²¹¹.

3.1.2

La fonction d'examen

Le SCRS a chargé certains de ses agents de liaison en particulier de répondre aux exigences du CSARS. La plupart des documents fournis par le SCRS étant classifiés secrets ou très secrets, le CSARS les examine à l'administration centrale du SCRS pour éviter le risque que comporte le fait de les transporter des installations du SCRS à celles du CSARS. Le SCRS réserve à l'administration centrale un bureau et des ordinateurs à l'usage exclusif du personnel du CSARS. Les membres du personnel du CSARS sont désignés comme des personnes tenues de façon permanente au secret, conformément à la *Loi sur la protection de l'information*²¹².

Les normes appliquées par le CSARS lorsqu'il examine les activités du SCRS sont énoncées dans quatre principaux instruments qui constituent le cadre législatif et stratégique régissant le SCRS :

- la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* qui est la loi constitutive du SCRS et du CSARS;

- les instructions ministérielles, qui sont pour le ministre de la Sécurité publique (le ministre) le principal moyen d'exercer à l'endroit du SCRS les pouvoirs prévus à l'article 6 de la Loi. Elles fournissent des orientations générales au directeur du SCRS et régissent une vaste gamme des activités du SCRS; le CSARS examine toutes les instructions ministérielles et toutes les modifications qui y sont apportées;
- les exigences nationales en matière de renseignement de sécurité qui sont énoncées chaque année par le ministre et qui indiquent au SCRS les domaines où il est tenu de concentrer ses efforts d'enquête et la manière dont il doit s'acquitter de ses responsabilités en matière de collecte et d'analyse de renseignements, et de conseil;
- les politiques opérationnelles du SCRS qui énoncent les règles qui s'appliquent à l'éventail complet des activités opérationnelles du SCRS. Le CSARS examine régulièrement toutes les mises à jour des politiques opérationnelles²¹³.

Chaque année, le CSARS élabore un plan de recherche. Comme il dispose de bien moins de ressources que le SCRS, il applique le principe de la gestion des risques²¹⁴. Chaque année, il sélectionne les sujets qui feront l'objet d'enquêtes approfondies, en tenant compte entre autres des facteurs suivants :

- les priorités du SCRS en matière d'enquête;
- les activités particulières qui comportent un potentiel important d'atteinte aux droits et libertés individuels;
- les priorités et les préoccupations émergentes du Parlement et de la population canadienne;
- le rapport classifié sur les activités opérationnelles que le directeur du SCRS remet au ministre;
- l'importance d'évaluer régulièrement chaque direction opérationnelle du Service et ses bureaux régionaux, ainsi que certains postes d'agent de liaison (ALS) à l'étranger;
- le besoin d'examiner régulièrement tous les services, devoirs et fonctions;
- les événements susceptibles de présenter une menace envers la sécurité du Canada;
- les problèmes ou préoccupations mentionnés dans des rapports antérieurs du Comité;
- les engagements du Comité à réexaminer des questions particulières;
- les questions cernées dans l'exercice des fonctions du Comité relativement aux plaintes;
- les nouvelles orientations stratégiques ou initiatives annoncées par le SCRS ou le gouvernement du Canada²¹⁵.

En 2004-2005, par exemple, le CSARS a réalisé 11 examens et une enquête en vertu de l'article 54. Ces examens portaient sur les enquêtes que le SCRS a menées sur les activités criminelles transnationales, notamment sur les processus de ciblage énoncés dans la politique opérationnelle, sur la collecte d'informations, ainsi que sur la coopération et l'échange d'information avec des partenaires canadiens et étrangers. Le Comité a également examiné une enquête liée au contre-terrorisme, les activités d'un bureau régional du SCRS, une enquête liée à la lutte contre la prolifération, le centre d'opérations d'information du SCRS, des échanges d'informations entre le SCRS et de proches alliés, une enquête de contre-espionnage concernant les activités d'un service du renseignement étranger²¹⁶, une enquête du SCRS sur le financement des activités terroristes au Canada, et le processus d'inscription des entités terroristes²¹⁷. En 2002-2003, le CSARS a entrepris un examen d'enquêtes régionales relatives à l'extrémisme islamiste sunnite et de l'affaire Ahmed Ressam. En 2001-2002, les enquêtes approfondies ont porté sur le recrutement des sources et l'extrémisme au Canada.

Quand il mène des enquêtes poussées, le CSARS examine généralement tous les documents et dossiers (électroniques et imprimés) pertinents du SCRS. Ceux-ci comprennent les autorisations d'enquête, les mandats et les documents justificatifs, les rapports opérationnels, les registres concernant les sources humaines, les notes internes et les dossiers d'échange d'informations avec d'autres ministères et organismes, y compris des organismes internationaux s'il y a lieu. Le CSARS interviewe également des membres du personnel du SCRS, demande des éclaircissements sur l'information examinée et des réponses aux questions de suivi, et reçoit des briefings du personnel du SCRS. Un examen approfondi des sources ouvertes ou de l'information publique accompagne, le cas échéant, l'information classifiée.

En plus d'effectuer ses examens ciblés, le CSARS produit également des rapports sur d'autres activités opérationnelles, les enquêtes au sujet des plaintes, les mécanismes de reddition de comptes du SCRS et les demandes d'accès en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. On trouvera ci-après des exemples de la façon dont le CSARS s'acquitte de son mandat.

Les autorisations d'enquête

Au SCRS, le Comité d'approbation et de réévaluation des cibles (CARC) est le comité opérationnel supérieur chargé d'examiner et d'approuver les demandes d'enquête que présentent les agents du SCRS²¹⁸. Présidé par le directeur du SCRS, le CARC est constitué de membres de la haute direction du SCRS et de

représentants du ministère de la Justice et du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile²¹⁹. Dans le cadre de ses examens approfondis, le CSARS examine certaines décisions du CARC autorisant des enquêtes pour s'assurer qu'elles sont conformes à la *Loi sur le SCRS*, aux instructions ministérielles et aux politiques opérationnelles pertinentes. Chaque année, le CSARS examine des autorisations d'enquête dans une région donnée dans le cadre de l'examen d'une région.

Quand il effectue ses examens, le CSARS vérifie si :

- le SCRS avait des motifs raisonnables de soupçonner l'existence d'une menace envers la sécurité du Canada quand il a demandé qu'une enquête soit autorisée;
- le niveau et le caractère intrusif de l'enquête étaient proportionnels à la gravité et à l'imminence de la menace;
- le SCRS a collecté uniquement les informations dont il avait strictement besoin pour aviser le gouvernement de l'existence d'une menace;
- dans la conduite de ses enquêtes, le SCRS a respecté les droits et libertés civils des personnes et des groupes;
- les échanges d'information du SCRS avec d'autres organismes ont été effectués conformément à la loi, aux instructions ministérielles et aux protocoles d'entente pertinents²²⁰.

Le CSARS examine, par exemple, les autorisations d'enquête contextuelle. Ce type de ciblage autorise le Service à effectuer des enquêtes dans les circonstances où il soupçonne l'existence d'une menace envers la sécurité du Canada, mais ne connaît pas encore les personnes ou les groupes particuliers associés à la menace. L'autorisation permet au SCRS « d'enquêter sur la menace générale et de tenter d'identifier les personnes ou groupes qui prennent part aux activités menaçantes »²²¹.

Après avoir examiné cette activité dans son rapport pour 1998-1999, le CSARS a déterminé que les autorisations d'enquêtes contextuelles s'inscrivaient à bon droit dans la gamme d'options auxquelles le SCRS pouvait légalement avoir recours, ajoutant que la haute direction devrait les surveiller de près et exhortant le Service « à tout mettre en œuvre pour passer le plus rapidement possible de l'enquête contextuelle à l'enquête particulière (fondée sur l'identité de la personne-cible) »²²².

En 2002-2003, le CSARS avait exprimé certaines préoccupations au sujet de la clôture à point nommé des enquêtes lorsque les activités de la personne-cible ne représentaient plus une menace. Dans son rapport pour cet exercice, il avait par conséquent recommandé que « le SCRS veille à se tenir rigoureusement au

fait de la politique opérationnelle et des directives de la direction prescrivant de mettre fin rapidement aux enquêtes en l'absence d'activités liées à la menace de la part des cibles »²²³.

Les renseignements étrangers

Par « renseignements étrangers » on entend les renseignements « sur les moyens, les intentions ou les activités » d'un État étranger ou d'une personne qui n'est ni un citoyen canadien, ni un résident permanent. Conformément à l'article 16 de la *Loi sur le SCRS*, le SCRS peut collecter des renseignements sur demande écrite du ministre des Affaires étrangères ou du ministre de la Défense nationale et avec l'approbation du ministre de la Sécurité publique. La collecte de renseignements doit avoir lieu dans les limites du Canada et ne peut viser des citoyens canadiens, des résidents permanents ou des entreprises canadiennes. Le CSARS examine régulièrement les demandes de collecte de renseignements des ministres conformément à l'article 16. Il les examine à la loupe pour s'assurer qu'elles respectent la Loi et un PE conclu avec le gouvernement selon lequel les demandes doivent explicitement prohiber la collecte de renseignements sur des citoyens canadiens, des résidents permanents ou des entreprises canadiennes, et indiquer si l'activité proposée est susceptible de viser des Canadiens²²⁴.

Quand il examine des demandes présentées en vertu de l'article 16, le CSARS vérifie entre autres les dossiers de travail qui peuvent révéler des erreurs. Dans son rapport pour 1997-1998, par exemple, le CSARS fait état d'un cas où le SCRS a intercepté les communications d'une personne par erreur pendant trois jours, mais sans collecter ni conserver de renseignements. Le CSARS s'assure également que les renseignements étrangers sont conservés de façon appropriée. Si le SCRS choisit de ne pas conserver les renseignements collectés en vertu de l'article 16 pour une enquête menée en vertu de l'article 12, la compétence du CSARS prend fin une fois qu'ils ont été fournis au ministre qui en a fait la demande²²⁵.

Lorsqu'il examine les activités du SCRS sous le régime de l'article 16, le CSARS dépouille attentivement les demandes d'informations que le Service envoie au CST pour s'assurer qu'elles sont légitimes et respectent les lois et les politiques existantes. Les rapports que le CST fournit au SCRS sont expurgés de façon à se conformer à l'interdiction de collecter des renseignements sur des citoyens ou des entreprises du Canada. Par exemple, dans ses rapports au SCRS, le CST évitera de divulguer l'identité de Canadiens en employant des expressions telles que « un homme d'affaires canadien ». Dans des cas particuliers, cependant, le SCRS peut demander au CST de lui fournir l'identité des

personnes s'il peut démontrer que les renseignements ont trait à des activités qui pourraient constituer une menace envers la sécurité du Canada²²⁶. Dans son rapport pour 2000-2001, le CSARS fait état de deux demandes : l'une concernait un Canadien en vue pressenti par un ressortissant étranger, l'autre une institution névralgique (syndicat, organisation médiatique, groupe religieux ou campus universitaire) qui avait pris part à des campagnes politiques dans un pays étranger. Le SCRS a informé le CSARS qu'il avait retiré ces renseignements de ses dossiers à la suite de l'examen du Comité²²⁷.

Seuls les employés du SCRS ayant reçu l'habilitation de sécurité et l'endoctrinement spécial exigés ont accès à la base de données où sont versés les renseignements étrangers (article 16). Les agents qui mènent uniquement des enquêtes sous le régime de l'article 12 n'y ont pas accès. Le CSARS examine les mesures en place pour bloquer cet accès à ceux qui n'ont pas besoin de savoir.

Les ententes conclues avec des organismes étrangers

Le CSARS examine certains éléments des ententes conclues avec des organismes étrangers. Il examine les ententes écrites conclues avec des services du renseignement étrangers qui établissent le degré de coopération entre ceux-ci et le SCRS. Il examine à la loupe les nouvelles ententes ou les modifications apportées aux ententes existantes pour s'assurer qu'elles sont conformes à la *Loi sur le SCRS* ainsi qu'aux instructions et aux conditions d'approbation du ministre. Le CSARS examine aussi l'information sur la situation des droits de la personne dans le pays du service de renseignement concerné, notamment les rapports que publient les organismes reconnus en la matière. Le CSARS attire l'attention sur les relations où le SCRS doit se montrer vigilant et veiller à ce que les renseignements reçus ne soient pas le fruit de violations de droits de la personne et, inversement, à ce que les renseignements fournis à des services étrangers ne donnent pas lieu à de tels abus.

Dans le cadre de ses examens réguliers des postes d'agents de liaison en matière de sécurité (ALS) à l'étranger, le CSARS regarde également l'information échangée aux termes d'ententes particulières conclues avec des organismes étrangers²²⁸. Il examine entre autres les relations entre le SCRS et les organismes étrangers de sécurité et de renseignement, la gestion des contrôles régissant la divulgation de l'information du SCRS, le profil des bureaux des ALS, les évaluations des organismes étrangers préparés par ces derniers, la nature de l'information collectée et divulguée et les éléments nouveaux liés aux organismes étrangers et rapportés par l'ALS responsable²²⁹.

Le CSARS examine également le partage d'information. Dans son rapport annuel pour 1997-1998, par exemple, il indique que le SCRS avait demandé à

plusieurs services du renseignement alliés, au nom d'un organisme d'application de la loi au Canada, de vérifier leurs fichiers à l'égard d'une centaine de personnes soupçonnées de tremper dans la criminalité transnationale. De l'avis du CSARS, le bien-fondé de certaines de ces requêtes était douteux. Ainsi, une personne dont on s'enquerrait aurait été « surprise à faire du vol à l'étalage »²³⁰.

Dans le cadre de ses examens, le CSARS peut relever des situations où les politiques sont muettes ou inadéquates. Il formulera alors des recommandations. Dans son rapport pour 2004-2005 par exemple, le CSARS recommande, surtout au vu des échanges croissants avec des organismes étrangers, qu'au lieu de s'appuyer sur des lignes de conduite, le SCRS instaure des politiques pour l'élaboration, la mise à jour et la présentation annuelle des documents qui servent à évaluer ces échanges²³¹.

Les mandats

Chaque année, le CSARS examine certains aspects de l'utilisation par le SCRS des mandats délivrés par la Cour fédérale, tels que l'obtention et l'exécution des mandats, les décisions du tribunal et les règlements. Il recueille également des statistiques au sujet des mandats. Comme le CSARS le déclare dans son rapport pour 2001-2002 :

Outre leur caractère extrêmement intrusif, les mandats sont l'un des instruments les plus puissants qui soient mis à la portée des ministères et organismes du gouvernement du Canada. Pour cette seule raison, leur utilisation doit être surveillée sans relâche, ce qui est une tâche que le Comité prend très au sérieux. De plus, en examinant l'usage que le Service fait des mandats, le CSARS peut saisir toute l'ampleur des activités d'enquête de celui-ci et il en tire un bon indicateur de la manière dont le SCRS conçoit ses priorités²³².

Dans le cadre d'un examen, le CSARS choisit des demandes de mandats. Il examine tous les documents concernant la préparation de ces demandes, notamment les affidavits et les documents justificatifs, les dossiers de travail concernant les affidavits, les demandes d'autorisation d'enquête et les comptes rendus des réunions du CARC. Le CSARS vérifie alors :

- si les allégations contenues dans les affidavits sont exactes quant aux faits et suffisamment corroborées dans la documentation;
- si toute l'information pertinente est incluse dans les affidavits;
- si les affidavits sont complets et nuancés et si les faits et circonstances entourant les affaires sont exposés de manière complète, juste et objective²³³.

Dans son rapport pour 1998-1999, par exemple, le CSARS indique qu'il a examiné trois demandes d'une région donnée visant deux groupes intéressant l'antiterrorisme et qu'il a « trouvé divers énoncés qui ne traduisaient fidèlement ni les renseignements opérationnels ni ceux de sources ouvertes que le SCRS avait en main »²³⁴.

En ce qui concerne l'exécution des mandats, le CSARS examine les mandats actifs dans une région donnée pour s'assurer que les pouvoirs accordés par le mandat ont été dûment mis en œuvre, évaluer l'utilisation de ces pouvoirs et vérifier si le SCRS a respecté toutes les clauses et les conditions des mandats. Le CSARS détermine également si, en exécutant le mandat, le SCRS a ou non, comme le prévoit l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*, recueilli « dans la mesure strictement nécessaire » les informations et renseignements qu'il lui fallait.

3.1.3

Les plaintes

Conformément à la *Loi sur le SCRS*, le CSARS a entre autres la fonction d'enquêter sur :

- les plaintes au sujet des « activités du Service » décrites dans la *Loi sur le SCRS*;
- les plaintes au sujet d'une habilitation de sécurité à des fonctionnaires et à des contractuels fédéraux;
- les affaires renvoyées par la Commission canadienne des droits de la personne, lorsque la plainte soulève des questions relatives à la sécurité du Canada;
- les rapports du ministre concernant la *Loi sur la citoyenneté*²³⁵.

Parmi les exemples de plaintes au sujet des « activités du Service » sur lesquelles le CSARS mène des enquêtes, on trouve :

- les allégations de retard déraisonnable dans la conduite d'une enquête de vérification de sécurité;
- les allégations selon lesquelles le SCRS n'a pas enquêté sur les menaces envers la sécurité du Canada;
- les allégations d'enquêtes indues à l'égard d'activités légales de défense des droits, de protestation ou de dissension.

Depuis sa création jusqu'au 31 mars 2005, le CSARS a reçu 883 plaintes (mis à part celles concernant l'application de la *Loi sur les langues officielles* en milieu de travail). Elles se répartissent ainsi :

- 711 plaintes déposées sous le régime de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS* (les activités du Service);
- 131 plaintes déposées sous le régime de l'article 42 (refus d'une habilitation de sécurité);
- 17 plaintes concernant des questions de citoyenneté;
- 11 plaintes concernant des questions d'immigration;
- 13 dossiers renvoyés par la Commission canadienne des droits de la personne.

Le nombre total ne correspond pas au nombre de plaintes au sujet desquelles le CSARS a accepté compétence. Lorsqu'il reçoit une plainte, le CSARS procède à un examen préliminaire pour déterminer s'il a ou non compétence. Certaines questions peuvent ne pas relever de son mandat. D'autres peuvent être réglées sans enquête. De même, le CSARS peut refuser d'examiner une plainte déposée sous le régime de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS* s'il estime qu'elle est frivole, vexatoire ou a été déposée de mauvaise foi ou constitue un grief susceptible d'être réglé par la procédure établie en vertu de la *Loi sur le SCRS* ou de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*²³⁶. Depuis sa création jusqu'au 31 mars 2005, le CSARS a remis 118 rapports écrits à la suite d'enquêtes comportant une étude de dossiers ou une audience orale.

À l'heure actuelle, le CSARS consacre environ 20 % de ses ressources aux enquêtes (15 %) et aux audiences (5 %).

Lorsqu'une audience est tenue relativement à une plainte, la *Loi sur le SCRS* et les Règles de procédure du CSARS²³⁷ prévoient des procédures particulières qui visent à maintenir un juste équilibre entre le droit d'une personne à un traitement équitable et les préoccupations du gouvernement en matière de sécurité nationale.

Une fois qu'il a déterminé qu'il a la compétence pour enquêter sur une plainte déposée sous le régime de l'article 42 (refus d'habilitation de sécurité), le CSARS doit transmettre au plaignant un résumé des informations dont il dispose à ce sujet pour « permettre au plaignant d'être informé de la façon la plus complète possible des circonstances qui ont donné lieu au refus d'une habilitation de sécurité »²³⁸. Lorsque la Commission canadienne des droits de la personne renvoie une plainte au CSARS, ce dernier doit également communiquer au plaignant un résumé des informations dont il dispose au sujet des circonstances ayant donné lieu au renvoi de la plainte²³⁹.

Les audiences sont tenues à huis clos. Le CSARS peut contraindre des personnes à témoigner sous la foi du serment et à produire des documents²⁴⁰. Le plaignant, le SCRS et les ministères en cause ont tous le droit de présenter au CSARS des observations et des éléments de preuve, et d'être représentés par un avocat. La *Loi sur le SCRS* dispose toutefois que « nul n'a le droit absolu d'être présent lorsqu'une autre personne présente des observations [...] ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires à leur sujet »²⁴¹.

Les Règles de procédure du CSARS, qui s'appliquent à toutes ses enquêtes, prévoient que le CSARS peut, sous réserve de l'article 37 de la *Loi*, présenter des éléments de preuve ou des observations aux parties. Elles disposent que le membre chargé de l'enquête a le pouvoir discrétionnaire, « en tenant compte à la fois des exigences de la sécurité du Canada et du droit de la personne concernée à un traitement équitable »²⁴², de déterminer que les représentations de l'une des parties seront divulguées à une ou plusieurs autres parties.

Les Règles de procédure prévoient également que le membre chargé de l'enquête a le pouvoir discrétionnaire de déterminer si une partie peut contre-interroger les témoins cités par d'autres parties, et d'exclure une ou plusieurs parties au cours du témoignage ou de la plaidoirie d'une autre partie²⁴³. Lors d'une audience *ex parte* (c'est-à-dire une audience dont les parties sont exclues), les avocats du CSARS contre-interrogent les témoins. Comme un observateur l'a fait remarquer :

[TRADUCTION]

Comme il a l'habilitation de sécurité requise et qu'il a eu la possibilité d'examiner les dossiers auxquels l'avocat du plaignant n'a pas eu accès, l'avocat du Comité est aussi en mesure d'explorer des questions et des détails que l'avocat du plaignant ne connaîtrait pas²⁴⁴.

Lorsqu'une partie est exclue d'une audience pour des motifs de sécurité nationale, le membre présidant l'enquête a, sous réserve de l'article 37 de la *Loi* et après consultation du directeur du SCRS, le pouvoir discrétionnaire de fournir à la partie exclue un résumé des témoignages et des observations présentées²⁴⁵.

La Cour suprême du Canada a examiné les Règles de procédure du CSARS et a conclu qu'elles tiennent compte de l'intérêt de la personne à être traitée équitablement et de l'intérêt de l'État à mener efficacement les enquêtes en matière de sécurité nationale et de criminalité et à protéger les sources de renseignements de la police, et qu'elles établissent un juste équilibre entre deux intérêts contradictoires²⁴⁶. La Cour a jugé qu'une personne doit recevoir suffisamment d'information pour être en mesure de connaître la substance des allégations et d'y répondre, mais qu'il n'y avait pas lieu de fournir des détails

comme les techniques d'enquête du renseignement criminel ou les sources de renseignements de la police.

3.1.4

Le SCRS et la GRC

Grâce aux examens précis qu'il effectue et aux mises à jour annuelles que le SCRS lui remet sur les échanges d'information et la nature de sa relation avec la GRC, le CSARS examine régulièrement, depuis sa création, la coopération entre le SCRS et la GRC. Parmi les partenaires canadiens du Service, la GRC est l'organisme auquel le CSARS a toujours accordé une attention particulière. Le rôle de chaque organisation et la relation entre elles constituent la clé de voûte de l'évaluation des menaces et du réseau de la sécurité nationale. Quatre études méritent une mention : Coopération du SCRS avec la Gendarmerie royale du Canada – Partie I (1997-1998), Coopération du SCRS avec la Gendarmerie royale du Canada – Partie II (1998-1999), *Review of Transnational Criminal Activity* [Examen de l'activité criminelle transnationale] (1998-1999), et l'examen, par le CSARS, du projet Sidewinder (1999-2000).

L'étude intitulée Coopération du SCRS avec la Gendarmerie royale du Canada – Partie I (Partie D) avait pour but de faire ressortir les problèmes systémiques dans la relation entre le SCRS et la GRC qui auraient une incidence sur la capacité des deux organismes à s'acquitter de leurs responsabilités, de même que dans le protocole d'entente qui est le principal instrument énonçant la nature de la coopération. Dans la Partie I, on a examiné l'utilisation des agents de liaison affectés à l'administration centrale du SCRS et à la Direction générale de la GRC comme point de contact principal dans l'échange d'informations et de renseignements opérationnels. L'accès du personnel de liaison aux documents était conditionnel, car il revenait à l'organisme qui les avait produits d'autoriser leur utilisation ou leur communication par l'autre organisme. La Partie I faisait ressortir les tensions créées par les divergences d'opinion concernant la communication d'information. Le SCRS assortissait de restrictions les documents et les renseignements qu'il fournissait à la GRC afin de protéger les sources et les méthodes d'enquête durant une procédure judiciaire. Les enquêteurs de la GRC ont exprimé leur frustration face à cette contrainte qui les gênait dans leurs fonctions d'exécution de la loi.

Dans la Partie I, il était également question d'un domaine alors relativement nouveau, la criminalité transnationale, où les activités opérationnelles se chevauchaient. Selon les auteurs du rapport, les rôles respectifs du SCRS et de la GRC n'étant pas clairement définis, il y avait une certaine confusion quant aux attentes et responsabilités de chacun.

Les auteurs de Coopération du SCRS avec la Gendarmerie royale du Canada – Partie II (Partie II) se sont penchés, eux, sur la relation opérationnelle entre le SCRS et la GRC, plus précisément sur les contacts et la coopération entre les bureaux régionaux du Service et les divisions géographiques correspondantes de la GRC. Le rapport soulignait l'insatisfaction de la GRC à l'égard des restrictions du SCRS au sujet de la divulgation de son information, compte tenu des exigences de la loi en matière de production et de communication de pièces dans les procédures criminelles.

Dans la Partie II, il était de nouveau question de la collecte de renseignements stratégiques au sujet de l'activité criminelle transnationale et de la confusion entourant le rôle du SCRS. Les auteurs concluaient que rien n'était l'opinion de la GRC à l'époque selon laquelle le SCRS refusait de divulguer des renseignements sur l'activité criminelle transnationale.

Dans l'étude intitulée *Review of Transnational Criminal Activity*, on explorait la question de savoir si les activités du SCRS – qui dans cette enquête se bornait à recueillir des renseignements stratégiques – étaient conformes à son mandat, faisaient la distinction entre les critères minimaux auxquels les enquêtes doivent satisfaire en matière de renseignement stratégique et tactique et respectaient ces distinctions, et si le SCRS partageait de l'information sur l'activité criminelle transnationale avec la GRC. Les auteurs concluaient que la distinction entre le renseignement stratégique et tactique n'était pas clairement définie et que le SCRS avait du mal à ne pas collecter aussi des renseignements tactiques et qu'à moins d'apporter un éclairage unique, il devrait laisser les organismes d'application de la loi compétents s'occuper de la criminalité transnationale.

L'étude du CSARS concernant le projet Sidewinder portait sur les activités et les conclusions d'un projet conjoint du SCRS et de la GRC qui, selon les médias, avait pour but d'enquêter sur les efforts déployés par le gouvernement de la République populaire de Chine et par des bandes criminelles asiatiques pour influencer des milieux d'affaires et la classe politique au Canada. L'étude révélait d'importantes différences d'opinion et de perspective institutionnelle entre le SCRS et la GRC, mais concluait qu'il ne s'agissait pas là du symptôme d'un problème généralisé. Les deux organismes ne s'entendaient pas sur ce qui constituait une bonne analyse stratégique, mais cette mésentente n'avait eu aucune répercussion négative durable sur l'ensemble des relations entre le SCRS et la GRC.

En ce qui a trait à la participation du SCRS aux EISN à travers le Canada, l'information reçue et évaluée par le CSARS ne porte que sur la participation et la contribution du SCRS aux équipes. Il n'est pas autorisé à évaluer le fonctionnement des EISN, la façon dont elles utilisent l'information qu'elles reçoivent ou le rôle de la GRC.

3.1.5

Le CSARS et les autres organismes d'examen

Le CSARS et l'inspecteur général du SCRS se rencontrent régulièrement pour discuter de questions d'intérêt mutuel et pour prendre connaissance de leurs plans d'examen respectifs. Ces rencontres favorisent l'échange d'observations sur des enquêtes particulières du SCRS, ainsi que l'établissement des priorités du CSARS et, du même coup, l'élimination des doubles examens au cours d'un exercice financier donné. Bien que le CSARS puisse, en vertu de la *Loi sur le SCRS*, demander à l'inspecteur général d'examiner des activités en particulier et de lui faire un rapport de ses conclusions, il ne le fait que très rarement.

La législation n'exige pas que le CSARS rencontre ou consulte le commissaire du CST. En pratique, toutefois, le CSARS participe régulièrement à des conférences et à des symposiums internationaux et reste en contact constant avec des organismes d'examen et de surveillance étrangers.

3.1.6

L'accès à l'information

Le CSARS est autorisé à avoir accès, mis à part les documents confidentiels du Cabinet, aux informations qui relèvent du SCRS et de l'inspecteur général²⁴⁷. Il prend donc régulièrement connaissance d'informations fournies par des gouvernements ou des organismes étrangers, dont certaines peuvent être assorties de réserves. Bien que la *Loi sur le SCRS* le lui permette, le CSARS ne demande généralement pas accès aux documents faisant l'objet du secret professionnel de l'avocat. Il obtient toutefois des avocats du SCRS des résumés et des extraits d'avis juridiques, ainsi que des briefings pour en expliquer le contenu. Ces avis sont importants dans le cadre d'examen où le CSARS tente de déterminer si le SCRS a agi conformément aux avis juridiques du ministère de la Justice, accomplissant ainsi ses fonctions dans le respect de la loi.

Le CSARS n'a compétence qu'à l'égard des activités du SCRS. Lorsqu'une activité ou un produit du renseignement du SCRS est confié à un autre organisme le CSARS n'est pas autorisé légalement à faire un suivi et à vérifier comment l'organisme de réception a utilisé l'information. Il ne peut donc confirmer que cet organisme a dûment respecté les réserves connexes. Si un ministère ou un organisme partage avec un tiers de l'information provenant du SCRS sans le consentement de ce dernier, le CSARS n'en saura rien à moins que le SCRS n'ait de pièces sur la communication de l'information au tiers. Il est de toute manière peu probable qu'un organisme qui agit de la sorte en informera le SCRS.

Le CSARS n'a que des pouvoirs de recommandation. Dans ses rapports sur les plaintes, il peut toutefois recommander au SCRS ou à des ministères de modifier des mesures administratives dans des cas portant sur des habilitations de sécurité. Dans un cas, il a recommandé que le SCRS rembourse à un plaignant les frais d'avocat engendrés par l'instance devant le CSARS. Dans un autre, il a recommandé qu'on verse une compensation financière. Il recommande aussi parfois que l'administrateur général délivre au plaignant l'habilitation de sécurité qu'il avait refusée ou révoquée auparavant²⁴⁸.

Quand il enquête sur la révocation d'une habilitation de sécurité ou sur un renvoi de la Commission canadienne des droits de la personne conformément au paragraphe 45(2) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, le CSARS a accès aux documents qui relèvent du ministère ou de l'organisme fédéral visé dans la plainte.

3.1.7

Les rapports du CSARS

Chaque année, le CSARS présente un rapport au Parlement par l'intermédiaire du ministre²⁴⁹. Il peut en outre, de sa propre initiative ou à la demande du ministre, présenter à celui-ci un rapport spécial sur toute question qui relève de sa compétence²⁵⁰. Depuis 1984, le CSARS a remis 37 rapports spéciaux. Certains portaient sur des affaires très médiatisées, par exemple l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, l'affaire Heritage Front et le rôle du SCRS relativement à Maher Arar.

Le CSARS fait rapport sur ses activités d'examen et ses activités d'enquête sur les plaintes. Il peut seulement tirer des conclusions et formuler des recommandations, et la Cour suprême du Canada a statué que ces recommandations ne lient pas le gouvernement²⁵¹. Une fois terminée son enquête sur une plainte contre les « activités du Service », le CSARS présente au ministre et au directeur du SCRS un rapport contenant ses conclusions et ses recommandations. Il communique aussi ses conclusions et, s'il le juge à propos, ses recommandations, au plaignant. Lorsque l'enquête porte sur le refus d'une habilitation de sécurité, le CSARS présente un rapport au ministre, au directeur du Service, à l'administrateur général du ministère ou de l'organisme visé dans la plainte et au plaignant. Le rapport comprend les recommandations qu'il juge indiquées ainsi que les « conclusions qu'il juge à propos de communiquer au plaignant »²⁵².

3.1.8

L'inspecteur général du SCRS

Le Bureau de l'inspecteur général (IG) examine les activités du SCRS et est chargé de fournir au ministre des conseils indépendants à cet égard²⁵³.

L'IG relève du sous-ministre de la Sécurité publique²⁵⁴ et est indépendant du SCRS²⁵⁵. Il renseigne le ministre de la Sécurité publique sur les activités du SCRS²⁵⁶ et l'assure en toute objectivité que le SCRS respecte la loi, les directives ministérielles et les politiques opérationnelles. Toutefois, l'IG n'est pas un organisme d'examen indépendant au même titre que le CSARS ou le commissaire du CST.

L'IG est chargé des fonctions suivantes²⁵⁷ :

- suivre l'observation par le SCRS de ses règles générales en matière opérationnelle;
- surveiller les activités opérationnelles du SCRS, notamment celles arrêtées par le CSARS;
- présenter des rapports sur l'observation par le Service de la *Loi sur le SCRS* et des instructions données par le ministre conformément au paragraphe 6(2) de cette même loi;
- présenter chaque année au ministre un certificat dans lequel il indique dans quelle mesure il est satisfait du rapport annuel du directeur du SCRS²⁵⁸.

L'IG fournit au ministre, au sous-ministre et au SCRS non seulement des rapports et des certificats mais aussi des conseils ou des observations sous diverses formes sur des questions de conformité et sur l'efficacité du cadre de contrôle et de responsabilité. Le ministre peut aussi parfois lui demander d'effectuer certains examens²⁵⁹.

L'IG remet copie de ses rapports au CSARS. Le ministre transmet au CSARS les certificats annuels de l'IG (vérification des rapports annuels du directeur du SCRS)²⁶⁰. Le CSARS et l'IG se rencontrent régulièrement pour discuter de questions d'intérêt mutuel et de leurs plans d'examen respectifs.

Rien ne prévoit la publication des rapports de l'IG, bien que des parties de ceux-ci aient à l'occasion été déclassifiées et expurgées pour répondre à des demandes d'accès à l'information et que des copies expurgées des certificats annuels soient affichées sur le site Internet du Bureau de l'inspecteur général²⁶¹. L'IG remet d'autres rapports au ministre, mais ces rapports ne sont pas rendus publics²⁶².

L'IG a indiqué à la Commission qu'en sélectionnant les éléments à examiner, elle tente de faire en sorte qu'ils soient aussi représentatifs que

possible des activités et des divisions du SCRS et des régions du Canada. Elle détermine ce qu'elle examinera au vu de ce qu'elle a appris les années précédentes ou par des études fondamentales, des questions qui sont d'actualité ou très sensibles et des sujets susceptibles d'intéresser le gouvernement et le ministre²⁶³. L'IG et le CSARS se consultent régulièrement afin d'éviter les dédoublements et ainsi utiliser le plus efficacement possible leurs ressources limitées.

L'IG a réalisé différents types d'examens dont elle a traité dans ses certificats annuels, entre autres²⁶⁴ :

- un examen des demandes de mandat, des choix de cibles²⁶⁵ et de la gestion des sources humaines;
- des examens détaillés d'enquêtes sur des menaces, y compris des enquêtes sur l'extrémisme au Canada et de contre-espionnage;
- un examen des activités de collecte de renseignements en vertu de l'article 16 (concernant des États ou des ressortissants étrangers);
- des études spéciales sur les ententes de liaison conclues par le Service avec des organisations canadiennes;
- des briefings exhaustifs sur les programmes de filtrage des demandeurs d'asile;
- des discussions avec des cadres supérieurs à l'administration centrale et dans les régions (Vancouver, Edmonton, Toronto, Montréal et Halifax);
- une inspection des documents internes du SCRS (rapports de renseignements « servant à établir des faits »);
- une inspection des activités de surveillance physique;
- une étude spéciale sur le filtrage de sécurité effectué pour le gouvernement;
- un examen de cas signalés à l'IG par le directeur où des employés du SCRS auraient enfreint des politiques internes.

L'IG a accès à l'information qui relève du SCRS et qu'il estime nécessaire pour exécuter ses fonctions. La *Loi sur le SCRS* prévoit clairement qu'à l'exception des documents confidentiels du Cabinet, «[a]ucune des informations[...] ne peut, pour quelque motif que ce soit, être refusée à l'inspecteur général »²⁶⁶. L'IG a également accès à tous les membres du personnel du SCRS.

3.2

LE BUREAU DU COMMISSAIRE DU CENTRE DE LA SÉCURITÉ DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Le Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications (commissaire du CST) a été créé en 1996, mais sa loi constitutive n'a été adoptée qu'en 2001. Initialement, un décret prévoyait que le commissaire du CST devait « faire enquête sur les activités du [CST] en vue de déterminer si ces activités [étaient] conformes à la loi »²⁶⁷. Parmi les nombreuses modifications législatives contenues dans la *Loi antiterroriste* adoptée en décembre 2001, il y en avait une à la *Loi sur la défense nationale*²⁶⁸ qui incorporait le CST et le commissaire du CST.

La *Loi sur la défense nationale* prévoit que le gouverneur en conseil peut nommer un juge à la retraite ou un juge surnuméraire d'une juridiction supérieure, pour une période maximale de cinq ans, aux fonctions de commissaire du CST²⁶⁹. Dans l'exercice de son mandat, le commissaire a tous les pouvoirs conférés à un commissaire en vertu de la partie II de la *Loi sur les enquêtes*, y compris de citer des personnes en qualité de témoins et d'entendre la preuve sous serment. Le commissaire peut retenir les services de conseillers juridiques ou techniques ou d'autres collaborateurs²⁷⁰.

La *Loi sur la défense nationale* énonce de la façon suivante les devoirs du commissaire :

- a) procéder à des examens concernant les activités du Centre pour en contrôler la légalité;
- b) faire les enquêtes qu'il estime nécessaires à la suite de plaintes qui lui sont présentées;
- c) informer le ministre et le procureur général du Canada de tous les cas où, à son avis, le Centre pourrait ne pas avoir agi en conformité avec la loi²⁷¹.

Tous les ans, le commissaire rend des comptes au Parlement par l'entremise du ministre²⁷². Il remet aussi à ce dernier des rapports classifiés. Dans son rapport pour 2005-2006, le commissaire indique que son rôle consiste principalement à assurer le ministre de la Défense nationale que le CST a utilisé conformément à la loi les pouvoirs intrusifs que le Parlement lui a conférés. Le commissaire entretient également des liens avec d'autres organismes d'examen au Canada et à l'étranger. En 2005-2006, il a créé la Tribune des organismes d'examen qui réunit des représentants de son bureau, du CSARS, du Bureau de l'inspecteur général du SCRS et de la CPP. La Tribune leur fournit l'occasion de discuter de questions et de préoccupations d'intérêt mutuel et des pratiques exemplaires en matière d'examen²⁷³.

3.2.1

La fonction d'examen

Dans le cadre de sa fonction d'examen, le commissaire exerce un suivi des mécanismes de contrôle et de reddition de comptes, la portée et l'application des politiques et des procédures, les programmes de formation des employés, les enquêtes et les plaintes internes, l'utilisation et la conservation des renseignements et l'utilisation de la technologie par le CST²⁷⁴.

La *Loi antiterroriste* a élargi le rôle de collecte de renseignements étrangers du CST pour permettre au ministre de la Défense nationale d'autoriser l'interception de communications de particuliers canadiens dans certaines circonstances, pourvu que certaines conditions soient réunies²⁷⁵. Ce faisant, le ministre doit être convaincu que les mesures prises par le CST protégeront la vie privée des Canadiens. Le commissaire a précisément le mandat d'examiner les activités menées conformément à chaque autorisation ministérielle pour veiller à ce qu'elles respectent l'autorisation, et de tirer ses conclusions dans les examens annuels²⁷⁶.

Dans son rapport annuel pour 2003-2004, le commissaire fait état d'une question plus générale au sujet de « la structure des autorisations ministérielles et de leur processus d'utilisation » et souligne que « [c]ertaines faiblesses inhérentes aux politiques et aux procédures relatives à ces activités ont été portées à l'attention du CST » et que certaines questions ont été résolues alors que d'autres subsistent²⁷⁷. Dans le rapport 2005-2006, il indique que son bureau a effectué sept examens; six portaient sur des activités menées conformément à des autorisations ministérielles : dans un cas, il s'agissait de collecte de renseignements étrangers et dans les cinq autres, d'activités sur la sécurité des technologies de l'information. Aucun n'a signalé de conduite illicite²⁷⁸.

Le commissaire examine également les activités du CST pour s'assurer qu'elles respectent la loi. En 2005-2006, par exemple, le commissaire a examiné les activités de collecte de renseignements étrangers du CST visant à contrer la menace posée par la prolifération des armes de destruction massive et il a remis au ministre un rapport classifié dans lequel il rend compte de l'examen²⁷⁹. Le commissaire du CST est également en train d'effectuer un examen de première importance, réalisé en deux temps, des activités du CST visant à appuyer la GRC (dans le contexte du mandat du CST d'informer le ministre et le procureur général du Canada de toute activité qui ne respecte peut-être pas la loi)²⁸⁰.

Quand il exerce sa fonction d'examen, le commissaire a un accès complet à toute l'information qui relève du CST et à tous les membres du personnel²⁸¹.

Une fois un examen terminé, le commissaire soumet un rapport classifié au ministre contenant son opinion quant à la légalité des activités examinées et les recommandations qu'il estime indiquées dans les circonstances²⁸².

3.2.2

La fonction de traitement des plaintes

Tout citoyen canadien ou résident permanent peut déposer une plainte concernant la légalité des activités du CST. Le commissaire peut refuser de traiter une plainte s'il estime qu'elle est frivole ou vexatoire ou qu'elle a été déposée de mauvaise foi. Il ne s'occupera pas non plus d'affaires susceptibles d'être réglées autrement ni d'une situation qui, à la connaissance du plaignant, s'est produite plus d'un an avant le dépôt de la plainte. Lorsque son bureau reçoit une plainte, le commissaire décide de la mesure à prendre selon les recommandations du Comité d'examen des plaintes. À ce stade, on peut utiliser des méthodes de résolution des différends. Si une enquête officielle est ouverte, le commissaire en avise le plaignant, le chef du CST et le ministre de la Défense nationale, et il nomme un enquêteur. L'enquête terminée, le commissaire prépare un rapport provisoire contenant ses conclusions et recommandations. Le chef du CST peut alors être prié de présenter son point de vue de façon détaillée. Le commissaire prépare alors le rapport final et le présente au chef du CST et au ministre. Les résultats de l'enquête sont communiqués au plaignant par écrit²⁸³.

Je constate que le travail du bureau du commissaire consiste la plupart du temps à effectuer des examens plutôt qu'à traiter des plaintes.

3.2.3

La mise en œuvre des recommandations

Dans son rapport annuel pour 2005-2006, le commissaire du CST indique que, depuis la création de son bureau en 1996, il a présenté une centaine de recommandations et le CST en a accepté 75 % et était en train d'y donner suite si ce n'était déjà fait. La moitié des autres recommandations étaient encore à l'étude ou en train d'être mises en œuvre avec certaines modifications. Pour le reste, elles avaient été court-circuitées par les événements ou rejetées par le CST. Chaque fois que les recommandations ont été modifiées ou rejetées, des représentants de l'organisation ont discuté de la question avec le commissaire²⁸⁴.

4.

LES ORGANISMES D'EXAMEN EN GÉNÉRAL

Finalement, dans le présent chapitre, j'examine les organismes d'examen qui exercent leur compétence dans l'ensemble de l'administration fédérale. Ces

organismes ne s'intéressent pas à une seule organisation, par exemple la GRC ou le SCRS, ou à une seule activité comme l'application de la loi ou la collecte de renseignements de sécurité. De fait, services de police, organismes du renseignement de sécurité et autres acteurs fédéraux intervenant dans le domaine de la sécurité nationale doivent rendre des comptes à ces organismes qui sont le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, le Commissariat à l'information du Canada, la Commission canadienne des droits de la personne et le Bureau du vérificateur général du Canada.

4.1

LE COMMISSARIAT À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DU CANADA

Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a été créé en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui a pour objet « de compléter la législation canadienne en matière de protection des renseignements personnels relevant des institutions fédérales et de droit d'accès des individus aux renseignements personnels qui les concernent »²⁸⁵. La Loi confère également aux personnes le droit de demander que les renseignements personnels qui contiennent une erreur ou une omission soient corrigés²⁸⁶. Le Commissariat est également chargé de superviser le respect de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* qui s'applique à la collecte, à la conservation, à l'utilisation, à la divulgation et à l'accès aux renseignements personnels dans le secteur privé.

Pour s'acquitter de son mandat, le commissaire exerce les types suivants d'activités :

- il mène des enquêtes concernant les plaintes (collecte, conservation, utilisation et divulgation de renseignements personnels, et correction des renseignements personnels);
- il mène des vérifications et des examens d'organismes et de ministères pour s'assurer qu'ils respectent la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et il contribue à l'élaboration d'un cadre de gestion des renseignements personnels;
- il effectue des recherches, éduque le public et effectue des analyses de nature juridique et politique relativement aux projets de loi, à la législation et aux questions et pratiques en matière de vie privée. Une partie importante de ce travail consiste à comparaître devant des comités sénatoriaux ou des comités de la Chambre des communes et à leur fournir des conseils d'expert sur les répercussions que les projets de loi et autres questions de politique examinés par le Parlement pourraient avoir sur la vie privée²⁸⁷.

La sécurité nationale a des conséquences sur le travail du commissaire à plusieurs égards. Par exemple, plusieurs lois prévoient des exceptions qui permettent aux institutions gouvernementales de refuser à une personne d'avoir accès à ses renseignements personnels que possède l'État, y compris pour faire corriger les erreurs. Dans le contexte de la sécurité nationale, les exceptions les plus pertinentes ont trait aux renseignements personnels obtenus à titre confidentiel de gouvernements d'États étrangers ou d'institutions étrangères, aux renseignements dont la divulgation porterait préjudice aux affaires internationales ou à la défense, et aux renseignements relatifs aux activités d'exécution de la loi, aux enquêtes ou aux habilitations de sécurité²⁸⁸.

Quand il enquête sur des plaintes, le commissaire exerce d'importants pouvoirs qui lui permettent d'exiger la production de renseignements, y compris celui de contraindre une personne à témoigner sous la foi du serment, de pénétrer dans les locaux occupés par une institution fédérale et de se faire remettre des copies des documents trouvés dans ces locaux²⁸⁹. En vertu de la loi, il a accès à tous les renseignements qui relèvent d'une institution gouvernementale « à l'exception des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada », au sens du paragraphe 70(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*²⁹⁰.

Il convient de savoir que dans le domaine de la sécurité nationale il existe certains « fichiers inconsultables », c'est-à-dire des catégories complètes de renseignements exemptés de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Les fichiers de renseignement personnels suivants ont été déclarés inconsultables par décret : a) les dossiers opérationnels de renseignements sur la criminalité qui relèvent de la GRC²⁹¹; b) les dossiers d'enquête du Service canadien du renseignement de sécurité qui relèvent du SCRS²⁹²; et c) les dossiers des enquêtes relatives à la sécurité nationale qui relèvent de la GRC²⁹³. Le commissaire peut enquêter sur les dossiers contenus dans de tels fichiers de renseignements personnels et, dans le cadre de ces enquêtes, il peut contraindre une personne à témoigner sous la foi du serment, pénétrer dans des locaux et exiger la production de renseignements²⁹⁴. Si, lors d'une enquête, le commissaire estime que des dossiers contenus dans un fichier de renseignements personnels inconsultable ne devraient pas s'y trouver, il peut remettre un rapport contenant des conclusions et des recommandations à l'institution gouvernementale dont relève le fichier et inclure ce rapport dans les rapports annuels ou spéciaux qu'il présente au Parlement²⁹⁵.

Le Commissariat à la protection de la vie privée est intervenu à de nombreuses reprises dans des questions de vie privée relatives à la sécurité nationale, surtout depuis le 11 septembre 2001. Lorsqu'il a examiné l'évaluation

des facteurs relatifs à la vie privée, le commissaire à la protection de la vie privée a tout particulièrement fait ressortir la tendance des services de police et des organismes de sécurité nationale à partager de plus en plus d'information à des fins d'application de la loi et de lutte contre le terrorisme et recommandé qu'on élabore un cadre général de gestion des renseignements personnels²⁹⁶. Il a effectué une vérification de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et examiné les renseignements concernant la circulation transfrontalière des données²⁹⁷. Il a effectué des examens de la conformité de certains organismes fédéraux intervenant dans le domaine de la sécurité nationale, notamment la GRC, le SCRS et le CST, pour vérifier dans quelle mesure les événements du 11 septembre 2001 avaient eu des répercussions sur les pratiques de gestion des renseignements personnels. L'une des priorités du plan de vérification du Commissariat est d'examiner les fichiers inconsultables. Ceux-ci n'ont fait l'objet d'aucune vérification depuis plus de quinze ans²⁹⁸. Toutefois, le commissaire n'a pas les ressources qui lui permettraient d'effectuer vérifications, examens ou enquêtes en profondeur de toutes les entités intervenant dans le domaine de la sécurité nationale.

Le commissaire à la protection de la vie privée, qui est un mandataire du Parlement, présente directement ses rapports au Parlement par l'entremise du président de la Chambre des communes et de celui du Sénat²⁹⁹.

4.2

LE COMMISSARIAT À L'INFORMATION DU CANADA

La Cour suprême du Canada a reconnu que la législation sur l'accès à l'information a pour objet général de favoriser la démocratie³⁰⁰. Une telle législation fait en sorte que les citoyens aient l'information nécessaire pour participer utilement au processus démocratique. Elle favorise également la transparence et la reddition de comptes des politiciens et bureaucrates au public.

Le commissaire à l'information du Canada est un mandataire indépendant du Parlement qui enquête sur les plaintes concernant l'accès à l'information déposées sous le régime de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le droit d'accès à l'information fait l'objet de certaines exemptions. Celles qui revêtent un intérêt particulier dans le domaine de la sécurité nationale sont mentionnés à :

- l'article 13 : les renseignements obtenus à titre confidentiel d'un gouvernement étranger, d'une organisation internationale d'États, de gouvernements provinciaux ou d'administrations municipales ou autochtones;
- l'article 15 : les renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires

internationales, à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives (notamment celles visant la collecte de renseignements, celles qui menacent la sécurité des Canadiens et celles qui visent à commettre des actions terroristes);

- l'article 16 : les renseignements obtenus dans le cadre d'enquêtes liées entre autres à la prévention du crime, l'exécution de la loi ou les activités soupçonnées de constituer des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la *Loi sur le SCRS*.

Le commissaire est investi de solides pouvoirs d'enquête. Il peut assigner et contraindre des personnes à témoigner devant lui sous la foi du serment, pénétrer dans des locaux occupés par une institution gouvernementale et examiner, et se faire remettre, des copies de tous les dossiers auxquels la *Loi sur l'accès à l'information* s'applique et qui relèvent d'une institution gouvernementale³⁰¹.

La Loi ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine définis dans le présent document. De plus, lorsque le procureur général délivre un certificat en vertu de l'article 38.13 de la *Loi sur la preuve au Canada* interdisant de divulguer de l'information, toutes les procédures portant sur la plainte sont interrompues³⁰². Le commissaire et les personnes agissant en son nom ou sous son autorité ont accès à l'information faisant l'objet de réserves mais, en vertu de la Loi, ils sont tenus au secret en ce qui concerne l'information qu'ils ont examinée et ne peuvent la divulguer sans en avoir reçu l'ordre³⁰³.

Lorsqu'une institution gouvernementale refuse de divulguer de l'information au motif que la divulgation serait vraisemblablement préjudiciable à la sécurité nationale, aux affaires internationales ou à la défense, seulement un de quatre enquêteurs désignés du Commissariat peut enquêter sur une plainte³⁰⁴. Ces personnes doivent avoir une habilitation de sécurité « très secret », et les documents doivent être apportés dans les locaux sécurisés du Commissariat pour être examinés. L'examen vise à vérifier si c'est à bon droit que l'exemption a été invoquée à l'égard de l'information.

Le commissaire peut également déposer lui-même des plaintes. En 2005-2006, il en a déposé 760 : 481 contre la GRC, 126 contre le Bureau du Conseil privé et 153 contre le MAECI³⁰⁵. Toutes les plaintes avaient trait au temps mis à répondre aux demandes d'accès. Le commissaire reçoit environ 2 000 plaintes par année. Dans 10 à 15 % des cas, les plaintes concernent des entités intervenant dans le domaine de la sécurité nationale, à savoir le SCRS, la GRC, le CST, l'ASFC, le MAECI et le MDN.

Le commissaire présente des recommandations, mais il ne peut rendre des ordonnances qui lient les parties³⁰⁶. Il fait rapport au Parlement par l'entremise du président du Sénat et de celui de la Chambre des communes³⁰⁷.

La *Loi sur l'accès à l'information* fournit aux journalistes d'enquête, aux universitaires et aux particuliers des outils qui leur permettent d'obtenir des informations concernant divers aspects de la politique et de la gestion en matière de sécurité nationale. De fait, une bonne partie de l'information contenue dans les rapports d'organismes d'examen tel que le CSARS et l'IG n'a été divulguée qu'à la suite de la présentation de demandes d'accès conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*. Certains ministères et organismes ont toutefois critiqué ce qu'ils percevaient comme l'effet négatif de la Loi sur les activités du gouvernement³⁰⁸. La *Loi antiterroriste* de 2001 a introduit plusieurs nouvelles restrictions en ce qui a trait à l'accès à l'information relative à la sécurité nationale³⁰⁹. Certains ont fait valoir qu'un accès raisonnable à l'information qui respecte les exigences de la sécurité nationale est une composante de tout système de reddition de comptes, et que le commissaire à l'information, en sa qualité d'ombudsman ou de représentant des citoyens qui cherchent à obtenir de l'information, a un rôle important à jouer dans un mécanisme de reddition de comptes efficace³¹⁰.

4.3

LA COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

Conformément à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*³¹¹, la Commission canadienne des droits de la personne (la Commission) s'occupe de la protection des droits de la personne, notamment de la protection contre la discrimination dans l'emploi et les services dans tous les domaines de compétence fédérale. Le Tribunal canadien des droits de la personne (le Tribunal), créé en vertu de la Loi, tient des audiences publiques concernant les plaintes de discrimination que lui transmet la Commission.

Une passerelle législative existe entre la Commission et le CSARS en ce qui concerne l'examen des questions de droits de la personne ayant des aspects relatifs à la sécurité nationale. La *Loi canadienne sur les droits de la personne* prévoit que, lorsqu'un ministre fédéral transmet à la Commission un avis écrit l'informant que les actes qui font l'objet de la plainte « mettent en cause la sécurité du Canada », la Commission peut rejeter la plainte ou la renvoyer au CSARS³¹². En vertu de la *Loi sur le SCRS*, le CSARS doit enquêter sur les questions qui lui sont transmises par la Commission³¹³.

Une fois qu'une plainte est renvoyée au CSARS, la Commission doit mettre le dossier en suspens et s'abstenir d'intervenir jusqu'à ce que le CSARS ait remis

son rapport³¹⁴. Celui-ci a 45 jours pour remettre son rapport à la Commission, au ministre compétent et au plaignant³¹⁵. Après examen du rapport, la Commission doit rejeter la plainte ou, dans le cas contraire, continuer à l'étudier conformément à la Loi³¹⁶.

Je constate que le CSARS et la Commission ne s'entendent plus quant à leur compétence respective. Témoignant devant le Sous-comité de la sécurité publique et nationale du Comité permanent de la justice, des droits de la personne, de la sécurité publique et de la protection civile, la présidente de la Commission Mary Gusella a indiqué que l'interprétation des dispositions législatives avait donné lieu à des difficultés d'ordre juridique et pratique entre le CSARS et la Commission. Par le passé, celle-ci renvoyait au CSARS les plaintes en matière de droits de la personne impliquant des questions de sécurité nationale. Le CSARS indiquait à la Commission comment traiter la plainte tout en tenant compte des questions relatives à la sécurité nationale et laissait à la Commission le soin d'examiner le bien-fondé des aspects liés aux droits de la personne³¹⁷. Toutefois, selon la Commission, le CSARS a commencé à examiner le bien-fondé des aspects liés aux droits de la personne. La Commission a indiqué que sa principale préoccupation était de faire en sorte que les systèmes soient coordonnés dans le respect des exigences en matière de sécurité nationale tout en favorisant la protection et la promotion des droits de la personne.

Les membres des Forces canadiennes et de la GRC sont réputés être employés par la Couronne fédérale³¹⁸. Toutefois, la Commission demandera que les plaintes déposées contre les membres de la GRC soient examinées en premier lieu par la CPP, pour que cette voie de recours soit d'abord poursuivie jusqu'au bout. La Commission n'examinera une plainte contre un membre de la GRC que si elle estime qu'une question de discrimination est toujours en suspens après l'examen de la CPP³¹⁹.

La Commission peut, « sous réserve des restrictions que le gouverneur en conseil peut imposer dans l'intérêt de la défense nationale ou de la sécurité »³²⁰, effectuer des fouilles en vertu de mandats délivrés par un tribunal. Lorsqu'un enquêteur présente un rapport à la Commission, celle-ci peut alors rejeter la plainte, la renvoyer ailleurs le cas échéant, ou demander au président du Tribunal de mener une enquête conformément à l'article 49 de la Loi³²¹.

Conformément à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, les commissaires et les employés de la Commission sont tenus de respecter les exigences de sécurité applicables à l'information qu'ils ont obtenue et de prêter le serment de secret exigé. De plus, tous doivent prendre « toutes les

précautions raisonnables » pour éviter de communiquer des renseignements dont la révélation serait susceptible :

- de nuire aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationales ou aux relations fédérales-provinciales;
- de violer le secret attaché aux travaux du Conseil privé de la Reine pour le Canada;
- d'entraîner la divulgation de renseignements obtenus par un organisme d'enquête du gouvernement du Canada, soit sur la sécurité nationale, soit au cours d'enquêtes sur la détection ou la prévention du crime en général, soit au cours d'enquêtes sur des infractions précises aux lois fédérales;
- de causer préjudice à une personne condamnée;
- d'entraver le fonctionnement d'un tribunal judiciaire ou quasi judiciaire, d'une commission, d'un autre tribunal ou d'une autre enquête;
- d'entraîner la divulgation de consultations juridiques données au gouvernement ou de violer le secret professionnel existant entre l'avocat et son client à propos d'une affaire touchant à l'administration publique³²².

Si la Commission transmet une question au Tribunal, des dispositions prévoient comment tenir compte des préoccupations de sécurité nationale. Les audiences du Tribunal sont publiques, mais la *Loi canadienne sur les droits de la personne* dispose que le membre ou la formation qui mène l'enquête peut, sur demande en ce sens, prendre toute mesure et rendre toute ordonnance qu'il estime nécessaire pour assurer la confidentialité de l'instruction, s'il est convaincu, selon le cas, que :

- a) il y a un risque sérieux de divulgation de questions touchant la sécurité publique
 . . .
- d) il y a une sérieuse possibilité que la vie, la liberté ou la sécurité d'une personne puisse être mise en danger par la publicité des débats³²³.

Enfin, la Loi prévoit que, si un enquêteur ou le membre du Tribunal ou d'une formation du Tribunal requiert la divulgation d'information et qu'un ministre fédéral ou autre personne intéressée s'y oppose, la Commission peut demander à la Cour fédérale de trancher la question. La Cour fédérale peut alors prendre toute mesure qu'elle estime indiquée. L'opposition à la divulgation est déterminée conformément à la *Loi sur la preuve au Canada*³²⁴.

Chaque année, la Commission et le Tribunal doivent présenter au Parlement des rapports sur leurs activités respectives.

4.4

LE BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Le Bureau du vérificateur général du Canada s'intéresse à de nombreux champs d'activités du gouvernement fédéral et des trois territoires. Les vérifications portent notamment sur les finances, l'efficacité de la gestion et le rendement, mais aussi sur la santé, la culture, l'environnement, l'agriculture, les transports et la recherche scientifique³²⁵. Au cours des dernières années, les vérifications ont aussi porté sur les activités du gouvernement fédéral relatives à la sécurité nationale. Dans les années 90, le vérificateur général a effectué la toute première vérification de l'ensemble des activités d'Ottawa relatives à la sécurité et au renseignement. Clairement identifiée comme la première d'un cycle de vérifications qui seraient effectuées régulièrement, cette vérification a été d'une ampleur sans précédent. Les recommandations très précises que le vérificateur général a formulées dans son rapport visaient à resserrer les contrôles et à maintenir la responsabilité de la collectivité canadienne du renseignement³²⁶.

Dans le rapport qu'il a déposé en 1996, le vérificateur général a indiqué qu'il avait tout particulièrement examiné « les dispositions en matière de contrôle et de responsabilisation en vigueur dans la collectivité canadienne du renseignement »³²⁷. Il a entre autres parlé du rôle que devraient jouer le premier ministre, les ministres responsables, les mécanismes internes de reddition de comptes et les organismes d'examen externes pour assurer que les acteurs dans le domaine de la sécurité nationale rendait des comptes.

En novembre 2003, la vérificatrice générale a remis un autre rapport dans lequel elle évaluait le niveau d'examen externe indépendant de chaque organisme qui participait directement ou aidait à la collecte de renseignements au Canada, y compris le SCRS, la GRC, le MDN, le CST, l'Agence des douanes et du revenu du Canada³²⁸ et le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE)³²⁹.

En mars 2004, la vérificatrice générale s'est intéressée à la gestion globale des mesures prises dans la foulée des événements du 11 septembre 2001 pour améliorer la coordination des activités dans le domaine de la sécurité nationale et du renseignement³³⁰. Sa vérification a porté sur des questions spécifiques, telles que l'interopérabilité des systèmes d'information sur la sécurité et le renseignement et les échanges d'information, l'identification dactyloscopique (procédé d'identification par les empreintes digitales), le recours à des listes de surveillance à des fins de contrôle frontalier et les habilitations de sécurité accordées au travailleurs des aéroports ayant besoin d'une autorisation pour avoir accès aux zones réglementées³³¹. Comme les vérifications précédentes,

celle-ci portait principalement sur l'efficacité, la saine gestion et la reddition de comptes, et non sur des détails opérationnels en particulier. Un rapport d'avril 2005 livrait les résultats de la vérification de quatre activités du gouvernement ayant des liens avec la sécurité nationale : l'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme (poursuite de la vérification de mars 2004 dans le domaine), l'initiative C4ISR³³² du MDN, et les activités au Bureau des passeports et à Ressources naturelles Canada. La vérification visait encore une fois à faire ressortir si les fonds publics étaient bien gérés plutôt que des détails opérationnels³³³.

Le rapport de novembre 2005 est le dernier qui touche à la sécurité nationale. La vérificatrice générale demandait encore une fois que le Parlement joue un plus grand rôle dans l'examen des dépenses et du rendement dans le domaine de la sécurité et du renseignement, un secteur où l'information détaillée doit souvent être gardée secrète³³⁴.

4.4.1

Le mandat

Le vérificateur général du Canada est un mandataire du Parlement qui fait rapport au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes. Il est tenu de présenter des rapports annuels et, durant une année donnée, il peut présenter jusqu'à trois autres rapports à la Chambre des communes sur les activités de son bureau et sur la question de savoir s'il reçoit ou non toutes les informations et clarifications réclamées. Ces rapports ont pour objet d'attirer l'attention sur des questions qui, selon le vérificateur général, sont d'une importance et d'une nature telles qu'elles devraient être signalées à la Chambre des communes. Ceci comprend celles de savoir si les contrôles financiers ou autres sont suffisants, si les activités du gouvernements sont rentables et si les programmes sont, en général, efficaces³³⁵.

Le vérificateur général peut également adresser des rapports spéciaux à la Chambre des communes sur toute affaire d'une importance et d'une urgence telles qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation du rapport annuel³³⁶. Il peut également, à la demande du gouverneur en conseil, enquêter et dresser un rapport sur toute question relative aux affaires financières du Canada ou aux biens publics, ainsi que sur toute personne ou organisation qui a reçu ou qui sollicite l'aide financière du gouvernement du Canada³³⁷.

Le vérificateur général effectue trois différents types de vérification législative. Ce sont les principaux moyens dont il dispose pour amener le gouvernement à rendre compte de sa gestion. Il y a d'abord les vérifications comptables, qui permettent de répondre aux questions suivantes : le

gouvernement tient-il correctement des comptes et des registres, et l'information présentée dans les comptes financiers du gouvernement est-elle exacte? Il y a ensuite les examens spéciaux des sociétés d'État, une forme de vérification au terme de laquelle le vérificateur général donne son opinion sur la gestion de la société d'État dans son ensemble. Il y a enfin les vérifications de gestion, qui permettent de déterminer si les programmes gouvernementaux sont gérés avec un juste souci d'économie et d'efficacité, et dans le respect de l'environnement. Les vérifications de gestion ne remettent pas en question les mérites des politiques du gouvernement; elles examinent plutôt les pratiques de gestion, les contrôles et les systèmes d'information du gouvernement en fonction des politiques publiques en vigueur et des pratiques exemplaires³³⁸.

Le Bureau du vérificateur général effectue environ 30 vérifications de gestion par année dans des ministères et organismes fédéraux. La *Loi sur le vérificateur général* lui confère un vaste pouvoir discrétionnaire de décider des domaines de l'administration fédérale qu'il examinera. Le Bureau planifie son programme plusieurs années à l'avance. Pour ce faire, il effectue des analyses de risques approfondies, il établit les secteurs qui ont le plus d'importance et de pertinence pour le Parlement et il tient compte de questions pratiques telles que la disponibilité de ses ressources humaines et financières. Selon le Bureau du vérificateur général, il cible les secteurs qui présentent les risques les plus élevés pour les organisations du gouvernement fédéral – en d'autres mots, les secteurs qui pourraient coûter cher aux contribuables ou menacer la santé et la sécurité des Canadiens si quelque chose tournait mal. Le Bureau peut également examiner un domaine en particulier s'il suscite beaucoup d'intérêt chez les parlementaires et les Canadiens. Pour le vérificateur général, la sécurité nationale est l'un de ces domaines³³⁹. Le vérificateur général prêterait une attention particulière aux demandes de vérification provenant des comités parlementaires, mais la décision ultime lui revient³⁴⁰.

Certains sujets ne relèvent pas du mandat du Bureau, entre autres, les décisions politiques, qui sont la prérogative du Parlement et du gouvernement, et les secteurs qui relèvent exclusivement de la compétence des provinces ou des municipalités³⁴¹.

Le vérificateur général a de larges pouvoirs d'accès à l'information. Conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et sous réserve des dispositions d'une autre loi fédérale qui se réfèrent expressément à la disposition qui lui accorde ces larges pouvoirs d'accès à l'information et qui, en quelque sorte, la contredit, il a le droit, à tout moment convenable, de prendre connaissance de toute l'information se rapportant à l'exercice de ses fonctions et il peut exiger

que les fonctionnaires fédéraux lui fournissent toute l'information qu'il estime nécessaire à cette fin.

Le vérificateur général peut interroger sous serment toute personne au sujet d'un compte soumis à sa vérification et, à cette fin, il peut exercer tous les pouvoirs conférés aux commissaires en vertu de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*³⁴².

Les vérifications de gestion ont une très grande portée et peuvent prendre jusqu'à 18 mois. Elles comportent trois étapes, soit la planification, l'examen et le rapport. À cette dernière étape, le ministère ou l'organisme concerné a la possibilité de corriger les faits et de présenter ses observations avant que le rapport soit présenté à la Chambre des communes³⁴³.

Le vérificateur général avise le président de la Chambre de son intention de déposer un rapport devant le Parlement au moins 30 jours avant la date du dépôt, et lui fournit un bref résumé de chaque sujet de vérification. Il avise en même temps les députés et les sénateurs. Environ une semaine avant le dépôt du rapport, le vérificateur général offre une séance d'information aux ministres dont les organisations sont visées. Avant cette séance, le Bureau ne communique qu'avec les fonctionnaires en leur donnant la possibilité de vérifier les données factuelles, de fournir des compléments d'information et de répondre aux recommandations formulées³⁴⁴.

Tous les rapports du vérificateur général sont automatiquement transmis au Comité permanent des comptes publics pour examen³⁴⁵. Ce comité, et d'autres comités parlementaires, tiennent des audiences pour discuter des questions soulevées dans le rapport. Le Comité permanent des comptes publics peut ensuite déposer devant la Chambre des communes un rapport contenant les recommandations destinées au gouvernement. On s'attend à ce que celui-ci réponde au rapport dans les 150 jours qui suivent. Ces réponses sont approuvées par le Cabinet³⁴⁶.

NOTES

- ¹ Canada, Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, *Modèles d'examen des activités des forces policières au Canada* (document de référence), 10 décembre 2004, accessible à <http://www.commissionarar.ca>
- ² Note de service confidentielle numéro 10 adressée aux membres, citée dans Canada, *Rapport de la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada* (Ottawa, Information Canada, 1976), p. 44 (président : le juge René J. Marin) [Rapport de la commission Marin].
- ³ *Loi modifiant la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et d'autres lois en conséquence*, L.C. 1986, ch. 11.

- ⁴ Rapport de la commission Marin.
- ⁵ Canada, Commission d'enquête concernant certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *La liberté et la sécurité devant la loi*, deuxième rapport, vol. 2, (Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1981) (président : le juge David McDonald) [Rapport de la commission McDonald].
- ⁶ Rapport de la commission Marin, p. 78.
- ⁷ *Ibid.*, p. 113 et 115-118.
- ⁸ *Ibid.*, p. 113 et 114.
- ⁹ *Ibid.*, p. 113.
- ¹⁰ *Ibid.*
- ¹¹ *Ibid.*, p. 114.
- ¹² Projet de loi C-43, *Loi relative à la charge de l'ombudsman et à d'autres matières connexes*, L.C. 1977-78.
- ¹³ Rapport de la commission Marin, p. 113.
- ¹⁴ Rapport de la commission McDonald, vol. 2, p. 1041.
- ¹⁵ *Ibid.*, p. 1024.
- ¹⁶ *Ibid.*, p. 1042 [italiques dans l'original].
- ¹⁷ *Ibid.*, p. 1040 et 1041.
- ¹⁸ *Ibid.*, p. 1044.
- ¹⁹ *Ibid.*, p. 1036.
- ²⁰ *Ibid.*, p. 1021.
- ²¹ *Ibid.*, p. 1033.
- ²² Albert J. Reiss, Jr., *The Police and the Public* (New Haven, CT : Yale University Press, 1971), p. 194 et 195, tel que cité dans le rapport de la commission McDonald, vol. 2, p. 1033.
- ²³ Rapport de la commission McDonald, vol. 2, p. 1025 et 1026.
- ²⁴ *Ibid.*, p. 1036.
- ²⁵ *Le procureur général de l'Alberta c. Putnam*, [1981] 2 R.C.S. 267. Voir également Donald J. Sorochan, *The APEC Protest, the Rule of Law, and Civilian Oversight of Canada's National Police Force*, dans W. Wesley Pue, éd., *Pepper in Our Eyes: The APEC Affair* (Vancouver, UBC Press, 2000), p. 67 [Sorochan].
- ²⁶ Sorochan, p. 70.
- ²⁷ *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1985, ch. R-10, par. 45.42(2) et 45.42(3) [*Loi sur la GRC*].
- ²⁸ *Ibid.*, par. 45.35(1).
- ²⁹ *Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada) (Re)(C.A.)*, [1994] 3 C. F. 562, p. 586 et 587.
- ³⁰ *Loi modifiant la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et d'autres lois en conséquence*, L.C. 1986, ch. 11.
- ³¹ Le chapitre 11 des L.C. 1986, à l'exception de la partie VII, a été proclamé en vigueur le 30 juin 1988 par le TR/88-103; la partie VII a été proclamée en vigueur le 30 septembre 1988 par le TR/88-214. Voir l'arrêt *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (Can.) (Re)*, [1991] 1 C.F. 529.
- ³² Commission des plaintes du public contre la GRC, communiqué « Nouveau nom anglais pour la Commission des plaintes du public contre la GRC » (5 janvier 2001), accessible à http://www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/NewsRoom/index_fr.aspx?articleid=258 (consulté le 23 août 2006).
- ³³ *Loi sur la GRC*, par. 45.29(4). En plus du président et du vice-président, la CPP peut être composée d'un représentant de chacune des provinces qui signent des ententes de services avec la GRC (après consultation de la province concernée), d'au plus trois autres membres, plus les membres suppléants (par. 45.29(1) et 45.29(2) de la *Loi sur la GRC*).

- ³⁴ Paul Ceyskens, *Legal Aspects of Policing*, vol. 2 (Salt Spring Island, C.-B., Earls Court Legal Press, 2002), p. 7-13 [Ceyskens].
- ³⁵ Canada, Commission des plaintes du public contre la GRC, Rapport annuel 2005-2006 (Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2006), p. 3, accessible à http://www.cpc-cpp.gc.ca/app/DocRepository/1/AR0506_f.pdf (consulté le 24 octobre 2006); Canada, Commission des plaintes du public contre la GRC, *Rapport ministériel sur le rendement 2004-2005*, http://www.cpc-cpp.gc.ca/app/DocRepository/1/PDF/dpr0405_f.pdf (consulté le 24 octobre 2006).
- ³⁶ *Loi sur la GRC*, art. 45.35.
- ³⁷ Canada, Commission des plaintes du public contre la GRC, Rapport annuel 2004-2005 (Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2005), p. 12, accessible à http://www.cpc-cpp.gc.ca/app/DocRepository/1/AR0506_f.pdf (consulté le 24 octobre 2006); Rapport annuel 2005-2006 de la CPP, p. 10.
- ³⁸ *Loi sur la GRC*, art. 45.37.
- ³⁹ Rapport annuel 2004-2005 de la CPP, p. 15.
- ⁴⁰ *Loi sur la GRC*, par. 45.35(2) et 43.35(3).
- ⁴¹ Garry Loepky, alors sous-commissaire de la GRC, a déclaré lorsqu'il témoignait devant la Commission que [TRADUCTION] « [l']enquête est menée par la GRC qui présente les résultats au plaignant ainsi qu'à la Commission ». Témoignage Loepky, Commission Arar, audience publique dans le cadre de l'enquête sur les faits (6 juillet 2004), p. 1489. Toutefois, cela n'arrive que si la plainte a été déposée en premier lieu auprès de la CPP. Voir également Ceyskens, p. 7-46 : [TRADUCTION] « La loi ne requiert pas que la Commission exerce un suivi sur une plainte ni même qu'elle en soit avisée. »
- ⁴² *Loi sur la GRC*, art. 45.47.
- ⁴³ *Ibid.*, art. 45.36.
- ⁴⁴ Rapport annuel 2004-2005 de la CPP, p. 30; rapport annuel 2005-2006, p. 10.
- ⁴⁵ *Loi sur la GRC*, par. 45.36(5) et 45.36(6).
- ⁴⁶ *Ibid.*, art. 45.41.
- ⁴⁷ *Ibid.*, par. 45.42(3).
- ⁴⁸ Rapport annuel 2005-2006 de la CPP, p. 13.
- ⁴⁹ *Loi sur la GRC*, par. 45.43(1).
- ⁵⁰ *Ibid.*, par. 45.43(2).
- ⁵¹ « Communiqués », Commission des plaintes du public contre la GRC, accessible à http://www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/NewsRoom/index_f.aspx?articleid=48 (consulté le 23 août 2006).
- ⁵² Rapport intérimaire de la Commission – *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* – Partie VII paragraphe 45.45(14) [2003], Commission des plaintes du public contre la GRC, accessible à http://www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/Reppub/index_f.aspx?articleid=58 (consulté le 23 août 2006); W. Wesley Pue, *Pepper in Our Eyes: The APEC Affair* (Vancouver, UBC Press, 2000).
- ⁵³ Commission des plaintes du public contre la GRC, communiqué « Audience publique de la Commission des plaintes du public contre la GRC concernant les incidents survenus au cours du Forum de l'APEC » (20 février 1998), accessible à http://www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/Archive/index_f.aspx?articleid=266 (consulté le 24 août 2006).
- ⁵⁴ Commission des plaintes du public contre la GRC, communiqué « La Commission des plaintes du public contre la GRC déposera une plainte concernant la conduite de la GRC quant à l'expulsion et la détention de M. Maher Arar » (23 octobre 2003), accessible à http://www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/Archive/index_f.aspx?Articleid=463 (consulté le 28 juillet 2006).

- ⁵⁵ Canada, Commission des plaintes du public contre la GRC, *Rapport final de la présidente en vertu du paragraphe 45.46(3) de la Loi sur la GRC à la suite d'une enquête dans l'intérêt public menée aux termes du paragraphe 45.43(1) de la Loi sur la GRC relativement aux événements du 2 au 4 mai 1997 dans les communautés de Saint-Sauveur et Saint-Simon, Nouveau-Brunswick* (22 mars 2001), accessible à http://www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/Reppub/index_f.aspx?ArticleID=343 (consulté le 28 juillet 2006).
- ⁵⁶ Commission des plaintes du public contre la GRC, communiqué « Semaine de la santé mentale : les policiers doivent disposer d'une formation approfondie » (4 mai 2004), accessible à http://www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/Archive/index_f.aspx?Articleid=500 (consulté le 28 juillet 2006).
- ⁵⁷ Commission des plaintes du public contre la GRC, communiqué « La Commission des plaintes du public contre la GRC mènera une enquête dans l'intérêt du public concernant des allégations visant le Centre de formation pour jeunes de Kingsclear au Nouveau-Brunswick » (27 mai 2004), accessible à http://www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/Archive/index_f.aspx?ArticleID=5i5 (consulté le 23 août 2006).
- ⁵⁸ Rapport annuel 2004-2005 de la CPP.
- ⁵⁹ *Loi sur la GRC*, par. 45.46(2).
- ⁶⁰ Les seules informations pouvant être refusées au Comité sont les renseignements confidentiels du Cabinet : *Loi sur le SCRS*, L.C. 1984, ch. 21, par. 39(3).
- ⁶¹ *Loi sur le SCRS*, art. 38.
- ⁶² *Ibid.*, par. 6(2).
- ⁶³ *Loi sur la GRC*, al. 45.41(2)b).
- ⁶⁴ Rapport annuel 2004-2005 de la CPP, p. 35.
- ⁶⁵ *Ibid.*, p. 35-37.
- ⁶⁶ *Loi sur la GRC*, par. 45.45(4).
- ⁶⁷ *Ibid.*, par. 45.45(11).
- ⁶⁸ Shirley Heafey, « La surveillance civile dans une société en plein changement » (allocution prononcée devant l'Institut canadien d'administration de la justice, 26 mars 2002), p. 4, accessible à http://www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/NewsRoom/index_f.aspx?articleid=274 (consulté le 26 juillet 2006).
- ⁶⁹ *Ibid.*, p. 4 et 5. Voir aussi l'arrêt *Canada (Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada) c. Canada (Procureur général)*, 2005 C.A.F. 213.
- ⁷⁰ *Loi sur la GRC*, art. 45.34.
- ⁷¹ *Les poursuites policières et la sécurité du public*, 1999, Commission des plaintes du public contre la GRC, accessible à http://www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/Reppub/index_f.aspx?articleid=94 (consulté le 27 juillet 2006).
- ⁷² Sauf indications contraires, l'information énoncée dans le présent point a été obtenue lors de réunions ou de communications entre la Commission Arar, la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire (CPPM) et le grand prévôt des Forces canadiennes. Je n'examine pas dans le présent chapitre le rôle de l'ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes. Son mandat est très limité, dans le sens qu'il ne peut examiner les questions qui peuvent l'être par d'autres mécanismes d'examen comme le CSARS, la CPPM et le commissaire du CST. Ainsi, l'ombudsman n'examinera probablement pas les activités de responsables canadiens relatives à la sécurité nationale. Il pourrait examiner de telles activités, mais seulement dans le cas où, en raison de circonstances extraordinaires, il serait justifié d'enquêter sur une question qui relève, par ailleurs, de la compétence du CSARS ou de la CPPM.

- 73 Le *Code de discipline militaire* est dans la partie III de la *Loi sur la défense nationale*. Voir aussi *Code criminel*, al. 2g)(i) (définition d'« agent de la paix »); *Loi sur la défense nationale*, art. 156.
- 74 *Code criminel*, al. 2g)(i) (définition d'« agent de la paix »); *R. c. Nolan*, [1987] 1 R.C.S. 1212; *R. c. Haynes*, [1994] N.S.J. N° 152 (N.S.C.A.).
- 75 Conformément à l'art. 250.17 de la *Loi sur la défense nationale*, le président de la CPPM présente chaque année au ministre le rapport d'activités de la Commission pour l'année civile précédente ainsi que ses recommandations, le cas échéant. Le ministre, à son tour, fait déposer copie du rapport devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance suivant sa réception.
- 76 « *Le premier examen indépendant par le très honorable Antonio Lamer C.P., C.C., C.D., des dispositions et de l'application du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et d'autres lois en conséquence, conformément à l'article 96 des Lois du Canada (1988), ch. 35 présenté au ministre de la Défense nationale le 3 septembre 2003*, p. 79 et 80, Comité des griefs des Forces canadiennes, accessible à http://www.cfgb-cgfc.gc.ca/pdf/LamerReport_f.pdf (consulté le 23 août 2006) [Examen Lamer]. Voir aussi « *Actualiser les mécanismes de surveillance civile de la police militaire du Canada : Obtenir des résultats pour les Canadiens* », rapport spécial, décembre 2005, p. 3-5, Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, accessible à http://www.mppc-cppm.gc.ca/300/301_f.aspx (mis à jour en décembre 2005 – consulté le 22 août 2006) (président intérimaire : Henry Kostuck) [Kostuck].
- 77 *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, ch. N-5, avec modifications.
- 78 Pour une vue d'ensemble, voir Canada, Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, « Une crise sur la voie de la confiance », un mémoire pour le Comité permanent de la défense nationale au sujet du projet de loi C-7, *Loi modifiant la Loi sur la défense nationale*, 31 mai 2006, p. 3-7.
- 79 Le grand prévôt est chef de la Police militaire canadienne et officier commandant du Service national des enquêtes des Forces canadiennes (SNE).
- 80 Entre la date de sa création en décembre 1999, jusqu'à environ octobre 2004, la CPPM a reçu 266 plaintes pour inconduite et six plaintes pour ingérence. Durant la même période, elle a donné suite à 27 demandes d'examen et mené huit enquêtes dans l'intérêt public.
- 81 *Loi sur la défense nationale*, art. 250.18.
- 82 *Règlement sur les plaintes portant sur la conduite des policiers militaires*, app. 7.2, vol. IV, *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes*, approuvé par le C.P. 1999–2065 du 18 novembre 1999, art. 2.
- 83 Cette fonction peut être déléguée au grand prévôt adjoint.
- 84 *Loi sur la défense nationale*, art. 250.21 et 250.26. Dans le cas où la plainte met en cause le grand prévôt, son traitement incombe au chef d'état-major de la défense qui, à cet effet, exerce les pouvoirs et fonctions du grand prévôt. En pratique, ces fonctions sont déléguées aux adjoints du grand prévôt. Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, mémoire concernant l'examen indépendant du projet de loi C-25 (*Loi modifiant la Loi sur la défense nationale*) présenté au très honorable Antonio Lamer, 9 avril 2003, p. 7 et 8.
- 85 Réunion avec la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, 8 septembre 2004.
- 86 Examen Lamer, p. 75-77 et recommandation 60. Voir aussi Kostuck (voir la note 76 dans les deux cas).
- 87 Canada, projet de loi C-7, *Loi modifiant la Loi sur la défense nationale*, 1^{re} session, 39^e législature, (première lecture, 27 avril 2006).
- 88 *Loi sur la défense nationale*, al. 250.21b) et art. 250.22.

- ⁸⁹ *Ibid.*, art. 250.3.
- ⁹⁰ *Ibid.*, art. 250.28.
- ⁹¹ *Ibid.*, art. 250.29.
- ⁹² *Ibid.*, par. 250.31(1).
- ⁹³ *Ibid.*, par. 250.31(2).
- ⁹⁴ *Ibid.*, art. 250.38 et 250.4.
- ⁹⁵ *Ibid.*, art. 250.32.
- ⁹⁶ *Ibid.*, art. 250.51.
- ⁹⁷ *Ibid.*, art. 250.53.
- ⁹⁸ *Ibid.*, art. 250.34.
- ⁹⁹ *Ibid.*, art. 250.38 et 250.41. Lors d'une audience publique, la CPPM ne peut recevoir des éléments de preuve ou autres renseignements non recevables devant un tribunal du fait qu'ils sont protégés par le droit de la preuve; les réponses ou déclarations faites devant une commission d'enquête ou dans le cadre d'une enquête sommaire; les réponses ou déclarations d'un témoin faites au cours de toute audience tenue en vertu de la section 3, partie IV de la Loi pour enquêter sur une autre plainte qui peuvent l'incriminer ou l'exposer à des poursuites ou à une peine; les réponses ou déclarations faites devant un tribunal; et les réponses ou déclarations faites dans le cadre d'une tentative de règlement à l'amiable en vertu du par. 250.27(1).
- ¹⁰⁰ *Loi sur la défense nationale*, art. 250.42.
- ¹⁰¹ *Ibid.*, art. 250.44.
- ¹⁰² *Ibid.*, art. 250.45.
- ¹⁰³ Arthur Maloney, *The Metropolitan Toronto Review of Citizen-Police Complaint Procedure: Report to the Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police* (non publié, mais archivé à la bibliothèque du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile) [Rapport Maloney].
- ¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 211-213.
- ¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 217 et 223.
- ¹⁰⁶ Ontario, *The Royal Commission into Metropolitan Toronto Police Practices* (Toronto, 1976) [commissaire : le juge Donald R. Morand].
- ¹⁰⁷ Metropolitan Toronto, Task Force on Human Relations, *Now Is Not Too Late* (Toronto, Municipality of Metropolitan Toronto, 1977) [président : Walter Pitman].
- ¹⁰⁸ Cardinal Gerald Emmett Carter, *Report to the Civic Authorities of Metropolitan Toronto and Its Citizens* (Toronto, Municipality of Metropolitan Toronto, 1979).
- ¹⁰⁹ Clare E. Lewis, Sidney B. Linden et Judith Keene, « Public Complaints Against Police in Metropolitan Toronto – The History and Operation of the Office of the Public Complaints Commissioner », 1986, 29 *Criminal Law Quarterly* 115, p. 119.
- ¹¹⁰ *An Act for the establishment and conduct of a Project in The Municipality of Metropolitan Toronto to improve methods of processing Complaints by members of the Public against Police Officers on the Metropolitan Police Force*, L.O. 1981, ch. 43.
- ¹¹¹ *Ibid.*, par. 14(3).
- ¹¹² *Ibid.*, par. 15(2).
- ¹¹³ *Ibid.*, par. 19(1).
- ¹¹⁴ *Ibid.*, par. 19(14).
- ¹¹⁵ *An Act to revise the Metropolitan Police Force Complaints Project Act, 1981*, L.O. 1984, ch. 63.
- ¹¹⁶ *Loi portant révision de la Loi sur la police et modifiant des lois relatives aux services policiers*, L.O. 1990, ch. 10.
- ¹¹⁷ *Ibid.*, art. 78 et par. 91(2).
- ¹¹⁸ *Ibid.*, art. 74.

- 119 *Ibid.*, par. 93(2).
- 120 *Ibid.*, par. 97(1).
- 121 *An Act for the establishment and conduct of a Project in The Municipality of Metropolitan Toronto to improve methods of processing complaints by members of the Public against Police Officers on the Metropolitan Police Force*, L.O., 1981, ch. 43, par. 19(12).
- 122 *Loi portant révision de la Loi sur la police et modifiant des lois relatives aux services policiers*, par. 97(1).
- 123 Roderick M. McLeod, *A Report and Recommendations on Amendments to Police Services Act Respecting Civilian Oversight of Police* (Toronto, Miller Thomson, 1996). Voir l'analyse générale de Dianne L. Martin dans « Legal Sites of Executive-Police Relations : Core Principles in a Canadian Context », document présenté au cours du Ipperwash Inquiry/Osgoode Hall Law School Symposium, le 29 juin 2004), p. 20 et suiv., accessible à http://www.ipperwashinquiry.ca/policy_part/meetings/pdf/Martin.pdf#search=%22%22legal%20sites%20of%20executive-police%20relations%22%20%2B%20dianne%201.%20martin%22%22
- 124 *Loi portant révision de la Loi sur la police et modifiant des lois relatives aux services policiers*, art. 35 (qui a créé le par. 57(1) de la *Loi sur les services policiers*).
- 125 *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990, ch. P.15, par. 56(1).
- 126 *Ibid.*, art. 22 et al. 25(1a).
- 127 *Ibid.*, art. 70; Ontario, *Consultation Report of the Honourable George W. Adams, Q.C. to the Attorney General and Solicitor General Concerning Police Cooperation with the Special Investigations Unit* (1998), Unité des enquêtes spéciales, accessible à <http://www.siu.on.ca/adams.asp> (consulté le 6 juillet 2006) [rapport Adams 1998]; l'honorable George W. Adams, « Rapport d'étude sur les réformes de l'Unité des enquêtes spéciales rédigé à l'intention du procureur général de l'Ontario » (Toronto, 2003), accessible à <http://www.attorneygeneral.jus.on.ca/french/about/pubs/adams> (consulté le 6 juillet 2006) [rapport d'étude Adams 2003].
- 128 Murray W. Chitra, président de la Commission civile des services policiers de l'Ontario, *Policing in Canada: Structure and Accountability Mechanisms* (document de discussion déposé dans le cadre de la Policing and Police Commissions in Multi-Ethnic Societies Round Table, Colombo, Sri Lanka, 21 février 2003), p. 12.
- 129 *Loi sur les services policiers*, par. 59(3) et 59(4).
- 130 *Ibid.*, par. 59(6).
- 131 *Ibid.*, par. 61(2).
- 132 *Ibid.*, par. 61(7).
- 133 L'honorable Patrick J. LeSage, *Rapport sur le système ontarien de traitement des plaintes concernant la police* (2005), p. 31 et 32, ministère du Procureur général de l'Ontario, accessible à <http://www.attorneygeneral.jus.on.ca/french/about/pubs/LeSage/en-fullreport.pdf> (consulté le 13 juillet 2006) [LeSage].
- 134 *Loi sur les services policiers*, par. 64(2) et 64(3).
- 135 *Ibid.*, par. 64(6).
- 136 *Ibid.*, par. 64(11)-64(15). Un tel règlement n'est possible que si le policier y consent. À défaut d'un tel consentement, on doit tenir une audience.
- 137 *Loi sur les services policiers*, par. 64(10) et 68(1).
- 138 *Ibid.*, par. 71(1).
- 139 Commission civile des services policiers de l'Ontario, Rapport annuel 2004, p. 6, accessible à <http://occps.ca/englishwebsite/aboutoccps/annualreport2004.pdf> (consulté le 24 octobre 2006).
- 140 *Ibid.*, p. 8.
- 141 *Ibid.*, p. 43 et 51.

- 142 Auparavant le ministère du Solliciteur général.
- 143 LeSage, p. 91.
- 144 Ontario, Unité des enquêtes spéciales, Rapport annuel 2002-2003 (Toronto, Unité des enquêtes spéciales, 2003), p. 1, accessible à http://www.siu.on.ca/siu_images/SIU%202003Report%20french.pdf (consulté le 12 juillet 2006).
- 145 *Loi sur les services policiers*, art. 113. Voir également rapport Adams 1998 (voir note 127).
- 146 *Loi sur les services policiers*, par. 113(3).
- 147 *Loi portant révision de la Loi sur la police et modifiant des lois relatives aux services policiers*, art. 113.
- 148 Rapport Adams 1998.
- 149 Rapport d'étude Adams 2003, p. 10 (voir note 127).
- 150 C'est en septembre 1992, après que Stephen Lewis eut remis un rapport sur la police et les relations interraciales à Toronto, que l'UES a commencé à rendre des comptes au procureur général plutôt qu'au solliciteur général. Voir rapport Adams 1998, p. 10.
- 151 Ontario, Unité des enquêtes spéciales, Rapport annuel 2004-2005 (Toronto, Unité des enquêtes spéciales, 2005), p. 17, accessible à http://www.siu.on.ca/siu_images/SIU%20Fre%20Final%20Web.pdf
- 152 *Loi sur l'organisation policière et modifiant la Loi de police et diverses dispositions législatives*, L.Q. 1988, ch. 75.
- 153 *Loi sur la police* [Québec], L.Q. 2000, ch. 12.
- 154 *Ibid.*, art. 171.
- 155 Québec, Commissaire à la déontologie policière, Rapport Annuel 2000-2001 (Québec, Publications du Québec, 2001), p. 12.
- 156 *Loi sur la police* [Québec], art. 174 et 189. Voir aussi Ceyskens, p. 7-67 (voir note 35).
- 157 *Loi sur la police* [Québec], art. 148.
- 158 *Ibid.*, art. 147. Voir aussi Ceyskens, p. 7-59.
- 159 *Loi sur la police* [Québec], art. 162 et 163.
- 160 Association canadienne de surveillance civile du maintien de l'ordre (ACSCMO), Recueil des organismes de surveillance civile, Hyacinthe Miller, éd., (ACSCMO, 2006). p. 38, accessible à www.cacole.ca/Resource%20Library/Compendium/2006%20French%20Compendium.pdf (consulté le 24 octobre 2006) [Recueil ACSCMO].
- 161 Décret 920-90, 27 juin 1990, *Gazette officielle du Québec*, 1990, Partie 2, 122^e année, n^o 28, p. 2532, art. 12.
- 162 Paul Monty, alors commissaire à la déontologie policière (Québec), notes d'allocation (janvier 2004), p. 2 et 3 (non publié, dans le dossier de l'auteur).
- 163 Recueil ACSCMO, p. 38.
- 164 *Loi sur la police* [Québec], art. 234.
- 165 *Ibid.*, art. 129 et 198; Ceyskens, p. 7-15.
- 166 *Loi sur la police* [Québec], art. 130 et 199; Ceyskens, p. 7-17.
- 167 *Loi sur l'organisation policière et modifiant la Loi de police et diverses dispositions législatives*, L.Q. 1988, ch. 75, art. 101.
- 168 *Loi modifiant la Loi sur l'organisation policière et la Loi de police en matière de déontologie policière*, L.Q. 1997, ch. 52, art. 36.
- 169 *Loi sur la police* [Québec], art. 145; voir aussi Ceyskens, p. 7-48.
- 170 *Loi sur la police* [Québec], art. 143.
- 171 *Ibid.*, art. 166; Ceyskens, p. 7-23.
- 172 *Loi sur la police* [Québec], art. 260.
- 173 Voir note 161; art. 12.

- 174 Conversation avec Paul Monty, alors commissaire à la déontologie policière du Québec, 7 juin 2004.
- 175 *Loi sur la police* [Québec], art. 143; Ceyssens, p. 7-28.
- 176 *Code de déontologie des policiers du Québec* (voir note 161), par. 5(2), 6(1), 8(2) et 11(1).
- 177 *Modèles d'examen des activités des forces policières au Canada* (voir note 1).
- 178 Courriel de Cynthia Dyck à la Commission, Office of the Police Complaint Commissioner, Colombie-Britannique, 12 août 2004 [correspondance Dyck]; voir aussi Office of the Police Complaint Commissioner, Colombie-Britannique, rapport annuel de 1998, accessible à <http://www.opcc.bc.ca> (consulté le 24 octobre 2006).
- 179 Commission of Inquiry into Policing in British Columbia, *Closing the Gap: Policing and the Community* (Vancouver, C.-B., Commission of Inquiry into Policing in British Columbia, 1994) (commissaire : le juge Wallace T. Oppal), accessible à <http://www.pssg.gov.bc.ca/publications/oppal/ClosingTheGap.pdf> (consulté le 12 août 2004).
- 180 *Ibid.*, p. 19.
- 181 Recueil ACSCMO, p. 5 (voir note 160).
- 182 *Ibid.*, p. 6.
- 183 *Police Act*, (C.-B.), R.S.B.C. 1996, ch. 367 (mod.), par. 47(1) et (2).
- 184 Philip C. Stenning, *Review of Part 9 (Complaint Procedure) of the British Columbia Police Act, as Amended by Section 36 of S.B.C. 1997, c. 37*, (11 août 1998), p. 19 (non publié, archivé au Office of the British Columbia Police Complaint Commissioner).
- 185 *Police Act*, (C.-B.), art. 56.
- 186 *Ibid.*, par. 56.1(1). Voir aussi correspondance Dyck (voir note 178).
- 187 *Police Act*, (C.-B.), al. 59.1(2)a).
- 188 *Ibid.*, art. 60 et al. 60.1(2)a).
- 189 *Ibid.*, par. 60(4).
- 190 Recueil ACSCMO, p. 4.
- 191 *Police Act*, (C.-B.), par. 62(1).
- 192 [1959] R.C.S. 121.
- 193 *Proulx c. Québec*, [2001] 3 R.C.S. 9.
- 194 *Succession Odbavji c. Woodhouse*, [2003] 3 R.C.S. 263.
- 195 Rapport de la commission McDonald, vol. 2, p. 1100.
- 196 *R. c. Barnes* [1991] 1 R.C.S. 449.
- 197 *R. c. Mack* [1988] 2 R.C.S. 903.
- 198 Sauf indications contraires, les informations dans le présent point ont été obtenues lors de réunions et de discussions entre les avocats de la Commission chargés de l'examen de la politique et le CSARS.
- 199 *Loi sur le SCRS*, par. 34(1).
- 200 Pour être en mesure d'exercer leurs fonctions, certains membres du CSARS ont dû être nommés membres du Conseil privé.
- 201 Certains membres du CSARS n'ont aucune affiliation politique. La représentation des partis ayant considérablement varié comme, par exemple, à la suite de l'élection générale en 1993, il a été impossible de faire en sorte que le CSARS continue à se modeler sur le Parlement. Le CSARS ne compte pas de membre affilié au Bloc québécois (le chef de ce parti à la Chambre a cependant été consulté sur la nomination de membres provenant de la province de Québec). De plus, le Parti réformiste, qui est devenu l'Alliance canadienne, n'a eu de représentant au CSARS que six ans après avoir été reconnu officiellement comme parti à la Chambre. Le CSARS a toujours compté un membre affilié au Nouveau Parti démocratique.
- 202 *Loi sur le SCRS*, par. 34(2) et (3).
- 203 *Ibid.*, art. 37.

- 204 *Ibid.*, art. 38.
- 205 *Ibid.*, al. 38a).
- 206 *Ibid.*, art. 40.
- 207 *Ibid.*
- 208 *Ibid.*, art. 54.
- 209 *Ibid.*, al. 41(1)a).
- 210 *Ibid.*, par. 42(3).
- 211 *Ibid.*, al. 38c). Avant que la *Loi sur le SCRS* ne soit modifiée en 2001, le CSARS menait aussi des enquêtes et tenait des audiences, sous le régime des art. 39 et 81 de la *Loi sur l'immigration*, relativement aux recommandations visant à expulser les personnes censées représenter un risque envers la sécurité ou qui, reconnues coupables d'une infraction criminelle grave, étaient censées être impliquées dans le crime organisé.
- 212 Rencontre les 21 et 22 juin 2004, entre des représentants du CSARS et des responsables de la Commission Arar : le 21, différents sujets ont été abordés [sujets de discussion] et, le 22, il a été question de l'examen de la politique.
- 213 *Ibid.*
- 214 Études (mises à jour 13 janvier 2004), Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, accessible à http://www.sirc-csars.gc.ca/reviews_f.html (consulté le 23 août 2006).
- 215 Canada, Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, Rapport annuel du CSARS 2004-2005 (Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2005), p. 12. Les rapports annuels du CSARS sont accessibles à http://www.sirc-csars.gc.ca/reports_f.html (consulté le 21 février 2006).
- 216 Cette enquête a eu lieu en 2003-2004. On trouve les détails à Canada, Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, Rapport du CSARS 2003-2004 (Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2004), p. 14-16.
- 217 Rapport annuel du CSARS 2004-2005, p. 4-39.
- 218 Pour un aperçu général du CARC, voir [P] témoignage Hooper, enquête sur les faits, Commission Arar, (22 juin 2004), p. 460-475.
- 219 Canada, Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, Rapport du CSARS 1999-2000 (Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 2000), p. 13.
- 220 Canada, Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, Rapport du CSARS 2002-2003 (Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2003), p. 16.
- 221 Canada, Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, Rapport du CSARS 2001-2002 (Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2002), p. 12.
- 222 Canada, Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, Rapport annuel du CSARS 1998-1999 (Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1999), p. 35.
- 223 Rapport du CSARS 2002-2003, p. 17.
- 224 Canada, Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, Rapport annuel du CSARS 1997-1998 (Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1998), p. 56.
- 225 Rapport annuel du CSARS 2001-2002, p. 15.
- 226 Canada, Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, Rapport du CSARS 2000-2001 (Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2001), p. 28.
- 227 *Ibid.*, p. 29.
- 228 Rapport du CSARS 2002-2003, p. 23.
- 229 Rapport du CSARS 2001-2002, p. 17.
- 230 Rapport annuel du CSARS 1997-1998, p. 24.
- 231 Rapport annuel du CSARS 2004-2005, p. 35.
- 232 Rapport du CSARS 2001-2002, p. 50 et 51.
- 233 *Ibid.*, p. 22.

- 234 Rapport annuel du CSARS 1998-1999, p. 40.
- 235 *Loi sur le SCRS*, al. 38c).
- 236 *Ibid.*, art. 41.
- 237 Canada, *Règles de procédure du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité à l'égard des fonctions exercées en vertu de l'alinéa 38c) de la Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité*, mars 1985, par. 46(2), accessible à http://www.sirc-csars.gc.ca/complaints_rules_f.html (consulté le 14 juillet 2006) [Règles de procédure du CSARS].
- 238 *Loi sur le SCRS*, art. 46.
- 239 *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6, par. 45(6).
- 240 *Loi sur le SCRS*, art. 50.
- 241 *Ibid.*, par. 48(2).
- 242 Règles de procédure du CSARS, par. 46(2).
- 243 *Ibid.*, par. 48(2) et (3).
- 244 Murray Rankin, *The Security Intelligence Review Committee : Reconciling National Security with Procedural Fairness*, 3 C.J.A.L.P. 173, p. 184.
- 245 Règles de procédure du CSARS, par. 48(4) et (5).
- 246 *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Chiarelli*, [1992] 1 R.C.S. 711. Dans cette affaire, la Cour siégeait en révision de la décision d'expulser un résident permanent au motif qu'il aurait eu des liens avec le crime organisé. Le raisonnement de la Cour est pertinent ici, même si aucune information liée à la sécurité nationale n'était en cause dans cette affaire.
- 247 *Loi sur le SCRS*, art. 39. En fait, il y a deux exceptions. Le CSARS, tout comme l'inspecteur général, n'a pas accès aux documents confidentiels du Cabinet ni aux communications entre le Cabinet et le SCRS. De plus, en 1988, le CSARS a conclu avec le SCRS un protocole limitant potentiellement l'accès du CSARS aux documents du SCRS qui contiennent de l'information fournie par des tiers (gouvernements ou organismes étrangers), si ces derniers n'ont pas consenti à la divulgation de l'information. Le SCRS s'engage toutefois à [TRADUCTION] « faire de son mieux pour obtenir des tiers concernés l'autorisation de divulguer l'information, lorsque le CSARS lui en fait la demande » : note de service du président du CSARS au directeur du SCRS, 25 mai 1988, avec une annexe portant la même date. Au milieu des années 90, le CSARS s'est plaint publiquement quand le SCRS a renvoyé à l'expéditeur un document qu'il lui avait pourtant demandé plus tôt : Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, Rapport annuel 1995-1996 (Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1995), p. 5 et 6.
- 248 *O'Connor Commission – Questions and Answers* (Réponses du CSARS aux questions posées le 15 août 2005 par les représentants de la Commission Arar chargés de l'examen de la politique).
- 249 *Loi sur le SCRS*, art. 53.
- 250 *Ibid.*, art. 54.
- 251 *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385.
- 252 *Loi sur le SCRS*, par. 52(2).
- 253 Sauf indications contraires, les informations dont il est question dans le présent point ont été obtenues lors de réunions et de communications entre les avocats de l'examen de la politique et l'inspecteur général du SCRS.
- 254 *Loi sur le SCRS*, art. 30.
- 255 *Pour la sécurité du Canada*, inspecteur général du Service canadien du renseignement de sécurité, Sécurité publique et Protection civile Canada, accessible à www.psepc-sppcc.gc.ca/abt/wwwa/igcsis/igcsis-fr.asp (consulté le 23 août 2006).

- 256 Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, novembre 1996 (Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1996), ch. 27, *La communauté canadienne du renseignement – Le contrôle et la responsabilisation*, par. 27-93, accessible à http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/96menu_f.html (consulté le 23 août 2006) [Rapport du vérificateur général du Canada, 1996].
- 257 *Pour la sécurité du Canada*, inspecteur général du Service canadien du renseignement de sécurité (page Internet). Voir aussi *Loi sur le SCRS*, art. 30, 33 et 40.
- 258 Durant les interviews, l'IG a qualifié ce processus de « processus de validation ». Le rapport annuel du directeur du SCRS est examiné à la loupe, et les faits allégués à l'appui de chaque déclaration font littéralement l'objet d'une validation détaillée. L'IG vise à mener à bien ce processus de validation avant la fin de l'année civile durant laquelle le directeur remet son rapport au ministre, mais il est arrivé que le certificat ne soit remis que des années plus tard.
- 259 Voir *Pour la sécurité du Canada*, « Une perspective stratégique pour l'inspecteur général du Service canadien du renseignement de sécurité », Sécurité publique et Protection civile Canada, accessible à <http://www.psepc-sppcc.gc.ca/abt/www/igcsis/stratper-fr.asp> (consulté le 24 juillet 2006) [Une perspective stratégique].
- 260 *Loi sur le SCRS*, par. 33(3).
- 261 *Pour la sécurité du Canada*, Inspecteur général du Service canadien du renseignement de sécurité (page Internet).
- 262 Voir « Une perspective stratégique » (note 259).
- 263 À une occasion par exemple, le ministre a déjà demandé à l'IG d'enquêter puis de faire rapport sur la perte de documents classifiés par un employé du SCRS. Le ministre fait rarement de telles demandes. Aucune disposition législative ne confère expressément ce pouvoir au ministre, mais selon l'IG, il le possède implicitement étant donné l'esprit et la théorie qui sous-tendent le Bureau de l'IG.
- 264 *Pour la sécurité du Canada*, Certificat de l'inspecteur général du SCRS – 2001, 2002, 2003, Sécurité publique et Protection civile Canada, accessible à <http://www.psepc-sppcc.gc.ca/abt/www/igcsis/cert2001-fr.asp>, <http://www.psepc-sppcc.gc.ca/abt/www/igcsis/cert2002-fr.asp>, <http://www.psepc-sppcc.gc.ca/abt/www/igcsis/cert2003-fr.asp> (consulté le 24 août 2006).
- 265 *Loi sur le SCRS*, art. 12. L'IG examine la question de savoir si les principales normes juridiques et la politique concernant le ciblage ont été suivies. Il vérifie, entre autres, s'il y avait des « motifs raisonnables » pour justifier le ciblage et les techniques utilisées, si les activités particulières de la cible envisagée constituaient « des menaces envers la sécurité du Canada », si l'enquête avait été limitée à la « mesure strictement nécessaire », si l'étendue et le caractère intrusif de l'enquête étaient proportionnels à la gravité de la menace et si, lorsque le ciblage et l'enquête envisagés concernaient des activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation et d'un désaccord, ou des institutions ou des valeurs névralgiques, ces intérêts ont été correctement pris en compte et protégés.
- 266 *Loi sur le SCRS*, par. 31(2).
- 267 C.P. 1996-899, 19 juin 1996.
- 268 *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, ch. N-5 (et modifications).
- 269 *Ibid.*, par. 273.63(1).
- 270 *Ibid.*, par. 273.63(4) et (5).
- 271 *Ibid.*, par. 273.63(2).
- 272 *Ibid.*, par. 273.63(3).
- 273 Canada, Commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, Rapport annuel 2005-2006 (Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2006), p. 15 et 16, Bureau du commissaire du Centre de sécurité des télécommunications, accessible

- à http://csec-ccst.gc.ca/ann-rpt/2005-2006/ann-rpt_f.pdf (consulté le 11 août 2006) [Rapport annuel 2005-2006 du commissaire du CST].
- 274 « Fonction d'examen », Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, accessible à http://www.csec-ccst.gc.ca/functions/review_f.php (consulté le 11 août 2006).
- 275 *Loi sur la défense nationale*, art. 273.65.
- 276 *Ibid.*, al. 273.65(4)e) et par. 273.65(8).
- 277 Canada, Commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, Rapport annuel 2003–2004 (Ottawa, Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2004), p. 9 et 10 [Rapport annuel 2003-2004 du commissaire du CST].
- 278 Rapport annuel 2005-2006 du commissaire du CST, p. 10.
- 279 *Ibid.*, p. 12.
- 280 *Ibid.*, p. 17 et 18.
- 281 Le commissaire du CST est d'avis que rien dans la partie V.1 de la *Loi sur la défense nationale* ou dans la *Loi sur les enquêtes* ne l'empêche d'avoir accès aux documents confidentiels du Cabinet.
- 282 Rapport annuel 2005-2006 du commissaire du CST, p. 10.
- 283 « Traitement des plaintes », Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, accessible à http://www.csec-ccst.gc.ca/functions/complaints-proced_f.php (consulté le 23 août 2006).
- 284 Rapport annuel 2005-2006 du commissaire du CST, p. 14 et 15.
- 285 *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, ch. P-21, art. 2.
- 286 *Ibid.*, art. 12.
- 287 Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, *Vie privée : Rapport annuel au Parlement 2005-2006* (Ottawa, Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2006), BCVPC, accessible à http://www.privcom.gc.ca/information/ar/200506/200506_pa_f.pdf, p. 6 et 7 (consulté le 5 juillet 2006) [Rapport du commissaire à la vie privée 2005-2006].
- 288 *Loi sur la protection des renseignements personnels*, art. 19, 21, 22 et 23.
- 289 *Ibid.*, art. 34
- 290 *Ibid.*, par. 34(2).
- 291 Décret n° 13 sur les fichiers de renseignements personnels inconsultables (GRC), DORS/90-149.
- 292 Décret n° 14 sur les fichiers de renseignements personnels inconsultables (SCRS), DORS/92-688.
- 293 Décret n° 25 sur les fichiers de renseignements personnels inconsultables (GRC), DORS/93-272.
- 294 *Loi sur la protection des renseignements personnels*, art. 36. Comme le prévoit le par. 70(1), le commissaire à la protection de la vie privée n'a pas accès aux documents confidentiels du Cabinet.
- 295 *Loi sur la protection des renseignements personnels*, art. 36.
- 296 Rapport annuel 2005–2006, commissaire à la protection de la vie privée, p. 69 et 70.
- 297 *Vérification des pratiques de gestion des renseignements personnels de l'Agence des services frontaliers du Canada – Circulation transfrontalière des données*, rapport final (juin 2006), Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, accessible à http://www.privcom.gc.ca/information/pub/ar-vr/cbsa_060620_f.asp (consulté le 15 août 2006).
- 298 Pour tenir compte des questions liées au secret, le paragraphe 59(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prescrit que seuls certains cadres ou employés désignés peuvent

mener des enquêtes dans les dossiers relatifs à la sécurité nationale, la défense ou les affaires internationales.

- 299 *Loi sur la protection des renseignements personnels*, art. 40.
- 300 *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403.
- 301 *Loi sur l'accès à l'information*, art. 36.
- 302 *Ibid.*, art 69.1.
- 303 *Ibid.*, art. 62 et 64.
- 304 *Ibid.*, par. 59(2).
- 305 Commissariat à l'information du Canada, *Rapport annuel du Commissaire à l'information, 2005-2006* (Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2006), p. 27, accessible à http://www.infocom.gc.ca/reports/pdf/oic05_06F.PDF (consulté le 23 août 2006).
- 306 *Loi sur l'accès à l'information*, par. 37(1).
- 307 *Ibid.*, art. 38-40.
- 308 Donald J. Savoie, *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament* (Toronto, University of Toronto Press, 2003), p. 49-52.
- 309 Dans « Remarques faites au Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste* », le commissaire à l'information présente ses observations concernant les modifications apportées par la *Loi antiterroriste*, BCI, Ottawa 30 mai 2005, accessible à <http://www.infocom.gc.ca/speeches/speechview-f.asp?intspeechld=112> (consulté le 12 juillet 2006).
- 310 Reg Whitaker, « Access to Information and Research on Security and Intelligence: The Canadian Situation », dans Peter Hanks et John D. McCamus, éd., *National Security: Surveillance and Accountability in a Democratic Society* (Cowansville (Québec) : Les Éditions Yvon Blais, 1989), p. 183-196.
- 311 La *Loi* protège quiconque vit au Canada contre la discrimination exercée par les employeurs ou fournisseurs de services sous réglementation fédérale suivants : les ministères, les organismes et les sociétés d'État du gouvernement fédéral, les banques à charte, les compagnies aériennes, les télédiffuseurs et les radiodiffuseurs, les compagnies de télécommunications et de téléphone interprovinciales, les compagnies d'autobus et de chemins de fer assurant le transport entre les provinces, les Premières nations et d'autres industries sous réglementation fédérale, par exemple, certaines mines. Sur son site Internet, la Commission canadienne des droits de la personne affiche une liste des employeurs du secteur privé qui sont sous réglementation fédérale, accessible à http://www.chrc-ccdp.ca/discrimination/federally_regulated-fr.asp?pm=1 (consulté le 23 août 2006).
- 312 *Loi canadienne sur les droits de la personne*, art. 45.
- 313 *Ibid.*, al. 38c).
- 314 *Ibid.*, par. 45(4).
- 315 *Ibid.*, par. 46(1).
- 316 *Ibid.*, par. 46(2).
- 317 Déclaration liminaire de Mary Gusella, présidente, Commission canadienne des droits de la personne, au Sous-comité de la sécurité publique et nationale du Comité permanent de la justice, des droits de la personne, de la sécurité publique et de la protection civile, Chambre des communes, 1^{re} session, 38^e législature, 15 juin 2005, Parlement du Canada, accessible à <http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/38/1/snsn/meetings/evidence/snsnev17-f.htm> (consulté le 21 juillet 2006) [Déclaration de la présidente de la CCDP au Sous-comité de la sécurité publique et nationale de la Chambre].
- 318 *Loi canadienne sur les droits de la personne*, art. 64.
- 319 Déclaration de la présidente de la CCDP au Sous-comité de la sécurité publique et nationale de la Chambre.

- 320 *Loi canadienne sur les droits de la personne*, art. 43.
- 321 *Ibid.*, art. 44.
- 322 *Ibid.*, par. 33(2).
- 323 *Ibid.*, art. 52.
- 324 *Ibid.*, art. 58.
- 325 « Que vérifie-t-on? », Bureau du vérificateur général du Canada, accessible à http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/auqdn_waqv_f.html (consulté le 21 juillet 2006) [Que vérifie-t-on ?].
- 326 Rapport 1996 du vérificateur général du Canada, ch. 27 (voir note 256).
- 327 *Ibid.*, par. 27.36.
- 328 Maintenant l'Agence des services frontaliers du Canada et l'Agence du revenu du Canada.
- 329 *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, novembre 2003 (Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2003), par. 10.139, accessible à <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20031110cf.pdf> (consulté le 24 juillet 2006).
- 330 « Message de la vérificatrice générale du Canada » dans le *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, mars 2004 (Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2004), accessible à [http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20040300ce.html/\\$file/20040300cf.pdf](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20040300ce.html/$file/20040300cf.pdf) (consulté le 24 juillet 2006).
- 331 *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, mars 2004 (Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2004), ch. 3, s. 3.22, accessible à [http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20040303ce.html/\\$file/20040303cf.pdf](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20040303ce.html/$file/20040303cf.pdf) (consulté le 24 juillet 2006).
- 332 C4ISR est l'acronyme militaire anglais pour « commandement, contrôle, communications, informatique, renseignement, surveillance et reconnaissance ».
- 333 « Message de la vérificatrice générale du Canada » dans le *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, avril 2005 (Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2005), accessible à [http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20050400ce.html/\\$file/20050400cf.pdf](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20050400ce.html/$file/20050400cf.pdf) (consulté le 24 juillet 2006).
- 334 *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, novembre 2005 (Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2005), par. 28 et 29, accessible à [http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20051100ce.html/\\$file/20051100cf.pdf](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20051100ce.html/$file/20051100cf.pdf) (consulté le 24 juillet 2006). La vérificatrice générale souligne que « [n]ous croyons comprendre que le gouvernement s'efforce toujours de mettre au point un mécanisme pour élargir le rôle du Parlement en ce qui concerne les questions de sécurité et de renseignement. L'information détaillée sur ce mécanisme n'a pas encore été présentée au Parlement. J'encourage le gouvernement à le faire ».
- 335 *Loi sur le vérificateur général*, L.R.C. 1985, ch. A-17, art. 7.
- 336 *Ibid.*, art. 8.
- 337 *Ibid.*, art. 11.
- 338 « Qu'est-ce que la vérification législative? », Bureau du vérificateur général du Canada, accessible à http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/auqdn_lavg_f.html (consulté le 23 août 2006) [Qu'est-ce que la vérification législative ?].
- 339 *Ibid.*
- 340 Le vérificateur général reçoit de nombreuses demandes de vérification de la part de citoyens, de groupes, de députés, de sénateurs et d'autres. Les demandes sont soigneusement examinées dans le cadre du processus de sélection : « Que vérifie-t-on? »
- 341 « Qu'est-ce que la vérification législative? »

³⁴² *Loi sur le vérificateur général*, par. 13(4).

³⁴³ « Qu'est-ce que la vérification législative? »

³⁴⁴ *Ibid.*

³⁴⁵ Les rapports du commissaire à l'environnement et au développement durable sont transmis au Comité de l'environnement et du développement durable.

³⁴⁶ « Qu'est-ce que la vérification législative? »

VII

L'EXAMEN DES ACTIVITÉS RELATIVES À LA SÉCURITÉ NATIONALE : L'EXPÉRIENCE INTERNATIONALE

1. INTRODUCTION

Le mandat qui m'est confié à l'égard de l'examen de la politique exige que je fonde mes recommandations en partie sur une étude de mécanismes d'examen utilisés par d'autres pays. Dans le présent chapitre, je présente mes observations sur ces mécanismes.

J'entame ce chapitre par une vue d'ensemble des mécanismes d'examen étrangers que j'ai choisis d'étudier¹. Ma recherche à l'égard des huit pays en cause m'amène à formuler un certain nombre d'observations générales². J'examine ci-après des questions entourant la structure des mécanismes d'examen, les difficultés communes de l'examen des services policiers dans le domaine de la sécurité nationale et les éléments essentiels à l'examen de ces services.

Je m'attache ensuite à examiner de façon détaillée la situation dans chacun des huit pays. Je présente leurs principaux modèles d'examen en précisant, s'il y a lieu, le contexte constitutionnel ou gouvernemental. Je décris ensuite les structures de l'application de la loi et du renseignement de sécurité ainsi que les principales structures d'examen et de surveillance.

L'appendice C du présent rapport contient une liste des organismes étrangers et des personnes avec lesquels mes avocats ont communiqué, que ce soit par voie de conférences téléphoniques, de rencontres en personne ou de correspondance. Leur généreuse coopération est très appréciée. L'appendice D contient une liste des personnes qui ont participé à la Table ronde d'experts internationaux sur les modèles d'examen et de surveillance et qui ont aussi fait preuve de générosité en offrant leur temps pour m'aider à étudier les nombreuses questions soulevées par l'examen de la politique.

Enfin, pour des raisons pratiques, j'ai placé en fin de chapitre une liste des nombreux sigles et acronymes utilisés dans le présent chapitre.

1.1

LA VUE D'ENSEMBLE

1.1.1

La structure des mécanismes d'examen

Il y a des différences importantes entre l'organisation dans divers pays des modes d'examen et de surveillance des activités relatives à la sécurité nationale. L'organisation des mécanismes d'examen est étroitement liée à l'histoire du pays, à sa structure constitutionnelle, à ses institutions gouvernementales et à l'organisation de ses services de police et de sécurité. Malgré ces différences, les organismes d'examen sont confrontés à un grand nombre de difficultés semblables.

L'Allemagne n'est pas dotée d'un organisme indépendant chargé d'examiner les plaintes formulées à l'égard de la police. Dans les sept autres pays que j'ai examinés, les services de police participant à des activités relatives à la sécurité nationale font l'objet d'un examen de la part d'un organisme qui n'est pas simplement chargé d'examiner les plaintes. Cinq de ces huit pays sont dotés d'un organisme habilité à examiner aussi bien les activités policières que les activités de renseignement. Ce n'est pas le cas de la Belgique, de l'Allemagne ou de la Nouvelle-Zélande.

Certains organismes sont habilités à examiner les services de police ayant des responsabilités tant en matière de collecte de renseignements qu'en matière de services policiers traditionnels; d'autres ont une compétence générale envers toutes les instances publiques. Certains organismes d'examen, comme le Comité EOS en Norvège ou l'organisme d'examen des enquêtes secrètes au Royaume-Uni, ont des fonctions définies de sorte à englober les activités des services de police et des services de renseignement. En Australie et au Royaume-Uni, la compétence à l'égard des activités de la police relatives à la sécurité nationale est partagée entre deux organismes d'examen distincts. Aux États-Unis, la surveillance est assurée par des inspecteurs généraux ayant compétence pour des départements ou organismes précis plutôt que pour l'ensemble des fonctions policières ou du renseignement.

En résumé :

- Les services de police **d'Angleterre et du pays de Galles**, qui ont tous dans une certaine mesure des fonctions liées à la sécurité nationale, sont

assujettis, en ce qui concerne le traitement des plaintes, à la compétence de l'Independent Police Complaints Commission (IPCC) et de l'Investigatory Powers Tribunal. Ils sont aussi soumis, à l'égard de certaines activités secrètes, au régime d'examen de l'Interception of Communications Commissioner (ICC) et de l'Office of Surveillance Commissioners (OSC). Certaines activités secrètes de la police font l'objet de ces examens peu importe le type d'enquête en cause – par exemple qu'une enquête relève de la sécurité nationale ou de l'application conventionnelle de la loi. De fait, comme les pouvoirs de l'ICC et de l'OSC sont fondés sur la fonction – selon l'activité secrète en cause –, un grand nombre d'instances publiques y sont assujetties. Les services de police du Royaume-Uni sont aussi assujettis à un important pouvoir d'examen aux plans de l'efficacité et du rendement, exercé par Her Majesty's Inspectorate of Constabulary. L'IPCC traite les plaintes à l'encontre de la Serious Organized Crime Agency qui, entre autres fonctions, joue un rôle important dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, en tant qu'unité du renseignement financier du Royaume-Uni. Plusieurs des pouvoirs quasi policiers des autorités des douanes et de l'immigration d'Angleterre et du pays de Galles sont examinés par l'IPCC ou le seront bientôt.

- Les services de police **d'Irlande du Nord** sont soumis à des régimes semblables, y compris à des examens de certaines activités secrètes précises. Les organes compétents de traitement des plaintes sont l'ombudsman de la police de l'Irlande du Nord, plutôt que l'IPCC, ainsi que l'Investigatory Powers Tribunal – comme en Angleterre et au pays de Galles.
- En **Australie**, les services policiers en matière de sécurité nationale sont assurés par l'Australian Federal Police (AFP). Celle-ci est assujettie aux pouvoirs de traitement des plaintes du Commonwealth Ombudsman et, dans certaines circonstances, à ses pouvoirs d'examen des enquêtes secrètes. Le Commonwealth Ombudsman a compétence à l'égard de quelque 150 autres instances publiques, y compris la plupart des organismes de renseignement d'Australie et la nouvelle Australian Crime Commission (ACC). L'intégration entre organismes intérieurs, y compris par-delà les limites des compétences du fédéral, des États ou des territoires est une nouvelle réalité en Australie. En conséquence, l'Ombudsman coopère de plus en plus avec d'autres organismes de reddition de comptes, y compris l'instance d'examen des services de renseignement de sécurité. De fait, des recommandations officielles ont été formulées en vue d'une coopération entre organismes d'examen, et une disposition législative

prévoyant des « arrangements » entre organismes d'examen a été adoptée pour parer aux lacunes dans l'examen de l'ACC.

- En **Belgique**, les services policiers en matière de sécurité nationale sont assurés par des divisions de la police régulière. Le traitement des plaintes formulées à leur égard et l'examen du travail qu'ils accomplissent relève d'un comité permanent indépendant rendant compte au Parlement, le Comité P. Ce comité a aussi compétence à l'égard d'autres autorités publiques ayant des pouvoirs de police, comme les autorités douanières. La loi impose au Comité P de partager l'information dont il dispose et de coopérer avec le Comité R, qui est un organe comparable chargé d'examiner les organismes de renseignement de Belgique.
- En **Allemagne** il n'y a ni organisme indépendant d'examen des services de police ni agence dont la structure serait semblable à celle du CSARS canadien pour examiner le travail de ses agences de renseignement. Un comité parlementaire spécialisé, l'Organe de contrôle parlementaire (*Parlamentarisches Kontrollgremium*), examine les activités des services de renseignement allemands telles la réception et l'analyse des données sur les passagers aériens ainsi que l'information sur les transactions financières. Un organisme distinct, la Commission G-10, examine l'interception de communications privées.
- En **Norvège**, les services policiers en matière de sécurité nationale sont en grande partie assurés par une division de la police régulière, soit le Service de police de sécurité (*Politiets Sikkerhetstjeneste*), à qui la législation confie un mandat distinct. Le Service de police de sécurité est assujéti aux pouvoirs de traitement des plaintes et d'examen du Comité EOS, qui examine aussi les deux organismes de renseignement de sécurité de Norvège. Comme les pouvoirs du Comité EOS sont définis en termes de fonctions, des questions ont été soulevées dans le pays quant à savoir si certaines sections de la police ordinaire et d'autres autorités, comme celle de l'immigration, sont visées par cette définition fonctionnelle.
- La police de **Nouvelle-Zélande** se charge de la sécurité nationale et est soumise aux pouvoirs de traitement des plaintes de la Police Complaints Authority. Celle-ci a aussi le pouvoir de faire enquête de sa propre initiative sur des incidents où il semble qu'un membre de la police a causé la mort ou de graves blessures corporelles. Les services de renseignement de sécurité sont examinés par un organisme distinct.
- En **Suède**, les services policiers en matière de sécurité nationale sont en grande partie assurés par une division de la police, la Police de la sécurité (*Sakerhetspolisen* – SAPO). Cet organisme fonctionne suivant des

ordonnances gouvernementales et est doté de structures et de bureaux distincts. La police ordinaire s'acquitte aussi de tâches policières relatives à la sécurité nationale. Dans les deux cas, les activités de ces corps policiers sont assujetties aux pouvoirs du bureau des ombudsmans parlementaires, comme le sont les services de renseignement, les autorités de l'immigration et des douanes ainsi que l'administration des affaires étrangères. Le bureau des ombudsmans possède à l'égard de ces organismes un mandat de traitement des plaintes et d'examen. Cependant, son rôle de « superviseur secondaire » et sa petite taille excluent tout examen approfondi et régulier de ces organismes.

- Aux États-Unis, les services policiers en matière de sécurité nationale sont assurés principalement par le FBI. Celui-ci est assujéti aux pouvoirs de traitement des plaintes, de vérification, d'examen et d'enquête de l'inspecteur général du département de la Justice. Un inspecteur général examine le département de la Sécurité intérieure, qui se livre aussi à des activités d'application de la loi et de renseignement relatives à la sécurité nationale et qui comprend la Customs and Border Patrol, les Citizenship and Immigration Services et la Transportation Security Authority. En outre, la CIA, le département de la Défense – qui comprend un certain nombre d'organismes de renseignement – et le département d'État, y compris le Bureau of Research and Intelligence, ont tous un inspecteur général.

Comme les pays organisent leurs services de police et de sécurité différemment, il est difficile d'en comparer directement les structures. Dans l'ensemble, les pouvoirs des organismes d'examen étrangers à l'égard de questions d'application de la loi ou de renseignement sont assez fluides et peuvent recouper les pouvoirs d'autres organismes de reddition de comptes. Néanmoins, si les structures institutionnelles que choisissent différents pays pour examiner les organismes de sécurité nationale axés sur l'intérieur varient sensiblement, les outils fournis à ces organismes d'examen et les difficultés qu'ils doivent surmonter sont relativement semblables.

1.1.2

Les difficultés communes

Les organismes d'examen étrangers font face à de nombreux défis communs pour assurer la responsabilité des organismes d'application de la loi et de renseignement de sécurité. Voici certains de ces défis :

- l'augmentation de l'intégration et du partage d'information entre acteurs nationaux et étrangers dans le domaine de la sécurité nationale;
- la disparition progressive des distinctions entre renseignement de sécurité et renseignement criminel;
- le chevauchement du travail d'intervention d'unités de la police ordinaire et d'unités de la police de la sécurité nationale dans les enquêtes antiterroristes (il y a, par exemple, des enquêtes sur les produits de la criminalité dans les deux contextes), de sorte que l'action policière relative à la sécurité nationale est difficile à délimiter;
- le fardeau de ressources que peut exiger le traitement des plaintes formulées contre la police. Pour alléger ce fardeau, plusieurs organismes peuvent renvoyer l'enquête sur des plaintes à la police ou à d'autres instances. En Angleterre et au pays de Galles, l'IPCC a aussi le pouvoir de surveiller activement l'enquête menée par la police relativement à une plainte;
- les questions entourant la coordination des examens et des poursuites criminelles. Dans plusieurs pays, les organismes d'examen ont mené des enquêtes qui chevauchaient d'autres enquêtes ou poursuites criminelles. En général, les organismes d'examen mènent alors leur enquête très prudemment et consultent les procureurs de la poursuite. Les organismes d'examen peuvent retarder la publication de leurs rapports jusqu'au terme des poursuites au criminel.

La façon dont différents pays abordent l'intégration des activités de différents acteurs gouvernementaux dans le domaine de la sécurité nationale comporte de précieuses leçons pour le Canada. Un grand nombre d'organismes d'examen que nous avons consultés considèrent l'examen des activités intégrées relatives à la sécurité nationale menées par différents acteurs gouvernementaux comme un défi pressant. La plupart ont souligné les avantages d'un système de reddition de comptes adapté au suivi des activités intégrées.

La majorité des organismes d'examen que nous avons consultés ont mis au point un moyen pour faire face à l'intégration dans le domaine de la sécurité nationale, que ce soit en créant un organisme de reddition de comptes

compétent à l'égard de plusieurs organismes gouvernementaux ou en créant de solides mécanismes de partage d'information et de coopération entre organismes de reddition de comptes. C'est uniquement en Nouvelle-Zélande et en Allemagne que les organismes d'examen propres à une entité ont peu de pouvoirs de partager de l'information ou de réaliser des examens conjoints avec les organismes de reddition de comptes d'autres entités. Toutefois, la Police Complaints Authority de la Nouvelle-Zélande consulte de façon générale d'autres organismes de reddition de comptes pour éviter le chevauchement dans le traitement des plaintes.

En Australie, le Commonwealth Ombudsman, doté d'une compétence générale à l'égard des pouvoirs publics y compris à l'égard de la police et des services de renseignement de sécurité, est habilité par la loi à conclure des arrangements avec d'autres organismes de reddition de comptes en vue de coordonner les examens. Le Parliamentary Ombudsman procède aussi à titre officieux à des examens communs avec d'autres organismes de reddition de comptes – quoique dans ce cas le partage d'information soit quelque peu limité. En outre, l'Inspector General of Intelligence and Security, qui examine uniquement le travail des organismes de sécurité et de renseignement, est tenu par la loi de consulter l'ombudsman avant d'entamer une enquête. Le niveau croissant d'intégration entre les paliers fédéral d'une part et étatiques d'autre part dans les opérations relatives à la sécurité nationale a aussi incité un comité parlementaire à préconiser une plus grande coopération entre les ombudsmans des États, le Commonwealth Ombudsman et l'Inspector General of Intelligence and Security. En conséquence, ces deux dernières instances viennent de conclure un protocole régissant les enquêtes communes.

En Belgique, l'organisme qui examine l'activité policière (le Comité P) et celui qui examine l'activité du renseignement (le Comité R) sont tenus par la loi de partager l'information qu'ils détiennent et de coopérer dans leurs enquêtes. En outre, les rapports des deux comités sont présentés aux mêmes commissions parlementaires permanentes. Les présidents du Comité P et du Comité R siègent, avec le président de la Commission de la protection de la vie privée, à un comité mixte qui étudie les examens des décisions en matière d'habilitation de sécurité. En outre, le Comité P coopère officiellement avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Il a compétence à l'égard des agents de police tant fédéraux que locaux, ce qui facilite l'examen puisque la Belgique est un État fédéral.

Des enjeux entourant l'intégration des activités relatives à la sécurité nationale sont aussi apparus en Norvège. L'organe d'examen de la sécurité publique et de l'activité de renseignement, le Comité EOS, est actuellement aux

prises avec des questions quant à savoir si son mandat d'examen défini en des termes fonctionnels se limite aux organismes de renseignement de sécurité ou vise aussi les activités relatives à la sécurité nationale de la police ordinaire, des autorités de l'immigration et du service des douanes. Le Comité EOS a déjà le pouvoir de faire enquête dans des domaines outrepassant son mandat fonctionnel lorsqu'il s'agit de clarifier des questions se posant dans des enquêtes relevant de son mandat. Cependant, le comité a déjà éprouvé de la difficulté à suivre une enquête policière impliquant la police régulière et le service de police de sécurité, et comportant des activités de partage d'information. Le Comité EOS et l'organisme d'examen des plaintes contre la police communiquent aussi, dans certaines circonstances, au sujet de questions qui touchent les domaines de compétence des deux organismes.

En Suède, la responsabilité de l'examen des autorités publiques – y compris du service de sécurité suédois, de la police régulière, d'organismes de renseignement militaires, des autorités des douanes et de l'immigration ainsi que des affaires étrangères – est répartie entre les quatre ombudsmans parlementaires. Ceux-ci se rencontrent régulièrement pour partager de l'information et envisagent de mener des enquêtes conjointes plus officielles sur les autorités publiques dont les champs d'action sont liés ou intégrés.

En Angleterre et au pays de Galles, l'IPCC a le pouvoir de partager de l'information avec d'autres organismes de reddition de comptes. Elle a réalisé des enquêtes conjointes avec d'autres organismes d'examen. Récemment, un cadre législatif est venu permettre le partage d'information et les enquêtes conjointes avec l'ombudsman parlementaire, pour faciliter les enquêtes sur certaines plaintes formulées à l'endroit de Her Majesty's Revenue and Customs Department. Une passerelle législative semblable a été proposée relativement aux plaintes déposées dans le cadre des activités d'application de la loi en matière d'immigration, domaine dans lequel l'IPCC sera bientôt habilitée à intervenir. Par l'entremise de la compétence qui lui est conférée à l'égard de la Serious Organised Crime Agency, l'IPCC peut aussi examiner les anciennes directions des enquêtes des douanes et de l'immigration ainsi que les activités visant le renseignement financier. De la même façon, l'ombudsman de la police de l'Irlande du Nord a compétence à l'égard de certains aspects des activités des douanes, et il s'attend à être prochainement autorisé à examiner la plupart des activités d'application de la loi en matière d'immigration.

Le milieu américain du renseignement de sécurité est le plus grand et le plus complexe de ceux que j'ai étudiés. C'est sans doute pourquoi c'est aussi aux États-Unis que la coopération entre les organismes de surveillance est la plus développée. La législation prévoit que les inspecteurs généraux ont accès

à l'information détenue par d'autres départements ou organismes du gouvernement fédéral. Ils partagent souvent l'information dont ils disposent et font conjointement enquête sur des affaires qui touchent deux ou plusieurs domaines de responsabilité, soit de leur propre initiative soit à la demande du Congrès. Un forum des inspecteurs généraux du milieu du renseignement a aussi été créé pour jeter des ponts entre les domaines de responsabilité ainsi que pour repérer d'une part les affaires demandant une enquête conjointe et d'autre part les thèmes communs de l'activité d'examen et de surveillance. Les inspecteurs généraux du département de la Sécurité intérieure et du département de la Justice ont également conclu des accords avec d'autres instances de reddition de comptes comme les responsables de la Civil Liberties Protection au sein du département de la sécurité intérieure et de l'Office of the Director of National Intelligence, au sujet du partage des responsabilités dans les domaines d'autorité partagée. Les inspecteurs généraux américains ont aussi insisté sur la nécessité d'une forme d'observation de l'ensemble des activités relatives à la sécurité nationale. Actuellement aux États-Unis, ce rôle est joué par des comités du Congrès.

Dans l'ensemble, les organismes d'examen étrangers que j'ai étudiés considèrent la capacité de partager de l'information, de coopérer avec d'autres organismes de reddition de comptes et d'obtenir de l'information sur une gamme de départements et d'organismes gouvernementaux comme un outil important pour veiller à ce que les activités relatives à la sécurité nationale – qui sont de plus en plus intégrées – fassent l'objet d'un suivi efficace. En Australie et en Belgique, le partage d'information et la coordination entre organismes d'examen aident aussi à surmonter les problèmes de compétence qui surviennent dans le contexte d'un État fédéral, ce qui est particulièrement pertinent pour le Canada.

1.1.3

Les éléments essentiels des examens

Dans tous les régimes, certaines caractéristiques sont jugées essentielles pour garantir la responsabilité de l'État à l'égard des activités secrètes.

Tous les organismes d'examen que j'ai passés en revue sont tenus par la loi de préserver le secret des renseignements sensibles. La capacité de préserver ainsi le secret appert crucial pour que ces organismes gagnent la confiance des organismes qu'elles examinent et de l'exécutif. De la même façon, pour gagner la confiance du public, les examens doivent être confiés à des organismes ou à des personnes qui sont indépendants et crédibles aux yeux du public. Dans chaque régime, le processus de nomination des membres des organismes

d'examen est conçu de façon à inspirer la confiance du public quant à leur indépendance et leur compétence.

Les organismes d'examen que j'ai étudiés sont dotés d'un pouvoir important, soit celui d'avoir un vaste accès aux documents, aux locaux et au personnel de l'organisme sous enquête, sous réserve d'exceptions limitées. Tous les organismes d'examen étudiés ont un pouvoir général d'obtenir les documents pertinents. La plupart peuvent interroger le personnel des organismes qui sont de leur ressort et pénétrer dans leurs locaux. Aucun des régimes que j'ai étudiés n'autorise l'organisme visé par l'examen à déterminer quels documents sont pertinents et ainsi à décider à quels documents l'organisme d'examen aura accès. Cependant, l'accès varie considérablement en ce qui concerne les documents protégés par le secret du Cabinet (ou un principe équivalent), l'information visée par des réserves relevant de la règle touchant les tiers ou l'information qui révélerait l'identité d'informateurs ou d'autres sources humaines.

Enfin, un grand nombre d'organismes d'examen jugent extrêmement utile le pouvoir de procéder aussi bien à de vastes examens de leur propre initiative qu'à des enquêtes fondées sur des plaintes. Les représentants de plusieurs de ces organismes m'ont indiqué qu'un cadre coordonné pour le traitement de plaintes et les examens menés de leur propre initiative offre au milieu de l'application de la loi davantage de possibilités de tirer des leçons d'incidents particuliers. En outre, plusieurs m'ont dit qu'en suivant les tendances des plaintes et en regroupant certaines d'entre elles aux fins d'enquête, ils ont pu déceler des problèmes systémiques dans les organismes qu'ils examinent.

LES OBSERVATIONS DÉTAILLÉES³

2. L'AUSTRALIE

2.1 LA VUE D'ENSEMBLE

L'Australie, État fédéral, possède des services de police tant aux paliers des États et des territoires qu'au palier fédéral. L'Australian Federal Police (AFP) est l'acteur principal dans l'application de la loi relative à la sécurité nationale⁴. L'Australie possède aussi six organismes fédéraux de renseignement ainsi qu'un organisme spécial d'enquête et de renseignement criminel, l'Australian Crime Commission (ACC). L'ACC est un nouvel organisme intégré, regroupant des représentants de divers services policiers ou autres organismes australiens des paliers fédéral,

étatiques et territoriaux. Elle possède des pouvoirs spéciaux en ce qui concerne les enquêtes criminelles et les opérations de renseignement ainsi que de vastes pouvoirs pour ce qui est de partager de l'information avec d'autres organismes⁵.

Depuis le 11 septembre 2001, l'Australie a pris diverses mesures dans la lutte contre le terrorisme. Elle a notamment rehaussé les pouvoirs d'enquête et de partage d'information et modifié son code criminel pour y intégrer de nouvelles infractions relatives au terrorisme⁶.

L'AFP et l'ACC sont toutes deux soumises à l'examen du Commonwealth Ombudsman, qui procède surtout à partir de plaintes tout en étant doté d'un certain pouvoir d'examen sur certaines activités secrètes⁷. Le Commonwealth Ombudsman a aussi compétence à l'égard de la plupart des organismes fédéraux, y compris certains des organismes de renseignement. Toutefois, ses pouvoirs à l'égard de l'Australian Intelligence Community (AIC)⁸ sont limités. Les organismes de renseignement de sécurité australiens sont surtout surveillés en vertu du régime fondé sur les plaintes et sur les examens de l'Inspector-General of Intelligence and Security (IGIS).

Particularité notable des mécanismes de reddition de comptes de l'Australie, une disposition législative permet de conclure des « arrangements » entre organismes de reddition de comptes en vue de pallier les « lacunes de reddition de comptes » découlant de l'intégration entre les organismes de police et les services de renseignement de sécurité australiens ainsi qu'entre les organismes nationaux et ceux des États. De plus, depuis peu l'IGIS est obligé par la loi de consulter l'ombudsman avant d'entamer une enquête, de façon à éviter le dédoublement⁹.

2.2

L'APPLICATION DE LA LOI ET LE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

2.2.1

L'Australian Federal Police

Comme je l'ai mentionné, l'AFP est le principal acteur dans l'application de la loi en matière de sécurité nationale en Australie. Elle fournit des services policiers pour l'application de la législation fédérale¹⁰ (y compris celle qui porte sur le contre-terrorisme¹¹), la propriété fédérale et la protection des intérêts fédéraux¹². Elle assure en outre les services de protection des dignitaires et des témoins protégés¹³. L'AFP est régie par l'*Australian Federal Police Act 1979* et par des directives ministérielles données en vertu de cette loi.

Les principales unités opérationnelles de l'AFP sont vouées respectivement : au contre-terrorisme, au réseau frontalier et international, aux opérations

économiques et spéciales, au renseignement, à la protection et au déploiement international¹⁴. L'AFP recueille des renseignements, y compris dans l'optique du contre-terrorisme¹⁵.

Dans ses activités relatives à la sécurité nationale, l'AFP coopère avec des entités du pays et de l'étranger. Au pays par exemple, elle travaille souvent de concert avec les services de police étatiques et territoriaux et elle fait partie d'équipes mixtes antiterroristes au côté des membres de ces services¹⁶. En outre, elle gère le Transnational Crime Coordination Centre, qui constitue pour les organismes d'application de la loi du pays et de l'étranger un point de rencontre pour la collaboration dans les enquêtes et la prévention du crime transnational, y compris le terrorisme¹⁷. En outre, l'AFP possède un programme de coopération à l'égard de l'application de la loi; elle dispose à ce titre d'agents de liaison à l'étranger pour faciliter le partage d'information¹⁸. Ses agents de liaison à Londres, Washington et Kuala Lumpur se consacrent au contre-terrorisme¹⁹.

2.2.2

L'Australian Crime Commission

L'ACC a été créée en janvier 2003²⁰. Elle comprend notamment des membres de l'AFP, des services de police des États et des territoires, de l'Australian Customs Service, de l'Australian Securities and Investments Commission, de l'Australian Tax Office et de l'Australian Security Intelligence Organisation²¹. L'ACC recueille, analyse et communique du renseignement criminel, et elle entreprend des [TRADUCTION] « opérations spéciales de renseignement » ainsi que des « enquêtes spéciales ». Elle le fait en recourant à divers pouvoirs d'enquête, avec l'autorisation de son conseil de direction. Elle produit aussi à l'intention de ce dernier des rapports et des évaluations sur le renseignement criminel stratégique et lui donne des avis au sujet des priorités nationales en ce qui a trait au renseignement criminel²².

Le conseil de direction de l'ACC est constitué du commissaire de l'AFP (qui en est le président), des huit commissaires de police des États et territoires, du directeur général de la sécurité (le dirigeant de l'ASIO), du président de l'Australian Securities and Investments Commission, du PDG de l'Australian Customs Service, du secrétaire du ministère du procureur général, du Chief Police Officer of the Australian Territory et du PDG de l'ACC²³. Lorsque le conseil de direction détermine qu'une opération de renseignement est une « opération spéciale » ou qu'une enquête est une « enquête spéciale »²⁴, un « examinateur »²⁵ peut exercer des pouvoirs spéciaux. En particulier, il peut interroger un témoin sous serment, en privé, à l'égard de l'opération ou de l'enquête²⁶. Il peut aussi dans certains cas exiger que des organismes gouvernementaux produisent de

l'information²⁷.

Lorsque l'ACC obtient des éléments de preuve qui seraient admissibles dans le cadre d'une poursuite relative à une infraction, elle doit les transmettre aux autorités responsables de l'application de la loi²⁸. En outre, le PDG peut communiquer de l'information à des organismes australiens ou étrangers d'application de la loi²⁹, à d'autres ministères du gouvernement australien³⁰ ou à l'ASIO³¹.

2.2.3

L'Australian Security Intelligence Organisation

L'ASIO collige et analyse des renseignements en vue d'informer le gouvernement fédéral et d'autres « autorités » australiennes de l'existence de menaces envers la sécurité nationale³². Les fonctions de l'ASIO sont précisées dans sa loi habilitante³³. Parmi elles figurent la collecte, la corrélation, l'évaluation et la communication du renseignement; la prestation de conseils aux ministres et autres « autorités » australiennes; la collecte du renseignement étranger en Australie; et la communication à des organismes gouvernementaux d'évaluations de sécurité servant à octroyer les autorisations de sécurité et les permissions d'entrer au pays³⁴. La loi régissant l'ASIO précise aussi ses pouvoirs et leurs limitations, comme l'interdiction d'application de mesures de sécurité³⁵. L'ASIO est aussi réglementée par les lignes directrices émanant du ministre responsable, le procureur général³⁶. Elle compte actuellement quelque 980 membres, mais elle a reçu le financement nécessaire pour lui permettre de porter son effectif à 1 860 personnes d'ici le 30 juin 2011³⁷.

2.2.4

L'Australian Secret Intelligence Service

L'ASIS est l'organisme australien chargé de recueillir le renseignement étranger en misant sur des sources humaines³⁸. Créé en 1952³⁹, l'ASIS n'a reçu un fondement législatif qu'en 2001⁴⁰. Ses fonctions, pouvoirs et limitations sont précisés dans la loi qui le régit⁴¹. En outre, ses activités sont limitées par les *Rules to Protect the Privacy of Australians*, prises par le ministre des Affaires étrangères⁴². L'ASIS peut se livrer à ses activités seulement dans l'intérêt de la [TRADUCTION] « sécurité nationale, des relations étrangères ou du bien-être économique national », dans la mesure où ils sont menacés par « les capacités, les intentions ou les activités de personnes ou d'organisations à l'extérieur de l'Australie »⁴³. Une récente enquête gouvernementale sur les organismes australiens de renseignement a constaté que l'ASIS joue un rôle croissant dans la collecte de renseignements sur des acteurs non étatiques, ce qui représente

« peut-être la plus importante transition dans son histoire »⁴⁴. L'ASIS n'a ni responsabilités en matière d'application de la loi, ni « fonctions policières »⁴⁵.

2.2.5

La Defence Signals Directorate

La Defence Signals Directorate (DSD) est l'organisme australien chargé du renseignement d'origine électromagnétique. Elle fait partie de l'Intelligence and Security Group du ministère de la Défense. Comme dans le cas de l'ASIS, les fonctions, les pouvoirs et les limitations de la DSD ont été précisés pour la première fois dans un texte législatif en 2001⁴⁶. La DSD peut recueillir des renseignements d'origine électromagnétique uniquement à l'extérieur du réseau national australien de télécommunication⁴⁷, et seulement dans la mesure où [TRADUCTION] « la sécurité nationale, les relations étrangères ou le bien-être économique national » de l'Australie sont « menacés par les capacités, les intentions ou les activités de personnes ou d'organisations à l'extérieur de l'Australie »⁴⁸. La DSD n'a pas de responsabilités en matière d'application de la loi, ni de fonctions policières⁴⁹.

2.2.6

L'Office of National Assessments

Selon sa loi habilitante, l'Office of National Assessments (ONA) collige de l'information et réalise à l'intention de ministres ou d'autres responsables gouvernementaux des évaluations analytiques de [TRADUCTION] « situations internationales qui sont d'importance politique, stratégique ou économique pour l'Australie »⁵⁰. L'ONA fonde ses analyses sur de l'information provenant de diverses sources, y compris des renseignements secrets recueillis par d'autres organismes⁵¹. Il est doté d'un personnel de quelque 140 personnes.

2.2.7

La Defence Imagery and Geospatial Organisation

La Defence Imagery and Geospatial Organisation (DIGO) obtient, produit et distribue du renseignement par imagerie et des données géospatiales servant aux décideurs des forces armées et du gouvernement d'Australie⁵². Elle fait partie du ministère de la Défense. Bien qu'elle soit définie comme un [TRADUCTION] « organisme de cueillette et d'analyse d'information de source unique », il semble que son rôle reste quelque peu en évolution⁵³.

2.2.8

La Defence Intelligence Organisation

La Defence Intelligence Organisation (DIO) réalise des évaluations de renseignements étrangers pertinents pour la sécurité de l'Australie, en utilisant de l'information recueillie aussi bien de façon ouverte qu'en secret. Contrairement à l'ONA, la DIO n'est pas un organisme distinct créé par la loi, mais il relève du ministère de la Défense⁵⁴.

2.3

L'EXAMEN ET LA SURVEILLANCE

2.3.1

Le Commonwealth Ombudsman

2.3.1.1

La compétence

L'AFP, l'ACC, la plupart des organismes de renseignement de l'Australie et quelque 150 autres autorités publiques sont soumises à l'examen du Commonwealth Ombudsman⁵⁵. En 2005, celui-ci a vu ses pouvoirs élargis pour englober les affaires d'immigration⁵⁶, notamment pour lui permettre d'examiner la situation de personnes qui sont détenues depuis plus de deux ans dans des affaires d'immigration⁵⁷.

Selon le bureau de l'ombudsman, son modèle d'examen est « généraliste » mais aussi doté de « grappes de spécialités » visant des activités comme le renseignement de sécurité, le travail policier et l'immigration. Ce modèle lui semble préférable principalement parce que les plaintes envers les autorités publiques se ressemblent beaucoup : les particuliers veulent que les fonctionnaires s'acquittent de leurs responsabilités en respectant comme il se doit les règles qui s'y appliquent. Ses pouvoirs étendus permettent au bureau d'identifier les points communs et d'en tirer des conclusions pour l'exécution de son mandat. Ils permettent aussi d'éviter le risque de devenir captif de l'organisme soumis à l'examen, qui survient lorsque l'examineur perd son indépendance en se rapprochant outre mesure du processus de prise de décision et des opérations de l'organisme examiné. En outre, le fait que le bureau examine divers organismes lui permet d'observer la gamme complète des activités intégrées.

Le bureau de l'ombudsman est d'avis qu'en raison de leur spécialisation, les activités de renseignement exigent sans doute un examen par un organisme

distinct, comme l'Inspector-General of Intelligence and Security (IGIS). De fait, le bureau laisse habituellement à l'IGIS le soin d'examiner les organismes de renseignement. Il insiste toutefois sur le fait que les sujets de plainte formulées à l'égard des interventions policières conventionnelles ou relatives à la sécurité nationale se ressemblent beaucoup : les particuliers veulent que les policiers respectent les lois et les formalités applicables peu importe le type d'enquête qu'ils mènent. En outre, le travail policier en matière de sécurité nationale constituera toujours une part restreinte du travail policier général et y sera toujours étroitement lié. Dès lors, il peut n'être ni possible ni souhaitable de les distinguer. Le bureau souligne les avantages d'une collaboration entre organismes d'examen.

2.3.1.2

Le mandat

Le Commonwealth Ombudsman est chargé de faire enquête sur la convenance des activités des organismes qui sont de son ressort à la lumière de motifs précisés dans la loi qui le régit. Parmi eux figurent l'observation de la loi, le caractère raisonnable des activités et le bon usage du pouvoir discrétionnaire⁵⁸.

2.3.1.3

Les fonctions

Le Commonwealth Ombudsman remplit son mandat principalement en traitant les plaintes, mais il peut aussi procéder à des « enquêtes instituées de sa propre initiative »⁵⁹. Il est aussi chargé d'examiner des activités d'enquêtes secrètes menées par certains organismes, dont l'AFP et l'ACC. C'est le cas par exemple de l'écoute téléphonique et de certaines opérations secrètes menées par des organismes d'application de la loi dans des cas d'infractions « graves »⁶⁰.

Le traitement des plaintes

L'ombudsman reçoit environ 20 000 plaintes par année (dont 5 % concernent les autorités d'application de la loi); il renvoie la plupart d'entre elles soit à l'organisme mis en cause, soit à un autre organisme d'examen externe. La législation prescrit que le bureau de l'ombudsman est informé de toutes les plaintes à l'encontre des membres de l'AFP, sauf les plaintes « mineures »⁶¹. Dans la plupart des cas, l'ombudsman renvoie les plaintes de ce type à l'AFP pour qu'elle fasse enquête – sous sa surveillance. De la même façon, les plaintes sur les organismes de renseignement qui sont du ressort du Commonwealth Ombudsman ont été renvoyées à l'Inspector-General of Intelligence and Security, ce dont il sera question ci-après⁶². Les enquêtes sur les plaintes contre

la police peuvent souvent soulever des questions difficiles sur le lien entre l'enquête en cause et une enquête ou poursuite criminelle visant des événements connexes. Par exemple, un organisme d'examen peut découvrir des informations potentiellement disculpatoires pendant que se déroule une enquête criminelle. Aucune disposition législative ne traite d'une telle situation, mais l'ombudsman a néanmoins le pouvoir général de communiquer des informations dans l'intérêt public. Il a affirmé qu'il divulguerait probablement l'information disculpatoire pour éviter un déni de justice, mais qu'il serait moins porté à divulguer de l'information inculpatoire. Comme l'ombudsman a le pouvoir de recueillir de l'information qui peut être auto-incriminante, tout risque de divulgation entraînerait une réticence des organismes et du public à communiquer de l'information. Cependant, l'ombudsman a déjà dévoilé de l'information de ce genre lorsqu'il y avait un risque plausible pour la vie d'une personne ou son bien-être.

Pareillement, le bureau de l'ombudsman peut être saisi d'une plainte ayant trait à une poursuite criminelle en instance. Il retarde alors souvent son enquête jusqu'au terme de la poursuite pour éviter d'accabler outre mesure les parties en cause, d'occasionner des conflits entre les propos tenus en cour et ceux relatés à l'ombudsman et de paraître faire le travail de la poursuite ou de la défense. Enfin, la preuve présentée dans une poursuite criminelle est souvent utile à l'enquête sur une plainte.

Les enquêtes instituées par l'ombudsman de sa propre initiative et le pouvoir d'examen visant certaines activités

Le Commonwealth Ombudsman peut aussi trouver de sa propre initiative des motifs de faire enquête⁶³. Il déclare avoir récemment recouru davantage à ses pouvoirs en ce sens et à ses pouvoirs d'examen pour s'attaquer à des problèmes découlant d'activités intégrées. Il note que ces pouvoirs sont particulièrement importants dans les domaines où les activités sont secrètes et les plaintes improbables. L'activité de l'ACC constitue un tel domaine, parce que son rôle n'implique guère de contacts étroits entre ses membres et le public⁶⁴.

La fonction d'examen de l'ombudsman porte notamment sur l'observation par l'AFP et l'ACC des exigences en matière de tenue de dossiers dans le cas des mandats d'interception des télécommunications. Il doit faire rapport sur toute violation de la *Telecommunications (Interception) Act 1979* ainsi découverte⁶⁵. En outre, la *Crimes Act 1914* exige que l'ombudsman examine la convenance des « opérations contrôlées »⁶⁶. Celles-ci mettent habituellement en cause des agents d'application de la loi se livrant à un comportement qui constituerait une infraction, à moins d'être autorisé par un certificat légal. De même, la

Surveillance Devices Act 2004 exige que l'ombudsman examine l'utilisation par les organismes d'application de la loi des appareils de surveillance régis par la loi, pour vérifier leur conformité à cette dernière⁶⁷.

L'ombudsman a récemment terminé une enquête instituée de sa propre initiative sur l'annulation de visas et la détention subséquente de résidents permanents établis de longue date en Australie. L'enquête a été lancée parce que plusieurs plaintes graves ont été présentées à l'ombudsman⁶⁸.

Les « arrangements » en vue de pallier les lacunes de reddition de comptes⁶⁹

Bien qu'il ne l'ait encore fait, le bureau de l'ombudsman peut aussi conclure des « arrangements » en matière d'enquêtes avec d'autres organismes de reddition de comptes ayant compétence à l'égard de membres de l'Australian Crime Commission intégrée⁷⁰. Ce mécanisme légal semble justifié par la reconnaissance du fait qu'il puisse exister des lacunes de reddition de comptes, en partie parce que de nombreux membres de l'ACC sont affectés à cette entité par un grand nombre d'autres organismes australiens et dès lors relèvent de divers cadres législatifs, et en partie parce que l'ACC réunit du personnel à la fois du palier fédéral et du palier des États⁷¹.

Le bureau de l'ombudsman coopère souvent officieusement avec de nombreux autres organismes d'examen, notamment avec l'IGIS, en vue d'examiner des affaires qui touchent leurs deux domaines de responsabilité. Même s'ils sont dans une certaine mesure limités par les dispositions législatives sur le secret, les deux bureaux ont constaté que les enquêtes communes et autres formes de coopération sont très utiles. Par exemple, l'ombudsman et l'IGIS ont réalisé plusieurs examens conjoints concernant des plaintes consécutives à l'exécution de mandats de perquisition non secrets par l'ASIO, avec l'appui de l'AFP et de divers services de police des États. En raison de telles activités intégrées en matière d'action policière et de renseignement, auxquelles peuvent participer des services de police des États, le comité parlementaire mixte sur l'ASIO, l'ASIS et la DSD ont récemment recommandé d'envisager une liaison plus étroite entre l'ombudsman, les ombudsmans des États et l'IGIS, y compris par l'adoption d'un protocole d'entente régissant de possibles examens conjoints d'opérations intégrées ASIO-services policiers⁷². L'ombudsman et l'IGIS ont conclu un protocole d'entente le 14 décembre 2005.

2.3.1.4

Les pouvoirs

L'ombudsman est habilité à exiger tous les documents et toute l'information qu'il estime pertinents⁷³. Il peut pénétrer dans les locaux de la police et convoquer

des personnes pour qu'elles répondent à des questions sous serment⁷⁴. Des modifications législatives récentes ont clarifié le fait qu'un organisme qui remet des documents à l'ombudsman aux fins d'enquête sans que celui-ci ait donné l'avis prescrit par la loi ne sera pas réputé avoir ainsi renoncé à son privilège professionnel ni avoir violé la *Privacy Act* ou une disposition sur le secret contenue dans une autre loi⁷⁵. Dans certains cas toutefois, un certificat préparé par le procureur général – au titre par exemple de l'intérêt public, de la sécurité ou du privilège du Cabinet – peut empêcher l'ombudsman d'exiger de l'information ou la production de documents et d'accéder à un endroit donné⁷⁶. Ces certificats sont rares, parce que le bureau et les organismes faisant l'objet d'un examen ont tendance à coopérer pour éviter ce genre de préoccupations.

Après avoir terminé une enquête, l'ombudsman peut tirer des conclusions et formuler des recommandations. Dans le cas de plaintes, il peut demander que le ministère ou l'organisme en cause lui fasse rapport sur les mesures correctives prises en conséquence⁷⁷. L'ombudsman n'a pas le pouvoir d'imposer des mesures correctives.

2.3.1.5

Les rapports

L'ombudsman présente des rapports d'enquête sur les plaintes au ministre responsable du ministère ou de l'organisme mis en cause⁷⁸. Lorsqu'un ministère ou un organisme n'a pas pris dans un délai raisonnable les mesures correctives recommandées, l'ombudsman peut présenter un rapport au premier ministre⁷⁹ et un rapport spécial à la Chambre des représentants et au Sénat⁸⁰.

Au terme d'une enquête, l'ombudsman fait rapport au commissaire de l'AFP sur les actions critiquables des membres de l'AFP; il peut aussi demander que des mesures supplémentaires soient prises⁸¹. Si l'ombudsman estime que des mesures adéquates et convenables ne sont pas prises, il peut en informer le premier ministre et présenter un rapport au Parlement⁸².

Lorsqu'une plainte est déposée au sujet de l'AFP, l'ombudsman doit informer les plaignants de son issue⁸³. Les dispositions législatives régissant l'ombudsman ne prévoient aucune autre obligation de rendre compte aux plaignants.

L'ombudsman remet aussi des rapports annuels au ministre responsable pour que celui-ci les présente au Parlement⁸⁴. Il peut de même produire des rapports spéciaux sur toute question liée à l'exécution de sa charge⁸⁵.

2.3.1.6

La nomination

Le Commonwealth Ombudsman est nommé par le gouverneur général pour un mandat maximal de sept ans et il peut être reconduit dans ses fonctions⁸⁶. La loi ne précise pas les compétences requises pour être nommé à ce poste.

2.3.2

L'Inspector-General of Intelligence and Security

2.3.2.1

La compétence

L'IGIS est investi de pouvoirs d'examen variables à l'égard de six organismes : l'ASIO, l'ASIS, la DSD, la DIO, la DIGO et l'ONA⁸⁷.

Le bureau de l'IGIS voit plusieurs avantages au fait que ses pouvoirs s'étendent à plusieurs organismes : une vision globale des activités des divers organismes de renseignement; l'aptitude à veiller à ce que les divers organismes interprètent de façon uniforme les lois qu'ils partagent; et l'aptitude à examiner les activités intégrées ainsi que le partage d'information. L'IGIS a toutefois fait remarquer qu'un organisme d'examen ayant une telle compétence doit posséder des ressources suffisantes pour exécuter son mandat.

2.3.2.2

Le mandat

Le mandat de l'IGIS correspond de façon générale à l'objet de la Loi :

[TRADUCTION]

- a) aider les ministres à surveiller et examiner :
 - (i) l'observation de la loi par des organismes australiens du renseignement ou de la sécurité et la convenance de certaines de leurs d'activités;
 - (ii) l'efficacité et la pertinence des procédures de ces organismes relatives à la légalité ou à la convenance de leurs activités;
 - (iii) certains autres aspects des activités et procédures de certains de ces organismes;
- b) aider les ministres à garantir que les activités de ces organismes respectent les droits de la personne;
- c) permettre l'examen de certaines directives données à l'ASIO par le procureur général⁸⁸.

2.3.2.3

Les fonctions

L'IGIS est investi d'une fonction de traitement des plaintes, d'une fonction de conduite d'enquêtes instituées de sa propre initiative et d'une fonction de conduite d'enquêtes demandées par un ministre ou le premier ministre. Cependant, ces fonctions et les affaires qui peuvent être visées varient selon l'organisme dont il s'agit⁸⁹. De façon générale, l'IGIS a les fonctions les plus vastes à l'égard de l'ASIO, et des fonctions plus restreintes à l'égard de l'ASIS, de la DSD, de la DIGO, de la DIO et de l'ONA.

À titre d'exemple, l'IGIS peut faire enquête sur la légalité et la convenance des activités de l'ASIO, sur l'efficacité et la pertinence de ses procédures pour assurer la légalité ou la convenance de ses activités, et sur la conformité de ses examens aux prescriptions des instruments sur les droits de la personne. Il peut le faire à la suite d'une plainte, de sa propre initiative, ou à la demande du ministre⁹⁰.

Cependant, en ce qui concerne l'ASIS, la DIGO et la DSD, l'IGIS peut uniquement faire enquête sur [TRADUCTION] « l'efficacité et la pertinence des procédures relatives à la légalité ou à la convenance de leurs activités » à la suite d'une demande ministérielle et non à la suite d'une plainte ou de sa propre initiative⁹¹.

La loi prévoit des pouvoirs et limitations supplémentaires. Y figurent le pouvoir de faire enquête pour déterminer si certaines instructions ministérielles données à l'ASIO sont justifiées⁹² et une interdiction générale de faire enquête, sauf autorisation ministérielle, sur toute affaire survenue à l'extérieur de l'Australie⁹³. Dans tous les cas, l'IGIS a besoin de l'approbation préalable du ministre pour faire enquête sur une affaire survenue à l'extérieur de l'Australie⁹⁴.

L'IGIS peut aussi recevoir instruction du premier ministre de faire enquête sur certaines affaires⁹⁵, y compris sur les actions d'un organisme qui n'est pas visé par son cadre législatif ordinaire. Par exemple, le premier ministre a déjà demandé à l'IGIS de déterminer s'il existait du renseignement laissant présager l'attentat à la bombe survenu en 2003 à Bali. Cet examen a aussi visé l'AFP⁹⁶.

2.3.2.4

Les pouvoirs

L'IGIS peut exiger de toute personne l'information qu'il estime pertinente à une enquête qu'il mène. La loi n'exclut pas l'information visée par le secret professionnel des avocats ou par le privilège du Cabinet; en revanche, elle exige que l'IGIS prenne des dispositions pour protéger toute information classifiée comme

relevant de la sécurité nationale⁹⁷. Toute information ainsi obtenue ne peut servir de preuve dans une poursuite criminelle, à très peu d'exceptions près⁹⁸.

La loi prévoit aussi la consultation avec le vérificateur général pour éviter la répétition inutile des enquêtes⁹⁹. Une disposition semblable exigeant la consultation du Commonwealth Ombudsman a récemment été inscrite dans la loi sur l'IGIS¹⁰⁰. L'IGIS souligne la coopération qui existe déjà entre son service et celui de l'ombudsman¹⁰¹. Il a aussi souligné la recommandation du comité parlementaire mixte en faveur de l'officialisation d'une telle coopération, et le protocole d'entente susmentionné qui en a résulté.

2.3.2.5

Les rapports

Au terme d'une enquête qu'il a mené à la suite d'une plainte, sur instruction ministérielle ou de sa propre initiative, l'IGIS doit présenter une version préliminaire du rapport au dirigeant de l'organisme visé. Si ce dernier formule des commentaires sur ce projet dans un délai raisonnable, l'IGIS doit les intégrer à son rapport final dans la mesure où ils sont pertinents¹⁰².

L'IGIS doit remettre des exemplaires du rapport final au dirigeant de l'organisme en cause, au ministre responsable et, lorsqu'il a demandé l'enquête, au premier ministre¹⁰³. Le rapport doit contenir des conclusions et des recommandations, et il peut recommander qu'une personne reçoive un dédommagement¹⁰⁴.

Le dirigeant de l'organisme en cause peut proposer des mesures en réponse à un tel rapport. Si l'IGIS n'est pas convaincu que les mesures sont adéquates et convenables, il peut discuter de la question avec le ministre responsable et remettre un rapport au premier ministre¹⁰⁵.

Lorsqu'une personne a déposé une plainte, l'IGIS doit lui donner une réponse écrite, mais pas nécessairement un exemplaire d'un rapport ou de tout autre document produit. Auparavant, l'IGIS doit s'assurer que le dirigeant de l'organisme en cause convient que le contenu de la réponse ne nuira pas à la sécurité, à la défense de l'Australie ou aux relations de cette dernière avec d'autres pays¹⁰⁶.

L'IGIS est aussi tenu de remettre au premier ministre un rapport annuel comprenant des commentaires sur toute enquête concernant la collecte ou la communication par l'ASIO de renseignements sur une personne, des commentaires sur tout examen et des commentaires sur le respect par l'ASIS et la DSD des règles sur la communication et la conservation de renseignements sur des Australiens¹⁰⁷.

Le premier ministre remet des exemplaires de ces rapports au chef de l'Opposition à la Chambre des représentants. Par ailleurs, un exemplaire doit être déposé dans chaque chambre du Parlement¹⁰⁸.

2.3.2.6

La nomination

L'IGIS est nommé par le gouverneur général, sur recommandation du premier ministre après consultation du chef de l'Opposition¹⁰⁹. La nomination vise un mandat maximal de cinq ans, qui peut être reconduit une seule fois¹¹⁰.

3.

LA BELGIQUE

3.1

LA VUE D'ENSEMBLE

La Belgique est une monarchie constitutionnelle dotée d'un régime parlementaire. Le pouvoir y est réparti entre trois branches du gouvernement, législative, exécutive et judiciaire. La première – le Parlement – est composée d'une Chambre des représentants et d'un Sénat. La deuxième comprend officiellement le roi et ses ministres, mais dans les faits ce sont le premier ministre et ses ministres qui en exercent les pouvoirs. Le roi doit toutefois sanctionner les lois adoptées par le Parlement pour qu'elles entrent en vigueur¹¹¹.

La Belgique est aussi un État fédéral. La compétence législative y est divisée entre le gouvernement fédéral, trois régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles) et trois communautés linguistiques (flamande, francophone et germanophone)¹¹². Le gouvernement fédéral possède la compétence législative à l'égard des affaires étrangères, de la défense nationale et de la justice¹¹³. Sa compétence comprend l'autorité de régler les organismes d'application de la loi et les organismes de renseignement de sécurité. Les 10 provinces et 589 communautés et communes ont aussi une certaine compétence à l'égard des questions de sécurité nationale et d'ordre public¹¹⁴. Au niveau fédéral, les services policiers sont assurés par la Police fédérale; à l'échelon local, par presque 200 services de police locaux¹¹⁵. La Belgique possède deux organismes de renseignement de sécurité : un civil, l'autre militaire.

Le Parlement belge a récemment adopté des mesures législatives créant des infractions propres au terrorisme¹¹⁶, y compris des infractions concernant spécifiquement le financement du terrorisme¹¹⁷, et augmentant les pouvoirs d'enquête de la police¹¹⁸.

La situation de la Belgique en matière d'examen est intéressante en partie parce que ses organismes policiers sont tous soumis au même organisme d'examen, le Comité P, et ses deux organismes de renseignement de sécurité sont soumis à un organisme semblable, le Comité R. Les deux comités sont régis par la même loi. Le Comité P est chargé d'examiner à la fois la façon dont les services de police respectent la loi et les droits des personnes, et leur efficacité. Il a compétence pour recevoir des plaintes et procéder à des examens, et ce, à l'égard de tous les services de police et de toutes les personnes investies de pouvoirs de police. De fait, les rapports du Comité P témoignent d'un vaste éventail d'examens, depuis les enquêtes sur les plaintes du public jusqu'à divers examens initiés par le Comité lui-même et visant, par exemple, les mandats des services de police, les soupçons de discrimination de la part des policiers, l'efficacité de services de police, y compris en ce qui concerne les efforts consacrés à la lutte antiterroriste et les pratiques de partage d'information. Le Comité R remplit un mandat semblable relativement à l'examen des organismes de renseignement belges.

Le modèle d'examen belge se distingue aussi du fait que le Comité P et le Comité R sont habilités par la loi à mener des enquêtes communes et sont tenus de se rencontrer et de se consulter régulièrement. En outre, depuis 2005, les présidents de chaque comité siègent à un comité mixte, en même temps que le président de la Commission de la protection de la vie privée. Ce comité mixte entend les appels à l'encontre des décisions sur les habilitations de sécurité. Le modèle belge démontre qu'à condition de disposer des pouvoirs voulus, les organismes d'examen de divers organismes peuvent coopérer de façon productive et efficace en vue de surveiller les activités intégrées liées à la sécurité nationale.

3.2

L'APPLICATION DE LA LOI ET LE RENSEIGNEMENT

3.2.1

La Police fédérale et la Police judiciaire

La Belgique possède des services policiers aux paliers fédéral et local. L'existence de tous ces services est prévue par des mesures législatives¹¹⁹. La Police fédérale est chargée de mener les enquêtes qui touchent plus d'une zone locale de police ainsi que de fournir un appui aux services de police locaux. Elle possède cinq grandes directions générales dont la Police judiciaire qui effectue certains types précis d'enquêtes criminelles comme celles relatives au trafic de stupéfiants et au crime organisé. La Police fédérale dispose aussi d'unités

« spéciales » auxquelles on confie certains types d'activités et de techniques d'enquête. D'autres directions générales sont chargées des liaisons avec les organismes étrangers et les services de police locaux¹²⁰.

La Police judiciaire possède un service central de lutte contre le terrorisme connu sous le nom de *programme Terro*. Ce dernier est un service de coordination, d'appui et d'expertise à l'intention d'unités de terrain et d'autres organismes nationaux et étrangers participant à la lutte antiterroriste¹²¹. Il coordonne ainsi l'interaction entre les unités de police et les organismes de renseignement. Certains services de police locaux sont aussi dotés d'unités spéciales de lutte antiterroriste. La plus remarquable, la division antiterrorisme de la police de Bruxelles appelée *DR3*, comprend six groupes opérationnels d'enquêteurs et traite la majorité des enquêtes antiterroristes en Belgique¹²². Il y a environ 46 000 agents de police en Belgique¹²³.

En 1984, la Belgique a mis en place le Groupe interforces antiterroriste (GIA), comprenant des représentants de services de police et d'organismes de renseignement. Ce groupe coordonne l'échange d'information entre ces organismes. Il analyse en outre le renseignement, coordonne les interventions et fait le lien avec le centre national de crise du gouvernement¹²⁴.

3.2.2

La Sûreté de l'État et le Service général du Renseignement et de la Sécurité

La Belgique possède deux organismes de renseignement : la Sûreté de l'État (SE) et le Service général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS)¹²⁵. Les deux organismes sont régis par une loi¹²⁶.

La SE est chargée de la collecte et de l'analyse du renseignement relatif à toute activité qui menace ou pourrait menacer la sûreté intérieure, la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, la sûreté extérieure et les relations internationales, le potentiel économique et scientifique, ainsi que tout autre intérêt national fondamental défini par le Comité ministériel¹²⁷. Ces menaces sont précisées dans la législation et comprennent le terrorisme et l'extrémisme¹²⁸.

Le SGRS est chargé de la collecte et de l'analyse du renseignement relatif à toute activité qui menace ou pourrait menacer l'intégrité territoriale du pays, les plans et les missions des Forces armées, la sécurité des ressortissants belges à l'étranger, ainsi que tout autre intérêt national fondamental défini par le Comité ministériel¹²⁹. Il doit aussi garantir la sécurité du personnel du ministère de la Défense et celle des installations, de l'équipement et des systèmes militaires, et veiller à la protection des secrets militaires¹³⁰.

La loi régissant la SE et le SGRS précise leurs pouvoirs et limitations et régit les activités de collecte, conservation et partage d'information¹³¹. Cette loi autorise aussi les fonctionnaires, les organismes publics et les autorités judiciaires à communiquer de l'information à ces organismes dans certaines circonstances¹³².

3.3

L'EXAMEN ET LA SURVEILLANCE

3.3.1

Le Comité P

3.3.1.1

La compétence

Tous les services de police de Belgique ainsi que toutes les personnes « qui ont qualité à titre individuel pour rechercher et constater des infractions » sont assujetties à l'autorité du Comité permanent de contrôle des services de police, le Comité P¹³³. On considère généralement que les employés d'un grand nombre d'autorités publiques appartiennent à cette catégorie; par contre, les différends abondent quant à savoir s'ils sont en effet soumis au pouvoir d'examen du Comité P¹³⁴. Parmi ces employés figurent le personnel des autorités qui œuvrent dans les domaines des douanes, du transport et de l'environnement.

Le Comité P a exprimé sa préférence pour un système d'examen comme celui de la Belgique, où un organisme se spécialise dans l'examen des services policiers et un second, dans l'examen des services de renseignement. Le Comité a fait remarquer que grâce à un cadre législatif prévoyant le partage d'information et la conduite d'enquêtes en commun, chaque organisme peut se spécialiser soit dans le travail de la police soit dans celui des services de renseignement et peut tenir compte des différences dans la culture opérationnelle, les mandats et les activités de chaque service. Toutefois, tant le Comité P que le Comité R ont signalé qu'il y a de plus en plus de chevauchements entre les activités de renseignement et celles d'application de la loi.

3.3.1.2

Le mandat

Le mandat du Comité P consiste à examiner d'une part le respect par les services de police des protections conférés aux personnes par la loi et la Constitution et d'autre part la coordination et l'efficacité de ces services¹³⁵.

Le Comité examine les activités, méthodes, règlements et directives internes des services de police, de même que les documents régissant le comportement de leurs membres¹³⁶. Il se penche sur des questions aussi variées que les allégations de vol d'articles personnels par des agents de police, la qualité des cellules de détention et de la nourriture fournies par la police aux détenus, les allégations de racisme et de discrimination, la conformité des mandats, l'efficacité de la police fédérale face au terrorisme, la convenance et l'efficacité de l'intégration des activités avec d'autres organismes au pays et à l'étranger ainsi que l'efficacité des systèmes de partage de l'information policière¹³⁷.

3.3.1.3

Les fonctions

Le Comité P entreprend ses examens de sa propre initiative ou à celle de son Service d'enquêtes¹³⁸, sur réception d'une plainte, ou à la demande d'une chambre du Parlement, d'un ministre auquel la loi confère l'autorité voulue ou de certaines autres autorités comme les procureurs et les autorités policières locales¹³⁹.

Selon le Comité P, le fait de combiner traitement des plaintes et fonction d'examen dans un même organisme est avantageux parce que les enquêtes sur les plaintes aident à mieux connaître et comprendre les activités en cause et parce que les plaintes témoignent souvent de problèmes dans certains domaines. Le Comité P a de fait réduit l'attention qu'il accorde au traitement des nouvelles plaintes pour en attacher davantage à l'analyse de l'information que procurent les plaintes sur les éventuels problèmes systémiques potentiels ou les domaines qui exigent un examen approfondi. Il laisse ainsi de plus en plus le règlement des plaintes aux services de police, tout en surveillant les résultats et en préservant son droit de faire enquête s'il n'est pas satisfait.

Le Comité P a fait ce virage principalement pour trois raisons :

- (i) il reconnaissait que le fardeau du traitement des plaintes devenait insupportable;
- (ii) il croyait que la police est la mieux à même de régler la plupart des plaintes et est plus susceptible de s'améliorer si elle assume la responsabilité première du traitement des plaintes (sous la surveillance d'une instance externe et sous la menace d'un recours à celle-ci);
- (iii) il considérait l'analyse des tendances dans les plaintes et des éventuels problèmes systémiques potentiels comme une tâche cruciale.

3.3.1.4

Les pouvoirs

Le Comité P a accès à tout document de la police qu'il estime nécessaire à l'accomplissement de ses activités¹⁴⁰. En faisant enquête, le Comité P peut exiger de toute personne les documents et l'information qu'il juge nécessaires. En outre, les agents de police peuvent donner au Comité P des témoignages sur des affaires visées par le secret professionnel¹⁴¹. Lorsqu'un agent de police refuse de communiquer de l'information au motif qu'il ferait courir un danger physique à une personne, le président du Comité P tranche la question¹⁴².

Le Service d'enquêtes du Comité P est habilité à effectuer des examens et des enquêtes dans les lieux où travaillent les membres d'un service de police, et il peut y saisir des objets ou des documents sauf ceux qui concernent une enquête ou une instance judiciaire en cours¹⁴³. Le chef du corps de police ou son suppléant peut s'opposer à la saisie d'objets ou de documents au motif qu'une telle saisie risquerait de faire courir un danger physique à une personne; en l'occurrence, le président du Comité P reçoit les observations sur la question et statue¹⁴⁴. Le Comité et son Service d'enquêtes peuvent aussi demander l'aide d'interprètes et d'experts¹⁴⁵. Le Comité peut formuler des recommandations, mais il ne peut pas prononcer d'ordonnances exécutoires¹⁴⁶. Dans le contexte du régime de droit civil belge, le Service d'enquêtes du Comité P entreprend aussi des enquêtes judiciaires sur les cas de membres de la police soupçonnés d'agissements criminels¹⁴⁷.

En vertu de la loi qui les régit, les Comités P¹⁴⁸ et R¹⁴⁹ sont tenus d'échanger de l'information au sujet de leurs activités, de se transmettre leurs rapports et conclusions, de tenir des réunions communes où des informations supplémentaires peuvent être échangées et de s'acquitter conjointement de leurs missions dans certaines circonstances. Ces obligations ont amené les comités P et R à réaliser plusieurs enquêtes communes, y compris une enquête sur la coordination entre les services de police et ceux du renseignement et un examen en cours sur la coordination des organismes de police et du renseignement dans la lutte contre le terrorisme.

Les deux comités parlent en termes favorables des avantages potentiels d'une telle coopération. Ils mentionnent notamment l'échange d'information sur les activités intégrées des services de police et du renseignement, surtout à une époque où le chevauchement de leurs mandats respectifs s'accroît et où s'opère une croissance du partage d'information et de la coopération entre eux. Comme l'a affirmé le Comité P, la coopération institutionnelle entre organismes d'examen est cruciale lorsqu'il y a une telle coopération entre les organismes

visés par l'examen, puisque sans elle le risque qu'un organisme ou l'autre échappent à l'examen est trop élevé. Cependant, les deux comités signalent des difficultés qui sont survenues dans les enquêtes communes. En voici quelques exemples :

- les différences aux plans de la culture opérationnelle, des approches, des structures et des objectifs entre la police et les services de renseignement;
- la différence dans l'envergure des forces respectives et dans la charge de travail qui en découle pour chaque comité;
- la difficulté à en arriver à des conclusions et à des recommandations communes. Les comités notent toutefois qu'il y a beaucoup à gagner en faisant des enquêtes communes menant à des conclusions et recommandations distinctes.

Les comités ont aussi noté que le Parlement et les ministres peuvent jouer un rôle pour ce qui est d'encourager la coordination et la coopération dans les activités d'examen, parce qu'ils reçoivent les rapports des deux comités et sont habilités à demander des enquêtes¹⁵⁰. Ce rôle de supervision parlementaire est essentiellement assuré par des commissions parlementaires permanentes qui ont accès aux rapports des deux comités.

Depuis 2005, le Comité P a aussi coopéré avec le Comité R d'une autre façon. En effet, leurs présidents, ainsi que le dirigeant de la Commission de la protection de la vie privée, siègent à un comité qui instruit les appels interjetés à l'encontre des décisions rejetant des demandes d'habilitation de sécurité. Le président du Comité R est aussi le président de ce comité, et son premier fonctionnaire¹⁵¹.

Le Comité P coopère aussi avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Cette coopération est régie par la loi et a donné lieu à un protocole de coopération. En outre, le Comité P a conclu des protocoles créant des systèmes de partage d'information avec la police fédérale et la police locale, et il en négocie d'autres. Enfin, le Comité P entretient des relations officielles avec des organismes nationaux et étrangers de reddition de comptes, ce qui peut l'amener à effectuer une enquête.

3.3.1.5

Les rapports

Le Comité P produit des rapports sur ses enquêtes – où il énonce ses conclusions et ses recommandations – et les présente au ministre responsable, à l'autorité policière concernée et à la Chambre des représentants¹⁵². Il présente aussi un rapport annuel au ministre pertinent et aux deux chambres du Parlement. S'il

estime que ses recommandations n'ont pas mené à des mesures correctives satisfaisantes, il produit un rapport de suivi¹⁵³. Lorsqu'une seule chambre du Parlement a demandé au Comité P de faire enquête sur une question, le Comité présente un rapport aux deux chambres¹⁵⁴.

3.3.1.6

La nomination et la composition

Le Comité P est composé de cinq personnes nommées par la Chambre des représentants pour un mandat de cinq ans. Pour être admissible, il faut avoir une expérience d'au moins sept ans dans le domaine du droit criminel, de la criminologie, du droit public ou des techniques de gestion, acquise dans des fonctions proches de celles des services policiers ou du renseignement et exercées à un haut niveau de responsabilité. Le président du comité doit être un juge. Seuls deux membres du Comité P possèdent actuellement une habilitation de sécurité du niveau « très secret », mais tous l'auront à l'avenir¹⁵⁵.

3.3.2

Le Comité R

3.3.2.1

La compétence

L'examen des organismes belges du renseignement est assuré par le Comité permanent de contrôle des services de renseignement (Comité R)¹⁵⁶. Celui-ci a compétence à l'égard des deux principaux organismes de renseignement belges, la SE et le SGRS¹⁵⁷.

Auparavant, la compétence du Comité R était définie en termes plus vastes et visait tout nouvel organisme public chargé de colliger et d'analyser de l'information dans l'intérêt de la sécurité. Cependant, la loi a été modifiée en 1999, en partie à cause de différends sur les activités et organismes qui étaient visés par cette définition.

Bien que le Comité R n'ait plus compétence à l'égard d'autres organismes de renseignement, il estime que le fait qu'il examine à la fois la SE et le SGRS lui procure divers avantages. Cela lui permet de comparer les méthodes employées et l'information détenue par chaque service, et d'observer la façon dont les deux coopèrent et coordonnent leurs activités. Cela permet aussi au comité d'observer la communication d'information à une autre instance publique, comme un corps policier, et de déceler les cas où une telle instance pourrait prendre des mesures qui justifieraient un examen. Le Comité R peut noter ces observations dans ses rapports au Parlement, qui peut choisir de

demander aux autorités concernées de se pencher sur les affaires en cause. Le cas échéant, le Comité R peut aussi mettre en garde l'organisme de renseignement en cause et l'inciter à agir autrement.

3.3.2.2

Le mandat

Le mandat du Comité R consiste à contrôler les services de renseignement visés aux plans du respect des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes ainsi que de la coordination et de l'efficacité¹⁵⁸. Le Comité R examine les activités, méthodes, règlements et directives internes des services de renseignement, ainsi que tous les documents régissant le comportement de leurs membres¹⁵⁹.

Les examens du Comité R ont porté sur une vaste gamme de sujets : le rôle des services de renseignement dans la protection des capacités scientifiques et économiques nationales; le comportement de la SE et du SGSR dans certaines enquêtes; les plaintes de membres du public; l'efficacité de l'unité de la SE vouée aux « personnes protégées »; et les pratiques de partage d'information de la SE et du SGSR¹⁶⁰.

3.3.2.3

Les fonctions

Le Comité R peut entreprendre des examens de sa propre initiative ou à celle de son Service d'enquêtes¹⁶¹, sur réception d'une plainte ou à la demande d'une des chambres du Parlement ou d'un des ministres désignés par la loi¹⁶². Le Comité R partage l'avis du Comité P selon lequel la combinaison du traitement des plaintes et d'une fonction d'examen au sein d'un même organisme est avantageuse. Les deux fonctions entraînent l'accumulation d'une expertise et chacune donne des indicateurs qui peuvent améliorer l'efficacité de l'autre.

3.3.2.4

Les pouvoirs

Comme le Comité P à l'égard des services policiers belges, le Comité R a le droit d'obtenir tout document des services de renseignement qu'il juge utile à ses activités¹⁶³. Lorsqu'il mène ses enquêtes, le Comité R peut exiger de toute personne tout document et information qu'il juge nécessaires. Les agents des services de renseignement peuvent donner des dépositions au Comité R sur des faits visés par le secret professionnel¹⁶⁴.

Les membres du Service d'enquêtes du Comité R ont le pouvoir d'inspecter tout lieu où travaillent des membres de services de renseignement; ils peuvent

saisir dans ces lieux les objets et les documents qui s'y trouvent, sauf ceux qui concernent une enquête en cours¹⁶⁵. Le commandant ou son suppléant peut s'opposer à la saisie de documents si celle-ci risquerait de faire courir un danger physique à une personne ou si les documents contiennent des données classifiées et que leur saisie risquerait de constituer une menace pour des missions des services de renseignement et de sécurité. Le cas échéant, le service de renseignement peut présenter son point de vue au président du Comité R, qui déterminera si les enquêteurs peuvent saisir les objets ou les documents en cause¹⁶⁶. Le comité et son Service d'enquêtes peuvent aussi demander la collaboration d'experts et d'interprètes¹⁶⁷. Le Comité peut formuler des recommandations, mais il ne peut prononcer d'ordonnances exécutoires¹⁶⁸. Dans le contexte du régime de droit civil belge, le Service d'enquêtes du Comité R entreprend aussi des enquêtes judiciaires sur les cas de membres des services de renseignement soupçonnés d'agissements criminels.

Comme je l'ai indiqué précédemment, le Comité R et le Comité P sont tenus par la loi d'échanger l'information qu'ils détiennent et les rapports qu'ils préparent et de se rencontrer régulièrement¹⁶⁹. Le Comité R partage l'avis du Comité P que ces dispositions législatives sont utiles, mais difficiles à mettre en œuvre efficacement.

3.3.2.5

Les rapports

Comme le Comité P, le Comité R présente au ministre responsable des rapports sur ses enquêtes, dans lesquels il formule des conclusions et des recommandations. Toutefois, au contraire du Comité P, le Comité R présente ces rapports au Sénat plutôt qu'aux deux chambres du Parlement¹⁷⁰.

Le Comité R présente son rapport annuel aux deux chambres du Parlement et au ministre compétent. Il présente aussi des rapports aux deux chambres du Parlement et au ministre responsable lorsqu'il est d'avis que ses recommandations n'ont pas mené à des mesures correctives satisfaisantes¹⁷¹. Lorsqu'une seule chambre du Parlement lui a demandé de faire enquête sur une affaire, le Comité R présente un rapport aux deux chambres¹⁷².

3.3.2.6

La nomination et la composition

Le Comité R est composé de trois personnes nommées par le Sénat pour un mandat de cinq ans. Pour être admissible, il faut être titulaire d'un diplôme en droit et avoir une expérience d'au moins sept ans dans le domaine du droit criminel, de la criminologie, du droit public ou des techniques de gestion,

acquise dans des fonctions proches de celles des services policiers ou du renseignement et exercées à un haut niveau de responsabilité. Le président du comité doit être un juge. Tous les membres doivent posséder une habilitation de sécurité du niveau « très secret »¹⁷³.

4. L'ALLEMAGNE

4.1 LA VUE D'ENSEMBLE

L'Allemagne est une république fédérale où le partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les 16 États a aidé à façonner le cadre institutionnel des services de police et de renseignement de sécurité. Ce cadre a toujours fait la distinction entre activité policière et activité relevant du renseignement, et confié aux États l'essentiel des responsabilités de police¹⁷⁴. Les États procèdent aussi à la collecte de renseignements¹⁷⁵.

Des mesures législatives adoptées après septembre 2001 – que l'on appellera « premier train de mesures sur la sécurité » et « deuxième train de mesures sur la sécurité » – ont modifié certains aspects tant des services de police que de ceux du renseignement¹⁷⁶. Le premier train de mesures a modifié des lois de fond en vue de viser les organisations extrémistes et terroristes. Le deuxième, qui a modifié la réglementation prise en application de 17 lois et cinq décrets, a élargi l'éventail des actions que les autorités fédérales de la sécurité et de l'application de la loi sont autorisées à mener. Il a aussi augmenté le partage d'information entre organismes¹⁷⁷, ainsi que le financement réservé à la sécurité nationale et à la lutte contre le terrorisme¹⁷⁸.

Fait à noter, bien que l'Allemagne dispose de plusieurs des mécanismes de reddition de comptes que l'on trouve habituellement dans les démocraties libérales – par exemple le contrôle judiciaire, la protection de la vie privée et la surveillance ministérielle –, elle n'a pas d'organe indépendant chargé d'examiner les plaintes contre la police¹⁷⁹. Ses organismes de renseignement sont examinés par un comité parlementaire, la Commission de contrôle parlementaire (*Parlamentarisches Kontrollgremium*).

Comme l'Allemagne n'a pas d'organisme d'examen indépendant voué à ses services de police, je ne discute pas dans le présent chapitre des organismes allemands d'application de la loi. On peut trouver de plus amples renseignements sur les services policiers en Allemagne dans le document de réflexion de la Commission sur les modèles étrangers, qu'il est possible de consulter sur le site Internet de la Commission : www.commissionarar.ca.

Le présent point se concentre donc sur la situation du renseignement de sécurité en Allemagne et sur les mécanismes pertinents d'examen et de surveillance : la Commission de contrôle parlementaire et la Commission G-10.

4.2

LE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

En Allemagne, les services de renseignement de sécurité colligent et évaluent de l'information sur la sécurité étrangère et intérieure, en partie par des moyens secrets. Ils ne peuvent être rattachés à aucune autorité policière¹⁸⁰.

4.2.1

Le Bureau fédéral de protection de la Constitution

Le Bureau fédéral de protection de la Constitution (BfV)¹⁸¹ est l'organisme allemand de renseignement intérieur. Il relève du ministère fédéral de l'Intérieur¹⁸². Selon sa loi habilitante, la principale fonction du BfV consiste à colliger et analyser des informations sur les activités dirigées contre « l'ordre libre et démocratique » ou la sécurité de l'État en Allemagne, les activités d'une puissance étrangère en Allemagne et les activités, en Allemagne, qui menacent les intérêts internationaux du pays par l'emploi de la force et la préparation à l'emploi de la force¹⁸³. Depuis 2002, le mandat du BfV comprend aussi la collecte et l'analyse d'informations sur les activités dirigées contre « le principe de l'entente internationale » et surtout contre « la coexistence pacifique des peuples »¹⁸⁴. En outre, le BfV aide à réaliser les vérifications nécessaires à l'habilitation de sécurité des personnes travaillant dans des postes civils ou militaires délicats sur le plan de la sécurité¹⁸⁵.

Le BfV affirme travailler « étroitement [...] avec d'autres organismes de sécurité, en particulier avec les services de renseignement fédéraux chargés du renseignement étranger (MAD et BND), avec la police et avec les autorités responsables des poursuites criminelles »¹⁸⁶. Il utilise à la fois de l'information publique et des renseignements obtenus de façon subreptice¹⁸⁷. Ses pouvoirs ont été augmentés récemment pour lui permettre, à certaines conditions, d'obtenir de l'information des institutions financières, des transporteurs aériens, des fournisseurs de services postaux et des entreprises de télécommunication sur certains de leurs clients, à leur insu¹⁸⁸. Le BfV n'a pas de pouvoirs d'arrestation, de perquisition, d'interrogatoire ou de saisie de biens¹⁸⁹. Il peut renvoyer une affaire aux tribunaux, aux autorités de la poursuite ou à la police, pour que ces instances « décident de façon indépendante » des mesures à prendre¹⁹⁰. Le BfV emploie quelque 2 400 personnes¹⁹¹.

Chaque État possède aussi son propre Bureau de protection de la Constitution, doté d'une structure comparable à celle du BfV. Chaque bureau est compétent dans sa région et est soumis à la réglementation de son État. Le BfV n'exerce pas de contrôle direct sur les activités des bureaux des États, mais il est tenu de coopérer avec eux¹⁹². Lorsque les activités d'une personne surveillée se déroulent dans plus d'un État, le BfV assume la responsabilité de l'enquête¹⁹³. Les renseignements recueillis par les États sont conservés de façon centralisée par le BfV¹⁹⁴. Le ministre fédéral de l'Intérieur a soulevé la question de savoir si le BfV pourrait être investi à l'avenir du droit de donner des directives aux autorités équivalentes des États¹⁹⁵.

4.2.2

Le service de contre-espionnage militaire

Le Service de contre-espionnage militaire allemand (MAD)¹⁹⁶ fait partie des forces armées. Il est uniquement un service de renseignement intérieur¹⁹⁷. Il trouve son fondement juridique dans la *Loi sur le service de contre-espionnage militaire*¹⁹⁸. Les fonctions du MAD consistent entre autres à colliger et à évaluer de l'information sur les activités anticonstitutionnelles menées au sein des forces armées allemandes et sur des activités telles que l'espionnage visant les forces armées allemandes¹⁹⁹. Le MAD ne se livre toutefois pas à des opérations de renseignement militaire à l'étranger, celles-ci étant du ressort du Service fédéral de renseignement (BND). Comme dans le cas du BfV, les pouvoirs du MAD ont été élargis récemment. Ils englobent maintenant la collecte et l'analyse d'information sur des activités dirigées contre le principe de l'entente internationale, et surtout contre la coexistence pacifique des peuples²⁰⁰. En outre, le MAD peut maintenant exiger de l'information d'entreprises de télécommunications ou de télé-services, et transmettre des renseignements personnels à d'autres organismes ou institutions²⁰¹. Le MAD emploie actuellement quelque 1 300 personnes²⁰².

4.2.3

Le service fédéral de renseignement²⁰³

Le Service fédéral de renseignement (*Bundesnachrichtendienst* – BND) est celui qui, en Allemagne, est chargé du renseignement extérieur et du renseignement sur les transmissions²⁰⁴. Il relève du chef de la chancellerie fédérale²⁰⁵ et il a son fondement juridique dans la *Loi sur le BND*²⁰⁶. Depuis 1994, pour prévenir certains types d'infractions, le BND est autorisé à surveiller les télécommunications internationales sans avoir de soupçons préalables concrets²⁰⁷. Le BND ne peut toutefois cibler les lignes de communication des

citoyens allemands²⁰⁸. Comme le BfV et le MAD, le BND peut maintenant demander de l'information aux institutions financières, aux services postaux, aux services de télécommunications et aux transporteurs aériens²⁰⁹. De récentes mesures législatives autorisent le BND à transmettre de l'information personnelle au BfV, aux Bureaux pour la protection de la Constitution des États et au MAD, dans certaines circonstances, lorsque cela s'avère utile aux activités de ces organisations²¹⁰. Le BND emploie actuellement quelque 6 000 personnes²¹¹.

4.2.4

Le Commissaire des services fédéraux de renseignement

La coordination entre les services fédéraux de renseignement ainsi qu'entre eux et d'autres organismes relève du Commissaire des services fédéraux de renseignement. Celui-ci doit être un ministre d'État ou un secrétaire d'État au sein de la chancellerie fédérale²¹².

4.3

L'EXAMEN ET LA SURVEILLANCE

L'Allemagne n'a aucune instance indépendante chargée d'enquêter sur les plaintes contre ses services de police, ni aucun organisme d'une structure semblable à celle du Comité R de la Belgique ou du CSARS du Canada, chargé d'examiner ses organismes de renseignement. Les services de renseignement allemands sont plutôt examinés par un comité législatif, la Commission de contrôle parlementaire (*Parlamentarisches Kontrollgremium* – PKGr)²¹³. Un organisme distinct, la Commission G-10, examine l'interception des communications privées.

4.3.1

La Commission de contrôle parlementaire

4.3.1.1

La compétence

En vertu de sa loi habilitante, la PKGr détient le pouvoir d'examiner les activités de trois organismes : le Bureau fédéral de protection de la Constitution, le Service de contre-espionnage militaire et le Service fédéral de renseignement²¹⁴.

La Commission adopte donc une démarche fonctionnelle en matière d'examen, ce qui facilite une surveillance homogène adaptée au fait que différents éléments de l'appareil du renseignement coopèrent étroitement entre eux²¹⁵.

4.3.1.2

Le mandat

Le mandat de la PKGr consiste à examiner les activités générales de renseignement du gouvernement fédéral telles que les exercent les trois organismes du renseignement, et à faire rapport²¹⁶. En vertu de la loi sur la PKGr, les « activités » en cause sont les méthodes qui « permettent à un service de renseignement de fonctionner et de remplir sa mission »²¹⁷. Les activités générales sont celles qui ont trait aux procédures habituelles²¹⁸. Le mandat de la Commission vise à la fois l'examen des politiques des services de renseignement et celui de leurs opérations²¹⁹.

La PKGr examine certaines activités de collecte d'information qui sont menées par les services de renseignement en Allemagne, dont celle de collecte d'information auprès d'institutions financières et d'autres sociétés de crédit au sujet des comptes, des détenteurs de comptes et des transactions financières, ainsi que l'obtention des noms et des adresses des passagers auprès des transporteurs aériens, ainsi que d'autres informations à leur sujet²²⁰.

La Commission examine aussi les opérations de renseignement d'une importance particulière. Une opération est réputée être d'une importance particulière lorsque le fait de la connaître « est essentiel à l'exercice d'un contrôle parlementaire efficace dans l'intérêt du public »²²¹. Cette définition vise les opérations de renseignement qui attirent l'attention des médias et les décisions de modifier des méthodes essentielles²²².

4.3.1.3

Les fonctions

La PKGr effectue son travail de surveillance en recevant des présentations de la branche exécutive et des dirigeants des services de renseignement²²³, en entreprenant de sa propre initiative des examens des dossiers des services de renseignement, et en faisant enquête sur les plaintes formulées par des membres des trois services ou par le public²²⁴. La PKGr doit aussi approuver les décisions du ministre fédéral de l'Intérieur quant aux catégories de risque qui donnent ouverture à la surveillance stratégique des télécommunications en vertu de la *Loi G-10*²²⁵. Parmi ces catégories figurent le terrorisme international, la grande criminalité liée aux stupéfiants, le blanchiment international d'argent et la lutte contre la prolifération²²⁶.

La PKGr participe à l'élaboration de lignes directrices pour régir les activités de renseignement actuelles et futures²²⁷. Elle consulte aussi le gouvernement au sujet des budgets annuels des services de renseignement, fournit aux comités

budgétaires pertinents de la législature une évaluation des budgets préliminaires²²⁸ et examine la réalisation des plans budgétaires des services de renseignement²²⁹.

Les membres de la PKGr doivent se réunir au moins une fois par trimestre²³⁰; en pratique, ils se rencontrent beaucoup plus souvent²³¹. Pour faciliter l'examen parlementaire des activités, lois et pratiques complexes liées au renseignement de sécurité, un secrétariat de cinq personnes offre expertise et aide en matière de recherche, en appui à la fonction d'examen de la PKGr²³².

4.3.1.4

Les pouvoirs

Le gouvernement fédéral est tenu de fournir à la PKGr une information complète sur les méthodes habituelles des services de renseignement allemands. À ce titre, le gouvernement fédéral communique à la PKGr de l'information à la fois sur les méthodes de travail des services de renseignement et sur les résultats des opérations de renseignement²³³. Le gouvernement fédéral doit aussi fournir à la PKGr de l'information sur les opérations d'une importance particulière²³⁴. En outre, la PKGr peut demander au gouvernement fédéral de faire rapport sur d'autres opérations, pouvoir dont elle use régulièrement²³⁵.

La PKGr a le pouvoir de visiter les services de sécurité en tout temps et sur demande, et d'interroger les membres du personnel des services de renseignement²³⁶. Elle peut aussi exiger de l'information et des documents des services de renseignement, et tenir des audiences²³⁷. Cependant, le gouvernement fédéral peut refuser de dévoiler de l'information si celle-ci a été obtenue d'autorités étrangères ou la garder secrète pour protéger des sources ou les droits des tiers. L'exécutif peut aussi refuser de dévoiler de l'information qui « touche des aspects fondamentaux de la responsabilité gouvernementale », comme le processus décisionnel au sein du gouvernement fédéral, y compris les consultations entre différents ministères²³⁸. Le gouvernement doit motiver ses refus de communiquer de l'information.

La PKGr peut nommer un expert externe pour réaliser des enquêtes précises au cas par cas²³⁹. Elle approuve en outre les règles de procédure de la Commission G-10²⁴⁰.

4.3.1.5

Les rapports

La PKGr présente deux rapports au Bundestag à chaque session législative : un au milieu de la session, l'autre à la fin de celle-ci. Aux termes de la loi, ces rapports sont strictement confidentiels, de sorte qu'ils ne peuvent pas dévoiler

de l'information classifiée. Il y a toutefois une exception à cette règle de confidentialité : avec l'approbation des deux tiers de ses membres, la PKGr peut publier son évaluation d'une opération en cours, sans cependant en divulguer les détails²⁴¹. Cette exception a été prévue à la fois pour satisfaire le besoin du public de connaître l'information relative aux controverses d'actualité et pour renforcer le rôle de la PKGr.

La PKGr doit présenter un rapport annuel spécial sur l'interception secrète de communications par les services de renseignement et sur les nouveaux pouvoirs conférés aux services de renseignement par la *Loi de 2002 sur le contre-terrorisme*²⁴². Ces pouvoirs visent l'examen par les services de renseignement de comptes bancaires, de documents de vol ou de données de télécommunication²⁴³. Ces rapports traitent de la portée des interventions menées par les services de renseignement pour intercepter des communications par courrier et par téléphone, ainsi que des méthodes qu'ils utilisent pour ce faire²⁴⁴.

Les États doivent aussi faire rapport chaque année à la PKGr sur les mesures qu'ils ont prises en application de la *Loi sur le contre-terrorisme*²⁴⁵.

4.3.1.6

La nomination et la composition

La PKGr compte neuf membres élus par le Bundestag et représentatifs de la composition politique de la législature. Chaque membre doit être élu par une majorité du Bundestag. Cette exigence vise à démontrer que le Parlement dans son ensemble a confiance en chaque membre de la PKGr, ce qui a pour conséquence de créer une relation de confiance entre la Commission et la branche exécutive du gouvernement²⁴⁶.

La présidence de la PKGr change le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet de chaque année, le titulaire de ce poste étant désigné en alternance parmi la majorité et la minorité au Bundestag. Le mandat des membres de la PKGr se poursuit tant qu'ils sont membres du Bundestag et qu'ils ne font pas partie de la branche exécutive. Lorsqu'une session législative prend fin et qu'un nouveau Bundestag est élu, les membres demeurent en place jusqu'à l'élection de leurs successeurs²⁴⁷.

Le nombre restreint de membres vise à refléter l'exigence liée au secret et à rassurer les services de renseignement que toute information communiquée à la PKGr sera traitée de façon confidentielle²⁴⁸. Le personnel du secrétariat de la PKGr est soumis à des vérifications de sécurité; par contre, en tant que représentants élus du peuple, les membres de la PKGr ne sont pas soumis à de telles vérifications²⁴⁹.

4.3.2

La Commission G-10

4.3.2.1

La compétence

L'article 10 de la *Loi fondamentale* de l'Allemagne garantit le droit à des communications privées. Toute restriction de ce droit doit être conforme aux dispositions de la *Loi sur l'article 10*, communément appelée *Loi G-10*²⁵⁰. La Commission G-10 est chargée d'approuver toute mesure de surveillance ordonnée par les services fédéraux de renseignement en vertu de cette loi²⁵¹. Par rapport au BfV et au MAD, la Commission G-10 approuve les interceptions de communications entre particuliers. Elle approuve aussi les interceptions de communications stratégiques relevant du renseignement sur les transmissions et effectuées par le BND – qui surveille des canaux de communication dans leur ensemble puis repère des communications individuelles devant être étudiées plus avant.

4.3.2.2

Le mandat et les fonctions

La Commission G-10 doit examiner et approuver toutes les interceptions de communications ordonnées en vertu de la *Loi G-10* et effectuées par les services fédéraux de renseignement, de façon à statuer au cas par cas sur leur conformité à la loi²⁵². La Commission G-10 examine aussi l'ensemble des activités des services fédéraux de renseignement en matière de collecte, de traitement et d'utilisation de données²⁵³. Ce mandat vise notamment les modalités de la collecte et de l'élimination des données de surveillance ainsi que les pratiques quant au traitement des données. La Commission G-10 peut aussi examiner des plaintes individuelles²⁵⁴, elle en reçoit habituellement de 20 à 30 par année²⁵⁵. Avant que la commission n'examine une question, son secrétariat prépare une évaluation préliminaire. Les membres de la commission doivent se réunir une fois par mois.

4.3.2.3

Les pouvoirs

La Commission G-10 exerce un contrôle judiciaire – plutôt que politique – des activités de surveillance secrètes des services de renseignement. Contrairement aux tribunaux allemands, la Commission G-10 peut refuser d'approuver une opération si elle la juge soit inutile, soit inopportune²⁵⁶. Les décisions de la

Commission lie les services de renseignement et le gouvernement. Cependant, les particuliers touchés par des activités de surveillance peuvent demander un contrôle judiciaire de ces décisions²⁵⁷.

Les membres et le personnel de la Commission peuvent exiger de l'information des services de renseignement et peuvent accéder à tous les documents pertinents, y compris les données conservées sous forme électronique. La commission peut aussi exiger l'accès aux locaux des services de renseignement²⁵⁸.

4.3.2.4

Les rapports

La Commission G-10 n'est pas tenue de présenter des rapports²⁵⁹.

4.3.2.5

La nomination et la composition

Les quatre membres titulaires et les quatre membres suppléants de la Commission G-10 sont nommés par le PKGr. Le président de la Commission doit avoir les qualités requises pour assumer une charge judiciaire. Bien que les membres de la Commission ne soient pas habituellement des membres du Bundestag, ils peuvent l'être. En revanche, ils sont habituellement des membres des partis politiques ou y sont étroitement associés, même s'ils remplissent leur charge de façon indépendante et ne sont liés par aucune instruction. Les membres doivent posséder une expertise technique, politique ou judiciaire dans un domaine pertinent. Tous les membres ont le droit de participer aux réunions de la Commission²⁶⁰.

Les membres du personnel du secrétariat de la Commission doivent aussi avoir les qualités requises pour assumer une charge judiciaire, ainsi qu'une compétence technique quant au domaine de la surveillance des communications et quant aux lois applicables²⁶¹.

5.

LA NOUVELLE-ZÉLANDE

5.1

LA VUE D'ENSEMBLE

La Nouvelle-Zélande est un membre du Commonwealth doté de structures constitutionnelles et gouvernementales semblables à celles du Canada. Cependant, c'est un pays unitaire possédant une seule force policière, la New Zealand Police, qui s'occupe notamment des activités d'application de la

loi en matière de sécurité nationale. La Nouvelle-Zélande compte deux grands organismes de renseignement de sécurité, le New Zealand Security Intelligence Service (NZSIS) et le Government Communications Security Bureau (GCSB).

La New Zealand Police est soumise à la compétence fondée sur les plaintes et les incidents de la Police Complaints Authority (PCA), tandis que les organismes de renseignement de sécurité sont soumis à la compétence fondée sur les plaintes et sur le pouvoir d'examen de l'Inspector-General of Intelligence and Security (IGIS).

5.2

L'APPLICATION DE LA LOI ET LE RENSEIGNEMENT

5.2.1

La police

La New Zealand Police est structurée en fonction de 12 districts²⁶² et elle est régie par une loi²⁶³. Récemment, bon nombre de modifications liées au contre-terrorisme ont été apportées à sa structure et à ses pouvoirs²⁶⁴. La New Zealand Police participe aux activités du Combined Law Agency Group (CLAG), un regroupement d'organismes d'application de la loi en Nouvelle-Zélande²⁶⁵. Il est décrit comme [TRADUCTION] « le principal véhicule de partage d'information et de coopération dans les enquêtes sur les affaires liées au crime organisé »²⁶⁶.

5.2.2

Les organismes de renseignement

La Nouvelle-Zélande possède deux organismes principaux de renseignement de sécurité : le NZSIS et le GCS Bureau. Ce sont deux organisations civiles. D'autres organisations, notamment la Defence Directorate of Intelligence and Security et l'External Assessments Bureau, procèdent aussi à des évaluations et analyses du renseignement étranger à des fins gouvernementales.

5.2.2.1

Le New Zealand Security Intelligence Service

Le NZSIS est régi par une loi²⁶⁷. Son mandat consiste à recueillir et à analyser du renseignement concernant la sécurité nationale; à conseiller les ministres et les autorités publiques quant aux questions de sécurité; à mener les enquêtes relatives aux habilitations de sécurité; et à coopérer avec d'autres autorités en Nouvelle-Zélande et à l'étranger²⁶⁸. Selon le NZSIS, le volet le plus important des avis qu'il donne en matière de renseignements de sécurité a trait au contre-terrorisme²⁶⁹.

Pour recueillir ses renseignements, le NZSIS recourt entre autres à des méthodes de surveillance secrète, par exemple à l'interception de communications tant nationales qu'étrangères. La loi qui régit ses activités précise les pouvoirs du NZSIS et leurs limitations. Par exemple, il peut demander des mandats pour procéder à certaines activités d'enquête comme des perquisitions et des saisies, mais il n'est pas habilité à procéder à des arrestations²⁷⁰.

5.2.2.2

Le Government Communications Security Bureau

Le GCSB est l'organisme néo-zélandais chargé du renseignement électromagnétique. En 2003, une loi habilitante a confirmé son existence et en a fait une entité de l'État²⁷¹.

Selon la loi qui le régit, le GCSB a notamment pour fonctions de colliger et d'analyser du renseignement étranger en interceptant des communications; de faire rapport sur ces renseignements au ministre responsable; de décoder et de déchiffrer les renseignements provenant des transmissions; et de coopérer avec d'autres autorités en Nouvelle-Zélande et à l'étranger²⁷². Le GCSB possède des stations d'interception des communications par satellite²⁷³ qui sont [TRADUCTION] « utiles et accessibles » à d'autres organismes de renseignement, y compris ceux des États-Unis et de l'Australie²⁷⁴. La loi qui régit le GCSB limite aussi les pouvoirs dont il est investi²⁷⁵.

5.3

L'EXAMEN ET LA SURVEILLANCE

5.3.1

La Police Complaints Authority

5.3.1.1

La compétence

La PCA est l'organisme d'examen de la New Zealand Police. Elle intervient à la suite de plaintes ou d'incidents, et sa compétence est limitée à la New Zealand Police²⁷⁶.

5.3.1.2

Le mandat et les fonctions

La PCA fait enquête sur les plaintes invoquant une mauvaise conduite, un manquement au devoir ou [TRADUCTION] « toute pratique, politique ou procédure de la police » concernant le plaignant²⁷⁷. Ces enquêtes visent à déterminer si

l'activité incriminée était « contraire à la loi, déraisonnable, injustifiée, inéquitable ou indésirable »²⁷⁸. L'autorité peut aussi faire enquête de sa propre initiative dans les cas où un membre de la police semble avoir causé la mort ou des blessures graves²⁷⁹.

L'autorité peut faire enquête elle-même sur les plaintes, examiner l'enquête faite par la police à la suite d'une plainte ou « surveiller » une enquête faite par la police en lui donnant des instructions²⁸⁰.

5.3.1.3

Les pouvoirs

La police est tenue de fournir à la PCA toute l'information et l'aide nécessaires²⁸¹. La PCA peut aussi exiger la production d'information, de documents ou d'autres choses, et interroger des personnes sous serment²⁸². Cependant, l'accès à ces sources de renseignements sera interdit soit quand le premier ministre atteste que le fait [TRADUCTION] « de donner de l'information ou de produire un document ou une chose risquerait de porter préjudice » à la sécurité, à la défense ou aux relations internationales de la Nouvelle-Zélande, soit quand le procureur général atteste que ce fait pourrait porter préjudice à la prévention et à la détection d'infractions, ou à des enquêtes sur des infractions, ou supposerait la divulgation de secrets du Cabinet qui nuirait à l'intérêt public²⁸³.

La PCA n'a pas le pouvoir de formuler des recommandations exécutoires à l'intention du commissaire de la New Zealand Police. Elle peut uniquement lui communiquer son opinion, de même que ses motifs et d'éventuelles recommandations²⁸⁴. Le commissaire doit informer la PCA des mesures prévues en réponse à ses recommandations, en motivant ses décisions de ne pas les appliquer le cas échéant²⁸⁵.

5.3.1.4

Les rapports

La PCA informe les parties à une plainte des résultats d'une enquête [TRADUCTION] « aussitôt qu'il est raisonnablement possible de le faire [...] et de la manière qu'elle juge indiquée »²⁸⁶. Si la PCA n'est pas satisfaite de la réponse du commissaire à ses recommandations, elle peut transmettre son opinion et sa recommandation au procureur général et au ministre de la Police, ainsi qu'un rapport sur la question au procureur général pour dépôt à la Chambre des représentants²⁸⁷.

En outre, la PCA présente au ministre de la Justice des rapports annuels pour dépôt à la Chambre des représentants²⁸⁸. On n'y trouve pas l'information délicate ou classifiée, qui sera traitée autrement selon les circonstances.

La PCA a le loisir de publier d'autres rapports sur l'exercice de sa fonction ou sur tout cas ou ensemble de cas particuliers²⁸⁹.

5.3.1.5

La nomination

La PCA comprend une personne, nommée sur recommandation de la Chambre des représentants²⁹⁰ pour un mandat de deux à cinq ans, avec possibilité de reconduction²⁹¹. Le titulaire du poste doit être un avocat ou un procureur de la Haute Cour²⁹².

5.3.1.6

Les autres éléments pertinents

En 2000, un examen de la PCA a donné lieu à des recommandations visant des changements majeurs²⁹³. Par la suite, un projet de loi sur la modification de l'organisme a proposé des modifications plus modestes²⁹⁴. Ce projet de loi augmenterait à trois le nombre de personnes constituant l'autorité, y compris le président qui serait un juge ou un ancien juge. Selon le Law and Order Select Committee, ces changements étaient [TRADUCTION] « nécessaires pour rehausser l'indépendance de l'autorité »²⁹⁵. Cependant, le comité a appuyé la volonté de préserver le devoir qui incombe à la PCA d'assurer le secret de ses enquêtes ainsi que sa fonction de présentation de recommandations²⁹⁶. La mise en œuvre de la nouvelle structure a été retardée par la création d'une commission d'enquête sur un cas possible de mauvaise conduite de la police, dont le rapport n'a pas encore été publié²⁹⁷.

La PCA ne partage pas d'information avec d'autres organismes de reddition de comptes, en raison des dispositions sur le secret qui régissent ses enquêtes. Cependant, pour éviter les cas de double emploi, l'autorité communique en termes généraux avec d'autres organismes.

5.3.2

L'Inspector-General of Intelligence and Security

5.3.2.1

La compétence

Les activités des deux organismes néo-zélandais de renseignement, le NZSIS et le GCSB, sont examinées par l'IGIS – dont la compétence se limite à ces deux organismes.

5.3.2.2

Le mandat

L'IGIS a le mandat suivant :

[TRADUCTION]

[...] aider chaque ministre responsable d'un organisme de renseignement et de sécurité à surveiller et à examiner cet organisme et [...] en particulier à

- a) aider le ministre à s'assurer que les activités de cet organisme sont conformes à la loi;
- b) veiller à ce que les plaintes visant cet organisme fassent l'objet d'une enquête indépendante²⁹⁸.

5.3.2.3

Les fonctions

L'IGIS exécute son mandat en s'acquittant de cinq fonctions qui lui sont prescrites. Ainsi, il doit :

- (i) enquêter sur les plaintes;
- (ii) enquêter sur l'observation de la loi par les organismes, de sa propre initiative avec avis au ministre, ou à la demande du ministre;
- (iii) enquêter à la demande du ministre ou de sa propre initiative (sous réserve de l'approbation du ministre) sur la convenance de certaines activités d'un organisme, lorsque ce dernier a nui à un Néo-Zélandais;
- (iv) examiner l'efficacité et l'opportunité des formalités adoptées par le NZSIS pour garantir l'observation des exigences juridiques visant les mandats d'interception;
- (v) élaborer et mettre en œuvre des programmes de surveillance et d'examen des organismes, pourvu que le ministre les approuve²⁹⁹.

L'IGIS n'est pas autorisé à enquêter sur les mesures prises par le ministre³⁰⁰ et [TRADUCTION] « sauf dans la mesure strictement nécessaire pour l'exécution de ses tâches [...] sur toute affaire qui est délicate au plan opérationnel, y compris toute affaire qui a trait aux méthodes de collecte et de production du renseignement ou aux sources d'information »³⁰¹.

5.3.2.4

Les pouvoirs

L'IGIS peut exiger des documents, contraindre des personnes à témoigner³⁰² et recevoir des éléments de preuve qui seraient inadmissibles devant un tribunal³⁰³.

Il a le pouvoir d'entrer dans les locaux d'un organisme, après avoir donné un préavis au dirigeant de ce dernier³⁰⁴. L'IGIS a accès à tous les dossiers de sécurité utiles à une enquête³⁰⁵ sauf lorsque le ministre atteste qu'une divulgation porterait atteinte à certains intérêts et qu'elle ne devrait pas se faire ou devrait être limitée³⁰⁶.

5.3.2.5

Les rapports

L'IGIS n'a pas le pouvoir de rendre des ordonnances exécutoires. Au terme d'une enquête, il présente un rapport assorti de conclusions et de recommandations à l'intention du ministre et du dirigeant de l'organisme en cause³⁰⁷. Dans le cas d'une plainte, il informe en outre le plaignant de ses conclusions [TRADUCTION] « dans des termes qui ne nuiront pas à la sécurité ou à la défense de la Nouvelle-Zélande » ou à ses relations internationales³⁰⁸. L'IGIS peut ensuite faire rapport au ministre de l'observation de ses recommandations par l'organisme ainsi que de l'adéquation des mesures correctives ou préventives que l'organisme a prises à la suite de l'enquête³⁰⁹.

L'IGIS présente aussi un rapport annuel au ministre responsable et au premier ministre (ce dernier cumulant habituellement les deux fonctions)³¹⁰. Le premier ministre dépose une version de ce rapport au Parlement. Certains éléments peuvent en être exclus après consultation de l'IGIS³¹¹.

5.3.2.6

La nomination

L'IGIS est nommé par le Gouverneur général sur recommandation du premier ministre, après consultation du chef de l'opposition³¹². La personne nommée doit être un juge à la retraite de la Haute Cour de la Nouvelle-Zélande³¹³. Son mandat de trois ans peut être renouvelé³¹⁴.

6.

LA NORVÈGE

6.1

LA VUE D'ENSEMBLE

La Norvège est une monarchie constitutionnelle dotée d'un système parlementaire. Le pouvoir y est partagé entre trois branches : le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Le pouvoir législatif est confié au Parlement (*Stortinget*), lui-même constitué d'une chambre basse (*Odelsting*) et d'une chambre haute

(*Lagting*). Le pouvoir exécutif est exercé par le monarque, le premier ministre et le Cabinet³¹⁵.

Comme la Norvège est un État unitaire, les responsabilités en matière de police, de sécurité et de renseignement sont du ressort du gouvernement national. Il y a une force nationale de police, un Service de police de sécurité (*Politiets Sikkerhetstjenest*) avec un fondement législatif distinct, ainsi que deux organismes de renseignement de sécurité : le Service du renseignement (*Etterretningstjenesten*) et l'Autorité nationale de sécurité (*Nasjonal Sikkerhetsmyndighet*)³¹⁶.

La force de police nationale et le Service de police de sécurité sont soumis à un nouvel organisme externe d'examen des plaintes, l'Unité spéciale des affaires policières (*Spesilaenbeten for politisaker*). Le Service de police de sécurité et les deux organismes de renseignement de sécurité sont soumis au même organisme de traitement des plaintes et d'examen : le Comité parlementaire de surveillance du renseignement (Comité EOS)³¹⁷.

Depuis quelques années, le gouvernement norvégien a pris diverses mesures relatives à la sécurité nationale. Il a notamment créé la Commission sur la vulnérabilité de la société – pour faire rapport sur les mesures susceptibles d'accroître la sécurité³¹⁸ –, la Direction de la protection nationale³¹⁹ et, en 2002, le Centre pour la sécurité de l'information³²⁰.

6.2

L'APPLICATION DE LA LOI ET LE RENSEIGNEMENT

6.2.1

La Force de police nationale

La Norvège possède une seule force de police : la Police norvégienne (*Norske Politiet*)³²¹. Elle a été créée par la *Loi sur la police*³²².

La Norvège compte 27 districts de police locaux, chacun ayant son chef de police³²³. Elle dispose aussi de cinq institutions policières centrales, dont le Service national d'enquêtes criminelles (*Kripos*), qui aide la police locale grâce à son expertise technique et tactique, et le Service de police de sécurité (*Politiets Sikkerhetstjeneste*).

Le service de police ordinaire de la Norvège effectue un certain travail en matière de sécurité nationale dans la mesure où certaines divisions, par exemple l'unité des crimes économiques, sont chargées de faire enquête sur des affaires comme le financement du terrorisme ou d'autres affaires relatives à la sécurité nationale. Cependant, c'est le Service de police de sécurité qui est chargé de faire enquête sur les affaires mettant en cause des informations classifiées³²⁴.

6.2.2

Le Service de police de sécurité

Le Service de police de sécurité, un organisme au sein de la Force de police nationale, a son propre fondement législatif depuis 2002³²⁵. Ce dernier, ainsi que d'autres mesures de réorganisation du dispositif norvégien du renseignement de sécurité et d'examen, ont fait suite au rapport de la Commission Lund. Celle-ci a été créée en 1994 pour « faire enquête sur toutes les allégations de surveillance illégale ou irrégulière de Norvégiens par tous les organismes de renseignement et de sécurité de 1945 à nos jours »³²⁶.

Le Service de police de sécurité est chargé de « prévenir le terrorisme, l'espionnage et les menaces envers la sécurité interne »³²⁷. Il est considéré comme un des trois organismes de renseignement de la Norvège et il est soumis, depuis quelques années, à un examen des plus minutieux par le comité de surveillance des organismes de renseignement de Norvège³²⁸.

6.2.3

Le Service du renseignement

Le Service du renseignement recueille et analyse le renseignement étranger – principalement le renseignement électromagnétique³²⁹. Selon les dispositions législatives de 1998 qui le régissent, il est chargé « d'obtenir, de traiter et d'analyser de l'information relative aux intérêts norvégiens par rapport aux États, organisations ou particuliers étrangers, et dans ce contexte de préparer des analyses des menaces et des évaluations des renseignements, dans la mesure où cela peut aider à protéger d'importants intérêts nationaux »³³⁰. Ce mandat comprend « l'obtention d'information sur le terrorisme international »³³¹. La loi qui régit le Service fixe aussi des limites à ses pouvoirs, y compris l'interdiction de surveiller le territoire, les particuliers ou les entités de la Norvège ou de se procurer secrètement de l'information à leur sujet³³².

Le Service du renseignement est une composante des Forces armées de la Norvège³³³. Anciennement, il était un organisme militaire; aujourd'hui son personnel est surtout civil³³⁴.

6.2.4

L'Autorité nationale de sécurité

Selon les dispositions législatives qui la régissent, l'Autorité nationale de sécurité (NSA) « coordonne les mesures de protection de la sécurité et surveille l'état de la sécurité en Norvège ». Elle est aussi « l'organe exécutif à l'égard des autres pays et des organisations internationales »³³⁵. En d'autres termes, la NSA est

responsable de la sécurité nationale proactive; elle doit recenser les entités nationales d'intérêt spécial et réduire la vulnérabilité de la Norvège au regard des menaces internes et externes³³⁶. Elle est aussi l'autorité supérieure en Norvège pour la délivrance ou le retrait des habilitations de sécurité, pour la classification ou la déclassification d'information ainsi que pour la protection physique et électronique contre l'espionnage d'installations gouvernementales ou délicates³³⁷. La NSA ne mène pas d'enquêtes ou d'opérations³³⁸, mais elle a un « libre accès à tout lieu où il se trouve de l'information délicate ou des objets délicats »³³⁹. Créée par une loi en 2001³⁴⁰, la NSA a remplacé l'ancien Service de sécurité de la Défense, un organisme militaire. Elle est organisée sur le modèle d'une direction civile au sein du ministère de la Défense³⁴¹.

Le gouvernement norvégien possède également un Comité de coordination et de consultation pour les services de renseignement, de surveillance et de sécurité, qui coordonne les échanges d'information entre les trois organismes de renseignement de la Norvège et conseille les ministres responsables à cet égard³⁴². Le Comité comprend les dirigeants des trois organismes et trois hauts fonctionnaires ministériels³⁴³.

6.3

L'EXAMEN ET LA SURVEILLANCE

6.3.1

Les plaintes contre la police

Les plaintes visant la police norvégienne, y compris le Service de police de sécurité, font l'objet d'enquêtes menées par un nouvel organisme indépendant de la police : l'Unité spéciale chargée des affaires policières. Celle-ci n'effectue pas des examens réguliers et ne joue pas un rôle majeur dans le traitement des plaintes relatives au Service de police de sécurité.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2005, les enquêtes sur les plaintes étaient assurées par l'Organisme spécial d'enquête sur les questions touchant la police (SEFO), entité interne à la police. Le principal mandat du SEFO consistait à faire enquête pour déterminer si des membres du personnel de la police avaient commis un acte criminel. Le seuil déclencheur d'une enquête était donc élevé.

L'ombudsman du Parlement norvégien pour l'administration publique a un pouvoir complémentaire d'examiner les plaintes contre la police, les services d'immigration et l'administration des douanes³⁴⁴. Il n'a pas compétence pour examiner les activités ou les organismes qui relèvent du mandat du Comité EOS, ou les activités du Comité EOS lui-même³⁴⁵.

6.3.2

Le Comité parlementaire de surveillance du renseignement (Comité EOS)

6.3.2.1

La compétence

Les organismes de renseignement de la Norvège, y compris le Service de police de sécurité, sont soumis aux examens du Comité EOS. Celui-ci est chargé d'examiner tous les « services de renseignement, de surveillance et de sécurité assurés, contrôlés ou mandatés par l'administration publique »³⁴⁶.

Selon l'interprétation donnée à cette disposition, l'activité de renseignement, de surveillance ou de sécurité doit viser à protéger les intérêts relatifs à la sécurité nationale. Les activités visant des objectifs différents, comme la surveillance de la circulation routière ou le renseignement criminel, n'y figurent pas. En d'autres termes, la compétence du Comité EOS est définie en termes fonctionnels et non par rapport à des organismes³⁴⁷.

Le Comité EOS note en outre que jusqu'à présent, cette définition fonctionnelle de sa compétence a été interprétée de façon à ce qu'elle s'applique exclusivement au Service du renseignement, à l'Autorité nationale de sécurité et au Service de police de sécurité. Cependant, cette définition vise à englober toute autre entité publique ou privée qui pourrait se livrer à une activité de sécurité ou de surveillance, y compris par suite d'une modification législative ou organisationnelle, par arrangement officieux ou par contrat.

Le Comité fait remarquer qu'à une époque d'intégration accrue entre autorités publiques participant à la lutte contre le terrorisme, de nouvelles questions surviennent sur l'opportunité qu'il surveille certaines activités d'autres organismes dont d'une part les services policiers ordinaires, qui effectuent souvent des enquêtes antiterroristes avec l'aide du Service de police de sécurité, et d'autre part les autorités de l'immigration et des douanes³⁴⁸. Ces questions n'ont pas encore été tranchées officiellement. Cependant, dans son rapport annuel 2003, le Comité EOS discute de la question de savoir si ses pouvoirs d'examen peuvent ou doivent s'appliquer à l'unité des crimes économiques du service de police ordinaire de Norvège – la principale instance d'enquête dans les affaires de financement du terrorisme – plutôt qu'à ceux du Service de police de sécurité³⁴⁹. Pour clarifier des questions faisant l'objet d'une enquête selon son mandat fonctionnel, le Comité EOS a aussi le pouvoir de faire enquête sur des éléments qui n'y sont pas compris³⁵⁰.

Le Comité EOS estime retirer plusieurs avantages du fait que ses pouvoirs visent plusieurs organismes :

- les perspectives et les connaissances quant à l'ensemble du domaine du renseignement de sécurité, ce qui permet de mieux évaluer les plaintes;
- la capacité de vérifier les déclarations d'un organisme sur le rôle qu'un autre organisme peut avoir joué;
- la capacité de surveiller les communications et la coopération entre les services;
- l'absence de débats sur la compétence du Comité.

Il y a chevauchement de pouvoirs entre le Comité EOS et l'organisme responsable des plaintes contre la police³⁵¹, que ces plaintes visent des agents de la police ordinaire ou le Service de police de sécurité. Le directeur général des poursuites publiques a donc élaboré des lignes directrices à l'intention de l'organisme d'enquête sur les plaintes voulant que ce dernier informe le Comité EOS de toute allégation à l'encontre du Service de police de sécurité, qu'il le tienne au courant des enquêtes et des recommandations ainsi que de toute affaire qui pourrait l'intéresser. Le Comité EOS a un devoir réciproque plus limité de partager toute constatation qui pourrait indiquer une activité susceptible d'examen par l'organisme d'enquête sur les plaintes. En raison du chevauchement des aires de compétence, le Comité EOS maintient que cette coopération et cette communication sont essentielles à la réalisation des mandats respectifs des deux organismes.

Le Comité ajoute que s'il recevait une plainte visant la police ordinaire et semblant traiter de questions l'intéressant, il ferait enquête sur la plainte. Il a déjà eu l'occasion de demander au Service de police de sécurité de produire de l'information provenant de la police ordinaire. Cependant, le Comité a aussi constaté des difficultés à suivre le cheminement d'une enquête, y compris ses activités de partage d'information entre le Service de police de sécurité et des sections de la police ordinaire comme l'unité des crimes économiques, puisque l'on considère généralement que le Comité n'a pas compétence à l'égard de la police ordinaire³⁵².

6.3.2.2

Le mandat

Le Comité EOS est investi du mandat suivant :

1. reconnaître et prévenir les injustices contre toute personne, et veiller à ce que les moyens d'intervention employés ne dépassent pas ce qui est requis selon les circonstances;
2. veiller à ce que les activités ne nuisent pas inutilement à la vie civile;
3. veiller à ce que les activités restent dans le cadre du droit statutaire, des directives administratives ou militaires et des règles de droit non législatives³⁵³.

Le Comité EOS a également un mandat particulier à l'égard de chaque organisme qui est de sa compétence :

- a) Service du renseignement : veiller à ce que les activités restent dans le cadre des responsabilités prévues du service et à ce qu'aucune injustice ne soit commise à l'endroit de qui que ce soit;
- b) Service de sécurité : veiller à ce que les activités restent dans le cadre des responsabilités prévues du service, surveiller les questions relatives à l'autorisation de sécurité concernant les personnes et les entreprises auxquelles le personnel de la sécurité a refusé ou révoqué l'habilitation de sécurité, et veiller à ce qu'aucune injustice ne soit commise à l'égard de qui que ce soit;
- c) Service de surveillance : surveiller les questions, opérations et mesures relatives à la surveillance et destinées à lutter contre les activités terroristes par voie de surveillance électronique et de surveillance du courrier; s'assurer en outre que la collecte, le traitement, l'enregistrement et le classement d'information relative à des résidents et des organisations de Norvège soient effectués conformément à la réglementation en vigueur et satisfassent aux formalités requises dans le cadre du but énoncé à l'article 2 de la loi;
- d) tous les services : veiller à ce que la coopération et les échanges d'information entre services restent dans les limites de leurs besoins³⁵⁴.

En exécutant son mandat, le Comité EOS est tenu de « démontrer un souci pour la sécurité nationale et les relations avec des puissances étrangères »³⁵⁵.

6.3.2.3

Les fonctions

Le Comité EOS exécute son mandat en s'acquittant de trois fonctions principales : les enquêtes sur les plaintes, les examens menés de sa propre initiative et les enquêtes également menées de sa propre initiative sur des « affaires et facteurs qu'il trouve utiles à son but, et en particulier des affaires qui ont fait l'objet de critiques publiques »³⁵⁶.

Le Comité EOS trouve avantageux aussi bien de combiner que de distinguer les deux fonctions de traitement des plaintes et d'examens menés de sa propre initiative. D'une part, la combinaison de ces deux fonctions permet d'améliorer la surveillance et l'utilisation efficace des ressources tout en réduisant le risque de prolifération de documents classifiés – puisqu'un seul organisme, plutôt que deux, s'acquitte des deux fonctions. D'autre part, tel que susmentionné au sujet de l'Ombudsman du Commonwealth de l'Australie, un organisme qui effectue régulièrement des examens des dossiers d'un organisme de renseignement de sa propre initiative court le risque de se rapprocher outre mesure de la prise de décisions et des opérations de cet organisme et de ne plus pouvoir examiner les plaintes de façon objective – auquel cas il peut être souhaitable de séparer les deux fonctions. Cependant, le Comité indique que des précautions peuvent être prises pour éviter une telle cooptation. Ainsi, on peut éviter de donner des conseils sur des opérations à venir et sur les méthodes et politiques. De fait, la loi qui régit le Comité EOS lui interdit de se livrer à de telles activités; le Comité EOS, comme le législateur, estime que c'est là une importante mesure de protection de son indépendance. En particulier, la loi régissant le Comité EOS lui interdit « de donner des directives » aux organismes ou « de leur permettre de le consulter »³⁵⁷. Selon un commentateur, cette interdiction des consultations a été prévue dans la loi pour éviter que le Comité EOS n'exerce une surveillance constante des organismes qui compromettrait son « indispensable indépendance »³⁵⁸.

6.3.2.4

Les pouvoirs

Le Comité EOS a le pouvoir de contraindre des personnes à lui remettre des documents ou à témoigner, y compris les membres de la police ordinaire, d'autres secteurs de l'administration publique et du secteur privé³⁵⁹. De fait, le Comité EOS peut faire enquête de concert avec ces autres organismes, pourvu que ce soit pour faire avancer une enquête relevant de sa propre compétence³⁶⁰.

Le Comité EOS n'a pas accès aux documents internes des ministères³⁶¹. Son président a récemment affirmé que le Comité EOS ne demande pas l'accès aux dossiers qui ont trait à l'identité de sources ou d'agents ou qui révèlent les capacités de services étrangers offrant leur coopération³⁶². Il en est ainsi en partie par suite de l'obligation légale du Comité EOS « de démontrer un souci pour la sécurité nationale et les relations avec des puissances étrangères »³⁶³.

Le Comité EOS communique aussi avec le SEFO et l'organisme qui lui a succédé, l'Unité spéciale chargée des affaires policières.

Au terme d'une enquête ou d'un examen mené de sa propre initiative, le Comité formule des conclusions et des recommandations. Il ne rend pas d'ordonnances exécutoires³⁶⁴.

6.3.2.5

Les rapports

Dans le contexte des enquêtes sur les plaintes, le Comité EOS est tenu de faire des déclarations aussi complètes que possible aux plaignants sans révéler d'information classifiée. Ces déclarations doivent aussi être envoyées au dirigeant de l'organisme en cause et, si le Comité EOS constate l'existence de « motifs justifiant de formuler des critiques ou d'autres commentaires », au ministère concerné³⁶⁵. Les déclarations aux plaignants doivent être non classifiées. Le Comité EOS peut décider si une déclaration doit ou non être rendue publique³⁶⁶.

Le Comité EOS dépose aussi un rapport annuel au Parlement. Ce rapport n'est pas classifié³⁶⁷, à moins que le Comité EOS soit d'avis que le Parlement « doive se familiariser avec de l'information classifiée »³⁶⁸. Le Comité EOS peut aussi déposer un rapport spécial lorsqu'il constate qu'il y a des « facteurs » qui devraient être portés sans délai à l'attention du Parlement³⁶⁹.

6.3.2.6

La nomination et la composition

Le Comité EOS est composé de sept membres élus par le Parlement norvégien pour un mandat de cinq ans³⁷⁰. Les membres du Parlement ne sont pas éligibles, mais « des mesures sont prises [...] pour assurer que les personnes élues soient représentatives des courants politiques représentés au Parlement »³⁷¹. Elles doivent posséder la plus haute cote de sécurité nationale et sont astreintes au secret³⁷².

7.

LA SUÈDE

7.1

LA VUE D'ENSEMBLE

La Suède est une monarchie constitutionnelle et une démocratie parlementaire. Le pouvoir y est divisé en trois branches : le législatif, savoir le Parlement (*Riksdag*); l'exécutif, savoir le monarque, le premier ministre et les ministres de son cabinet; et le judiciaire³⁷³.

La Suède est un État unitaire doté d'un seul Service national de police qui comprend le Service de police de la sécurité connu sous le nom de SAPO. La Suède possède aussi divers organismes de renseignement de sécurité. Tous les organismes d'application de la loi, de sécurité et de renseignement sont soumis au pouvoir d'examen du Bureau des ombudsmans parlementaires de Suède. Celui-ci a le mandat à la fois d'examiner les plaintes et de mener des examens de sa propre initiative. Toutefois, pour les raisons que j'aborde ci-après, il ne procède qu'occasionnellement à des examens des agences visées.

Ces dernières années, le gouvernement suédois a pris plusieurs mesures en matière de sécurité nationale. Il a adopté la *Loi sur la responsabilité criminelle des auteurs d'attentats terroristes* qui, entre autres, crée des infractions de terrorisme et étend le droit de recourir à la surveillance secrète³⁷⁴. Il a aussi adopté la *Loi sur l'extradition de Suède en vertu du mandat d'arrêt européen*³⁷⁵. Ces deux lois se fondent sur des directives de l'Union européenne³⁷⁶. À la suite des attentats du 11 septembre 2001, la Suède a aussi créé une commission chargée d'examiner la capacité du pays à réagir aux urgences³⁷⁷ ainsi que l'Agence suédoise de gestion des crises³⁷⁸, et consenti des fonds distincts pour « accroître la capacité de la Suède à faire face à des situations d'urgence »³⁷⁹.

7.2

L'APPLICATION DE LA LOI ET LE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

7.2.1

Le Service national de police

Le Service national de police suédois comprend non seulement des autorités policières pour chacun des 21 comtés du pays, mais également un Département national chargé des enquêtes criminelles, une Unité nationale de lutte contre le terrorisme, un Service de sécurité et des agents de liaison à l'étranger³⁸⁰. Le Service de police, dont les fonctions et pouvoirs sont précisés dans la loi³⁸¹, compte environ 23 000 employés³⁸².

7.2.2

Le Service de sécurité

Le Service de sécurité est chargé « de diriger et de mener des opérations policières visant à prévenir et à déceler les infractions contre la sécurité nationale ainsi que – même si elles ne portent pas sur de telles infractions – à mener des opérations relatives à la lutte contre le terrorisme [...] »³⁸³. Le Service de sécurité collige des « renseignements de sécurité, sur divers sujets, qui peuvent servir à combattre le terrorisme international ou à parer à des menaces envers le régime démocratique ou la sécurité nationale de la Suède »³⁸⁴.

Le Service de sécurité coopère étroitement avec le service de police régulier afin de prévenir le crime. En l'occurrence, « les unités de la police régulière se chargent des enquêtes et des opérations sur le terrain tandis que le [Service de sécurité] est responsable du renseignement sur le crime ainsi que des ressources et du savoir-faire méthodologique ». Le Service coopère aussi étroitement avec des organismes de l'État qui travaillent au sein du « Système de défense intégré suédois » et il utilise un « registre central » pour compiler tous les renseignements qu'il collige³⁸⁵.

Selon le Service de sécurité, sa tâche principale consiste à prévenir le crime. Il affirme que pour « prévenir et déceler les crimes envers la sécurité nationale, il doit s'employer à recueillir des renseignements de sécurité [...] susceptibles d'être importants pour la sécurité externe et interne ainsi que pour les activités antiterrorisme »³⁸⁶. Le travail du Service de sécurité comprend le traitement et l'analyse des renseignements ainsi que l'évaluation des menaces envers la sécurité nationale³⁸⁷.

7.2.3

Le Service de renseignement militaire et de sécurité

Le Service de renseignement militaire et de sécurité de Suède recueille et analyse des renseignements relatifs aux menaces militaires étrangères envers la sécurité de la Suède. Cet organisme a reçu une assise législative en 2000³⁸⁸. Il relève des Forces armées.

7.2.4

Le Centre de communication radio de la défense nationale

Le Centre de communication radio de la défense nationale (FRA)³⁸⁹ de la Suède mène des opérations de renseignement relatives aux communications électromagnétiques. Il relève des Forces armées et les directives générales qui le régissent sont énoncées dans une loi, qui ne précise toutefois pas explicitement de quels pouvoirs il est investi³⁹⁰.

7.2.5

Les autres éléments pertinents

En plus de ces organismes qui recueillent des renseignements, l'Agence suédoise de gestion des crises (SEMA), créée en juillet 2002, utilise « la recherche et les renseignements pour amasser des connaissances » susceptibles d'être « utiles » aux autorités publiques suédoises. La SEMA est aussi chargée de coordonner la sécurité de l'information en Suède. Le Centre de communication radio de la défense nationale seconde la SEMA grâce à son expertise³⁹¹.

7.3

L'EXAMEN ET LA SURVEILLANCE

7.3.1

Le Bureau des ombudsmans parlementaires

7.3.1.1

La compétence

Les services policiers et les services de sécurité suédois³⁹² sont tous soumis au pouvoir d'examen du Bureau des ombudsmans parlementaires (*Riksdagens ombudsmän*)³⁹³, qui a compétence générale à l'égard des autorités publiques³⁹⁴.

Le Bureau des ombudsmans répartit ses responsabilités en matière d'examen entre ses quatre ombudsmans élus, selon l'organisme en cause. Le Service de police et le Service de sécurité relèvent de l'ombudsman principal, mais les organismes de renseignement qui œuvrent au sein des Forces armées relèvent d'un autre ombudsman, qui examine aussi les autorités douanières³⁹⁵. Un troisième ombudsman examine les autorités de l'immigration et l'administration des affaires étrangères³⁹⁶. Cet ombudsman a récemment achevé un examen approfondi de la convenance de la coopération et de l'interaction entre autorités policières et autorités de l'immigration dans le contexte de l'arrestation et de l'expulsion d'un demandeur d'asile débouté³⁹⁷.

Selon l'ombudsman principal, cette répartition des responsabilités entre les quatre ombudsmans permet une spécialisation et favorise l'efficacité. Les quatre ombudsmans se rencontrent du reste régulièrement pour partager de l'information et discuter de dossiers, surtout de ceux qui mettent en cause plus d'une autorité publique. De fait, le Bureau envisage de lancer de sa propre initiative des examens conjoints plus officiels des autorités publiques dont l'action est intégrée ou interreliée, de façon à dresser un bilan plus complet aux fins de surveillance. L'ombudsman principal a fait remarquer que dans un

secteur public de plus en plus complexe, il est avantageux de pouvoir dégager une vue d'ensemble et de partager de l'information. En revanche, il signale qu'il faut prévoir pour les organismes de renseignement et les instances policières participant à des activités liées à la sécurité nationale une forme d'examen exclusif qui permette une supervision régulière et spécialisée que le modèle généraliste d'ombudsman ne peut pas assurer.

7.3.1.2

Le mandat

Le mandat des ombudsmans parlementaires consiste à veiller à ce que les autorités publiques, les employés de la fonction publique ou des gouvernements locaux, ou ceux dont le travail suppose de quelque autre façon l'exercice d'une autorité publique, respectent la loi et « s'acquittent de leurs responsabilités à tous autres égards »³⁹⁸.

7.3.1.3

Les fonctions

Les ombudsmans exécutent leur mandat en faisant enquête sur des plaintes, en menant des examens de leur propre initiative et en initiant « toutes autres enquêtes qu'ils jugent nécessaires »³⁹⁹. En outre, ils « contribuent à pallier les lacunes de la législation » en s'adressant au besoin aux branches législative ou exécutive du gouvernement dans le cadre de leurs activités d'examen⁴⁰⁰. Les ombudsmans peuvent choisir de renvoyer une plainte à une autre autorité s'ils estiment que cette dernière est mieux placée pour faire enquête et juger de la situation⁴⁰¹. De fait, l'ombudsman principal rapporte que dans la plupart des cas son bureau est une instance de plainte de recours ultérieur⁴⁰².

L'ombudsman principal indique également que même si ce sont souvent d'autres organismes de reddition de comptes qui sont premiers responsables des enquêtes, la fonction de traitement des plaintes absorbe la majorité des ressources des ombudsmans⁴⁰³. Par conséquent, le Bureau de l'ombudsman a peu de temps pour effectuer des examens de sa propre initiative des autorités publiques relevant de sa compétence. Par exemple, le Bureau visite habituellement à peine trois postes de police par année. Cela signifie qu'il peut s'écouler jusqu'à 25 ans entre les examens d'une autorité publique auxquels procède le Bureau des ombudsmans de sa propre initiative. En outre, depuis 15 ans, le Bureau des ombudsmans n'a mené que deux enquêtes de ce type sur le Service de sécurité de la police⁴⁰⁴; il n'en a fait aucune depuis 20 ans à l'égard des autres organismes de renseignement suédois.

7.3.1.4

Les pouvoirs

La Constitution suédoise prévoit que les ombudsmans ont accès aux procès-verbaux et aux documents de toutes les autorités publiques. Ainsi, ces dernières de même que les représentants du gouvernement doivent remettre aux ombudsmans l'information qu'ils demandent⁴⁰⁵. Cette disposition est interprétée comme une autorisation donnée aux ombudsmans d'accéder à toute information ou donnée, classifiée ou non. Les ombudsmans choisissent les enquêtes et examens qu'ils entreprennent⁴⁰⁶ et ils peuvent infliger des amendes en vue d'obtenir de l'information⁴⁰⁷.

Les ombudsmans parlementaires jouissent de divers pouvoirs de redressement. À titre d'exemple, ils peuvent exprimer des « opinions » sur la conformité avec la loi d'une mesure prise par un responsable public⁴⁰⁸ ou, en revanche, sur son caractère erroné ou inapproprié; ils peuvent « formuler des avis »; ils peuvent faire office de procureurs spéciaux et porter des accusations criminelles contre des responsables publics⁴⁰⁹; et ils peuvent infliger des mesures disciplinaires telles que des retenues salariales, des suspensions ou des licenciements⁴¹⁰.

7.3.1.5

Les rapports

Le Bureau des ombudsmans remet des rapports annuels au Comité parlementaire sur la Constitution; celui-ci produit ensuite son propre rapport écrit et en avise le Parlement⁴¹¹. Les ombudsmans peuvent aussi présenter des rapports spéciaux au Comité, mais ils utilisent généralement ce pouvoir uniquement pour recommander que des changements soient apportés aux lois existantes. Les rapports et les décisions de fond sur les affaires individuelles sont immédiatement rendus publics.

7.3.1.6

La nomination et la composition

Les ombudsmans sont des personnes élues par le Parlement pour des mandats renouvelables de quatre ans⁴¹². La loi ne précise pas les qualités requises pour être élu. Par tradition toutefois, les ombudsmans doivent être acceptables aux yeux de tous les partis au Parlement. Ils ont presque tous occupé de hautes fonctions judiciaires, ce qui est censé assurer leur indépendance et leur compétence pour superviser la légalité des activités d'autorités publiques.

7.3.2

Les autres formes d'examen

Le Centre de communication radio de la défense nationale est aussi assujéti à l'examen et à la surveillance de la Commission du renseignement de défense, composée de six personnes dont la plupart sont des députés ou l'ont été. Cette commission fait rapport directement au gouvernement suédois. Du côté civil, et notamment en ce qui concerne le Service de sécurité, il n'y a pas d'organisme d'examen analogue. On propose en ce moment de créer une commission permanente semblable pour superviser le recours à des mesures coercitives secrètes (comme l'écoute électronique) par tous les organismes pertinents (donc notamment par le Service de sécurité).

8.

LE ROYAUME-UNI

8.1

LA VUE D'ENSEMBLE

Le milieu de l'application de la loi et du renseignement de sécurité du Royaume-Uni a beaucoup changé ces dernières années. Plusieurs lois ont créé de nouvelles infractions de terrorisme et conféré aux acteurs de la sécurité nationale des pouvoirs d'enquête accrus en matière de terrorisme⁴¹³. Ainsi, de nombreuses activités de collecte secrète de renseignements ont été réglementées⁴¹⁴; de nombreuses structures policières ont été réformées⁴¹⁵; un organisme indépendant a été créé pour faire enquête sur la police en Irlande du Nord⁴¹⁶; et un nouvel organisme d'examen de la police a été créé pour l'Angleterre et le Pays de Galles⁴¹⁷. En outre, le gouvernement a augmenté les fonds qu'il consacre à la sécurité nationale, y compris aux organismes d'application de la loi et de renseignement se livrant à des activités de contre-terrorisme⁴¹⁸. Le gouvernement du Royaume-Uni surveille aussi le fonctionnement de certaines de ses mesures de contre-terrorisme en procédant à des [TRADUCTION] « examens indépendants »⁴¹⁹ et en encourageant le débat public sur l'équilibre souhaitable entre la sécurité nationale et les droits et libertés⁴²⁰.

Le Royaume-Uni n'a pas de service de police national voué à l'application de la loi en général⁴²¹. Les services policiers y sont généralement assurés par des forces policières locales et spécialisées en Angleterre, au Pays de Galles, en Écosse et en Irlande du Nord⁴²², chacune disposant d'une branche spéciale vouée à un travail secret de renseignement relatif à la sécurité nationale⁴²³. Le Royaume-Uni possède trois organismes principaux de renseignement de

sécurité : le Security Service (connu sous le nom de MI-5), le Secret Intelligence Service (ou MI-6) et le Government Communications Headquarters.

Fait à noter, les services policiers britanniques sont soumis à des examens auxquels procèdent non seulement des organismes intervenant par suite de plaintes, mais aussi des organismes ayant à la fois un mandat lié aux plaintes et un mandat d'examen visant un ensemble d'activités secrètes d'enquête, quel que soit l'acteur du secteur public qui s'y livre⁴²⁴. Ainsi, au Royaume-Uni certaines activités policières – telles l'écoute électronique et d'autres formes de surveillance – sont assujetties à un examen et à des enquêtes par suite de plaintes en raison de leur caractère secret, peu importe le type d'enquête en cause.

8.2

L'APPLICATION DE LA LOI ET LE RENSEIGNEMENT

Comme on l'a vu, le Royaume-Uni ne possède pas une force de police nationale chargée de l'application générale de la loi. En Angleterre et au Pays de Galles, il y a 43 services de police locaux⁴²⁵; en Irlande du Nord, il y a un organisme policier général, le Police Service of Northern Ireland, et divers organismes policiers spécialisés ou locaux⁴²⁶; et en Écosse, il y a huit services policiers⁴²⁷. Le Royaume-Uni a aussi plusieurs services nationaux investis de mandats précis⁴²⁸. Celui des forces policières locales du Royaume-Uni comprend donc nécessairement un élément d'application de la loi relative à la sécurité nationale, bien que la portée et la structure de ces activités varient selon les circonstances locales⁴²⁹.

8.2.1

Le Metropolitan Police Service

Le Metropolitan Police Service, qui assure les services policiers dans la grande région de Londres, assume le rôle prépondérant dans les enquêtes relatives au contre-terrorisme menées par la police du Royaume-Uni. Le commandant de la Metropolitan's Anti-Terrorist Branch est le coordonnateur national des enquêtes sur les actes de terrorisme. L'instance qu'il dirige fait enquête sur les actes de terrorisme aussi bien sur le territoire qui relève de sa compétence que partout au Royaume-Uni, de concert avec les services de police locaux⁴³⁰.

8.2.2

La Special Branch

Le Metropolitan Police Service comprend une section – comptant quelques centaines de membres – connue sous le nom de Special Branch⁴³¹. D'autres services de police du pays ont aussi leur propre Special Branch⁴³². Selon les

lignes directrices de mars 2004 du Home Office, la principale fonction d'une Special Branch consiste à exercer [TRADUCTION] des « activités de renseignement secrètes relatives à la sécurité nationale »⁴³³. La Special Branch est aussi « à la disposition » des services de police locaux, pour intervenir notamment dans « la prévention et la détection du crime et pour assurer la sécurité publique »; il est toutefois précisé que la Special Branch « ne devrait pas être détournée » de sa fonction première « sauf si cela est absolument nécessaire »⁴³⁴. « Elle exerce principalement des activités antiterroristes »⁴³⁵. La Special Branch « facilite » et « appuie » les efforts de collecte de renseignements des organismes britanniques de renseignement de sécurité, notamment le Security Service (décrit ci-après) avec lequel il œuvre souvent « en étroite coopération »⁴³⁶. Le personnel de la Special Branch est constitué d'agents de police et de civils⁴³⁷.

8.2.3

Le Police Service of Northern Ireland

Le Police Service of Northern Ireland (PSNI), anciennement le Royal Ulster Constabulary (RUC), a été créé en 2001 par suite des recommandations de la Commission indépendante sur les services policiers en Irlande du Nord⁴³⁸. Pendant de nombreuses années, la Special Branch du PSNI ou du RUC a mené des enquêtes antiterroristes en raison de ses responsabilités à l'égard du conflit entre paramilitaires unionistes (protestants) et républicains (catholiques) en Irlande⁴³⁹. La Special Branch a maintenant été restructurée et constitue désormais un groupe de collecte de renseignement qui œuvre au sein de l'unité des opérations sur le crime du PSNI.

8.2.4

La Serious Organized Crime Agency

La Serious Organized Crime Agency (SOCA) est [TRADUCTION] « un organisme doté de pouvoirs d'application de la loi axée sur le renseignement »⁴⁴⁰. Elle a été créée par une loi en 2005 et a commencé ses opérations le 1^{er} avril 2006⁴⁴¹. La SOCA regroupe la National Crime Squad (NCS), le National Criminal Intelligence Service (NCIS), la division d'enquête de l'Immigration Service qui traite du crime organisé relatif à l'immigration, et la division d'enquête de Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) qui traite du trafic de stupéfiants et des crimes financiers qui y sont associés⁴⁴². La SOCA est chargée de détecter et de prévenir le crime organisé d'envergure. Elle collige, analyse, entrepose et communique de l'information sur le crime. Elle fournit en outre du soutien à ses partenaires chargés de l'application de la loi, particulièrement aux services policiers du Royaume-Uni et à HMRC⁴⁴³. La SOCA assume désormais le rôle joué autrefois par

le NCIS à titre d'unité de renseignement de nature financière du Royaume-Uni et elle combat de ce fait le financement des activités terroristes et le blanchiment d'argent⁴⁴⁴.

La SOCA est divisée en quatre directions : celle chargée du renseignement – qui collige et évalue l'information – celle chargée de l'application de la loi – qui constitue les dossiers criminels et mène les opérations pour répondre aux menaces – celle chargée de l'intervention – qui met l'accent sur la confiscation des biens obtenus de façon illégale et sur le travail mené de concert avec le secteur privé – et celle chargée des services corporatifs – qui offre du soutien à ses autres fonctions⁴⁴⁵. Même si ses agents détiennent des pouvoirs de police⁴⁴⁶, y compris celui de colliger secrètement de l'information, la SOCA est une agence civile⁴⁴⁷. Elle œuvre dans une cinquantaine de lieux répartis sur tout le territoire du Royaume-Uni et elle affecte des agents de liaison dans divers pays étrangers⁴⁴⁸. La SOCA prévoit avoir en 2006-2007 un personnel à temps plein de quelque 4 200 personnes⁴⁴⁹.

Le Royaume-Uni possède trois organismes principaux de renseignement de sécurité : le Security Service, le Secret Intelligence Service et le Government Communications Headquarters. Le Defence Intelligence Staff, qui fait partie du ministère de la Défense, contribue aussi au renseignement de sécurité.

8.2.5

Le MI-5

Le Security Service⁴⁵⁰, ou MI-5, est responsable du renseignement relatif à la sécurité intérieure. Selon les lois qui le régissent, il doit veiller à [TRADUCTION] « la protection de la sécurité nationale, en particulier celle contre les risques d'espionnage, de terrorisme et de sabotage, face aux activités d'agents de puissances étrangères et aux actions visant à renverser ou miner la démocratie parlementaire par des moyens politiques, industriels ou violents » et à la protection du « bien-être économique » du Royaume-Uni; et « soutenir les activités des services policiers et des autres organismes d'application de la loi visant à prévenir ou détecter des crimes graves »⁴⁵¹. Le MI-5 recueille de l'information principalement au moyen de sources humaines dont l'identité est secrète, de la surveillance ciblée, de l'écoute des communications et de la surveillance intrusive⁴⁵². Les lois qui régissent le service prévoient diverses limitations à ses activités, comme l'interdiction d'obtenir de l'information qui outrepassé son mandat⁴⁵³. Le MI-5 n'a pas de pouvoirs de police, comme ceux d'arrestation ou de détention⁴⁵⁴.

8.2.6

Le MI-6

Le Secret Intelligence Service⁴⁵⁵, ou MI-6, est responsable du renseignement étranger. Il a plus précisément pour fonction [TRADUCTION] « d'obtenir et de fournir de l'information sur les actions ou intentions de personnes de l'extérieur des îles britanniques, et d'effectuer d'autres tâches relativement aux actions ou intentions de telles personnes ». Il doit cependant agir uniquement « dans l'intérêt de la sécurité nationale, en particulier dans l'optique des politiques du gouvernement en matière de défense et de relations étrangères, dans l'intérêt du bien-être économique du Royaume-Uni, ou au soutien de la prévention ou de la détection de crimes graves »⁴⁵⁶. Comme dans le cas du MI-5, les fonctions et pouvoirs du MI-6 – et les limitations à ses pouvoirs – sont précisés dans la loi qui le régit⁴⁵⁷. Également comme le MI-5, le MI-6 est dépourvu de pouvoirs de police.

8.2.7

Le Government Communications Headquarters et le Defence Intelligence Staff

Le Government Communications Headquarters (GCHQ)⁴⁵⁸ effectue la collecte de renseignements électromagnétiques, dans les mêmes intérêts que ceux visés par le MI-6, à savoir la sécurité nationale, le bien-être économique national et la prévention ou la détection de crimes graves⁴⁵⁹. Les activités et pouvoirs du GCHQ sont régis par la même loi que ceux du MI-6⁴⁶⁰.

Le Defence Intelligence Staff recueille et analyse des renseignements, généralement pour soutenir le ministère de la Défense, les commandements militaires et les forces armées sur le terrain⁴⁶¹.

8.3

L'EXAMEN ET LA SURVEILLANCE

Les dispositifs d'examen de l'Angleterre, du Pays de Galles, de l'Irlande du Nord et de l'Écosse diffèrent les uns des autres. Les 43 services de police locaux d'Angleterre et du Pays de Galles, ainsi que les services policiers spécialisés dont le mandat vise tout le Royaume-Uni, sont assujettis à la compétence de l'Independent Police Complaints Commission (IPCC). Le Police Service of Northern Ireland est assujetti pour sa part à la compétence de l'ombudsman de la police de l'Irlande du Nord tandis que les plaintes formulées à l'encontre des huit services de police écossais sont actuellement étudiées par la police⁴⁶² – la création d'un organisme indépendant de traitement des plaintes proposé par le gouvernement fait actuellement l'objet d'un examen public par divers

organismes⁴⁶³. J'expose ci-après plus en détail mon examen de l'IPCC et du bureau de l'ombudsman de la police de l'Irlande du Nord.

Les services policiers du Royaume-Uni sont aussi soumis à la compétence de Her Majesty's Inspectorates of Constabulary, des services d'inspection qui font rapport au ministre responsable sur l'efficacité et le bon fonctionnement des services de police. Comme ces services font partie de la branche exécutive et ne sont pas des organismes sans lien de dépendance, je n'en ai pas traité en détail. Ils font toutefois partie de mon examen surtout parce qu'ils semblent jouer un rôle important dans l'examen des activités et des politiques de la police, y compris les activités antiterroristes. Je fais état de mes observations sur ces directions, ainsi que des sources que j'ai consultées, dans le document de référence et le supplément au document de référence de la Commission sur les modèles internationaux. Je renvoie le lecteur à ces documents pour de plus amples renseignements.

Les services de police du Royaume-Uni, comme les services de renseignement ainsi que de nombreuses autres autorités publiques, sont également soumis à l'examen d'organismes créés par la *Regulation of Investigatory Powers Act (RIPA)*, qui régleme certaines méthodes d'enquête secrètes peu importe l'autorité publique qui y recourt. Je traite en détail ci-après de ces organismes d'examen.

Enfin, les services de renseignement sont assujettis à l'Intelligence Services Commissioner, un organisme chargé d'examiner seulement certaines de leurs activités. Cet organisme a également été créé par la *Regulation of Investigatory Powers Act*, et j'en discute aussi brièvement ci-après.

8.3.1

L'Independent Police Complaints Commission

8.3.1.1

La compétence

Tous les services de police locaux d'Angleterre et du Pays de Galles, ainsi que les services policiers spécialisés ayant un mandat national sont assujettis à la compétence de la nouvelle Independent Police Complaints Commission (IPCC), créée le 1^{er} avril 2004⁴⁶⁴. L'IPCC a aussi compétence sur les activités d'application de la loi de HMRC⁴⁶⁵, de même qu'une compétence fondée sur les plaintes à l'égard de toutes les activités de la SOCA y compris à l'égard de son statut d'unité du Royaume-Uni chargée du renseignement financier. Un récent projet de loi gouvernemental vise à ajouter à son mandat les plaintes sur l'application de la loi en matière d'immigration⁴⁶⁶.

La compétence de l'IPCC est donc fort vaste, englobant une variété d'activités d'application de la loi et de renseignement connexes ainsi que de nombreux services dont les activités sont intégrées. L'IPCC estime que sa création est encore trop récente pour pouvoir juger des avantages procurés par sa capacité d'observer de telles activités intégrées.

L'IPCC a notamment pour mandat d'examiner les plaintes, bien que son champ d'action soit plus vaste. Les organismes d'application de la loi sont tenus de référer les incidents graves, les blessures ainsi que les décès à l'IPCC même en l'absence de plaintes ou d'indication de mauvaise conduite. Finalement, les allégations sérieuses de mauvaise conduite qui n'ont pas donné lieu à des plaintes doivent également être portées à sa connaissance. L'IPCC a dès lors le pouvoir discrétionnaire de décider comment se feront les enquêtes à ces égards, y compris y procéder elle-même.

Quant à l'application de la loi en matière d'immigration, l'IPCC s'occupera surtout d'examiner les plaintes sur l'arrestation et sur la détention dans le contexte de l'arrestation. On prévoit aussi que l'IPCC sera habilitée à traiter les plaintes sur le pouvoir d'entrée par la force, le pouvoir de perquisition et de saisie, le pouvoir d'examiner et d'obtenir de l'information et des données personnelles ainsi que les pouvoirs relatifs au renvoi de personnes du Royaume-Uni⁴⁶⁷. Pareillement, l'IPCC a compétence à l'égard des pouvoirs d'arrestation et de détention à court terme des responsables des douanes. Encore une fois, la compétence de l'IPCC est axée sur l'exercice de pouvoirs de type policier; elle n'est par exemple pas habilitée à examiner les plaintes d'un contribuable sur les fonctions du revenu intérieur de HMRC⁴⁶⁸. HMRC et la direction de l'application de la loi du service d'immigration ont des capacités de renseignement, et l'IPCC a le pouvoir d'examiner les activités de renseignement dans le contexte d'une enquête sur l'utilisation des pouvoirs d'application de la loi. En ce qui concerne les deux organismes, l'IPCC s'emploiera surtout à faire enquête sur les cas de possible faute grave ou conduite criminelle.

La compétence de l'IPCC à l'égard de tous les services de police et autres autorités d'Angleterre et du Pays de Galles est indépendante du fait que ces organismes se livrent ou non à des enquêtes relatives à la sécurité nationale⁴⁶⁹. En fait, les services de police ont accepté de renvoyer à l'IPCC toutes les plaintes qu'ils reçoivent concernant le recours à leurs pouvoirs en matière de la lutte contre le terrorisme⁴⁷⁰. L'IPCC compte dans ses rangs bon nombre de personnes ayant l'habilitation de sécurité voulue pour obtenir et examiner de l'information relative à la sécurité nationale; elle a par ailleurs des installations adéquates pour conserver et étudier cette information.

Le chevauchement de compétences : la coopération avec d'autres organismes de reddition de comptes

La compétence de l'IPCC chevauche d'une part celle d'un grand nombre d'autres autorités publiques, y compris les autorités en matière d'accès à l'information ou chargées de la protection des droits de la personne, et celle d'autre part de nombreuses commissions et ombudsmans. Lorsqu'une affaire ou une conduite incriminée met en cause des parties autres que des services de police, l'IPCC a quelquefois mené des enquêtes de concert avec d'autres organismes de reddition de comptes. Par exemple, elle a coopéré avec le Prisons and Probation Ombudsman et la Healthcare Commission dans certains dossiers. Une « passerelle législative »⁴⁷¹ a aussi été créée récemment pour permettre l'échange d'information et la coopération entre l'IPCC et l'ombudsman parlementaire, qui ont tous deux des pouvoirs d'examen à l'égard de certains aspects du nouveau ministère du Revenu et des Douanes⁴⁷². En l'occurrence, l'IPCC et l'ombudsman parlementaire [TRADUCTION] « peuvent se communiquer de l'information aux fins d'exercice » de leurs mandats respectifs, et ils « peuvent mener des enquêtes communes » sur certaines affaires⁴⁷³. La création d'une passerelle législative analogue a été proposée pour permettre à l'ombudsman parlementaire et à l'IPCC, au besoin, de se communiquer de l'information et de mener des enquêtes communes à l'égard des plaintes sur l'application de la loi en matière d'immigration⁴⁷⁴.

Des passerelles législatives ont été mises au point au Royaume-Uni pour parer au chevauchement des compétences, au risque de double emploi et à la façon dont l'observation et la responsabilité peuvent être minées lorsque divers organismes d'examen ont une vision cloisonnée. Les passerelles en question permettent entre autres le « partage de données » entre organismes publics. Le ministère des Affaires constitutionnelles a publié des lignes directrices sur les lois pertinentes et sur les protocoles que peuvent établir divers organismes⁴⁷⁵. Le partage de données peut viser de l'information relative à la sécurité nationale pourvu que les règles applicables soient respectées.

8.3.1.2

Le mandat

L'IPCC est chargée de créer et de maintenir un système adapté au traitement des plaintes formulées au sujet du comportement de la police. Elle a donc notamment comme mandat de susciter la « confiance du public » envers le système⁴⁷⁶. L'IPCC est aussi chargée de présenter les recommandations qui paraissent [TRADUCTION] « nécessaires ou souhaitables » sur les « pratiques policières » et, en particulier, de faire enquête sur une conduite policière où il

peut y avoir eu perpétration d'une infraction criminelle ou qui peut justifier des recours disciplinaires⁴⁷⁷.

8.3.1.3

Les fonctions

Ce mandat est exécuté au moyen d'une part des fonctions de l'IPCC vouées au traitement et à l'observation des plaintes et d'autre part de son autorité de désigner des affaires qui seront soumises à enquête dans certaines circonstances⁴⁷⁸. L'IPCC a aussi le pouvoir de communiquer aux services de police des avis sur le traitement des plaintes et sur la conduite susceptible d'examen, ainsi que sur les situations où elle a décelé ou dissuadé l'inconduite chez les policiers⁴⁷⁹.

L'IPCC indique que dans 95 % des cas, elle ne fait ni enquête ni examen sur les plaintes formulées à l'égard de l'activité de la police. Ces plaintes sont plutôt déposées, renvoyées ou examinées par la police ou l'autorité policière concernée⁴⁸⁰. L'IPCC conserve toutefois le droit de superviser ou de gérer une enquête, ou d'effectuer l'enquête elle-même. Les plaignants peuvent aussi interjeter appel auprès de l'IPCC des résultats d'une enquête⁴⁸¹.

Souvent, les enquêtes de l'IPCC recourent ou dédoublent des enquêtes policières, y compris des enquêtes relatives à la sécurité nationale. Bien que cette réalité soulève des questions d'ordre pratique, par exemple quant à l'accès aux éléments de preuve dont les deux entités ont besoin, tous ont réussi jusqu'à présent à s'acquitter de leur mandat sans nuire à l'autre. Des prescriptions législatives ont récemment été adoptées pour aider à déterminer quand l'IPCC ou la police devraient suspendre des enquêtes sur des plaintes par suite d'un risque de compromettre une affaire en cours⁴⁸². Les enquêtes sur les plaintes peuvent par exemple être reportées lorsque les enjeux principaux en cause sont semblables ou identiques à ceux dont un tribunal est saisi dans une poursuite criminelle⁴⁸³.

L'IPCC a le devoir de communiquer tous les éléments pertinents au Crown Prosecution Service⁴⁸⁴, qui doit lui-même les communiquer à la défense s'il entame une poursuite⁴⁸⁵. Par contre, lorsque son enquête ne mène pas à une poursuite criminelle, l'IPCC n'est pas tenue d'office de communiquer l'information dont elle dispose⁴⁸⁶. Le Crown Prosecution Service peut demander à un tribunal d'ordonner que l'IPCC produise des documents⁴⁸⁷, lorsqu'il croit raisonnablement que ceux-ci pourraient miner la poursuite ou favoriser l'accusé⁴⁸⁸. La Couronne peut toutefois choisir de ne pas demander la divulgation à un tiers d'information délicate si l'intérêt public justifie la protection de l'information⁴⁸⁹. Jusqu'à présent, l'IPCC a accordé au Crown Prosecution Service

l'accès à de tels éléments, mais la Couronne n'a pas demandé à un tribunal d'imposer une communication. Pour préserver son indépendance, l'IPCC tiendrait sans doute à exiger une ordonnance d'un tribunal avant de communiquer de l'information, et pourrait y résister au nom des principes relatifs à l'intérêt public.

8.3.1.4

Les pouvoirs

L'IPCC est habilitée par la loi à accéder à toute l'information que détient la police⁴⁹⁰, ainsi qu'à pénétrer dans les locaux de la police et à y effectuer des perquisitions et des saisies⁴⁹¹. Une fois qu'une plainte est présentée ou qu'une affaire d'inconduite est soulevée, la loi impose à l'autorité policière concernée de conserver tous les éléments de preuve pertinents⁴⁹². Les autorités et services de police doivent remettre les documents à l'IPCC [TRADUCTION] « aussitôt que possible », sauf qu'ils peuvent s'y refuser « lorsque cela ne devient jamais possible »⁴⁹³. L'IPCC indique que la disposition en ce sens n'a encore jamais été mise à l'épreuve et qu'à ce jour elle a reçu toute la documentation demandée.

Jusqu'à présent, l'IPCC n'a connu aucune difficulté à accéder à l'information dont elle avait besoin relativement aux dossiers de sécurité nationale, y compris à l'information faisant l'objet d'une réserve à l'égard des tiers. En pratique toutefois, l'IPCC n'a pas encore eu besoin d'accéder à de l'information qu'un tiers ne voulait pas voir divulguée. L'IPCC a aussi procédé à des enquêtes sur des allégations extrêmement délicates de corruption policière, où la police s'est préoccupée du soin accordé à l'information délicate et à l'enquête, mais où elle ne s'est pas opposée à sa divulgation ou à son utilisation. L'IPCC est habilitée à interviewer des personnes et à recueillir des éléments de preuve d'autres organismes gouvernementaux et de particuliers. Même si l'IPCC est habilitée à demander toute l'information et tous les documents à la police et aux autres organismes qui relèvent de sa compétence, elle ne peut exiger que d'autres organismes lui remettent des documents. Toutefois, ses enquêteurs détiennent les mêmes pouvoirs que les agents de police. Par conséquent, si une enquête de l'IPCC a un volet criminel, ces enquêteurs pourraient obtenir des mandats de perquisition pour chercher tout élément de preuve nécessaire.

L'IPCC n'a pas le pouvoir de tirer des conclusions exécutoires, elle doit se limiter à formuler des recommandations quant aux mesures disciplinaires ou autres qui devraient être prises⁴⁹⁴. L'IPCC est aussi tenue d'informer le Director of Public Prosecutions lorsqu'un rapport d'enquête indique qu'une infraction criminelle pourrait avoir été commise⁴⁹⁵.

8.3.1.5

Les rapports

L'IPCC présente un rapport annuel ainsi que des rapports contenant des conseils et des recommandations au secrétaire d'État. Elle présente aussi les rapports qu'elle considère utiles aux affaires qui, à son avis, devraient être [TRADUCTION] « portées à l'attention du secrétaire d'État en raison de leur gravité ou de circonstances exceptionnelles ». Les rapports annuels sont déposés au Parlement; les autres rapports le sont aussi si le secrétaire d'État « juge qu'il est opportun de le faire ». Des copies des rapports annuels sont aussi transmises aux services et autorités de police, et des copies des autres rapports sont remises aux chefs et autorités de police concernés⁴⁹⁶.

Des copies des rapports d'enquête sur une plainte doivent être livrées au chef de police et à l'autorité policière concernés⁴⁹⁷. L'IPCC a aussi le devoir de veiller à ce que certaines personnes, y compris les plaignants, soient convenablement informées du traitement d'une plainte ou d'une affaire touchant une conduite susceptible d'être désignée en vue d'une enquête⁴⁹⁸. Elle doit informer ces personnes des conclusions d'une enquête, y compris des recommandations et des mesures prises en conséquence par une autorité policière⁴⁹⁹. Ces obligations sont assujetties à des règlements pris par le secrétaire d'État empêchant la divulgation d'information pour divers motifs, dont la protection de la sécurité nationale, la prévention ou la détection d'un crime, la nécessité d'éviter la divulgation prématurée ou contre-indiquée d'information pertinente à une éventuelle poursuite criminelle et les impératifs de l'intérêt public⁵⁰⁰.

8.3.1.6

La nomination et la composition

L'IPCC comprend un président nommé par Sa Majesté et au moins 10 autres membres nommés par le secrétaire d'État⁵⁰¹ qui occupent cette fonction à temps partiel ou temps complet⁵⁰². Les membres de l'IPCC ne peuvent pas être des agents de police ou d'anciens agents de police⁵⁰³. Le président et les membres sont nommés pour un mandat maximal de cinq ans qui peut être reconduit⁵⁰⁴. La loi n'exige aucune qualité comme préalable à la nomination.

8.3.2

L'ombudsman de la police de l'Irlande du Nord

8.3.2.1

La compétence

L'ombudsman de la police de l'Irlande du Nord est compétent à l'égard des services de police d'Irlande du Nord, y compris à l'égard du Police Service of Northern Ireland (PSNI) et de divers autres services de police locaux ou spécialisés⁵⁰⁵. Il sera prochainement investi d'une compétence en Irlande du Nord à l'égard de certains aspects de HMRC⁵⁰⁶ et de la SOCA (décrite précédemment au point 8.2.4). L'ombudsman aura aussi compétence à l'égard des allégations criminelles ou d'autres allégations graves relatives aux services de l'immigration.

L'ombudsman a ainsi compétence à l'égard des activités de contre-terrorisme du PSNI. La titulaire du poste a fait remarquer que son expérience indique qu'il n'y a guère de distinction, en Irlande du Nord, entre l'application de la loi dans l'optique de la sécurité nationale et l'application de la loi en général, de sorte qu'il serait difficile de les distinguer aux fins d'examen. En Irlande du Nord, les groupes terroristes se livrent à tous genres de crimes ordinaires tels la contrebande de carburant, les vols de banque, la contrebande de cigarettes, le trafic de drogue et la petite criminalité, dont les fruits servent souvent à financer le terrorisme. Les enquêtes font souvent intervenir plusieurs sections du service de police, y compris celle chargée du contre-terrorisme. Cette dernière (qui s'appelait auparavant Special Branch) n'a aucune fonction d'enquête et n'en a jamais eu. Les enquêtes sont effectuées par le service des enquêtes criminelles du PSNI.

8.3.2.2

Le mandat

L'ombudsman de la police de l'Irlande du Nord a pour mandat de faire enquête sur les questions entourant le comportement de la police qui soit fait l'objet d'une plainte du public, soit pourrait être lié à la perpétration d'une infraction criminelle ou justifier des mesures disciplinaires, soit justifierait une enquête dans l'intérêt public⁵⁰⁷. L'ombudsman est aussi tenu de faire enquête sur les affaires qui lui sont soumises par le secrétaire d'État, le Northern Ireland Policing Board et le Director of the Public Prosecution Service. Il est également habilité à faire enquête sur des affaires lorsqu'il estime que ce serait dans l'intérêt public de le faire. L'ombudsman n'est pas autorisé à faire enquête sur des plaintes concernant

[TRADUCTION] « la direction et le contrôle » des services policiers⁵⁰⁸, mais il peut enquêter sur « une pratique courante ou une politique de la police » s'il a des raisons de croire que ce serait dans l'intérêt public de le faire⁵⁰⁹.

8.3.2.3

Les fonctions

Les plaintes

Le Bureau de l'ombudsman assure principalement une fonction de traitement des plaintes et d'enquête sur des affaires criminelles ou disciplinaires. L'ombudsman est habilité par la loi à renvoyer une plainte au chef de police concerné⁵¹⁰. Si l'ombudsman renvoie une plainte à la police pour enquête, il peut superviser l'enquête et approuver la désignation de la personne qui l'exécutera⁵¹¹. Cependant, l'ombudsman a adopté comme politique de ne pas renvoyer de plaintes à la police pour enquête, de sorte que toutes les enquêtes rendues nécessaires par suite d'une plainte sont effectuées par le Bureau de l'ombudsman plutôt que par le PSNI.

Le Bureau de l'ombudsman indique qu'il effectue souvent des enquêtes sur le comportement du PSNI en même temps que se poursuivent les enquêtes criminelles de ce dernier – y compris les enquêtes relatives au terrorisme – touchant les mêmes événements ou des événements connexes. À l'occasion, le Bureau de l'ombudsman et le PSNI ont besoin d'avoir accès aux mêmes éléments de preuve puisque leurs enquêtes sont simultanées; l'accès fait alors l'objet de négociations. Il est arrivé que l'ombudsman assume le contrôle d'une scène de crime présumé⁵¹². L'ombudsman procède aussi à des enquêtes indépendantes lorsqu'il y a allégation d'implication d'un agent de police dans le terrorisme.

Bien que des enquêtes puissent se poursuivre en parallèle, le Bureau de l'ombudsman ne commente généralement pas une enquête pendant qu'elle est en cours, mais seulement par la suite. Si une poursuite est pendante durant l'enquête de l'ombudsman, le Bureau de ce dernier consultera d'habitude le Director of Public Prosecutions au sujet de toute répercussion potentielle de cette situation; au besoin, il retardera la publication des conclusions de l'enquête.

Si le Bureau de l'ombudsman découvre des éléments de preuve possiblement disculpatoires pendant son enquête, il a comme pratique de les dévoiler⁵¹³. La question s'est récemment posée de savoir si l'ombudsman doit divulguer des éléments de preuve qui pourraient être disculpatoires mais qui sont classifiés. L'ombudsman a réglé la question en recourant aux procédés

prévus par la loi, y compris en présentant des demandes de divulgation à un autre juge que celui instruisant l'affaire criminelle en question.

Le Bureau de l'ombudsman est aussi tenu de fournir à la police l'information qu'il détient indiquant qu'une personne pourrait avoir commis une infraction justifiant une arrestation, si cette information permettrait vraisemblablement d'appréhender une personne ou de mener à sa condamnation⁵¹⁴. Le Bureau de l'ombudsman interprète strictement cette obligation parce qu'il estime qu'autrement, il minerait la confiance du public à son endroit, étant entendu que son rôle ne consiste pas à aider à poursuivre ceux qui se plaignent auprès de lui.

Des affaires peuvent aussi être renvoyées à l'ombudsman par le secrétaire d'État, le Northern Ireland Policing Board (l'équivalent des autorités policières que l'on retrouve en Angleterre et au Pays de Galles), ou le chef de police, si l'une ou l'autre de ces autorités croient qu'il est dans l'intérêt du public de le faire⁵¹⁵. L'ombudsman peut également faire enquête sur certaines affaires de son propre chef⁵¹⁶.

Le Bureau de l'ombudsman a par ailleurs été consulté par le PSNI sur la formulation de lignes directrices et de politiques; l'ombudsman a donné son avis dans de telles circonstances. Il considère que les mesures de ce genre peuvent aider à éviter les activités douteuses ou les plaintes ultérieures, et qu'elles sont donc dignes d'intérêt.

8.3.2.4

Les pouvoirs

La loi régissant le Bureau de l'ombudsman n'impose aucune restriction à l'accès de l'ombudsman aux documents et à l'information du PSNI et du Policing Board. Les dispositions de cette loi prévoient notamment que ces derniers doivent fournir [TRADUCTION] « l'information et les documents que demande l'ombudsman »⁵¹⁷. La titulaire actuelle du poste indique qu'elle a ainsi accès à de l'information protégée par des réserves, remise au PSNI par des tiers, y compris des organismes étrangers. Cependant, l'ombudsman n'a pas le pouvoir de contraindre un organisme ou une personne autre que le PSNI et le Policing Board à fournir de l'information. Cette question a été soulevée dans le cadre des activités du PSNI qui sont intégrées à celles d'autres organismes du pays, dont les Forces armées. Cette situation a suscité des discussions quant à savoir si l'ombudsman devrait avoir accès à l'information de ces autres organismes pour s'acquitter de son mandat⁵¹⁸.

L'ombudsman possède aussi tous les pouvoirs d'un agent de police, notamment ceux en matière de perquisition, de saisie et d'arrestation⁵¹⁹. L'ombudsman a d'ailleurs exercé son pouvoir d'arrestation à plusieurs reprises.

Au terme de ses enquêtes, s'il croit qu'une infraction criminelle a été commise l'ombudsman peut renvoyer une affaire, assortie de ses recommandations, au Director of Public Prosecutions d'Irlande du Nord. S'il croit que des mesures disciplinaires devraient être prises, il peut renvoyer une affaire, avec ses motifs et ses recommandations, [TRADUCTION] « à l'autorité disciplinaire compétente ». Enfin, l'ombudsman peut exiger que le chef de police prenne des mesures disciplinaires; c'est son seul pouvoir d'imposer des mesures correctives.

8.3.2.5

Les rapports

L'ombudsman présente des rapports annuels et quinquennaux au secrétaire d'État, qui les dépose aux deux chambres du Parlement. L'ombudsman fait aussi rapport au secrétaire d'État sur les affaires à l'égard desquelles ce dernier demande à être informé ou sur celles dont il juge qu'elles sont d'intérêt public. Ces rapports doivent aussi être déposés aux deux chambres du Parlement. Des copies de ces rapports sont aussi remises au Policing Board et au chef du PSNI⁵²⁰. L'ombudsman doit faire rapport au secrétaire d'État, au Northern Ireland Policing Board et au chef du service de police, sur toute affaire renvoyée par ces organismes ou qu'il a choisi de soumettre à une enquête.

L'ombudsman n'a aucune obligation légale de faire rapport au plaignant. Cependant, il peut publier des déclarations sur les mesures ou décisions prises par son Bureau, ainsi que sur ce qui a motivé ces dernières⁵²¹. Tous les plaignants reçoivent une lettre circonstanciée expliquant le résultat de toute enquête réalisée suite à leur plainte.

L'ombudsman doit aussi faire rapport au chef du PSNI et au Police Board (et dans certaines circonstances au secrétaire d'État pour l'Irlande du Nord) sur toute affaire concernant les pratiques et politiques de la police au sujet desquelles il a fait enquête⁵²².

8.3.2.6

La nomination et la composition

L'ombudsman est « nommé par Sa Majesté » pour un mandat de sept ans, dont il s'acquitte à temps partiel ou à temps plein, ou pour un mandat échéant au 70^e anniversaire du titulaire du poste, selon ce qui arrive en premier⁵²³. Ce mandat ne peut être reconduit. Par ailleurs, la loi ne précise aucune qualité exigée pour être admissible au poste d'ombudsman⁵²⁴.

8.3.3

Les autorités désignées par la *RIPA*

8.3.3.1

La compétence

En 2000, le Royaume-Uni a adopté la *Regulation of Investigatory Powers Act (RIPA)*. Celle-ci vise à réglementer et à contrôler l'utilisation par les autorités publiques de certaines activités d'enquête secrètes tels que l'écoute électronique, la surveillance et le recours à des sources humaines⁵²⁵. La loi prévoit l'approbation de telles activités par des personnes autres que des juges, comme des cadres supérieurs des organismes concernés ou le secrétaire d'État. En revanche, elle exige qu'un juge ou ancien juge d'une cour supérieure passe en revue certains aspects de ces activités. Elle prévoit aussi un régime pour le traitement des plaintes du public concernant les activités précisées.

La loi s'applique peu importe quelle autorité publique fait enquête, bien qu'elle réglemente certaines autorités différemment des autres⁵²⁶. Elle s'applique en outre peu importe la description de l'objectif de l'activité d'enquête, que ce soit par exemple l'application conventionnelle de la loi, l'application de la loi en matière de sécurité nationale, le renseignement criminel, le renseignement relatif à la sécurité ou l'application de dispositions réglementaires.

La *RIPA* crée donc un régime de surveillance axé sur les fonctions, où le recours à certaines activités d'enquête est réglementé de diverses façons selon l'organisme impliqué, et où les activités d'enquête sont examinées par des organismes désignés selon le cas. De façon générale, le régime des organismes d'examen se présente comme suit :

- les interceptions de communications sont examinées par l'Interception of Communications Commissioner (ICC), peu importe lequel des quelque 100 organismes autorisés a effectué l'interception⁵²⁷;
- l'acquisition et la divulgation de données sur les communications, comme le moyen utilisé, le lieu ou le moment (à l'exclusion du contenu des communications), qui peuvent être le fait de plus de 800 organismes autorisés, sont examinées par l'ICC⁵²⁸;
- la surveillance secrète et les activités relatives aux sources humaines sont examinées par le Chief Surveillance Commissioner. Dans certains cas, ces activités sont approuvées au préalable, soit par les Surveillance Commissioners lorsque des organismes d'application de la loi ou autres ont mené les activités soit par l'Intelligence Services Commissioner (ISC) lorsque des services de renseignement ont mené les activités⁵²⁹;

- les enquêtes portant sur des données cryptées seront examinées par l'Office of Surveillance Commissioners (OSC) lorsque les dispositions pertinentes de la *RIPA* entreront en vigueur⁵³⁰;
- les plaintes au sujet de l'une ou l'autre de ces activités sont étudiées et réglées par l'Investigatory Powers Tribunal (IPT)⁵³¹.

L'ICC a affirmé voir un avantage dans un régime de surveillance selon la fonction, parce qu'il lui permet à la fois d'acquérir une expertise quant à un aspect particulier des activités secrètes et d'éviter le risque de mainmise par un organisme donné, du fait qu'il examine les activités d'un grand nombre d'organismes. L'ICC précise que ce régime est efficace en grande partie parce que son mandat vise un petit nombre d'activités – c'est-à-dire qu'il n'est pas chargé de procéder à un examen exhaustif des nombreux organismes publics qui sont de son ressort⁵³².

8.3.3.2

Le mandat et les fonctions

Les autorités désignées par la *RIPA* surveillent de façon générale l'observation des conditions prévues par la loi en matière d'autorisation et de mise en œuvre des activités d'enquête secrètes visées, mandat que leur confie expressément la loi. Les mandats respectifs de ces autorités, à l'exception de l'Office of Surveillance Commissioners⁵³³, ne dépassent pas le cadre des activités d'examen limitées et, dans certains cas, des activités d'approbation, qui sont expressément prévues par la loi.

Par exemple, le chapitre I, partie I, de la *RIPA* précise entre autres les conditions pour l'autorisation d'une écoute électronique : la nécessité et la proportionnalité; les personnes qui peuvent respectivement demander et délivrer des mandats autorisant une écoute; le contenu d'une demande de mandat et les restrictions à l'utilisation de l'information obtenue grâce à une écoute⁵³⁴. L'Interception of Communications Commissioner est chargé de procéder à un examen limité de ces exigences légales. Par exemple, il examine personnellement les mandats d'écoute pour déterminer si on a respecté les exigences en ce qui concerne l'autorisation, le contenu du mandat et la reconduction de ce dernier. Il n'a toutefois pas le pouvoir plus général d'examiner les activités d'un service de police ou de renseignement pour déterminer par exemple s'il entreprend des activités réglementées sans autorisation conforme à la loi, si la collecte d'information qui a précédé la demande de mandat était légale, si l'organisme respecte les règles concernant le partage d'information ou s'il entreprend des activités qui outrepassent son mandat⁵³⁵.

L'Interception of Communications Commissioner dispose d'un modeste effectif et d'un secrétariat qu'il partage avec d'autres organismes créés par la *RIPA*. Le commissaire examine personnellement les mandats d'écoute en procédant à des examens semestriels, passant environ une demi-journée auprès de chaque organisme. Une équipe de cinq inspecteurs comprenant un inspecteur chef examine l'utilisation des données sur les communications (par exemple, le moyen de communication, le lieu et le moment, etc., à l'exclusion du contenu des communications) par plus de 800 autorités publiques.

L'Office of Surveillance Commissioners, qui a compétence à l'égard d'environ 950 autorités publiques⁵³⁶, comprend le Chief Surveillance Commissioner, six commissaires à temps partiel, trois commissaires adjoints à temps partiel et sept inspecteurs à temps plein. L'Office rend visite une fois l'an à chacun des organismes d'application de la loi relevant de sa compétence, chaque visite durant plusieurs jours, et à chacune des autres autorités publiques relevant de sa compétence tous les deux à trois ans durant environ un jour.

Comme on l'a vu précédemment, la *RIPA* a créé un organisme distinct pour régler les plaintes du public sur les activités secrètes visées. Il s'agit de l'IPT. Bien que les fonctions d'examen et de traitement des plaintes soient ainsi séparées par la *RIPA*, cette loi exige que les divers organismes d'examen donnent au tribunal toute l'aide dont il peut avoir besoin pour s'acquitter de son mandat⁵³⁷. Le tribunal indique qu'il n'a pas encore eu recours à cette disposition, bien qu'il y ait certaines informations auxquelles le tribunal a accès du fait qu'il partage son secrétariat avec l'ICC et l'ISC.

L'IPT a reçu des centaines de plaintes depuis sa création. Jusqu'ici, le tribunal n'a jamais conclu au bien-fondé d'une plainte.

8.3.3.3

Les pouvoirs

Les organismes publics assujettis à la *RIPA* sont tenus de produire [TRADUCTION] « tous les documents et toute l'information dont [les autorités visées par la *RIPA*] ont besoin pour leur permettre de s'acquitter de leurs fonctions »⁵³⁸.

En plus de pouvoir exiger des documents, l'IPT peut instruire des instances relativement aux plaintes qu'il reçoit⁵³⁹. Il a du reste le pouvoir [TRADUCTION] « d'octroyer un dédommagement ou de rendre toute ordonnance qu'il estime appropriés », y compris l'annulation de mandats ou d'autorisations et la destruction de dossiers⁵⁴⁰. Les ordonnances du tribunal peuvent faire l'objet d'un appel dans certaines circonstances⁵⁴¹.

Contrairement à l'IPT, les autres autorités visées par la *RIPA* n'ont pas le pouvoir de rendre des ordonnances exécutoires⁵⁴². Lorsqu'elles constatent une violation de la loi, elles font rapport suivant les modalités décrites ci-après.

8.3.3.4

Les rapports

Le Chief Surveillance Commissioner, l'Interception of Communications Commissioner et l'Intelligence Services Commissioner présentent des rapports annuels au premier ministre, qui les dépose au Parlement après en avoir retranché l'information dont il estime, en consultation avec l'ICC ou le Chief Commissioner, qu'elle pourrait porter préjudice à la sécurité nationale ou à d'autres intérêts désignés⁵⁴³.

L'ICC et l'ISC présentent aussi des rapports au premier ministre sur d'autres sujets s'ils le jugent opportun. L'ICC présente au premier ministre des rapports sur toute violation des dispositions législatives de son ressort ainsi que sur toute lacune qu'il décèle dans les dispositions prises par des organismes publics pour assurer l'observation de la loi⁵⁴⁴. Le Chief Surveillance Commissioner est en outre chargé de faire rapport sur certaines décisions qu'il rend en matière d'appels⁵⁴⁵.

L'IPT présente un rapport au premier ministre uniquement lorsqu'il en arrive à une conclusion favorable à un plaignant ou lorsqu'il se prononce à l'égard d'un acte, d'une omission ou d'une autorisation du ministre responsable⁵⁴⁶. Le tribunal ne présente pas de rapport annuel au premier ministre, et il lui est interdit de faire rapport à un plaignant sauf sous la forme d'une déclaration énonçant que le tribunal a rendu une décision sa faveur⁵⁴⁷.

8.3.3.5

La nomination

L'ICC, l'ISC ainsi que les *surveillance commissioners* et leurs adjoints sont nommés par le premier ministre; ils doivent occuper ou avoir occupé une haute fonction judiciaire⁵⁴⁸. Le premier ministre annonce ces nominations au Parlement. Les membres de l'IPT reçoivent chacun des lettres patentes signées par la Reine confirmant leur nomination⁵⁴⁹. Le président de l'IPT doit occuper ou avoir occupé une haute fonction judiciaire; ses membres ordinaires doivent soit répondre au même critère soit être des avocats ayant au moins 10 ans d'expérience⁵⁵⁰.

Les Surveillance Commissioners sont nommés pour un mandat de trois ans⁵⁵¹, et les membres de l'IPT, pour un mandat de cinq ans⁵⁵². Ils peuvent tous être reconduits dans leurs fonctions. La loi ne fixe aucune limite à la durée des mandats de l'ICC et de l'ISC.

9. LES ÉTATS-UNIS

9.1

LA VUE D'ENSEMBLE

Il y a aux États-Unis bon nombre d'organismes s'occupant de sécurité nationale. Les principaux organismes civils sont la Central Intelligence Agency (CIA)⁵⁵³, responsable de colliger le renseignement étranger; le Federal Bureau of Investigation (FBI)⁵⁵⁴, chargé de la sécurité intérieure; et le département de la Sécurité intérieure (Department of Homeland Security – DHS)⁵⁵⁵, qui s'occupe d'immigration, de protection de la frontière, de douanes et d'infrastructures vitales. Le département d'État est aussi doté d'un Bureau of Intelligence and Research qui exploite des informations provenant de toutes sources pour réaliser des évaluations du renseignement et qui, généralement, analyse et utilise celui-ci au profit des intérêts diplomatiques des États-Unis⁵⁵⁶. Le département de la Défense (DoD) dispose de son propre appareil de renseignement de grande envergure⁵⁵⁷ et est notamment responsable de la National Security Agency (NSA)⁵⁵⁸. Celle-ci intercepte les communications électroniques et autres⁵⁵⁹.

Les principaux mécanismes de reddition de comptes du FBI, du DHS, de la CIA et du DoD sont leurs bureaux d'inspecteur général et leurs comités de surveillance respectifs du Congrès. Une loi a aussi créé des postes d'agent de protection des libertés civiles au sein du DHS et de l'Office of the Director of National Intelligence. Je ne traite pas des comités du Congrès dans le présent chapitre, mais le lecteur peut obtenir plus d'information à ce sujet en consultant le document de référence sur les modèles internationaux⁵⁶⁰. Je traite longuement des bureaux d'inspecteurs généraux ci-après. Il est vrai qu'ils ne sont pas véritablement indépendants des organismes qui relèvent de leur compétence, mais je crois néanmoins qu'ils présentent divers facettes dignes de mention⁵⁶¹.

Au moment d'écrire les présentes lignes, le domaine de la sécurité nationale aux États-Unis est en pleine mutation. Le FBI, la CIA et le DHS réorganisent leurs capacités en matière de renseignement par suite du dépôt du rapport final de la Commission sur le 11 septembre 2001⁵⁶², de l'adoption de l'*Intelligence Reform and Terrorist Protection Act of 2004*⁵⁶³ et du dépôt du rapport final de la Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction⁵⁶⁴. L'appareil du renseignement militaire a aussi été touché par ces initiatives. Ces changements surviennent après la vaste réorganisation bureaucratique prescrite par la *Homeland Security Act of 2002* et l'importante augmentation des pouvoirs du gouvernement en

matière de surveillance prescrite par la *PATRIOT Act of 2001*⁵⁶⁵. Le président des États-Unis a aussi autorisé l'interception sans mandat de communications à destination ou en provenance de personnes aux États-Unis, ce qui a suscité la polémique⁵⁶⁶.

À l'échelon fédéral, il y a une forte tendance en faveur de la consolidation de l'expertise en matière de renseignement sur la sécurité nationale et d'une augmentation du partage d'information entre organismes. Le nouvel Office of the Director of National Intelligence est chargé de diriger les efforts en ce sens. Le National Counterterrorism Center, créé en 2004⁵⁶⁷, a été récemment placé sous l'autorité du Director of National Intelligence en vue d'intégrer les capacités anti-terroristes de différents organismes⁵⁶⁸.

9.2

L'APPLICATION DE LA LOI ET LE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

9.2.1

L'Office of the Director of National Intelligence

En décembre 2004, les services américains du renseignement ont été réorganisés par la *National Security Intelligence Reform Act of 2004*⁵⁶⁹. Auparavant, le Director of Central Intelligence coordonnait le milieu américain du renseignement⁵⁷⁰ et dirigeait la CIA. Selon la nouvelle loi, la responsabilité première de la coordination et de la gestion des activités de renseignement à l'échelle nationale revient au Director of National Intelligence (DNI), duquel relève le directeur de la CIA. Le DNI remplace aussi le directeur de la CIA comme principal conseiller auprès du président et du Congrès pour les affaires relatives à la sécurité nationale⁵⁷¹.

Le DNI contrôle directement la CIA⁵⁷² et doit veiller à ce qu'elle respecte la loi et la Constitution⁵⁷³. En outre, il est investi d'un pouvoir indirect de surveillance et de direction à l'égard des 14 autres organismes de renseignement du fait de son rôle dans la détermination du budget affecté à la collectivité du renseignement⁵⁷⁴ et des priorités de cette dernière⁵⁷⁵. Le DNI a également un certain pouvoir en ce qui concerne la dotation⁵⁷⁶ et les programmes de formation⁵⁷⁷ pour l'ensemble de la collectivité. Par l'entremise des divers départements hôtes, le directeur doit s'assurer que ces 14 organismes respectent la loi⁵⁷⁸.

9.2.2

Le Federal Bureau of Investigation

Le FBI, créé par une loi, est une composante du département de la Justice⁵⁷⁹. Avec plus de 30 000 employés⁵⁸⁰, il est responsable de l'action policière régulière pour les affaires du ressort du fédéral ainsi que pour les affaires internes relatives à la sécurité nationale⁵⁸¹.

Le FBI a récemment créé une section spéciale vouée à la sécurité nationale, la National Security Branch, consolidant ainsi les fonctions du Bureau aux plans du contre-terrorisme, du contre-renseignement et du renseignement⁵⁸². La section comprend quatre sous-sections : la Directorate of Intelligence, la Counterintelligence Division, la Counterterrorism Division et la Weapons of Mass Destruction Directorate⁵⁸³. La National Security Branch vise notamment à regrouper les capacités d'enquête et d'opération du FBI en matière de contre-terrorisme et de contre-renseignement et ses capacités en matière de renseignement⁵⁸⁴.

La Directorate of Intelligence est créée par une loi et a pour responsabilité de superviser toutes les activités de renseignement intérieur⁵⁸⁵. Elle recueille des renseignements et reçoit de l'information de la CIA et de partenaires étrangers. Par la suite, elle analyse cette information et la diffuse au sein du FBI et, dans certaines circonstances, à des organismes d'application de la loi des États et des municipalités ainsi qu'à d'autres organismes fédéraux⁵⁸⁶. La Counterintelligence Division est le principal organisme de contre-espionnage aux États-Unis. Elle vise à prévenir la pénétration des services américains de renseignement et des organismes gouvernementaux par des puissances étrangères, et à mettre fin à l'acquisition non autorisée de systèmes et de technologies de l'information classifiés et vitaux pour les États-Unis⁵⁸⁷. Enfin, la Division du contreterrorisme s'emploie à prévenir et à perturber le terrorisme. Au sein de cette division, le FBI est doté d'une section – Terrorism Financing Operations – qui combat les réseaux de financement du terrorisme. La division participe à plus de 100 groupes de travail mixtes sur le terrorisme, au sein desquels des représentants de la police locale, du FBI, de la CIA et d'autres instances gouvernementales sont réunis dans des équipes intégrées⁵⁸⁸. Finalement, la Weapons of Mass Destruction Directorate, récemment annexée à la National Security Branch, a été créée afin de consolider les composantes du FBI vouées aux armes de destruction massive⁵⁸⁹.

9.2.3

Le département de la Sécurité intérieure

Le DHS a été créé par la *Homeland Security Act of 2002*⁵⁹⁰. Cette loi a fusionné 22 organismes distincts, dont les divisions d'application de la loi des anciens services de l'immigration et des douanes. Le DHS compte environ 183 000 employés⁵⁹¹.

Le DHS est chargé d'appliquer une vaste gamme de lois et de règlements américains. Ces fonctions sont assumées par divers organismes du département, dont le Customs and Border Protection, responsable de l'application des lois sur l'immigration et les douanes aux ports d'entrée aux États-Unis et dans les espaces entre eux; l'Immigration and Customs Enforcement, qui applique les lois américaines de l'immigration et des douanes à l'égard du mouvement des personnes et des biens, y compris ceux qui menacent la sécurité nationale; la Transportation Security Administration, qui protège les réseaux de transport des États-Unis, y compris les aéroports; la Garde côtière américaine, un service maritime militaire qui protège les intérêts américains dans les ports, les voies navigables, les eaux côtières et internationales et les régions maritimes; et le Secret Service, qui protège les hauts responsables du gouvernement, dont le président, et fait enquête sur les menaces proférées à leur endroit.

La plupart des organismes du DHS ont une entité interne vouée au renseignement, qui comble leurs besoins spécialisés aux plans des opérations et des enquêtes. Cependant, deux éléments du DHS sont officiellement désignés comme membres de la communauté américaine du renseignement : l'Office of Intelligence and Analysis – qui faisait auparavant partie de l'Information Analysis and Infrastructure Protection Directorate (IAIP) – la principale organisation du renseignement de sécurité nationale au sein du DHS⁵⁹², et le National Intelligence Element of the U.S. Coast Guard⁵⁹³.

9.2.4

La Central Intelligence Agency

La CIA, créée par la *National Security Act of 1947*⁵⁹⁴, est le principal organisme américain de renseignement étranger⁵⁹⁵. Le nombre d'employés qui y travaillent n'est pas publié⁵⁹⁶.

La CIA est responsable :

- de la collecte de renseignements grâce à des sources humaines et à d'autres moyens opportuns;
- du rapprochement, de l'évaluation et de la dissémination de renseignements de sécurité nationale;

- de la direction et de la coordination générales des activités américaines de renseignement étranger;
- de l'exécution d'autres tâches ou d'autres fonctions liées à la sécurité nationale ou au renseignement, suivant les instructions du président des États-Unis ou du Director of National Intelligence⁵⁹⁷.

La CIA n'a [TRADUCTION] « ni pouvoir policier, ni pouvoir de citer à comparaître ou d'appliquer la loi, ni aucune fonction liée à la sécurité intérieure »⁵⁹⁸. La création récente du National Clandestine Service au sein de la CIA a rehaussé son action au plan du renseignement humain. Ce service sera responsable de la coordination, de l'intégration et de l'évaluation des renseignements de source humaine dans l'ensemble de la collectivité du renseignement des États-Unis⁵⁹⁹.

9.2.5

La National Security Agency⁶⁰⁰

Selon le site Internet officiel de la National Security Agency (NSA), son mandat [TRADUCTION] « consiste à intercepter et à analyser les signaux de communication des adversaires étrangers »⁶⁰¹. La NSA est l'organisation américaine de cryptologie : elle chiffre et elle déchiffre⁶⁰². L'organisme relève du département de la Défense⁶⁰³ et fait partie de la collectivité américaine du renseignement. Il a été créé en 1952 par une note secrète du président⁶⁰⁴, puis a reçu un fondement législatif en 1959⁶⁰⁵. Le mandat de l'organisme en matière de collecte de renseignements à l'étranger est régi d'une part par la *Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA)*⁶⁰⁶, qui traite de l'interception des communications de personnes avec les États-Unis, et d'autre part par un décret présidentiel de 1981, qui traite de la collecte de renseignements sur les communications à l'extérieur des États-Unis⁶⁰⁷.

La NSA intercepte, déchiffre et analyse les signaux de communication⁶⁰⁸. Elle peut intercepter uniquement les communications ayant trait au renseignement étranger et au contre-renseignement⁶⁰⁹. Pour pouvoir intercepter les communications de personnes aux États-Unis soupçonnées d'être des agents d'une puissance étrangère – y compris les personnes soupçonnées de terrorisme⁶¹⁰, la NSA doit obtenir un mandat de la Foreign Intelligence Surveillance Court⁶¹¹. À la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, le président américain a autorisé la NSA à intercepter sans mandat certaines communications de personnes aux États-Unis⁶¹². Bien que l'inspecteur général de la NSA ait examiné le programme⁶¹³, la légalité de l'autorisation présidentielle reste incertaine⁶¹⁴ et le comité judiciaire du Sénat fait actuellement une enquête à son sujet⁶¹⁵. Le Comité spécial permanent sur le renseignement de la Chambre

des représentants a aussi annoncé récemment son intention de rehausser sa surveillance du programme de la NSA⁶¹⁶.

Les renseignements sur les transmissions produits par la NSA servent à la prise de décisions tant civile que militaire au sein du gouvernement des États-Unis⁶¹⁷. La NSA a aussi la responsabilité de protéger les systèmes des technologies de communication – dont ceux du gouvernement des États-Unis, ce qui comprend [TRADUCTION] « faire rapport sur les menaces envers les réseaux électroniques et y parer, ainsi que mettre au point des codes de chiffrement qui permettent de transmettre en toute sécurité de l'information entre réseaux »⁶¹⁸. Enfin, la NSA consacre d'importants efforts à la recherche et au développement technologique visant à protéger les réseaux de communication américains et à rehausser les capacités américaines en matière de technologie des communications⁶¹⁹. Le nombre d'employés de la NSA n'est pas divulgué⁶²⁰, mais on sait qu'il s'agit d'un des plus grands organismes américains de renseignement⁶²¹.

9.3

L'EXAMEN ET LA SURVEILLANCE

Les organismes américains voués à la sécurité nationale sont soumis à l'examen de comités de contrôle du Congrès, de leur propre inspecteur général (mandaté ou non par la loi) et, dans certains cas, d'agents de protection des libertés civiles – occupant des postes internes mais mandatés par la loi. Les inspecteurs généraux font officiellement partie du département ou de l'organisme dans lequel ils travaillent et ils sont soumis à la supervision générale du dirigeant de ce département ou de cet organisme. Cependant, la loi régissant les inspecteurs généraux, l'*Inspector General Act of 1978*⁶²², contient de nombreuses dispositions qui assurent aux inspecteurs généraux une certaine indépendance : processus de sélection faisant abstraction de toute allégeance politique; critères d'admissibilité relatifs aux domaines d'expertise; l'accès complet aux dossiers et aux délibérations du département ou de l'organisme en cause; et la publication de rapports. Ils ne peuvent être démis de leurs fonctions que par le président des États-Unis, qui doit alors s'en expliquer au Congrès. Étant donné ce qui précède et ma conclusion que divers autres aspects des tâches des inspecteurs généraux sont pertinents à mon mandat, je discute d'eux en plus ample détail ci-après. Je donne aussi une brève description des postes d'agent de protection des libertés civiles créés au sein du DHS et du bureau du DNI.

9.3.1

Les inspecteurs généraux

9.3.1.1

La compétence

L'*Inspector General Act*⁶²³ et d'autres lois⁶²⁴ créent des fonctions d'inspecteur général pour un grand nombre d'autorités publiques fédérales. La compétence de chaque inspecteur général est donc définie selon l'organisme : elle se limite à un département ou à un organisme désigné.

Dans chaque département ou organisme du ressort d'un inspecteur général, il peut y avoir de nombreuses organisations subalternes bien établies. Par exemple, l'aire de compétence de l'inspecteur général du département de la Justice (IG DOJ) comprend le FBI; celle de l'inspecteur général du département de la Sécurité intérieure (IG DHS) comprend les autorités des douanes, de l'immigration et des transports ainsi que plusieurs autres divisions⁶²⁵; et celle de l'inspecteur général du département de la Défense (IG DoD) comprend tous les organismes de renseignement de défense, dont la NSA et son inspecteur général non mandaté par la loi⁶²⁶. La compétence d'un inspecteur général peut être très étendue. À titre d'exemple, l'IG DHS a compétence à l'égard des 183 000 employés que compte l'organisation. Il dispose lui-même de quelque 525 employés.

La CIA a aussi son propre inspecteur général prévu par la loi (IG CIA)⁶²⁷. Pour sa part, le bureau du Director of National Intelligence a créé en vertu de la loi une fonction d'inspecteur général pour l'Office of the Director of National Intelligence⁶²⁸. Le département d'État a lui aussi un inspecteur général prévu par la loi⁶²⁹ qui, récemment, a examiné le Bureau of Intelligence and Research du département⁶³⁰.

L'IG DOJ a fait remarquer à l'avocat de la Commission affecté à l'examen de la politique que son pouvoir d'examen limité à un seul organisme – le département de la Justice –, malgré une grande diversité interne, permet de développer une connaissance et une expertise institutionnelles vitales. À son avis, les départements et organismes du gouvernement américain sont trop vastes et trop complexes pour qu'il soit pratique et efficace d'adopter un modèle d'inspecteur général ayant compétence à l'égard de tous les acteurs gouvernementaux intervenant dans le domaine de la sécurité nationale et du renseignement. L'IG DHS et l'IG CIA sont du même avis⁶³¹.

Les activités intégrées

L'IG DHS a affirmé qu'il importait que d'autres organismes aient une compétence transcendant les compartimentations de l'exécutif à l'égard de certaines affaires spécialisées, comme c'est le cas du Government Accounting Office, de l'Office of Management and Budget et de l'Office of Information Security.

En vertu de l'*Inspector General Act*, les inspecteurs généraux sont expressément chargés d'établir, coordonner et superviser des relations avec d'autres organismes gouvernementaux en vue de favoriser l'économie des moyens et l'efficacité, de prévenir la fraude et l'abus ainsi que de repérer et poursuivre les participants à des faits de fraude ou d'abus⁶³². L'IG DOJ, l'IG DHS, l'IG DoD et l'IG du département d'État peuvent demander de l'information ou de l'aide à tout organisme ou à toute entité du fédéral, d'un État ou d'un gouvernement local⁶³³. L'IG CIA peut, sous réserve de l'approbation du Director of Central Intelligence, demander de l'information ou de l'aide à n'importe quel organisme du gouvernement fédéral⁶³⁴. Tous les inspecteurs généraux créés par une loi sont aussi membres du President's Council on Integrity and Efficiency⁶³⁵, tandis que les inspecteurs généraux nommés par les dirigeants d'un organisme sont membres de l'Executive Council on Integrity and Efficiency⁶³⁶. Ces conseils offrent aux inspecteurs généraux de la formation et un soutien, y compris à l'égard d'enjeux qui touchent divers départements⁶³⁷. Dans le domaine de la sécurité nationale, les inspecteurs généraux ont aussi créé l'Intelligence Community Inspectors General Forum afin de créer des liens entre les divers domaines de responsabilité et de déterminer s'il y a des affaires ou des thèmes communs qui nécessiteraient la tenue d'enquêtes conjointes⁶³⁸.

L'IG DOJ et l'IG DHS ont indiqué que la coopération et le partage d'information auxquelles se livrent les organismes d'examen sont nécessaires et souhaitables, en particulier face à une intégration croissante. L'IG DHS a donné l'exemple du Homeland Security Operations Center et des Joint Terrorism Task Forces qui soit relèvent du département de la Sécurité intérieure, soit comprennent des éléments qui en proviennent. C'est pourquoi les inspecteurs généraux font souvent des enquêtes conjointes – de leur propre initiative ou sur instruction du Congrès – sur des affaires qui touchent plus d'un domaine de responsabilité.

L'IG DOJ a en outre insisté sur la nécessité d'assurer une certaine forme d'observation globale de l'action des organismes s'occupant de sécurité nationale et des interactions entre eux. Aux États-Unis, ce rôle est joué par les comités du Congrès, qui reçoivent des rapports semestriels et des témoignages de tous les inspecteurs généraux mandatés par la loi. On m'a indiqué que le rôle émergent

de l'inspecteur général de l'Office of the Director of National Intelligence pourrait aussi combler ce besoin.

9.3.1.2

Le mandat

Les inspecteurs généraux examinent leurs organismes respectifs aux plans de l'économie des moyens, de l'efficacité et de la convenance de leurs actions⁶³⁹. Ils jaugent entre autres le respect de la Constitution américaine, des lois, des décrets, des directives internes, des politiques et des procédures⁶⁴⁰.

Depuis l'adoption de la *PATRIOT Act* en 2001⁶⁴¹, l'IG DOJ est aussi tenu de désigner un responsable qui [TRADUCTION] « examine l'information et reçoit les plaintes relatives à des allégations de violation des droits et libertés civils par des employés du département de la Justice »; de prendre des mesures pour faire connaître ce mandat; et de présenter au Congrès des rapports semestriels sur son exécution. L'IG DHS est aussi investi d'un mandat détaillé quant à la responsabilité en matière de droits et libertés civils⁶⁴². Il n'a toutefois pas de mandat explicite en matière de traitement des plaintes relatives aux libertés civiles.

9.3.1.3

Les fonctions

Pour s'acquitter de leur mandat, les inspecteurs généraux procèdent à des vérifications financières⁶⁴³; étudient des plaintes⁶⁴⁴ et font enquête⁶⁴⁵ de leur propre initiative⁶⁴⁶, à la demande du dirigeant de leur organisme ou à la demande du Congrès⁶⁴⁷.

La loi confère d'autres fonctions aux inspecteurs généraux, notamment celle d'examiner les lois pertinentes pour évaluer leur incidence sur l'efficacité ainsi que sur la prévention et la détection des abus dans les programmes et les opérations et celle de présenter des recommandations quant aux politiques et de mener, de coordonner et de superviser d'autres activités en vue d'améliorer l'efficacité de l'organisme qu'ils surveillent ainsi que de prévenir et déceler les abus dans les programmes et les opérations⁶⁴⁸.

En outre, les inspecteurs généraux ont souvent des fonctions propres à l'organisme qui est de leur ressort⁶⁴⁹. Par exemple, une fonction de base de l'IG DOJ consiste à faire enquête sur les méfaits criminels des employés du département ainsi que sur les plaintes et d'autres questions d'un intérêt pressant signalées par des membres ou des contractuels du FBI⁶⁵⁰.

Les enquêtes

Les enquêtes peuvent être effectuées conjointement avec d'autres inspecteurs généraux; elles peuvent aussi être complexes et multidisciplinaires. Par exemple, la commission nationale sur les attentats terroristes perpétrés contre les États-Unis le 11 septembre 2001 (Commission sur le 11 septembre 2001) a demandé que les inspecteurs généraux des ministères et organismes pertinents :

[TRADUCTION]

fassent les enquêtes et examens nécessaires pour déterminer si des employés de quelque échelon que ce soit doivent rendre des comptes, et dans quelle mesure, pour toute omission, tout acte ou tout manquement aux normes professionnelles en ce qui concerne la détection, la prévention ou la perturbation d'attentats terroristes, y compris les événements du 11 septembre 2001⁶⁵¹.

L'IG DOJ a récemment terminé un rapport sur l'erreur d'identification d'un citoyen américain commise par le FBI dans le cadre de l'enquête relative aux attentats à la bombe de Madrid, et sur l'emprisonnement qui en a résulté pour le suspect⁶⁵². L'enquête a entre autres examiné de façon très détaillée les méthodes qu'utilise le FBI pour identifier les empreintes digitales ainsi que l'interaction entre celui-ci et la Police nationale espagnole. Le rapport Mayfield souligne la nécessité d'une vaste compétence en matière d'application de la loi au sein d'un organisme qui examine les services policiers relatifs à la sécurité nationale. En dernier ressort, de nombreuses conclusions du rapport relatives à la convenance de l'enquête avaient trait à l'évaluation faite par l'inspecteur général d'une activité élémentaire d'application de la loi : l'identification des empreintes digitales.

L'IG DHS a récemment fait enquête sur deux incidents où il y avait allégation de comportement criminel présumé de la part d'agents de la patrouille frontalière. La première enquête avait trait à un contact sexuel allégué entre un agent de cette patrouille et deux femmes détenues pour être entrées illégalement aux États-Unis⁶⁵³. La deuxième enquête portait sur les coups de feu tirés sur une personne qui tentait de traverser la frontière américaine en s'enfuyant au Mexique⁶⁵⁴.

Le traitement des plaintes

Le traitement des plaintes peut exiger d'importantes ressources. Certains inspecteurs généraux ont donc mis au point des systèmes réduisant le fardeau administratif. Par exemple, l'IG DOJ, qui dispose de quelque 400 employés et a compétence à l'égard de 110 000 personnes, reçoit environ 10 000 plaintes par année. Comme d'une part il a le droit de se réserver le traitement de toutes les

allégations non frivoles de mauvaise conduite et d'autre part il n'a pas les ressources nécessaires pour faire enquête sur un si grand nombre de plaintes, son bureau choisit, habituellement selon la gravité de l'allégation, soit de faire enquête lui-même, soit de renvoyer la plainte à une autre instance interne ou externe. Dans certains cas, lorsqu'il renvoie une affaire à une autre instance, l'inspecteur général demande d'être tenu au courant des résultats de l'enquête. L'IG DOJ surveille aussi les tendances dans les plaintes, les regroupant parfois en vue d'une enquête systémique, et il effectue périodiquement un examen de la fonction de traitement des plaintes des instances auxquelles il en renvoie.

L'IG DHS traite les plaintes d'une façon semblable. Il en renvoie la majorité à d'autres organismes d'examen internes ou externes. La décision de procéder ainsi est fondée surtout sur une évaluation de la gravité de la plainte. L'IG DHS a mis au point des lignes directrices et conclu des protocoles d'entente avec diverses instances internes pour gérer les renvois de plaintes.

L'IG DOJ a reçu des milliers de plaintes en raison du mandat qui lui incombe de recevoir les plaintes qui ont trait aux libertés civiles. De nombreuses plaintes ont servi au déclenchement d'enquêtes systémiques, comme l'enquête de 2003 sur des cas allégués de mauvaise conduite et d'abus à l'égard de personnes détenues pour des accusations touchant l'immigration dans le cadre des enquêtes sur le 11 septembre 2001⁶⁵⁵. L'IG DOJ indique qu'un grand nombre de plaintes n'auraient pas été en elles-mêmes concluantes, mais que le fait de les regrouper et de les traiter ensemble a permis de mettre au jour des conduites répréhensibles ainsi que des problèmes systémiques.

Les inspecteurs généraux tant du département de la Justice que du département de la Sécurité intérieure indiquent que leurs enquêtes sur les plaintes peuvent recouper des enquêtes ou des poursuites criminelles, ou se dérouler en même temps qu'elles. Le cas échéant, ils poursuivent leur travail, mais avec prudence, de façon à éviter toute ingérence dans l'affaire criminelle ou tout préjudice s'y rapportant. En outre, l'IG DHS indique qu'avant de produire un rapport qui peut toucher une enquête criminelle en cours, il invite les autorités pertinentes à préciser les éléments d'information dont la divulgation pourrait causer un préjudice. Il peut aussi retarder la publication d'un rapport ou en expurger les passages délicats jusqu'à ce que l'affaire criminelle soit classée.

9.3.1.4

Les pouvoirs

Les inspecteurs généraux mandatés par la loi peuvent assigner à comparaître les acteurs gouvernementaux qui n'œuvrent pas à l'échelon fédéral; la loi prescrit qu'ils utilisent des méthodes différentes pour obtenir de l'information d'acteurs

appartenant au gouvernement fédéral⁶⁵⁶. De façon générale, ces derniers coopèrent pour ce qui est de fournir de l'information. Celle-ci est d'ailleurs souvent obtenue en communiquant avec d'autres inspecteurs généraux.

L'IG DOJ et l'IG DHS indiquent qu'en pratique, ils ont accès à de l'information qui est protégée par une réserve à l'égard des tiers imposée par une instance étrangère seulement lorsque cette dernière y consent. Ils observent d'ailleurs toute condition que l'organisme source de l'information a imposée avant d'autoriser l'accès, y compris les restrictions sur toute divulgation ultérieure. L'IG DHS affirme qu'il n'a eu aucune raison de disséminer l'information de ce type.

Les inspecteurs généraux des départements de la Justice, de la Sécurité intérieure et de la Défense disposent de pouvoirs de police, y compris ceux de porter une arme, de procéder à des arrestations, de procéder à des fouilles et d'exécuter des mandats de perquisition⁶⁵⁷. Bien que l'IG CIA n'ait pas de pouvoirs de police, la CIA est tenue par la loi de lui donner un accès direct à tous les employés, dossiers et autres éléments au sein de l'organisme⁶⁵⁸.

Dans tous les cas, la responsabilité d'imposer des mesures disciplinaires ne revient pas au bureau de l'inspecteur général mais à des instances comme le sous-procureur général ou l'Office of Professional Responsibility⁶⁵⁹. L'inspecteur général présente au dirigeant du département concerné des recommandations en matière disciplinaire⁶⁶⁰.

D'après la loi, lorsque les inspecteurs généraux des départements de la Défense, de la Justice et de la Sécurité intérieure mènent des enquêtes ou d'autres actions exigeant l'accès à de l'information touchant le renseignement, le contre-renseignement, la sécurité nationale, des enquêtes criminelles en cours, des opérations clandestines ou des sources protégées, ils sont sous le « contrôle et la direction » du dirigeant du département pertinent⁶⁶¹. Cette direction et ce contrôle comprennent formellement le pouvoir d'empêcher le parachèvement d'une enquête et la divulgation d'informations délicates⁶⁶². Cependant, si le dirigeant d'un département recourt à ces dispositions, il doit en faire rapport au Congrès en motivant sa décision⁶⁶³. L'IG DOJ et l'IG DHS indiquent que cette règle est généralement perçue comme un élément qui dissuade de l'utilisation injustifiée de ce pouvoir. Par exemple, en ce qui concerne les rapports de l'IG DOJ, ce pouvoir n'a été invoqué qu'une seule fois, en 1998⁶⁶⁴. Il semble que les dispositions ont aussi été rarement utilisées par d'autres dirigeants d'organismes : le secrétaire à la Sécurité intérieure et le directeur de la CIA ne les ont encore jamais utilisées⁶⁶⁵.

Les inspecteurs généraux présentent des conclusions et des recommandations par suite de leurs activités d'enquête et de surveillance, mais ils n'ont

pas de pouvoirs exécutoires en matière de mesures correctives ou de politique⁶⁶⁶. Les inspecteurs généraux des départements de la Justice, de la Sécurité intérieure et de la Défense peuvent aussi mener des enquêtes criminelles et procéder à des arrestations⁶⁶⁷. L'inspecteur général de la CIA mène des enquêtes criminelles mais ne peut procéder à des arrestations. Les inspecteurs généraux sont également tenus à divers degrés de faire rapport sur l'activité dont il est allégué qu'elle serait criminelle ou à l'égard de laquelle il y a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu activité criminelle⁶⁶⁸. Les inspecteurs généraux ont le pouvoir de présenter des recommandations et de faire rapport sur la réaction du département, mais ils ne peuvent ni rendre d'ordonnances exécutoires ni ordonner le versement d'un dédommagement.

9.3.1.5

Les rapports

Les inspecteurs généraux doivent remettre des rapports semestriels au comité du Congrès dont ils relèvent⁶⁶⁹. Sauf les rapports de l'IG CIA, ces rapports sont généralement publics, même si parfois certaines informations ou certains rapports demeurent classifiés. Les rapports ne peuvent pas divulguer d'information confidentielle relative à la sécurité nationale ou à une enquête criminelle en cours⁶⁷⁰. Les rapports de l'IG CIA sont classifiés⁶⁷¹. La production d'un rapport peut être reportée si le dirigeant d'un département exerce son pouvoir d'interdire la divulgation d'information relative au renseignement, au contre-renseignement, à la sécurité nationale, à une enquête criminelle en cours, à des opérations secrètes ou à des sources protégées, comme il en a été question au point précédent. Dans le cas cité précédemment où ce pouvoir a été utilisé à l'égard d'un rapport de l'IG DOJ, le dépôt du rapport en question a été retardé de six mois⁶⁷².

L'inspecteur général – non mandaté par la loi – de la NSA et des trois autres sous-agences de renseignement du département de la Défense⁶⁷³ doit présenter un rapport annuel aux comités du Congrès chargés des questions relatives au renseignement. Ces rapports doivent comprendre un plan indiquant les programmes et activités que l'inspecteur général compétent entend examiner ainsi que toute autre question relative à l'indépendance et à l'efficacité de la fonction d'inspecteur général⁶⁷⁴.

9.3.1.6

La nomination et la composition

Le président nomme les inspecteurs généraux visés par la loi, sous réserve de confirmation par le Sénat⁶⁷⁵. Le directeur de la NSA nomme son propre

inspecteur général⁶⁷⁶. L'IG DoD ne peut pas être un militaire⁶⁷⁷. Les inspecteurs généraux sont nommés sur la foi de leur intégrité et de [TRADUCTION] « capacités manifestes en comptabilité, en vérification, en analyse financière, en droit, en analyse de gestion, en administration publique ou en conduite d'enquêtes »⁶⁷⁸. En outre, l'IG CIA doit satisfaire aux critères de sécurité de la CIA et avoir de l'expérience préalable dans le domaine du renseignement étranger⁶⁷⁹.

9.3.2

Les nouveaux agents de protection des libertés civiles

L'IG DHS n'est pas expressément chargé d'une fonction de traitement des plaintes en matière de libertés civiles comme l'est l'IG DDJ en vertu de la *PATRIOT Act*. Un nouveau poste d'agent de protection des droits et des libertés civils a plutôt été créé au sein du département⁶⁸⁰. Cet agent est chargé d'aider à l'élaboration des politiques en vue de protéger les libertés civiles, de surveiller l'observation de la loi et des politiques en ce qui concerne les droits et les libertés civils, de coordonner la protection des renseignements personnels avec le responsable en la matière du département et de faire enquête sur les plaintes concernant les droits et les libertés civils que l'inspecteur général du département choisit de ne pas examiner⁶⁸¹. L'agent a conclu un protocole d'entente avec le bureau de l'inspecteur général, pour [TRADUCTION] « prévenir le dédoublement des efforts et assurer le déploiement de ressources le plus efficace, économique et opportun »⁶⁸². Ce protocole précise entre autres les modalités servant à décider si c'est le bureau de l'inspecteur général ou l'agent de protection des droits et des libertés civils qui assumera la responsabilité première de l'enquête sur une plainte. Conformément à la responsabilité qui lui incombe en vertu de la loi, l'agent de protection des droits et des libertés civils du département de la Sécurité intérieure a produit des rapports semestriels sur la réalisation de son mandat.

Un poste d'agent de protection des libertés civiles a aussi été créé au sein de l'Office of the Director of National Intelligence⁶⁸³. Cet agent est chargé de veiller à ce que les protections de la vie privée et des libertés civiles soient intégrées aux politiques élaborées et mises en œuvre par l'Office of the Director of National Intelligence, ainsi que par les différentes organisations au sein de la communauté du renseignement. L'agent surveille aussi l'observation de la Constitution des États-Unis ainsi que de la législation et de la politique du pays relatives aux libertés civiles et à la protection de la vie privée. Il reçoit les plaintes concernant les violations des libertés civiles ou de la vie privée et il peut, s'il y a lieu, renvoyer ces plaintes aux inspecteurs généraux des organismes concernés de la communauté du renseignement. Il tient aussi compte de l'impact de la

technologie sur la vie privée, et il est chargé de réaliser des évaluations à cet égard⁶⁸⁴.

10.

ACRONYMES UTILISÉS DANS CE CHAPITRE

ACC	Australian Crime Commission (Australie)
AFP	Australian Federal Police (Australie)
ASIO	Australian Security Intelligence Organisation (Australie)
ASIS	Australian Secret Intelligence Service (Australie)
BfV	Bureau fédéral de protection de la Constitution (Allemagne)
BND	Service fédéral de renseignement (Allemagne)
CIA	Central Intelligence Agency (États-Unis)
Comité EOS	Comité parlementaire de surveillance du renseignement (Norvège)
Comité P	Comité permanent de contrôle des services de police (Belgique)
Comité R	Comité permanent de contrôle des services de renseignement (Belgique)
CSARS	Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité (Canada)
DHS	Département de la Sécurité intérieure (États-Unis)
DIO	Defence Intelligence Organisation (Australie)
DNI	Director of National Intelligence (États-Unis)
DSD	Defence Signals Directorate (Australie)
FBI	Federal Bureau of Investigation (États-Unis)
<i>FISA</i>	<i>Foreign Intelligence Surveillance Act</i> (États-Unis)
GCHQ	Government Communications Headquarters (Royaume-Uni)
GCSB	Government Communications Security Bureau (Nouvelle-Zélande)
HMIC	Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (Royaume-Uni)
HMRC	Her Majesty's Revenue and Customs (Royaume-Uni)
ICC	Interception of Communications Commissioner (Royaume-Uni)
IG	Inspector General (États-Unis)

IGIS	Inspector-General of Intelligence and Security (Australie et Nouvelle-Zélande)
IPCC	Independent Police Complaints Commission (Royaume-Uni)
IPT	Investigatory Powers Tribunal (Royaume-Uni)
ISC	Intelligence Services Commissioner (Royaume-Uni)
MAD	Service de contre-espionnage militaire (Allemagne)
MI-5	Security Service (Royaume-Uni)
MI-6	Secret Intelligence Service (Royaume-Uni)
NSA	Autorité nationale de sécurité (Norvège)
NZSIS	New Zealand Security Intelligence Service (Nouvelle-Zélande)
ONA	Office of National Assessments (Australie)
OSC	Office of the Surveillance Commissioners (Royaume-Uni)
PE	Protocole d'entente
PKGr	Commission de contrôle parlementaire (Allemagne)
PSNI	Police Service of Northern Ireland (Royaume-Uni)
RIPA	<i>Regulation of Investigatory Powers Act 2000</i> (Royaume-Uni)
SE	Surêté de l'État (Belgique)
SEFO	Organisme spécial d'enquête sur les questions touchant la police (Norvège)
SGRS	Service Général du Renseignement et de la Sécurité des Forces armées (Belgique)
SOCA	Serious Organised Crime Agency (Royaume-Uni)

NOTES

- ¹ Je renvoie le lecteur au chapitre XII, « Processus de l'examen de la politique », où figure d'une part une discussion sur les raisons pour lesquelles nous avons retenu ces mécanismes d'examen en vue d'une étude détaillée et d'autre part la méthode que j'ai utilisée pour réaliser cette étude.
- ² Pour éviter la répétition de grandes quantités d'information figurant ailleurs dans le présent chapitre, j'ai exclu de l'introduction les citations de sources et explications en fin de chapitre.
- ³ Sauf indication contraire, l'information qui figure dans le présent chapitre a été transmise à l'avocat de la Commission affecté à l'examen de la politique par les représentants des organismes qui y sont décrits.
- ⁴ Ceci est dû, en partie, à un « transfert » du pouvoir législatif depuis les États et territoires vers le gouvernement fédéral. Ainsi, le « Commonwealth », comme on appelle le gouvernement fédéral en Australie, peut contrer le terrorisme au moyen de modifications législatives et de

- l'application de la loi. De tels transferts de pouvoir sont autorisés par l'alinéa 51(xxxvii) de la Constitution australienne. Voir l'accord du 5 avril 2002 entre le Commonwealth, les États et les territoires sur le terrorisme et le crime transcendant les régimes de compétence, accessible à <http://www.coag.gov.au/meetings/050402/terrorism.pdf> (consulté le 15 mai 2006); les lois pertinentes des États, des territoires et du Commonwealth; et la *Commonwealth of Australia Constitution Act, 1900* (R.-U.), 63 et 64 Vict., ch. 12, accessible à [http://www.comlaw.gov.au/comlaw/comlaw.nsf/440c19285821b109ca256f3a001d59b7/57dea3835d797364ca256f9d0078c087/\\$FILE/ConstitutionAct.pdf](http://www.comlaw.gov.au/comlaw/comlaw.nsf/440c19285821b109ca256f3a001d59b7/57dea3835d797364ca256f9d0078c087/$FILE/ConstitutionAct.pdf) (consulté le 15 mai 2006); et Department of Prime Minister and Cabinet, *Protecting Australia Against Terrorism: Australia's National Counter-Terrorism Policy and Arrangements* (Canberra: Commonwealth of Australia, 2004) p. 18, accessible à http://www.dpmpc.gov.au/publications/protecting_australia/docs/protecting_australia.pdf (consulté le 15 mai 2006).
- 5 *Australian Crime Commission Act 2002* (Cth.) [ACC Act].
- 6 « Australian and International Law to Combat Terrorism », accessible à http://www.nationalsecurity.gov.au/agd/www/nationalsecurity.nsf/Page/What_Governments_are_doingAustralian_and_International_Law_to_Combat_Terrorism (consulté le 15 mai 2006).
- 7 Voir ci-après.
- 8 L'expression « Australian Intelligence Community », ou « AIC », sert souvent à désigner collectivement l'Australian Security Intelligence Organisation (ASIO), l'Australian Secret Intelligence Service (ASIS), la Defence Signals Directorate (DSD), l'Office of National Assessments (ONA), la Defence Intelligence Organisation (DIO) et la Defence Imagery and Geospatial Organisation (DIGO).
- 9 *Inspector-General of Intelligence and Security Act 1986* (Cth.), art. 16 [IGIS Act]. Cette obligation s'applique aussi aux consultations auprès du vérificateur général.
- 10 *Australian Federal Police Act 1979* (Cth.), sous-alinéa 8(1)(b)(i) [Australian Federal Police Act].
- 11 *Criminal Code Amendment (Terrorism) Act 2003 (Constitutional Reference of Powers)* (Cth.). À ce jour, 26 lois qui ont été adoptées par suite des attentats du 11 septembre 2001.
- 12 *Australian Federal Police Act*, par. 8(1).
- 13 *Ibid.*, l'Australian Protective Service a été intégré à l'Australian Federal Police (AFP) en juillet 2002.
- 14 Australian Federal Police, « A New Functional Structure for the AFP », *Platypus*, n° 82 (mars 2004), p. 41, accessible à http://www.afp.gov.au/_data/assets/pdf_file/3973/functional_model.pdf (consulté le 15 mai 2006).
- 15 *Ibid.*, p. 44.
- 16 Australian Federal Police, *AFP Annual Report 2002-2003*, p. 47, accessible à http://www.afp.gov.au/about/publications/annual_report/afp (consulté le 15 mai 2006).
- 17 Australian Federal Police, « Australian Federal Police Counter Terrorism Measures ».
- 18 Australian Federal Police, « International: Law Enforcement Cooperation Program (LECP) », accessible à <http://www.afp.gov.au/international/liaison/LECP> (consulté le 15 mai 2006); *AFP Annual Report 2002-2003*, p. 15. L'Indonésie et l'Australie ont aussi conclu un protocole d'entente concernant la coopération continue en matière d'application de la loi, en vue de lutter contre le crime transnational et de développer la coopération policière. *AFP Annual Report 2002-2003*, p. 30 et 42.
- 19 *AFP Annual Report 2002-2003*, p. 15.
- 20 *ACC Act*.
- 21 Australian Crime Commission, *Annual Report 2003-04*, p. 1, accessible à http://www.crimecommission.gov.au/content/publications/annual_reports/2004/pub-ar-2004-1.pdf (consulté le 15 mai 2006). Voir aussi l'*ACC Act*, art. 49 et 58.
- 22 *ACC Act*, art. 7A et 7C.

- 23 *Ibid.*, art. 7B.
- 24 *Ibid.*, art. 7C.
- 25 Les examinateurs sont nommés par le gouverneur général; ils doivent avoir été des juristes pendant au moins cinq ans. *ACC Act*, art. 46B.
- 26 *ACC Act*, division 2.
- 27 *Ibid.*, art. 20.
- 28 *Ibid.*, art. 12.
- 29 *Ibid.*, par. 59(7).
- 30 *Ibid.*, par. 59(9). L'information doit être liée à l'exécution des fonctions du ministère ou de l'organisme, et le PDG peut formuler des recommandations.
- 31 *Ibid.*, par. 59(11). L'information doit être liée à la sécurité.
- 32 *Australian Security Intelligence Organisation Act 1979* (Cth.) [*ASIO Act*], art. 17, accessible à <http://www.asio.gov.au/About/comp.htm> (consulté le 15 mai 2006); <http://www.nationalsecurity.gov.au/agd/www/nationalsecurity.nsf/AllDocs/348468DF2890F6A0CA256FCC001222D0?OpenDocument> (consulté le 15 mai 2006).
- 33 *ASIO Act*, art. 17.
- 34 *Ibid.*
- 35 *Ibid.*, art. 17 et suiv.
- 36 <http://www.asio.gov.au/About/comp.htm> (consulté le 15 mai 2006).
- 37 Communiqué 191/2005 diffusé le 16 octobre 2005 par le procureur général australien Philip Ruddock, député, accessible à http://www.ag.gov.au/agd/WWW/MinisterRuddockHome.nsf/Page/Media_Releases2005 (consulté le 10 mai 2006).
- 38 Inspector-General of Intelligence and Security, *Annual Report 2002-2003* (Canberra, Commonwealth of Australia, 2003), p. 27, accessible à [http://www.igis.gov.au/annuals/02-03/con table.cfm](http://www.igis.gov.au/annuals/02-03/con%20table.cfm) (consulté le 15 mai 2006) [IGIS *Annual Report 2002-2003*].
- 39 Australie, *Report of the Inquiry into Australian Intelligence Agencies* (Canberra, Commonwealth of Australia, 2004), p. 146 (président : Philip Flood, AO).
- 40 *Intelligence Services Act 2001* (Cth.).
- 41 *Ibid.*, art. 6, 8, 9, 11 et 12.
- 42 Les *Rules to Protect the Privacy of Australians* ont été prises en application de l'art. 15 de l'*Intelligence Services Act 2001*. Les règles actuelles sont accessibles à http://www.asis.gov.au/rules_to_privacy.html (consulté le 15 mai 2006).
- 43 *Intelligence Services Act 2001*, par. 11(1).
- 44 *Report of the Inquiry into Australian Intelligence Agencies*, p. 147.
- 45 *Intelligence Services Act 2001*, par. 11(2).
- 46 *Intelligence Services Act 2001*.
- 47 *IGIS Annual Report 2002-2003*, p. 33.
- 48 *Intelligence Services Act 2001*, par. 11(1).
- 49 *Ibid.*, par. 11(2).
- 50 *Office of National Assessments Act 1977* (Cth.), par. 5(1).
- 51 Office of National Assessments, *Corporate Plan for 2003-2006*, accessible à <http://www.ona.gov.au/corporate.shtml> (consulté le 15 mai 2006); *IGIS Annual Report 2002-2003*, p. 43.
- 52 *Intelligence Services Act 2001*, art. 6B. La DIGO n'a que récemment été inscrite dans ce cadre juridique par la *Legislation Amendment Act 2005* (Cth.).
- 53 *Report of the Inquiry into Australian Intelligence Agencies*, p. 142 et 143.
- 54 *IGIS Annual Report 2002-2003*, p. 120.
- 55 La compétence à l'égard de l'AFP est déterminée par la *Complaints (Australian Federal Police) Act 1981* (Cth.). Celle à l'égard de l'ACC, de la plupart des organismes de renseignement et d'autres autorités publiques est déterminée par l'*Ombudsman Act 1976* (Cth.). On prévoit que

- des mesures législatives seront présentées au Parlement en 2006 en vue d'abroger la *Complaints (Australian Federal Police) Act* et d'assujettir l'AFP à l'*Ombudsman Act*.
- 56 *Ombudsman Act 1976* (Cth.), par. 4(4); *Migration and Ombudsman Legislation Amendment Act 2005* (Cth.), annexe 2. Voir aussi Australia, Office of the Commonwealth Ombudsman, Immigration Bulletin 6 : « Progress on Immigration Matters », le 14 décembre 2005, accessible à http://www.ombudsman.gov.au/commonwealth/publish.nsf/content/bulletin_2005_06 (consulté le 15 mai 2006).
- 57 *Migration Act 1958* (Cth.), partie 8C. Voir aussi Australia, Office of the Commonwealth Ombudsman, « Commonwealth Ombudsman Review of Circumstances of Long-term Immigration Detainees », le 14 juillet 2005, accessible à http://www.comb.gov.au/commonwealth/publish.nsf/Content/mediarelease_2005_04 (consulté le 15 mai 2006).
- 58 *Ombudsman Act 1976*, art. 15.
- 59 *Ombudsman Act 1976*, alinéa 5(1)(b); *Complaints (Australian Federal Police) Act 1981* (Cth.), art. 21A [*Complaints (AFP) Act*].
- 60 *Telecommunications (Interception) Act 1979* (Cth.), art. 84; *Crimes Act 1914* (Cth.), partie 1A. Voir aussi la *Surveillance Devices Act 2004* (Cth.), art. 54 et suiv., et l'*Annual Report 2003-04* de l'ombudsman, p. 62 et suiv.
- 61 *Complaints (AFP) Act*, art. 6.
- 62 Australian Law Reform Commission, « Keeping Secrets: The Protection of Classified and Security Sensitive Information », *ALRC 98*, accessible à http://www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/98/Ch_02.html (consulté le 15 mai 2006).
- 63 *Complaints (AFP) Act*, art. 21A; *Ombudsman Act*, al. 5(1)(b).
- 64 Commonwealth Ombudsman, *Annual Report 2003-2004* (Canberra, Commonwealth of Australia, 2004), p. 61, accessible à <http://www.comb.gov.au/publications> (consulté le 15 mai 2006). Le bureau de l'ombudsman a indiqué dans son rapport annuel 2003-2004 n'avoir [TRADUCTION] « reçu que six plaintes relatives à l'ACC en 2003-2004, en grande partie du fait que le rôle de celui-ci ne met guère son personnel en contact étroit avec le public ». En 2004-2005, l'ombudsman a reçu 12 plaintes concernant l'ACC : Commonwealth Ombudsman, *Annual Report 2004-2005*, p. 55.
- 65 *Telecommunications (Interception) Act 1979*, art. 83.
- 66 *Crimes Act 1914*, partie IAB.
- 67 *Surveillance Devices Act 2004*, art. 54 et suiv.
- 68 Australia, Commonwealth Ombudsman, *Department of Immigration and Multicultural Affairs : Administration of art. 501 of the Migration Act as it Applies to Long-term Permanent Residents* (Canberra: Commonwealth Ombudsman, 2006), accessible à [http://www.comb.gov.au/commonwealth/publish.nsf/AttachmentsByTitle/reports_2006_01_pdf/\\$FILE/s501_immigration_feb-2006.pdf](http://www.comb.gov.au/commonwealth/publish.nsf/AttachmentsByTitle/reports_2006_01_pdf/$FILE/s501_immigration_feb-2006.pdf) (consulté le 16 mai 2006).
- 69 Au sujet des lacunes de reddition de comptes en général en Australie, voir Claire Pitham et Pr John McMillan, « Who's Got the Map? The Changing Landscape of National Law Enforcement, Homeland Security and the Role of Administrative Accountability Bodies », article d'universitaires transmis par le bureau du Commonwealth Ombudsman à l'avocat de la Commission affecté à l'examen de politique; voir aussi le Commonwealth Ombudsman, *Annual Report 2003-2004*, p. 55.
- 70 *Ombudsman Act 1976*, art. 8B.
- 71 Voir l'*ACC Act*, art. 49. De telles questions de chevauchement des régimes et d'intégration se posent de plus en plus souvent pour l'ombudsman, ainsi qu'en Australie de façon générale. Par exemple, un récent examen de l'utilisation et du partage de matériel génétique entre organismes d'application de la loi (tant au palier fédéral qu'aux paliers étatiques et territoriaux) a mené à diverses recommandations visant à régler des lacunes ou des

chevauchements semblables en matière de reddition de comptes. Il était ainsi proposé que des organismes d'examen coordonnent leurs interventions pour déterminer qui assumera le rôle principal lorsque plusieurs organismes ont compétence et pour pallier toute absence de compétence découlant de considérations relatives au fédéralisme. *Report of Independent Review of Part ID of the Crimes Act 1914 – Forensic Procedures*, ch. 5, p. 77, accessible à <http://www.ag.gov.au/agd/WWW/criminaljusticeHome.nsf/D2801B61EABE80A2CA256809001328BA/F974FEAA49CD7F32CA256D2500090F58> (consulté le 16 mai 2006). L'ombudsman a aussi discuté à la page 55 de son rapport annuel 2003-2004, des lacunes en matière de reddition de comptes qui apparaissent en raison de l'intégration croissante. Voir aussi la discussion sur l'IGIS, ci-après, qui souligne la recommandation d'un comité parlementaire mixte en faveur d'une [TRADUCTION] « liaison plus étroite » entre l'Ombudsman, les ombudsmans des États et l'IGIS.

- 72 Comité parlementaire mixte sur l'ASIO, l'ASIS et la DSD, *Review of administration and expenditure for ASIO, ASIS and DSD* (Canberra, Commonwealth of Australia, 2005), déposé le 14 mars 2005, p. 22.
- 73 *Ombudsman Act 1976*, art. 9, 13 et 14.
- 74 *Complaints (AFP) Act*, art. 27, 29 et 30.
- 75 *Ombudsman Act 1976*, par. 8(2A)–8(2E) et 8(3).
- 76 *Complaints (AFP) Act*, par. 27(4) et 30(3).
- 77 *Ombudsman Act 1976*, art. 15.
- 78 *Ibid.*
- 79 *Ibid.*, art. 16. Lorsque le rapport porte sur un ministère, sur une cour ou sur un tribunal administratif, il est prévu que d'autres instances tel le président du Sénat, soit également tenues au courant au moyen de rapports.
- 80 *Ibid.*, art. 17.
- 81 Par exemple, il peut s'agir d'actions contraires à la loi, déraisonnables, injustes, oppressives, injustement discriminatoires – au sens d'une loi pertinente – fondées sur une erreur ou erronées, constituant l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire à une fin inopportune ou pour des motifs non pertinents ou suivies d'une explication inadéquate des motifs au plaignant. *Complaints (AFP) Act*, par. 31(1). Voir aussi les par. 26(3), (3A), (3B) et 36(1).
- 82 *Complaints (AFP) Act*, art. 32 et 33.
- 83 *Ibid.*, art. 37.
- 84 *Ombudsman Act 1976*, art. 19; *Complaints (AFP) Act*, art. 38.
- 85 *Ibid.*
- 86 *Ibid.*, art. 21 et 22.
- 87 *IGIS Act*, art. 8 et suiv.
- 88 *Ibid.*, art. 4.
- 89 *Ibid.*, art. 8.
- 90 *Ibid.*, par. 8(1).
- 91 *Ibid.*, al. 8(2)(c).
- 92 *Ibid.*, al. 8(1)(d).
- 93 *Ibid.*, al. 8(8)(a).
- 94 *Ibid.*
- 95 *Ibid.*, art. 9.
- 96 *IGIS Annual Report 2002-2003*, annexe 2 – Bali Inquiry Report.
- 97 *IGIS Act*, art. 18, par. 19(1) et art. 20.
- 98 *Ibid.*, par. 18(6).
- 99 *Ibid.*, art. 16.
- 100 *Ibid.*

- 101 Voir la discussion antérieure sur le Commonwealth Ombudsman.
- 102 *IGIS Act*, art. 21.
- 103 *Ibid.*, art. 22.
- 104 *Ibid.*, par. 22(1) et (2).
- 105 *Ibid.*, art. 24.
- 106 *Ibid.*, art. 23.
- 107 *Ibid.*, par. 35(1), (2) et (2B).
- 108 *Ibid.*, art. 35.
- 109 *Ibid.*, art. 6.
- 110 *Ibid.*, art. 26.
- 111 Pour obtenir un résumé, aller à <http://www.belgium.be/eportal/application?origin=navigationBanner.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=indexPage&navId=2681> (consulté le 16 mai 2006).
- 112 Pour de plus amples informations, voir le portail du gouvernement belge, <http://www.belgium.be/eportal/application?origin=hardcodedAboutBelgiumNavTeaser.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=indexPage&navId=2679> (consulté le 16 mai 2006).
- 113 Pour obtenir un résumé, consulter le portail du gouvernement belge.
- 114 Pour obtenir un résumé, aller à <http://www.belgium.be/eportal/application?origin=navigationBanner.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=indexPage&navId=2696> (consulté le 16 mai 2006).
- 115 Pour obtenir un résumé, aller à <http://www.belgium.be/eportal/application?origin=navigationBanner.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=indexPage&navId=1301> (consulté le 16 mai 2006).
- 116 Consulter le document parlementaire 51K0258 accessible à <http://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=fr&rightmenu=right&cfm=flwb.cfm?lang=F&legislat=51&dossierID=0258> (consulté le 16 mai 2006). Ces mesures législatives ont été adoptées pour faire suite à la décision-cadre du 13 juin 2002 du Conseil de l'Union européenne sur la lutte au terrorisme (2002/475/JAI) accessible à http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2002/l_164/l_16420020622fr00030007.pdf (consulté le 16 mai 2006).
- 117 Voir le document parlementaire 51K0383 accessible à <http://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=fr&rightmenu=right&cfm=flwb.cfm?lang=F&legislat=51&dossierID=0383> (consulté le 16 mai 2006). Ces mesures législatives ont été adoptées par suite de la directive du 4 décembre 2001 du Conseil de l'Union européenne sur le financement du terrorisme (2001/97/CE).
- 118 Voir le Réseau UE d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux, « L'équilibre entre liberté et sécurité dans les réponses de l'Union européenne et de ses États membres à la menace terroriste », p. 27 et suiv., accessible à <http://cridho.cpd.r.ucl.ac.be/DownloadRep/Reports2002/CFR-CDFObsThematique1.pdf> (consulté le 16 mai 2006).
- 119 *Loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux*, M.B., 5 janvier 1999, 132, telle qu'elle a été modifiée, accessible à http://www.juridat.be/cgi_loi/loi_F.pl?cn=1998120731 (consulté le 16 mai 2006).
- 120 Tous les renseignements figurants dans ce paragraphe sont tirés du site <http://www.polfed.be> (consulté le 16 mai 2006). Voir aussi la principale loi régissant les services policiers belges : *Loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux*.
- 121 Voir le communiqué de presse du 30 mars 2004 de la Chancellerie du Premier Ministre – Conseil des Ministres, accessible à <http://www.belgium.be/eportal/application?origin=searchResults.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=contentPage&docId=33881> (consulté le 16 mai 2006).
- 122 *Ibid.*

- 123 Belgique, Police Fédérale, « La police intégrée. Qui fait quoi? “Police locale” / “Police fédérale”», accessible à http://www.polfed.be/pol_int_fr.php (consulté le 16 mai 2006).
- 124 Voir le texte d’une allocution du premier ministre Guy Verhofstadt, Réunion du comité du 18 mars 2004 consacrée à un débat sur le terrorisme, accessible à <http://www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/51/ic202.pdf>, p. 6 (consulté le 16 mai 2006). Voir aussi <http://www.belgium.be/eportal/application?languageParameter=fr&pageid=contentPage&docId=7849> (consulté le 16 mai 2006).
- 125 Voir la *Loi organique des services de renseignement et de sécurité*, M. B., 18 décembre 1998, dossier 1998-11-30/32 [*Loi organique des services*], accessible à http://www.juridat.be/cgi_loi/legislation.pl. Voir aussi http://www.belgium.be/eportal/application?origin=searchResults.jsp&event=bea_portal.framework.internal.refresh&pageid=contentPage&docId=7849 (consulté le 16 mai 2006).
- 126 *Loi organique des services*, art. 2.
- 127 *Ibid.*, art. 7. Il est question plus en détail du comité ministériel sous la rubrique « Examen, surveillance et responsabilisation ».
- 128 *Ibid.*, art. 8.
- 129 *Ibid.*, art. 11. Il est question plus en détail du comité ministériel sous la rubrique « Examen, surveillance et responsabilisation ».
- 130 *Ibid.*, art. 11, §§ 2 et 3.
- 131 *Ibid.*, art. 12 et 13.
- 132 *Ibid.*, art. 14.
- 133 *Loi organique du contrôle des services de police et de renseignements*, M.B., 26 juillet 1991, dossier 1991-07-18/53, art. 3 et 9, modifiée, accessible à http://www.juridat.be/cgi_loi/loi_F.pl?cr=1991071853 (consulté le 16 mai 2006) [*Loi organique du contrôle*].
- 134 Le Comité P utilise le terme « contrôle »; par souci d’uniformité, j’ai préféré utiliser « examen » dans tout le présent chapitre.
- 135 *Loi organique du contrôle*, art. 1.
- 136 *Ibid.*, art. 9.
- 137 Comité P, *Rapport annuel 2003*, accessible à http://www.comite.be/2003/Fr/RA_2003.pdf
- 138 La loi applicable prévoit expressément la création au sein du Comité P d’une section d’enquêtes habilitée à mener des enquêtes soit de sa propre initiative, soit à la demande du Comité P. Voir la *Loi organique du contrôle*, art. 1, 15 et 16.
- 139 *Loi organique du contrôle*, art. 8.
- 140 *Ibid.*, art. 9.
- 141 *Ibid.*, art. 24 à 27 bis. L’art. 24 prévoit que ce pouvoir est assujéti à certaines formes d’immunité et de privilège.
- 142 *Ibid.*, art. 24 § 2.
- 143 *Ibid.*, art. 27 bis. Ce pouvoir peut être exercé uniquement en présence du chef de police ou de son suppléant.
- 144 *Ibid.*, art. 27 bis.
- 145 *Ibid.*, art. 24 § 3.
- 146 *Ibid.*, art. 9 et 12.
- 147 *Ibid.*, art. 16.
- 148 *Ibid.*, art. 52 et suiv.
- 149 *Ibid.*
- 150 *Ibid.*, art. 8, 9, 11, 32, 33 et 35.
- 151 *Loi portant création d’un organe de recours en matière d’habilitations, d’attestations et d’avis de sécurité*, 11 décembre 1998, M.B., le 7 mai 1999, avec ses modifications, accessible à http://www.juridat.be/cgi_loi/loi_F.pl?cn=1998121162

- 152 *Loi organique du contrôle*, art. 9 et 11.
- 153 *Ibid.*, art. 11.
- 154 *Ibid.*
- 155 *Ibid.*, art. 4.
- 156 *Ibid.* Voir aussi <http://www.comiteri.be> (consulté le 17 mai 2006).
- 157 *Loi du 1^{er} avril 1999*, art. 4, modifiant l'art. 3 de la *Loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements*, M.B., dossier 1999-04-01/31, accessible à http://www.juridat.be/cgi_loi/loi_F.pl?cn=1999040131
- 158 *Loi organique du contrôle*, art. 1.
- 159 *Ibid.*, art. 33.
- 160 *Comité R, Rapport d'activités 2003*, accessible à http://www.comiteri.be/index_fr.html (consulté le 17 mai 2006).
- 161 Comme dans le cas du Comité P, la loi prévoit expressément la création d'une section d'enquêtes au sein du Comité R, l'habilite à entamer des enquêtes de sa propre initiative ou à la demande du Comité. Voir la *Loi organique du contrôle*, art. 1, 39 et 40.
- 162 *Loi organique du contrôle*, art. 32 et suiv.
- 163 *Ibid.*, art. 33 § 2.
- 164 *Ibid.*, art. 48 et suiv. L'article 48 précise que ce pouvoir est assujéti à certaines formes d'immunité et de privilège.
- 165 *Ibid.*, art. 51 bis.
- 166 *Ibid.*
- 167 *Ibid.*, art. 48 § 3.
- 168 *Ibid.*, art. 33 et 35.
- 169 *Ibid.*, art. 52 et suiv.
- 170 *Ibid.*, art. 33 et 35.
- 171 *Ibid.*, art. 35.
- 172 *Ibid.*
- 173 *Ibid.*, art. 28 et suiv.
- 174 Voir Grundgesetz (*La loi fondamentale*) *La Constitution de la République fédérale d'Allemagne* (23 mai 1949), ed. Axel Tschentscher, (Wuerzburg, Jurisprudencia Verlag Wuerzburg, 2002), accessible à <http://jurisprudencia.de/jurisprudencia.html> (consulté le 17 mai 2006).
- 175 Voir le site Web du Bureau fédéral de la protection de la Constitution, accessible à http://www.verfassungsschutz.de/en/about_us.html/bfv_engl.html (consulté le 17 mai 2006) (Veuillez noter que ce site a été modifié depuis qu'il a été consulté pour les fins du présent rapport). Voir aussi l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, l'Assemblée européenne intérimaire de sécurité et de défense, « Le contrôle parlementaire des services de renseignement dans les pays de l'UEO – Situation actuelle et perspectives de réforme » (situation actuelle – Allemagne), accessible à http://www.assembly-weu.org/fr/documents/sessions_ordinaires/rpt/2002/1801.html (consulté le 17 mai 2006) [Assemblée européenne intérimaire de sécurité et de défense, « Contrôle parlementaire »]. Voir aussi « Internal Affairs Ministers discuss security structures », *German News* (édition anglaise), 7 juillet 2004, accessible à <http://www.germnews.de/cgi-bin/show/dn/2004/07/07.html/4> (consulté le 17 mai 2006).
- 176 Voir Oliver Lepsius, « Liberty, Security, and Terrorism: The Legal Position in Germany » (mai 2004) 5 *German L.J.* 435, 437 : *German Law Journal*, accessible à http://www.germanlawjournal.com/pdf/Vol05No05/PDF_Vol_05_No_05_435-460_special_issue_Lepsius.pdf (consulté le 17 mai 2006); Erik van de Linde, Kevin O'Brien, Gustav Lindstrom et al., « Quick Scan of Post 9/11 National Counter-Terrorism Policymaking and Implementation in Selected European Countries », projet de recherche pour le compte du ministère de la Justice des Pays-Bas (Leiden, Rand Europe, mai 2002) : Rand Europe, p. 61 à 75, accessible à

- <http://www.rand.org/randeurope/review/1.4-obrien.html> (consulté le 17 mai 2006); Affaires étrangères d'Allemagne, « Report to the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1373 (2001) concerning Counter-Terrorism », [en anglais] accessible à http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/vn/ctc_bericht.pdf (consulté le 17 mai 2006); Markus Rau, « Country Report: Germany », dans *Terrorism as a Challenge for National and International Law – Security versus Liberty*, Christian Walter, Sija Vöneky, Volker Röben et al., eds., Max Plank Institute for Comparative Public Law and International Law (Heidelberg, Springer, 2003), accessible à <http://www.mpil.de/www/en/pub/research/details/publications/staff/pub03.cfm> (consulté le 17 mai 2006) [rapport Rau].
- 177 Voir Lepsius, p. 441. Voir aussi *Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus*, (TerrorBekämpfG), 9 janvier 2002 (BGBl I 2002, p. 361 et 3142), *Loi sur le contre-terrorisme*, art.1§ 6. La législation allemande peut être consultée à <http://bundesrecht.juris.de/>
- 178 Voir van de Linde, O'Brien, Lindstrom et al., p. 64 et 65.
- 179 Pour des commentaires, voir par exemple Amnesty Internationale, « Back in the Spotlight: Allegations of Police ill-treatment and excessive use of force in Germany », EUR 23/001/2004 (14 janvier 2004), accessible à <http://web.amnesty.org/library/print/ENGEUR230012004> (consulté le 17 mai 2006); Comité des Nations Unies contre la torture, « Conclusions et recommandations du Comité contre la torture : Allemagne » (conclusions et recommandations), 2004-6-11, CAT/C/CR/32/7, accessible à [http://193.194.138.190/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CAT.C.CR.32.T.Fr?Opendocument](http://193.194.138.190/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CAT.C.CR.32.T.Fr?Opendocument) (consulté le 17 mai 2006).
- 180 Christian Heyer, Secrétariat de la Commission de contrôle parlementaire du Bundestag chargée de la surveillance des services de renseignement, « Parliamentary Oversight of Intelligence: The German Approach » (communication présentée à l'atelier The Changing Face of Intelligence: NATO Advanced Research Workshop, Pluscarden Programme for the Study of Global Terrorism and Intelligence, St. Anthony's College, Oxford (Angleterre), décembre 2005) [non publié], p. 9 [Heyer, « Parliamentary Oversight »].
- 181 De l'Allemand *Bundesamt für Verfassungsschutz*.
- 182 Heyer, « Parliamentary Oversight », p. 10.
- 183 *Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz* (BverfSchG), 20 décembre 1990 (BGBl I S p. 2954) (*Loi fédérale sur la protection de la Constitution*) § 3, par. 1 (1) et (3). Citée dans *2003 Annual Report of the Office for the Protection of the Constitution*, p. 13, accessible à http://www.verfassungsschutz.de/en/publications/annual_reports/vsbericht2003.engl.html/vsbericht_2003_engl.pdf (consulté le 17 mai 2006).
- 184 *Loi fédérale sur la protection de la Constitution*, §3, par. 1 (4); *2003 Annual Report the Office for the Protection of the Constitution*, p.13; [*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*] (loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne), 23 mai 1949, (BGBl III p. 100-1), modifiée le plus récemment par une loi modificative datée du 26 juillet 2002 (BGBl I S, p. 2863), par.9(2) et 26(1), accessible à <http://www.bundesregierung.de/fr/Le-Gouvernement-F-d-ral/Missions-et-fondements-constit-,10603/loi-fondamentale.htm> (consulté le 17 mai 2006).
- 185 Voir la *Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes* (*Sicherheitsüberprüfungsgesetz – süG*), 20 avril 1994 (BGBl IS, p.867) (*Loi sur l'habilitation de sécurité*) et le *2003 Annual Report of the Office for the Protection of the Constitution*, p. 14. Voir aussi le rapport Rau, p. 28. La définition des [FRADUCTION] « domaines critiques pour la sécurité » a été élargie par le deuxième train de mesures sur la sécurité. *2003 Annual Report of the Office for the Protection of the Constitution*, p. 14.
- 186
- 187 Voir le site Web du Bureau fédéral de protection de la Constitution, *2003 Annual Report of the Office for the Protection of the Constitution*, p. 13.

- 188 *Bundesverfassungsgesetz (Loi fédérale sur la protection de la Constitution)*, § 8, par. 5-8; *Terrorismusbekämpfungsgesetz (Loi sur le contre-terrorisme)*, § 1. Voir aussi le rapport Rau, p. 21.
- 189 Lepsius, p. 14.
- 190 Voir le site Web du Bureau de protection de la Constitution. Ce site a été modifié depuis qu'il a été consulté pour les fins du présent rapport. Il se pourrait donc que son libellé ait été changé.
- 191 Heyer, « Parliamentary Oversight », p. 10.
- 192 Voir le site Web du Bureau de protection de la Constitution. Voir aussi Assemblée européenne intérimaire de sécurité et de défense, « Contrôle parlementaire ».
- 193 Heyer, « Parliamentary Oversight », p. 10.
- 194 Voir le site Web du Bureau de protection de la Constitution. Voir aussi Assemblée européenne intérimaire de sécurité et de défense, « Contrôle parlementaire ».
- 195 Voir, par exemple, « Internal Affairs Ministers discuss security structures ».
- 196 De l'Allemand *Militärischer Abschirmdienst*.
- 197 Heyer, « Parliamentary Oversight », p. 11.
- 198 *Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst (MAD – Gesetz – MADG)*, 20 décembre 1990, (BGB1 I 1990, p. 2954 et 2977), avec ses modifications. (*Loi sur le service de contre-espionnage militaire*).
- 199 Rapport Rau, p. 23, note 99.
- 200 *Loi sur le service de contre-espionnage militaire*, § 1, par. 1(2). Cité dans le rapport Rau, p. 23.
- 201 *Ibid.*, § 1, par. 11.
- 202 Heyer, « Parliamentary Oversight », p. 11.
- 203 De l'Allemand *Bundesnachrichtendienst*.
- 204 Heyer, « Parliamentary Oversight », p. 9 et 27-28.
- 205 *Ibid.*, p. 9.
- 206 *Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BND-Gesetz)*, 20 décembre 1990 (BGB1 I S, p. 2954 et 2979) (*Loi sur le service fédéral du renseignement*).
- 207 Voir Lepsius, p. 451.
- 208 Heyer, « Parliamentary Oversight », p. 27.
- 209 *Loi sur le contre-terrorisme*, §§ 1(3) et 3. *Loi sur le service fédéral du renseignement*, § 3.
- 210 *Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post-, und Fernmeldegeheimnisses (G-10)*, 26 juin 2001 (BGB1 I 2001, p. 1254 et 2298 (*Loi sur l'article 10 de la Loi fondamentale*)), par. 3, § 7 par. 2(1) [*Loi G-10*]. Voir le rapport Rau, p. 24.
- 211 Heyer, « Parliamentary Oversight », p. 10.
- 212 *Ibid.*, p. 11.
- 213 *Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Parlamentarisches Kontrollgremium-Gesetz)* 11 avril 1978 (BGB1 I S 1978, p. 453) (*Loi sur la Commission de contrôle parlementaire*) modifiée par la loi du 26 juin 2001 (BGB I S 2001, p. 1254). Pour une vue d'ensemble de la justification de la création d'une commission spéciale de parlementaires pour examiner les activités des services de renseignement, voir Heyer, *ibid.*, p. 12-13. Le sigle « PKGr » est construit à partir de l'allemand *Parlamentarisches Kontrollgremium*.
- 214 *Loi sur la Commission de contrôle parlementaire*, § 1.
- 215 Heyer, « Parliamentary Oversight », p. 15.
- 216 *Loi sur la Commission de contrôle parlementaire*, § 2; Heyer, « Parliamentary Oversight ».
- 217 Heyer, « Parliamentary Oversight », p. 16.
- 218 *Ibid.*
- 219 *Ibid.*

- 220 *Ibid.*, p. 2; Lepsius, p. 446 et 447.
- 221 *Ibid.*
- 222 *Ibid.*, p. 2.
- 223 Pour une description détaillée de ce processus, voir Heyer, « Parliamentary Oversight », p. 17.
- 224 Bundestag allemand, Secrétariat de la Commission de contrôle parlementaire (PKGr), « Parliamentary Control of the Intelligence Services in Germany », p. 17-19; Heyer, « Parliamentary Oversight », p. 15-20.
- 225 *Infra*, note 278.
- 226 Heyer, « Parliamentary Oversight », p. 28.
- 227 *Ibid.*, p. 27
- 228 *Ibid.*, p. 21 et 22; « Parliamentary Control of the Intelligence Services in Germany », p. 17-19.
- 229 *Ibid.*
- 230 Assemblée européenne intérimaire de sécurité et de défense, « Contrôle parlementaire ».
- 231 Heyer, « Parliamentary Oversight », p. 17.
- 232 *Ibid.*, p. 7 et 21.
- 233 *Ibid.*, p. 16.
- 234 *Ibid.*
- 235 *Ibid.*, p. 17.
- 236 *Ibid.*, p. 18.
- 237 Assemblée européenne intérimaire de sécurité et de défense, « Contrôle parlementaire »; 2003 *Annual Report of the Office for the Protection of the Constitution*, p. 15.
- 238 « Parliamentary Control of the Intelligence Services in Germany », p. 22; Heyer, « Parliamentary Oversight », p. 18.
- 239 Heyer, « Parliamentary Oversight », p. 18.
- 240 *Ibid.*, p. 22.
- 241 « Parliamentary Control of the Intelligence Services in Germany », p. 2706.
- 242 *Loi du 9 janvier 2002* (Gazette officielle fédérale 1, p. 361).
- 243 Heyer, « Parliamentary Oversight », p. 20.
- 244 Lepsius, p. 448.
- 245 Voir note 242.
- 246 *Loi sur la Commission de contrôle parlementaire*, § 4; Heyer, « Parliamentary Oversight », p. 14.
- 247 *Ibid.*, Heyer, « Parliamentary Oversight », p. 13-14. Voir aussi Assemblée européenne intérimaire de sécurité et de défense, « Contrôle parlementaire ».
- 248 Heyer, « Parliamentary Oversight », p. 14.
- 249 *Ibid.*, p. 17.
- 250 *Loi G-10*.
- 251 Heyer, « Parliamentary Oversight », p. 27.
- 252 *Ibid.*, p. 22. La loi est citée dans « Parliamentary Control of the Intelligence Services in Germany », p. 28 - 31. Voir aussi Assemblée européenne intérimaire de sécurité et de défense, « Contrôle parlementaire ». *Loi sur l'article 10*, par. 14-15, cités dans Lepsius, « Liberty, Security, and Terrorism », p. 448. Voir aussi *Loi fondamentale*, par. 10(2).
- 253 Heyer, « Parliamentary Oversight », p. 29.
- 254 Lepsius, p. 448; Heyer, « Parliamentary Oversight », p. 29.
- 255 Heyer, « Parliamentary Oversight », p. 29.
- 256 *Ibid.*, p. 28.
- 257 *Ibid.*, p. 29.
- 258 *Ibid.*, p. 30.
- 259 *Ibid.*, p. 29.
- 260 *Ibid.*, p. 22 et 28.

- 261 *Ibid.*, p. 29. À noter qu'en Allemagne, un étudiant en cours de formation juridique choisit entre la préparation à une charge judiciaire ou à la pratique du droit. Par conséquent, contrairement aux pays régis par la common law, le judiciaire constitue en Allemagne une spécialisation distincte du reste du domaine juridique.
- 262 Voir <http://www.police.govt.nz/about/structure.php> (consulté le 23 mai 2006). Pour un organigramme de la New Zealand Police, voir <http://www.police.govt.nz/about/management-structure-2004.gif> (consulté le 23 mai 2006).
- 263 *Police Act 1958* (N.-Z.), 1958/109, 17 RS. Voir aussi ministère de la Justice, *Directory of Official Information 2003-2005 Published by the Ministry of Justice Pursuant to Part III, Section 20 of the Official Information Act 1982* (Wellington: Ministry of Justice, 2003), accessible à <http://www.justice.govt.nz/pubs/reports/2003/DOI-03-05/directory-03-05.pdf>, p. 429 à 447 (consulté le 23 mai 2006). Les lois de la Nouvelle-Zélande se trouvent en ligne à partir du site du New Zealand Parliamentary Council Office, accessible à <http://www.legislation.govt.nz/> (consulté le 23 mai 2006).
- 264 Voir <http://www.police.govt.nz/service/counterterrorism> (consulté le 23 mai 2006).
- 265 *Ibid.*
- 266 House of Representatives Foreign Affairs, Defence and Trade Committee, *Report on International Treaty Examination of the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime, the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking of Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime and the Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime* (22 février 2002), par. 23(c), accessible à <http://www.clerk.parliament.govt.nz/content/631/fdtetocpsm.pdf> (consulté le 23 mai 2006).
- 267 *New Zealand Security Intelligence Service Act 1969* (N.-Z.), 1989/119, 21 RS [*NZSIS Act*].
- 268 *NZSIS Act*, par. 4(1).
- 269 New Zealand Security Intelligence Service, *Report of the New Zealand Security Intelligence Service: Report to the House of Representatives for the year ended 30 June 2003*, p. 6, accessible à <http://www.nzsis.govt.nz/ar/nzsisar03.pdf> (consulté le 23 mai 2006).
- 270 *NZSIS Act*, par. 4(2) et suiv.
- 271 *Government Communications Security Bureau Act 2003*, (N.-Z.) 2003/009, alinéa 3a, [*GCSB Act*].
- 272 *GCSB Act*, alinéas 8(1)a) à d).
- 273 Domestic and External Security Secretariat, Department of the Prime Minister and Cabinet, « Securing Our Nation's Safety: How New Zealand manages its security and intelligence agencies » (Wellington: The Domestic and External Security Secretariat, décembre 2000), p. 27.
- 274 Inspector-General of Intelligence and Security, *Annual Report of the Inspector-General of Intelligence and Security for the year ending June 1999*, p. 9 et 10, cité dans The Domestic and External Security Secretariat, « Securing Our Nation's Safety: How New Zealand manages its security and intelligence agencies », p. 27 et 28.
- 275 *GCSB Act*, art. 11, 14 à 17, 19 et 22 à 25.
- 276 Les plaintes visant les services d'immigration et de douanes sont traitées par l'ombudsman parlementaire de la Nouvelle-Zélande – *Ombudsmen Act 1975*, annexe I. Pour de plus amples informations sur l'ombudsman parlementaire de la Nouvelle-Zélande, aller à <http://www.ombudsmen.govt.nz> (consulté le 23 mai 2006).
- 277 *Police Complaints Authority Act 1988* (N.-Z.), 1988/002, s. al. 12(1a)(ii).
- 278 *Ibid.*, par. 27(1) et 28(1).
- 279 *Ibid.*, al. 12(1b).

- 280 *Ibid.*, art. 17, 18 et 19. Il semble que l'autorité ait chargé la police de faire enquête sur des plaintes dans le passé; elle a engagé ses propres enquêteurs à la fin de 2003 – Louisa Cleave, « Workload surge taxes watchdog », *The New Zealand Herald*, 1^{er} octobre 2004, accessible à <http://www.nzherald.co.nz/storyprint.cfm?storyID=3594659> (consulté le 23 mai 2006).
- 281 *Police Complaints Authority Act 1988*, par. 21(1).
- 282 *Ibid.*, par. 24(1) et (2).
- 283 *Ibid.*, par. 26(1).
- 284 *Ibid.*, par. 27(2) et 28(2).
- 285 *Ibid.*, par. 29(1).
- 286 *Ibid.*, art. 30.
- 287 *Ibid.*, par. 29(2) et (3).
- 288 *Ibid.*, par. 35(1) et (2).
- 289 *Police Complaints Authority Act 1988*, par. 34(1) et (2). La divulgation publique des décisions est [TRADUCTION] « relativement rare » – Law and Order Select Committee, « Independent Police Complaints Authority Amendment Bill : Commentary », présenté à la Chambre des représentants le 17 novembre 2003, Office of the Clerk of the House of Representatives, p. 8, accessible à <http://www.clerk.parliament.govt.nz/Content/SelectCommitteeReports/18bar2.pdf> (consulté le 23 mai 2006).
- 290 *Police Complaints Authority Act 1988*, par. 5(1).
- 291 *Ibid.*, par. 4(2).
- 292 *Ibid.*, par. 4(3).
- 293 The Honourable Sir Rodney Gallen, *Review of the Police Complaints Authority* (Wellington: Ministry of Justice, octobre 2000), accessible à http://www.justice.govt.nz/pubs/reports/2001/police_complaints/review_of_pca.doc (consulté le 23 mai 2006).
- 294 Law and Order Select Committee, « Independent Police Complaints Authority Amendment: Commentary », p. 2.
- 295 *Ibid.*
- 296 *Ibid.*, p. 8 et 9.
- 297 Voir « Related Information and Links: Police under Investigation », *The New Zealand Herald* (3 février 2004), accessible à <http://www.nzherald.co.nz/storyprint.cfm?storyID=3547492> (consulté le 23 mai 2006); Louisa Cleave, « Workload surge taxes watchdog »; *Police Complaints Authority (Commission of Inquiry into Police Conduct) Act 2004*.
- 298 *Inspector-General of Intelligence and Security Act 1996* (N.-Z.), 1996/47, art. 4.
- 299 *Ibid.*, art. 11 et 19.
- 300 *Ibid.*, par. 11(3).
- 301 *Ibid.*, par. 11(4).
- 302 *Ibid.*, par. 19(3) et 23(2).
- 303 *Ibid.*, par. 19(5).
- 304 *Ibid.*, art. 21.
- 305 *Ibid.*, par. 20(1).
- 306 *Ibid.*, par. 26(3).
- 307 *Ibid.*, par. 25(1).
- 308 *Ibid.*, par. 25(2).
- 309 *Ibid.*, par. 25(5).
- 310 *Ibid.*, par. 27(1).
- 311 *Ibid.*, par. 27(3) et (4).
- 312 *Ibid.*, par. 5(2).
- 313 *Ibid.*, par. 5(3).
- 314 *Ibid.*, par. 6(1).

- ³¹⁵ Norvège, site officiel au Royaume-Uni, « General info », accessible à <http://www.norway.org.uk/facts/political/general/general.htm> (consulté le 23 mai 2006). Voir aussi le site d'information en anglais du gouvernement norvégien, accessible à <http://www.odin.dep.no/odin/engelsk/bn.html> (consulté le 23 mai 2006); Statewatch, « Norway: police and security agencies », accessible à http://www.poptel.org.uk/cgi-bin/dbs2/statewatch?query=Norway&mode=records&row_id=18406 (consulté le 23 mai 2006) et département d'État des États-Unis, « Background Note: Norway », accessible à <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3421.htm> (consulté le 23 mai 2006).
- ³¹⁶ Fredrik Sejersted, « Intelligence and Accountability in a State without Enemies: The Case of Norway », in Hans Born, Loch Johnson et Ian Leigh, ed., *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Services Accountability* (Washington, Potomac Books, Inc., 2005), p. 121 et 122 [Sejersted, « Intelligence and Accountability »].
- ³¹⁷ Traduction du norvégien *Utvælget for kontroll med etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste*. Le comité indique qu'en traduisant le nom, il a ajouté le mot « parlementaire » pour clarifier le fait que le comité est un organisme d'examen nommé par le Parlement pour la branche législative. Le nom utilisé dans le présent rapport peut être différent de ceux figurant dans des publications précédentes ayant servi dans l'examen des politiques. Le nom court du comité reste « Comité EOS », d'après les mots *etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste* figurant dans son nom en norvégien.
- ³¹⁸ Ministère de la Justice et de la Police, [en anglais] « Statement on Safety and Security of Society », rapport n° 17 au Storting (2001-2002), p. 2, accessible à <http://www.odin.dep.no/jd/engelsk/publ/p10001858/012101-040002/dok-bn.html> (consulté le 23 mai 2006).
- ³¹⁹ *Ibid.*, p. 3.
- ³²⁰ Lillian Røstad et Maria Bartnes Dahl, Centre pour la sécurité de l'information, [en anglais] « Experiences from establishing a national Centre for Information Security in Norway », accessible à <http://www.terena.nl/conferences/tnc2003/programme/papers/p1c1.pdf> (consulté le 23 mai 2006).
- ³²¹ Direction nationale de la police, [en anglais] « The National Police Directorate – A Short Introduction to the Police in Norway », accessible à http://www.straffet.com/eng/eng_pdf/NPD.pdf (consulté le 23 mai 2006) [Direction nationale de la police, « Introduction »].
- ³²² *Loi de la police*, n° 53 du 4 août 1995. Version anglaise, sans les modifications ultérieures, accessible à <http://www.ub.uio.no/ujur/ulov/english.html> (consulté le 23 mai 2006).
- ³²³ Direction nationale de la police, « Introduction ».
- ³²⁴ *Loi sur la police*, par. 17b, n° 5.
- ³²⁵ Cela s'est fait par une modification à la *Loi de la police*, n° 53 du 4 août 1995, consistant à ajouter les articles 17a, 17b et 17c. Voir Fredrik Sejersted, « Intelligence Oversight in Norway » (Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, Genève : 2003), p. 7. [Sejersted, « Intelligence Oversight »].
- ³²⁶ Sejersted, « Intelligence and Accountability », p. 123.
- ³²⁷ Direction nationale de la police, « Introduction ».
- ³²⁸ Voir Leif Mevik, président du Comité EOS « Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: The Norwegian Experience » (communication présentée à l'atelier « Surveillance parlementaire du secteur de la sécurité » organisé par le Centre démocratique de contrôle des forces armées de Genève, et le Parlement roumain), accessible en anglais à http://www.dcaf.ch/news/Handbook_Bucharest04/Mevik.pdf, p. 3, où on indique que le service de sécurité reçoit le plus grand nombre d'inspections (suivant les *Directives relatives à la surveillance des services de renseignement, de surveillance et de sécurité*) (consulté le 23 mai 2006) [Mevik, « Parliamentary Oversight »]; et Sejersted, « Intelligence and Accountability », p. 134, où l'auteur indique que le Service de police de sécurité engendre le plus de plaintes.

- 329 Sejersted, « Intelligence and Accountability », p. 121.
- 330 [En anglais] *Act relating to the Norwegian Intelligence Service*, 20 mars 1998, art. 3, accessible à <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19980320-011-eng.pdf> (consulté le 24 mai 2006) [*Loi sur le Service de renseignement*].
- 331 *Ibid.*
- 332 *Ibid.*, art. 4.
- 333 Sejersted, « Intelligence and Accountability », p. 121; *Loi sur le Service de renseignement*, art. 2.
- 334 *Ibid.*, p. 122.
- 335 *Loi sur les services de protection de sécurité*, n° 10 du 20 mars 1998, art. 8 [*Loi sur la sécurité*].
- 336 Voir <http://www.nationmaster.com/encyclopedia/Nasjonal-Sikkerhetsmyndighet> (consulté le 24 mai 2006).
- 337 Sejersted, « Intelligence and Accountability », p. 122.
- 338 *Ibid.*
- 339 *Loi sur la sécurité*, art. 10.
- 340 *Loi sur la sécurité*, qui est entrée en vigueur en 2001. Voir Sejersted, « Intelligence Oversight », p. 7.
- 341 Sejersted, « Intelligence and Accountability », p. 122.
- 342 Sejersted, « Intelligence Oversight », p. 46. Voir aussi ministère de la Justice et de la Police, [en anglais] « Statement on Safety and Security of Society », (2001-2002), p. 4.
- 343 Sejersted, « Intelligence Oversight », p. 46.
- 344 *Loi sur l'ombudsman du Parlement pour l'administration publique*, n° 8 du 22 juin 1962, art. 4; *Directive à l'ombudsman du Parlement pour l'administration publique*, 19 février 1980, art. 2; Bureau de l'ombudsman du Parlement pour l'administration publique, *The Parliamentary Ombudsman for Public Administration – Norway, Annual Report 2004, résumé en anglais*, accessible à <http://www.sivilombudsmannen.no/eng/index.php?12> (consulté le 14 mai 2006).
- 345 *Directive à l'ombudsman du Parlement pour l'administration publique* (1980), art. 2. Pour de plus amples renseignements sur l'ombudsman du Parlement norvégien, aller à <http://www.sivilombudsmannen.no/eng/index.php?32> (consulté le 24 mai 2006).
- 346 *Loi sur le contrôle des services de renseignement, de surveillance et de sécurité*, n° 7 du 3 février 1995 [*Loi sur le contrôle du renseignement*], art. 1 et 3. Voir aussi Sejersted, « Intelligence and Accountability », p. 124 et 125.
- 347 Sejersted, « Intelligence and Accountability », p. 124 et 125.
- 348 Fredrik Sejersted a signalé le fait que la question prend de l'ampleur à mesure qu'augmente la coopération entre organismes intérieurs. Il indique que le Comité EOS suit avec intérêt les efforts coordonnés du Service de police de sécurité et de l'unité des crimes économiques de la police ordinaire ainsi que la coordination entre ce Service et les autorités de l'immigration. Voir Sejersted, « Intelligence Oversight », p. 13, note 12.
- 349 En Norvège, cette question est compliquée du fait que l'unité des crimes économiques fait partie de l'instance supérieure des poursuites qui est exemptée de la surveillance du Comité EOS. Il en est question dans la section 2 du rapport annuel 2003 du Comité, qui n'est toutefois disponible qu'en norvégien.
- 350 *Loi sur le contrôle du renseignement*, par. 3(3).
- 351 Jusqu'au 1^{er} janvier 2005, cet organisme était le SEFO. Depuis le 1^{er} janvier 2005, les plaintes visant la police sont traitées par un nouvel organisme appelé *Spesilaenheten for politisaker* – Unité spéciale des affaires policières. Contrairement au SEFO, ce nouvel organisme est externe à la police.
- 352 Voir la discussion qui précède.
- 353 *Loi sur le contrôle du renseignement*, art. 2.

- 354 *Directives relatives à la surveillance des services de renseignement, de surveillance et de sécurité*, prises en application de l'art. 1 de la Loi n° 7 du 3 février 1995 sur le contrôle des services de renseignement, de surveillance et de sécurité, art. 11, [*Directives*].
- 355 *Loi sur le contrôle du renseignement*, art. 2.
- 356 *Ibid.*, art. 3.
- 357 *Ibid.*, art. 2.
- 358 Sejersted, « Intelligence and Accountability », p. 133. Sejersted aborde aussi [TRADUCTION] « la zone grise entre consultations et discussions » et le fait que « le principe d'une surveillance *a posteriori* est difficile à appliquer intégralement lorsqu'il s'agit d'opérations se poursuivant sur une certaine période ». Voir aussi Sejersted, « Intelligence Oversight », p. 30 et suiv.
- 359 *Loi sur le contrôle du renseignement*, art. 4 et 5; *Directives*, art. 6.
- 360 *Loi sur le contrôle du renseignement*, art. 3.
- 361 *Directives*, art. 10.
- 362 Mevik, « Parliamentary Oversight », p. 4.
- 363 *Loi sur le contrôle du renseignement*, art. 2.
- 364 Selon le Comité EOS, l'art. 2 de la *Loi sur le contrôle du renseignement* présuppose que le Comité ne peut pas rendre de décisions exécutoires. Voir aussi les *Directives*, art. 7.
- 365 *Directives*, art. 8.
- 366 *Loi sur le contrôle du renseignement*, art. 8
- 367 *Ibid.*
- 368 *Directives*, art. 13.
- 369 *Loi sur le contrôle du renseignement*, art. 8.
- 370 *Directives*, art. 1.
- 371 Sejersted, « Intelligence and Accountability », p. 127.
- 372 *Loi sur le contrôle du renseignement*, art. 9.
- 373 Voir http://www.sweden.se/templates/cs/CommonPage_3752.aspx (consulté le 24 mai 2006).
- 374 Ordonnance (2003 : 148).
- 375 Ordonnance (2003 : 1156).
- 376 Comité suédois d'Helsinki sur les droits de la personne, *Rapport annuel 2003*, p. 9.
- 377 Service de sécurité suédois, [en anglais] *Annual Report 2003*, accessible à <http://www.securityservice.se/Publikationer/annual03.pdf> (consulté le 24 mai 2006).
- 378 Ann-Louise Eksborg, directrice générale, Agence suédoise de gestion des crises, « The Swedish Emergency Management Agency : Experiences and Conclusions After Two Years », p. 1, accessible à <http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/3673.epibrw> (consulté le 24 mai 2006) [Eksborg, « Swedish Emergency Management Agency »].
- 379 *Ibid.*, p. 2.
- 380 Voir Bureau national de la police, « Polis: A presentation of The Swedish Police Service », accessible à http://www.polisen.se/inter/mediacache//4347/4637/polis_05_eng.pdf (consulté le 24 mai 2006). [National Police Board, « Polis »]. Pour de plus amples informations sur le service national de police, voir Bureau national de la police « The Police Act with commentary » (Stockholm: Swedish National Police Board, 1999), accessible à http://www.polisen.se/inter/mediacache/4347/4734/2671/policeact_pdf.pdf (consulté le 24 mai 2006).
- 381 Voir Bureau national de la police, « Police Act ».
- 382 Voir <http://www.polisen.se/inter/nodeid=10232&pageversion=1.html> et Bureau national de la police, « Polis ».
- 383 Ordonnances (1989 : 773), contenant des instructions à l'intention du Bureau national de la police, (2002 : 1050), et contenant des instructions à l'intention du Service de sécurité. Voir aussi Service de sécurité suédois, *Annual Report 2002*, p. 5, accessible à <http://www.securityservice.se/Publikationer/annual02.pdf> (consulté le 24 mai 2006).

- 384 Bureau national de la police, « Polis », p. 23.
- 385 *Ibid.*
- 386 Service de sécurité suédois, *Annual Report 2003*, p. 6. Voir aussi Service de sécurité suédois, *Annual report 2002*, accessible à <http://www.securityservice.se/>
- 387 Service de sécurité suédois, *Annual Report 2003*, p. 3.
- 388 *Loi sur les activités de renseignements de la défense* (2000 : 131); ordonnance relative à cette loi (2000 : 131).
- 389 Traduction du nom suédois *Försvarets Radioanstalt*, d'où l'acronyme FRA.
- 390 *Förordning* (1994 : 714) *med instruktion för Försvarets radioanstalt* (décret contenant des instructions pour le Centre de communication radio de la défense nationale). Le texte se trouve en ligne uniquement en suédois, sur le site Web du Centre de communication radio de la défense nationale à <http://www.fra.se/rixlex/1994-714.htm> (consulté le 25 mai 2006).
- 391 Eksborg, « The Swedish Emergency Management Agency », p. 3.
- 392 *Loi sur les directives à l'intention des ombudsmans parlementaires* (1986 : 765), art. 2, accessible à http://www.jo.se/Page.asp?MenuId=37&MainMenuId=12&ObjectClass=DynamX_Document&Id=575&Language=en (consulté le 25 mai 2006) [*Loi sur les directives*]. Voir aussi le résumé en anglais à la fin du rapport des ombudsmans parlementaires pour la période du 1^{er} juillet 2000 au 30 juin 2001, accessible à <http://www.riksdagen.se/debatt/0001/forslag/jo1/jo1.pdf> (consulté le 25 mai 2006). À noter, la compétence à l'égard [TRADUCTION] « des Forces armées ne vaut que pour les officiers d'un grade égal ou supérieur à sous-lieutenant et aux personnes d'un rang correspondant » : *Loi sur les directives*, art. 2.
- 393 Bureau national de la police, « Polis », p. 5.
- 394 Les ombudsmans n'ont pas compétence à l'égard des élus ou des membres d'instances municipales d'élaboration des politiques, de l'administration parlementaire ou du conseil de régie de la Banque nationale de Suède : *Loi sur les directives*, art. 2.
- 395 Cette division s'explique par des motifs essentiellement historiques. Auparavant, il y avait un ombudsman pour toutes les instances publiques non militaires et un autre pour les militaires. Les fonctions de ce dernier ont maintenant été intégrées à celles du Bureau des ombudsmans parlementaires, mais une séparation des responsabilités a été préservée. Voir Bureau des ombudsmans parlementaires, [en anglais] *Report for the Period 1 July 2003-30 June 2004* (Stockholm : Elanders Gotab, 2004), p. 483, accessible à <http://www.riksdagen.se/srvfunc/dokarkiv/0405/bet/JO1.PDF> (consulté le 25 mai 2006).
- 396 Les ombudsmans parlementaires suédois, *Report for the Period 1 July 2003-30 June 2004*, p. 483.
- 397 *Ibid.*, p. 516. Un quatrième ombudsman est responsable des domaines de la sécurité sociale, de la santé publique, des soins de santé et de l'éducation.
- 398 Bureau des ombudsmans parlementaires, « General Information », accessible à <http://www.jo.se/default.asp?SetLanguage=en>. Voir *Loi sur les directives*, art. 1 et 3.
- 399 *Loi sur les directives*, art. 5.
- 400 *Ibid.*, art. 4
- 401 *Ibid.*, art. 18.
- 402 En raison de la structure généraliste vouée à la supervision et à la petite taille du Bureau des ombudsmans, les particuliers recourent souvent à d'autres mécanismes de plainte ou de règlement des litiges avant de s'adresser à lui. En outre, les ombudsmans sont habilités à renvoyer des plaintes à d'autres autorités « appropriées ». *Loi sur les directives*, art. 18. Dans certains cas, le Bureau des ombudsmans demande d'être informé du résultat de tels renvois.
- 403 Le Bureau a un effectif de 55 employés, dont 30 avocats. Le Bureau des ombudsmans a reçu environ 5 100 plaintes l'an dernier. Pour des détails sur le volume de plaintes reçues par le

Bureau des ombudsmans, voir B. Wieslander, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, 2^e édition révisée (*Riksbankens Jubileumsfond* [fondation du tricentenaire de la Banque de Suède] : 1999), p. 49 à 59.

404 La plus récente était une enquête sur l'exécution par la Police de sécurité d'un ordre donné par le gouvernement suédois de déporter deux citoyens égyptiens. L'enquête a été terminée en mars 2005. Voir http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=106&MainMenuId=106&Language=en&ObjectClass=DynamX_DocumentSFS_Decision&Id=16251662 (consulté le 25 mai 2006).

405 *Instrument du gouvernement* (1974 :152) ch. 12, art. 6, accessible à http://www.jo.se/Page.asp?MenuId=37&MainMenuId=12&Language=en&ObjectClass=DynamX_Documents&Id=571 (consulté le 25 mai 2006).

406 *Loi sur les directives*, art. 6.

407 *Ibid.*, art. 21. Le Bureau des ombudsmans parlementaires indique que ce pouvoir n'a jamais été utilisé.

408 Par exemple, dans son rapport annuel 2000-2001, le Bureau des ombudsmans parlementaires juge qu'un responsable policier n'était « aucunement fondé en droit » de délivrer un mandat pour la fouille d'un véhicule. Voir le rapport du Bureau des ombudsmans parlementaires pour la période du 1^{er} juillet 2000 au 30 juin 2001, p. 546 et 547.

409 *Instrument du gouvernement*, ch. 12, art. 6. Tout responsable des poursuites publiques viendra en aide à l'ombudsman sur demande. Selon le site Web des ombudsmans, ce pouvoir est rarement utilisé.

410 Bureau des ombudsmans parlementaires, « Powers and Sanctions », accessible à http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=23&MainMenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&SetLanguage=en (consulté le 25 mai 2006). Voir aussi *Loi sur les directives*, art. 3 et suiv.

411 *Ibid.*, « General Information ».

412 *Loi sur le Riksdag*, ch. 8, art. 11, accessible à http://www.jo.se/Page.asp?MenuId=37&MainMenuId=12&ObjectClass=DynamX_Document&Id=573 (consulté le 25 mai 2006).

413 *Terrorism Act* (R.-U.), 2000, ch. 11; *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*, (R.-U.), 2001, ch. 24; *Prevention of Terrorism Act 2005*, (R.-U.), 2005, ch. 2; *Serious Organized Crime and Police Act 2005*, (R.-U.), 2005, ch. 15; *Terrorism Act 2006* (R.-U.), 2006, ch. 11.

414 *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* (R.-U.), 2000, ch. 23, [RIPA].

415 *Police Reform Act 2002* (R.-U.), 2002, ch. 30. Voir aussi le site Web du Secretary of State for the Home Department (« Home Office »), accessible à <http://www.homeoffice.gov.uk> (consulté le 25 mai 2006); et la *Serious Organized Crime and Police Act 2005*. La Serious Organised Crime Agency (SOCA), créée par celle loi, a commencé à s'acquitter de ses fonctions le 1^{er} avril 2006 : *Serious Organized Crime and Police Act 2005*, art. 1-59.

416 *Police (Northern Ireland) Act 1998* (R.-U.), 1998, ch. 32.

417 La *Police Reform Act 2002* a créé l'Independent Police Complaints Commission for England and Wales. Voir aussi <http://www.ipcc.gov.uk/> (consulté le 25 mai 2006).

418 Voir le Home Office, « Counter-Terrorism & Resilience: Key Facts », septembre 2004, accessible à http://www.homeoffice.gov.uk/docs3/terrorism_keyfacts.pdf (consulté le 25 mai 2006).

419 Voir, par exemple, Lord Carlile of Berriew, c.r. (Independent Reviewer of the *Terrorism Act 2000*), « Report on the Operation in 2002 and 2003 of the Terrorism Act 2000 », accessible à http://security.homeoffice.gov.uk/news-and-publications1/publication-search/independent-reviews/TerrorismAct_rpt1.pdf?view=Binary (consulté le 25 mai 2006); et Lord Carlile of Berriew, c.r. « *Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001*, partie IV, Section 28 : Review 2003 », accessible à <http://security.homeoffice.gov.uk/news-and-publications1/publication-search/independent-reviews/atcsa-review-part7.pdf?view=Binary> (consulté le 25 mai 2006). Voir aussi la liste « Independent Reviews of Terrorism Legislation », accessible à <http://www.homeoffice.gov.uk/news-and-publications1/publication-search/independent-reviews/> (consulté le 25 mai 2006).

- ⁴²⁰ Voir, par exemple, Home Office, « Counter-Terrorism Powers: Reconciling Security and Liberty in an Open Society: A Discussion Paper », présenté au Parlement britannique en février 2004, accessible à <http://security.homeoffice.gov.uk/news-and-publications1/publication-search/general/ct-discussion?view=Binary> (consulté le 25 mai 2006).
- ⁴²¹ Le Royaume-Uni dispose toutefois de certaines forces nationales ayant des mandats précis. Par exemple, le National Crime Squad (NCS) et le National Criminal Intelligence Service (NCIS) se consacrent respectivement à l'application de la loi et à la collecte de renseignements dans le domaine du crime organisé. Voir *Police Act 1997* (R.-U.), 1997, ch. 50. Voir aussi <http://www.nationalcrimesquad.police.uk/> (consulté le 25 mai 2006) et <http://www.ncis.co.uk/> (consulté le 25 mai 2006). Comme je l'ai mentionné à la note 469, le gouvernement du Royaume-Uni a fusionné le 1^{er} avril 2006 la NCS et le NCIS ainsi que certaines sections gouvernementales chargées d'enquêtes et de renseignement. Le nouvel organisme s'appelle la *Serious Organised Crime Agency* (SOCA). Voir aussi le Home Office, « One Step Ahead: A 21st Century Strategy to Defeat Organised Crime » (Crown : mars 2004), aussi appelé « Organised Crime White Paper », accessible à <http://www.homeoffice.gov.uk/documents/cons-organised-crime-300704/organised-crime-300704?view=Binary> (consulté le 25 mai 2006). La British Transport Police, la U.K. Atomic Energy Authority Constabulary et la Royal Parks Constabulary sont d'autres exemples.
- ⁴²² Pour une liste des forces policières locales, des forces policières non géographiques et d'organismes connexes du Royaume-Uni, avec leurs liens, voir <http://www.police.uk/> (consulté le 25 mai 2006).
- ⁴²³ À noter que la Special Branch of Metropolitan Police sera bientôt amalgamée avec son Anti-terrorist Branch. Voir note 431 ci-après.
- ⁴²⁴ Voir *Regulation of Investigatory Powers Act 2000*, ch. 23, et les observations ci-après.
- ⁴²⁵ Voir <http://www.police.uk/> (consulté le 25 mai 2006).
- ⁴²⁶ Voir <http://www.psn1.police.uk/> (consulté le 25 mai 2006).
- ⁴²⁷ Voir <http://www.scotland.gov.uk/library/documents/police.htm> (consulté le 25 mai 2006).
- ⁴²⁸ Voir note 421.
- ⁴²⁹ Voir les programmes de police et autres publications des diverses forces de police, accessibles à <http://www.police.uk/> (consulté le 25 mai 2006).
- ⁴³⁰ Voir le site Web de l'Anti-Terrorist Branch du Metropolitan Police Service, accessible à <http://www.met.police.uk/terrorism/index.htm> (consulté le 25 mai 2006). Il semble aussi que le Metropolitan Police Service reçoive la plus grande partie du financement gouvernemental accordé à la police pour le contre-terrorisme. Voir, par exemple, les communiqués de presse du Home Office, « Government Steps up its Fight Against Terrorism... », daté du 19 mars 2004, accessible à <http://press.homeoffice.gov.uk/press-releases/Government Steps Up Its Fight Ag?version=1> (consulté le 25 mai 2006), et « Budget Boost to Regions for Street Crime, Counter-terrorism... », daté du 1^{er} mai 2002, accessible à http://www.policenews.com/police-supers-news.asp?news_id=94 (consulté le 25 mai 2006). Voir aussi l'allocation « Terrorism - Policing the Unknown », prononcée par le représentant du Home Office, Leigh Lewis, lors de la conférence annuelle de la Police Federation, le 20 mai 2004, accessible à http://security.homeoffice.gov.uk/news-and-publications1/speeches-statement/Speech_policing_the_unknown1.pdf?view=Binary (consulté le 25 mai 2006).
- ⁴³¹ Her Majesty's Inspector of Constabulary, « A Need to Know: HMIC Thematic Inspection of Special Branch and Ports Policing » (Home Office Communications Directorate, janvier 2003), p. 10.
- Il semble que la Special Branch du Metropolitan Police Service sera amalgamée avec son Anti-terrorist Branch afin de former une seule direction anti-terrorisme. Voir la déclaration de

Sir Ian Blair, commissaire du Metropolitan Police Service figurant dans l'article « End for Special Branch After 122 Years », *The Daily Telegraph* (le 9 septembre 2005), accessible à <http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2005/09/09/nspecials09.xml&Sheet=/news/2005/09/09/ixhome.html> (consulté le 25 mai 2006); « End of the Road for Special Branch », *The Guardian* (9 septembre 2005), accessible à <http://www.guardian.co.uk/crime/article/0,2763,1566085,00.html> (consulté le 25 mai 2006); « Special Branch to Close in Merger », *BBC News* (9 septembre 2006), accessible à http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/4227476.stm (consulté le 25 mai 2006).

⁴³² Home Office, Scottish Executive and Northern Ireland Office, « Guidelines on Special Branch Work in the United Kingdom » (Home Office, Communications Directorate : mars 2004), p. 6, accessible à <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/47171/0025036.pdf> (consulté le 25 mai 2006) [Home Office, « Guidelines »].

⁴³³ *Ibid.*, p. 2. Cet énoncé de la fonction de la Special Branch semble diverger de celui figurant dans les lignes directrices de 1994. Ces dernières prévoyaient que le rôle de la Special Branch consistait à [TRADUCTION] « recueillir les renseignements nécessaires à la sécurité nationale ainsi qu'à l'appui d'autres priorités des services policiers, comme la prévention des désordres ». Voir Her Majesty's Inspector of Constabulary, « A Need to Know: HMIC Thematic Inspection of Special Branch and Ports Policing » (Home Office Communications Directorate : janvier 2003), p. 10. Il peut être pertinent de savoir que dans le présent rapport, le HMIC a constaté que [TRADUCTION] « le rôle et les responsabilités de la Special Branch sont flous; les lignes directrices de 1994 ne correspondent pas au nouvel environnement [...] Le HMIC recommande que le Home Office examine et actualise les lignes directrices de façon à clarifier le rôle de la Special Branch, ce qui officialisera ses attributions et ses priorités dans le contexte de la sécurité nationale » (p. 13). Des recherches supplémentaires seront nécessaires pour préciser la nature des activités de la Special Branch.

⁴³⁴ Home Office, « Guidelines », p. 2. Voir aussi les observations, *ibid.*

⁴³⁵ Home Office, « Guidelines », préambule.

⁴³⁶ *Ibid.*, p. 6 et préambule.

⁴³⁷ Home Office, « Guidelines », Préambule.

⁴³⁸ « About PSNI », Police Service of Northern Ireland, accessible à http://www.psni.police.uk/index/about_psni.htm (consulté le 25 mai 2006). Independent Commission on Policing in Northern Ireland, *A New Beginning : Policing in Northern Ireland, The Report of the Independent Commission on Policing in Northern Ireland* (Norwich : The Copyright Unit, 1999), accessible à <http://www.belfast.org.uk/report/fullreport.pdf> (consulté le 25 mai 2006) [Report of the Independent Commission for Policing in Northern Ireland].

⁴³⁹ Le rôle de la Royal Ulster Constabulary dans les activités policières antiterroristes est examiné et analysé dans le rapport de l'Independent Commission on Policing for Northern Ireland, surtout au chapitre 1.

⁴⁴⁰ R.-U., Home Office, SOCA, *SOCA Annual Plan, 2006/7*, p. 6, accessible à <http://www.soca.gov.uk/downloads/annualPlan.pdf> (consulté le 25 mai 2006) [*SOCA Annual Plan*].

⁴⁴¹ *Serious Organised Crime and Police Act 2005*.

⁴⁴² *SOCA Annual Plan*, p. 6.

⁴⁴³ *Ibid.*, p. 7

⁴⁴⁴ Pour davantage d'information sur cet aspect des activités de la SOCA, consulter son site Web au <http://www.soca.gov.uk/financialIntel/index.html> (consulté le 25 mai 2006). Voir également Sir Stephen Lander, SOCA, *Review of the Suspicious activity Reports Regime (SAR Review)*, mars 2006, accessible à http://www.soca.gov.uk/downloads/SOCAtheSARsReview_FINAL_Web.pdf (consulté le 25 mai 2006). Au Canada, le CANAFE, dont il a été question au chapitre 5, assume ce rôle.

- 445 *SOCA Annual Plan*, p. 7 et 8.
- 446 *Serious Organised Crime and Police Act 2005*, art. 5.
- 447 Voir par exemple, R.-U., Home Office, « The introduction of oversight by the Independent Police Complaints Commission (IPCC) of certain functions of Immigration Officers (IOs), in England and Wales Regulatory Impact Assessment », (2006), p. 5, accessible à http://police.homeoffice.gov.uk/news-and-publications/publications/police-reform/RIA-IPCC_v5.pdf?view=Binary (consulté le 25 mai 2006) [Home Office, « Introduction of oversight »].
- 448 *SOCA Annual Plan*, p. 8. Voir aussi la FAQ de la SOCA, accessible à <http://www.soca.gov.uk/faqs/index.html> (consulté le 25 mai 2006).
- 449 *Ibid.*, p. 7.
- 450 Voir la *Security Service Act 1989* (R.-U.), 1989, ch. 5; <http://www.mi5.gov.uk/> (consulté le 25 mai 2006) et Royaume-Uni, « National Intelligence Machinery » (Crown, septembre 2001), accessible à <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/caboff/nim/0114301808.pdf> (consulté le 25 mai 2006).
- 451 *Security Service Act 1989*, art. 1; *Security Service Act 1996* (R.-U.), 1996, ch. 35, art. 1.
- 452 <http://www.mi5.gov.uk/output/Page77.html> (consulté le 25 mai 2006).
- 453 *Security Service Act 1989*, art. 2
- 454 *Security Service Act 1989*.
- 455 Voir l'*Intelligence Services Act 1994* (R.-U.), 1994, ch. 13, accessible à <http://www.fco.gov.uk/servlet/Servlet?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1059736061019> (consulté le 25 mai 2006); et Royaume-Uni, « National Intelligence Machinery » (Crown, septembre 2001), accessible à <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/caboff/nim/0114301808.pdf> (consulté le 25 mai 2006).
- 456 *Intelligence Services Act 1994*, art. 1
- 457 *Intelligence Services Act 1994*.
- 458 *Ibid.*; <http://www.gchq.gov.uk/> (consulté le 25 mai 2006); et Royaume-Uni, « National Intelligence Machinery » (Crown, septembre 2001), accessible à <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/caboff/nim/0114301808.pdf> (consulté le 25 mai 2006).
- 459 *Intelligence Services Act 1994*, art. 3.
- 460 *Intelligence Services Act 1994*.
- 461 Royaume-Uni, « National Intelligence Machinery ».
- 462 Cependant, un plaignant qui est insatisfait des résultats d'une enquête peut écrire à Her Majesty's Inspectorate of Constabulary for Scotland (voir plus loin) qui examinera l'enquête, et demander à la police de reconsidérer la question. Voir Her Majesty's Inspectorate of Constabulary for Scotland, « The Role of HMIC in Police Complaints », accessible à <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Justice/Police/15403/2065> (consulté le 25 mai 2006).
- 463 Voir Scottish Executive, communiqué de presse « Next steps on police complaints » daté du 24 juin 2004, accessible à <http://www.scotland.gov.uk/News/Releases/2004/06/5702> (consulté le 25 mai 2006); et Scottish Executive, « Complaints Against the Police in Scotland: A Consultation Paper », accessible à <http://www.scotland.gov.uk/consultations/justice/caps.pdf> (consulté le 25 mai 2006).
- 464 L'Independent Police Complaints Commission a remplacé la Police Complaints Authority le 1^{er} avril 2004. Voir la *Police Reform Act 2002*, art. 9 et suiv.; et <http://www.ipcc.gov.uk> (consulté le 25 mai 2006).
- 465 La *Commissioners for Revenue and Customs Act 2005* (R.-U.), 2005, ch. 11 [*Revenue and Customs Act*] réunit les services du revenu intérieur, des douanes et des accises en un seul

service appelé *Her Majesty's Revenue and Customs* [HMRC]. En vertu des *Revenue and Customs (Complaints and Misconduct) Regulations 2005*, (R.-U.) S.I. 2005/331, prises en vertu de l'art. 28 de la *Commissioners for Revenue and Customs Act*, l'IPCC a compétence à l'égard de certains aspects des activités de HMRC.

466 Bill 119, *Police and Justice Bill (R.-U.)*, 2006-2007 Sess., 2006, art. 38 (1^{re} lecture le 25 janvier 2006), accessible à <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmbills/119/2006119.htm> (consulté le 26 mai 2006 [Bill 119, 2006]). De l'information supplémentaire sur la proposition est présentée dans Bill 119-EN, « Explanatory Notes » (R.-U.), 2006, accessible à <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmbills/119/en/06119x-.htm> (consulté le 26 mai 2006) et dans une évaluation de l'impact de la réglementation réalisée par le Home Office, « Introduction of oversight ».

467 Bill 119 - 2006, par. 38(2). L'ombudsman des prisons et de la probation, et non l'IPCC, a compétence à l'égard des conditions de détention dans les centres de détention de l'immigration : Bill 119, 2006, par. 38(3).

468 Le service *Her Majesty's Customs and Revenue Department* est investi de fonctions liées tant aux douanes qu'au revenu intérieur. Or l'IPCC n'a pas compétence, par exemple, à l'égard des plaintes des contribuables.

469 Cette compétence vise aussi les sections spéciales, bien que comme on l'a vu plus haut, cette proposition n'a pas encore été éprouvée et une grande partie de leur travail serait assujéti à examen selon la *RIPA*.

470 Un pouvoir prévu par la loi sous-tend cet accord, dans la mesure où l'IPCC peut choisir des plaintes ou autres questions sur lesquelles elle fera enquête. *Police Reform Act 2002*, annexe 3, alinéa 4(1)c). Plutôt que de laisser l'IPCC affirmer son pouvoir à l'égard de toutes ces plaintes individuellement, les services de police ont accepté de simplement renvoyer toutes les plaintes concernant le recours aux pouvoirs de lutte antiterroriste.

471 Le Department for Constitutional Affairs définit une [TRADUCTION] « passerelle législative » comme « un pouvoir expressément prévu par la loi de partager des données personnelles, que ce soit avec permission ou d'autorité ». Voir, « Public Sector Data Sharing – A guide to Data Sharing Protocols », novembre 2003, accessible à <http://www.dca.gov.uk/foi/sharing/toolkit/infosharing.htm> (consulté le 25 mai 2006).

472 Voir note 465.

473 *Revenue and Customs Act*, par. 28(3) et (4). La réglementation se trouve à <http://www.opsi.gov.uk/si/si2005/20053311.htm> (consulté le 26 mai 2006).

474 Bill 119, 2006, par. 38(5) et 38(6). Le nom officiel de l'ombudsman parlementaire est « *Parliamentary Commissioner for Administration* ». La fonction du commissaire trouve ses assises juridiques dans la *Parliamentary Commissioner Act 1967* (R.-U.), 1967, ch. 13, et la *Parliamentary Commissioner Act 1994* (R.-U.), 1994, ch. 14.

475 Voir <http://www.dca.gov.uk/foi/sharing/toolkit/infosharing.htm> (consulté le 26 mai 2006) et <http://www.dca.gov.uk/foi/sharing/toolkit/lawguide.htm#part3> (consulté le 26 mai 2006).

476 *Police Reform Act 2002*, art. 10.

477 *Ibid.*, alinéa 10(2)b), annexe 3, parties 2 et 3.

478 *Ibid.*, art. 10 ; annexe 3, parties 2 et 3.

479 *Ibid.*, art. 22.

480 *Police Reform Act 2002*, annexe 3, art. 6 et suiv. Voir Independent Police Complaints Commission (R.-U.), *Making the New Police Complaints System Work Better: Statutory Guidance*, 2005 au par. 5.4.13, accessible à <http://www.ipcc.gov.uk/> (consulté le 26 mai 2006) [IPCC Statutory Guidance]. Ce guide a été publié en application de la *Police Reform Act*, art. 22. Les services de police du Royaume-Uni sont tous assujéti à une autorité policière chargée de maintenir des services de police compétents et efficaces dans la région qui relève d'elle. Voir *Police Act (R.-U.)*, 1996, ch. 16, art. 3-0 et 26.

- 481 *Police Reform Act 2002*, annexe 3, art. 25. Voir aussi IPCC Statutory Guidance.
- 482 *The Police (Complaints and Misconduct) Regulations 2004* (R.-U.), S.I. 2004/643, art. 16, accessible à <http://www.opsi.gov.uk/si/si2004/20040643.htm#16> (consulté le 26 mai 2006); IPCC Statutory Guidance, par. 5.4.13.
- 483 IPCC Statutory Guidance, par. 5.4.13.
- 484 *Criminal Procedure and Investigations Act 1996*, (R.-U.), 1996, ch. 25, art. 3; *Criminal Justice Act 2003* (R.-U.), 2003, ch. 44, art. 32.
- 485 *Criminal Procedure and Investigations Act* (R.-U.), 1996.
- 486 R.-U., Attorney General, *Attorney General's Guidelines on Disclosure*, par. 48, accessible à The Legal Secretariat to the Law Officers, <http://www.lso.gov.uk/pdf/disclosure.doc> (consulté le 26 mai 2006) [Attorney General's Guidelines]; R.-U., Crown Prosecution Service, *Crown Prosecution Service Disclosure Manual* (2005), ch. 4, par. 27, accessible à The Crown Prosecution Service, http://www.cps.gov.uk/legal/section20/chapter_a.html#001 (consulté le 26 mai 2006) [*Crown Prosecution Manual*].
- 487 La Couronne peut demander au tribunal d'imposer une assignation à témoigner en vertu de l'art. 97 de la *Magistrate's Court Act 1980* ou de la *Crown court, section 2 Criminal Procedure (Attendance of Witnesses) Act 1965* modifiée, *Crown Prosecution Manual*, ch. 4, par. 16; Attorney General's Guidelines, par. 52.
- 488 Attorney General's Guidelines, par. 51-54; *Crown Prosecution Manual*, ch. 4.
- 489 *Crown Prosecution Manual*, ch. 4, par. 23.
- 490 *Police Reform Act 2002*, art. 17.
- 491 *Ibid.*, art. 18.
- 492 *Ibid.*, annexe 3, art. 1 et 12.
- 493 *Ibid.*, art. 17.
- 494 *Police Reform Act 2002*, annexe 3, partie 3, art. 10.
- 495 *Ibid.*, al. 23(2)b) et c).
- 496 *Ibid.*, art. 11.
- 497 *Ibid.*, ch. 30, annexe 3, art. 22 et 29.
- 498 *Ibid.*, art. 20 et 21.
- 499 *Ibid.*, annexe 3, art. 23 et 25-28.
- 500 *Ibid.*, par. 20(6); *The Police (Complaints and Misconduct) Regulations 2004* (R.-U.), S.I. 2004/643, art. 12.
- 501 *Ibid.*, art. 9.
- 502 *Ibid.*, annexe 2, art. 2.
- 503 *Ibid.*, art. 9.
- 504 *Ibid.*, annexe 2, art. 2.
- 505 Voir *Police (Northern Ireland) Act* (R.-U.), 1998, ch. 32, modifiée par la *Police (Northern Ireland) Act* (R.-U.), 2000, ch. 32, et la *Police (Northern Ireland) Act* (R.-U.), 2003, ch. 6.
- 506 *Revenue and Customs Act 2005*.
- 507 *Police (Northern Ireland) Act 1998*, art. 50-56.
- 508 *Ibid.*, par. 52(5).
- 509 *Police (Northern Ireland) Act 2003*, (R.-U.), art. 13.
- 510 *Police (Northern Ireland) Act 1998*, art. 53 et 54.
- 511 *Ibid.*, art. 57.
- 512 *Ibid.*
- 513 Cette pratique est conforme aux prescriptions de la *Criminal Procedure and Investigations Act 1996* (R.-U.). L'ombudsman n'est pas officiellement lié par cette loi, mais il affirme qu'il se considère comme étant lié.
- 514 *Criminal Law Act (Northern Ireland) 1967*, (R.-U.), 1967, ch. 18, art. 5.

- 515 *Police (Northern Ireland) Act 1998*, (R.-U.), art. 55.
- 516 *Ibid.*
- 517 *Police (Northern Ireland) Act 2000*, (R.-U.), art. 66.
- 518 Voir, par exemple House of Commons Northern Ireland Affairs Committee, « The Functions of the Office of the Police Ombudsman for Northern Ireland », 23 février 2005, p. 22 et 23.
- 519 *Police (Northern Ireland) Act 1998*, (R.-U.), art. 56.
- 520 *Ibid.*, art. 61.
- 521 *Ibid.*, art. 62.
- 522 *Police (Northern Ireland) Act 2003*, art. 13.
- 523 *Police (Northern Ireland) Act 1998*, annexe 3, art. 1.
- 524 *Ibid.*
- 525 *RIPA*. Cette loi s'applique aussi en Irlande du Nord et prévoit la création d'une instance d'examen propre à cette région : l'Investigatory Powers Commissioner for Northern Ireland. Le Parlement écossais a adopté une loi analogue, la *Regulation of Investigatory Powers (Scotland) Act 2000* (R.-U.), A.S.P. 2000, ch. 11.
- 526 Par exemple, l'utilisation de certaines méthodes de « surveillance intrusive » est soumise à divers régimes d'autorisation selon que ce soit un service de police ou un service de renseignement qui entend y recourir. *RIPA*, art. 32, 36, 41 et 42.
- 527 Voir *RIPA*, partie 1, ch.I.
- 528 Voir *RIPA*, partie 1, ch. II.
- 529 Voir *RIPA*, parties II et IV. L'Office of the Surveillance Commissioners a été créé par la *Police Act 1997* plutôt que par la *RIPA*, bien que la *RIPA* ait apporté certains changements à ses pouvoirs. Par exemple, les plaintes sont maintenant traitées par l'IPT : *RIPA*, partie IV, art. 65 et suiv.
- 530 *RIPA*, partie III.
- 531 *RIPA*, partie IV, art. 65 et suiv.
- 532 Une liste complète des autorités publiques qui peuvent demander l'autorisation de pratiquer une surveillance secrète se trouve à l'annexe 1 de la *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* (R.-U.) et dans *The Regulation of Investigatory Powers (Directed Surveillance and Covert Human Intelligence Sources) Order 2003*, S.I. 2003/3171. Les divers textes de loi et règlements sur la surveillance secrète en Grande-Bretagne sont accessibles à <http://www.surveillanccommissioners.gov.uk/index.html> (consulté le 26 mai 2006).
- 533 L'OSC indique que même s'il est habilité à exécuter des inspections générales, il ne le fait pas; il demande à toutes les instances publiques de son ressort de fournir des rapports détaillés sur toute irrégularité.
- 534 *RIPA*, art. 5 et suiv.
- 535 Pour une description détaillée du mandat de l'Interception of Communication Commissioner, voir *RIPA*, art. 57 et 58. Voir aussi les rapports annuels de l'ICC, accessibles à <http://www.official-documents.co.uk/> (consulté le 26 mai 2006).
- 536 Rapport annuel 2000-2001 du Chief Surveillance Commissioner, p. 5.
- 537 *RIPA*, par. 57(3), 59(3) 68(2) et 68(8).
- 538 *RIPA*, art. 40, 58, 60, 61 et 68.
- 539 *Ibid.*, art. 68.
- 540 *Ibid.*, art. 67.
- 541 *Ibid.*
- 542 Comme on l'a vu plus haut, l'OSC assume en outre la charge d'autoriser certaines activités de surveillance, y compris des activités entreprises par des forces policières; il tranche aussi les appels de refus d'autorisation. Voir partie II, art. 36 et suiv. À cet égard, l'OSC dispose de pouvoirs [TRADUCTION] « exécutoires ».

- 543 *RIPA*, art. 39 et 58-60; *Police Act 1997* (R.-U.), art. 107.
- 544 *RIPA*, art. 58-60
- 545 *Police Act 1997*, art. 107.
- 546 *RIPA*, art. 68.
- 547 *Ibid.*
- 548 *RIPA*, art. 57, 59 et 63; *Police Act 1997*, art. 91.
- 549 *RIPA*, par. 65(1).
- 550 *Ibid.*, annexe 3, art. 1.
- 551 *Police Act 1997*, art. 91.
- 552 *RIPA*, annexe 3, art. 1.
- 553 *National Security Act of 1947*, Pub. L. No. 80-253, 61 Stat. 495 (codifiée telle que modifiée à 50 U.S.C. § 401 note). Une version non officielle du code américain se trouve en ligne sur le site du Cornell Law School Legal Information Institute, accessible à <http://www.law.cornell.edu/uscode> (consulté le 26 mai 2006).
- 554 Décret E.O. 12333, partie 1.14, (3 C.F.R. 200 1981 comp.), accessible à <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo12333.htm> (consulté le 26 mai 2006) modifié par le décret E.O. 13284 (23 janvier 2003), accessible à <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo/eo-13284.htm> (consulté le 26 mai 2006).
- 555 *Homeland Security Act of 2002*, 6 U.S.C. §§ 101 et suiv.
- 556 É.-U., Department of State, « Bureau of Intelligence and Research », accessible à U.S. Department of State, <http://www.state.gov/s/inr/> (consulté le 26 mai 2006).
- 557 Voir 50 U.S.C. §§ 403-5.
- 558 *National Security Agency Act of 1959*, Pub. L. 86-36, 73 Stat. 63 (codifiée telle que modifiée à 50 U.S.C. § 402 note).
- 559 Deux documents qui décrivent les responsabilités des ministères fédéraux en ce qui a trait à la sécurité nationale des États-Unis sont recommandés au lecteur comme ouvrages de référence : *Homeland Security Presidential Directive/HSPD-5*, 28 février 2003, accessible à <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/hspd-5.html> (consulté le 26 mai 2006), et *National Response Plan*, décembre 2004, accessible à <http://www.fas.org/irp/agency/dhs/nrp.pdf> (consulté le 26 mai 2006).
- 560 Le document de référence se trouve sur le site Internet de la Commission à www.ararcommission.ca. Deux commissions des libertés civiles ont aussi été créées sous l'égide du pouvoir exécutif, mais elles dépassent le cadre du présent chapitre : le President's Board on Safeguarding Americans' Civil Liberties a été créé par le décret E.O. 13353, 69 Fed. Reg. 53 (1^{er} septembre 2004); et le Privacy and Civil Liberties Oversight Board, au sein du Cabinet du président, a été créé par l'*Intelligence Reform Act of 2004*, soit le titre I de l'*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*, Pub. L. No. 108-458, 118 Stat. 3638 § 1061 (codifiée à 5 U.S.C. § 601 note). Au moment d'écrire les présentes, la relation entre ces deux entités n'était pas claire et il n'était pas certain qu'elles continueraient d'exister.
- 561 Voir le point ci-après intitulé « Examen et surveillance ».
- 562 *The 9/11 Commission Report : Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States* (New York, W.W. Norton, 2004) accessible à <http://www.gpoaccess.gov/911/index.html> (consulté le 26 mai 2006).
- 563 *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.
- 564 *Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction, Report to the President of the United States* (Washington, U.S. Government Printing Office, 2005), accessible à <http://www.gpoaccess.gov/wmd/> (consulté le 26 mai 2006).
- 565 *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT Act) Act of 2001*, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272 [PATRIOT

- Act]. Voir aussi Stephen J. Schulhofer, *The Enemy Within: Intelligence Gathering, Law Enforcement, and Civil Liberties in the Wake of September 11* (New York: The Century Foundation Press, 2002), p. 1.
- 566 Voir James Risen et Eric Litchtblau, « Bush Lets U.S. Spy on Callers Without Courts », *The New York Times* (16 décembre 2005), A1 [article Risen et Litchtblau]; Maison-Blanche, discours à la radio, « President's Radio Address » (17 décembre 2005), accessible <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/12/20051217.html> (consulté le 26 mai 2006) [discours à la radio du président George W. Bush]; É.-U., Congressional Research Service, *Presidential Authority to Conduct Warrantless Electronic Surveillance to Gather Foreign Intelligence Information*, par Elizabeth B. Bazan et Jennifer K. Elsea (Memorandum) (Washington, Library of Congress, le 5 janvier 2006), accessible à <http://www.fas.org/sgp/crs/intel/m010506.pdf> (consulté le 26 mai 2006) [rapport du CRS sur l'écoute de la NSA]; É.-U., Department of Justice, White Paper, *Legal Authorities supporting the Activities of the National Security Agency Described by the President* (19 janvier 2006) [livre blanc du département de la Justice des États-Unis].
- 567 Décret E.O. 13354 du 27 août 2004 créant le National Counterterrorism Centre, accessible à Federation of American Scientists, <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo/eo-13354.htm> (consulté le 26 mai 2006).
- 568 *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*, §1021. Pour une vue d'ensemble de ce centre et des difficultés entourant sa création, voir É.-U., Congressional Research Service, *The National Counterterrorism Center: Implementation Challenges and Issues for Congress*, par Todd M. Masse (RL 32816) (Washington, Library of Congress, 24 mars 2005), p. 16, accessible à <http://www.fas.org/sgp/crs/intel/RL32816.pdf> (consulté le 26 mai 2006).
- 569 Codifiée à 50 U.S.C. § 401 note, soit le titre I de l'*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*.
- 570 Le président Gerald Ford a officiellement créé l'American Intelligence Community en prenant le décret 11905, 41 F.R. 7703 (19 février 1976), accessible à Gerald R. Ford Presidential Library and Museum, <http://www.ford.utexas.edu/library/speeches/760110e.htm> (consulté le 26 mai 2006). L'American Intelligence Community se compose de 16 organismes. La liste de ces organismes et leur description se trouve dans le document « Members of the Intelligence Community », accessible à <http://www.intelligence.gov/1-members.shtml> (consulté le 26 mai 2006).
- 571 50 U.S.C. § 403.
- 572 *Ibid.*, § 403-4a.
- 573 *Ibid.*, § 403-1(f)(4).
- 574 *Ibid.*, § 403-1(c).
- 575 *Ibid.*, §§ 403-1(f) et 403-1(c)(5)(C).
- 576 *Ibid.*, §§ 403-1(e).
- 577 *Ibid.*, § 403-1(f)(3)(A).
- 578 *Ibid.*, § 403-1(f)(4).
- 579 U.S.C. , §§ 531 à 540C.
- 580 « FBI History », accessible à <http://www.fbi.gov/fbihistory.htm> (consulté le 26 mai 2006).
- 581 É.-U., National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, *Staff Statement No. 9: Law Enforcement, Counterterrorism, and Intelligence Collection in the United States Prior to 9/11* (13 avril 2004), p. 1. Le pouvoir d'enquête du FBI est précisé à 28 U.S.C. § 533. Le pouvoir précis de faire enquête sur des crimes contre les États-Unis est prévu à 28 U.S.C. § 533(1).
- 582 É.-U., *FBI Transformation Efforts: Hearing Before the Subcommittee on Science, State, Justice and Commerce, and Related Agencies of the House Committee on Appropriations*, 109th Cong. (2005), p. 2 et 3 (Robert S. Mueller, III, directeur, Federal Bureau of Investigation). La National

- Security Branch est la réponse du FBI à l'*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004* § 2001(c)(2), codifiée à 28 U.S.C. 532 note. La loi exige que le FBI [TRADUCTION] « forme et maintienne un effectif national spécialisé et intégré affecté au renseignement ».
- 583 « National Security Branch Overview », accessible à <http://www.fbi.gov/hq/nsb/whitepaper.htm> (consulté le 19 octobre 2006) [« National Security Branch Overview »]. Le FBI a déclaré avoir l'intention d'apporter continuellement des changements structurels dans l'ensemble de la National Security Branch pour rendre ses activités plus efficaces et promouvoir l'intégration.
- 584 *Ibid.*
- 585 *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004* § 2002.
- 586 « Facts and Figures », accessible à <http://www.fbi.gov/priorities/priorities.htm> (consulté le 26 mai 2006).
- 587 « Investigative Programs, Counter Intelligence Division », accessible à <http://www.fbi.gov/hq/ci/cointell.htm> (consulté le 26 mai 2006); « Focus on Counter Intelligence, Part 1 of an Interview with FBI Assistant Director Dave Szady », accessible à <http://www.fbi.gov/page2/july04/szady072004.htm> (consulté le 26 mai 2006).
- 588 « Protecting America Against Terrorist Attack, A Closer Look at the FBI's Joint Terrorism Task Forces », accessible à <http://www.fbi.gov/page2/dec04/jttf120114.htm> (consulté le 26 mai 2006).
- 589 « National Security Branch Overview ».
- 590 6 U.S.C. §§ 101 et suiv.
- 591 « Department of Homeland Security », accessible à The Executive Office of the President, Office of Management and Budget, <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/homeland.html> (consulté le 26 mai 2006).
- 592 6 U.S.C. § 121.
- 593 Pour de plus amples informations sur la capacité de la Garde côtière en matière de renseignement, voir « US Coastguard Intelligence », accessible à http://www.intelligence.gov/1-members_coastguard.shtml (consulté le 26 mai 2006).
- 594 *National Security Act of 1947*. La *Central Intelligence Agency Act of 1949*, ch. 412, § 2, 63 Stat. 579 (codifiée à 50 U.S.C. § 401 note), s'est ajoutée à la *National Security Act of 1947*. Elle donnait un fondement légal au secret budgétaire de l'agence, la dispensant de divulguer [TRADUCTION] « l'organisation, les fonctions, les noms, les titres officiels, les salaires ou l'effectif du personnel employé par l'agence ». Voir 50 U.S.C. § 403g.
- 595 Voir CIA, « Frequently Asked Questions », accessible à http://www.cia.gov/cia/public_affairs/faq.html#3 (consulté le 1^{er} décembre 2005) [FAQ CIA].
- 596 FAQ CIA.
- 597 50 U.S.C. § 403-4a(d)(1)-(4).
- 598 *Ibid.*, § 403-3(d)(1).
- 599 Office of the Director of National Intelligence, communiqué « Establishment of the National Clandestine Service », 13 octobre 2005, accessible à http://www.dni.gov/press_releases/20051013_release.htm (consulté le 26 mai 2006). Voir aussi É.-U., *Oversight Subcommittee Hearing on the Status of Implementation of the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, and the Stand-Up of the Office of the Director of National Intelligence: Hearing before the Permanent Select Committee on Intelligence, Subcommittee on Oversight*, 109th Cong. (2005), p. 11 (général Michael V. Hayden, sous-directeur principal du renseignement national, accessible à <http://intelligence.house.gov/Media/PDFS/Transcript072805.pdf> (consulté le 26 mai 2006); « General Michael V. Hayden Before House Permanent Select Committee, Subcommittee on Oversight, July 28, 2005 », accessible à http://www.dni.gov/testimonies/20050728_testimony.htm (consulté le 26 mai 2006).

- 600 La NSA est quelquefois appelée NSA/CSS. Une directive présidentielle a créé le Central Security Service (CSS) en 1972 pour intégrer les capacités cryptologiques des Forces armées à la NSA. Le CSS demeure responsable des éléments militaires de cryptologie. Le directeur du CSS est aussi directeur de la NSA : « About NSA », accessible à <http://www.nsa.gov/about/about00018.cfm#5> (consulté le 26 mai 2006). Joel F. Brenner présente un bref historique de la NSA, « Information Oversight: Practical Lessons from Foreign Intelligence », Heritage Lectures n° 851, allocution prononcée le 25 juin 2004 et accessible à www.heritage.org/research/nationalsecurity/hl851.cfm (consulté le 26 mai 2006) [Brenner].
- 601 National Security Agency, « Frequently Asked Questions », accessible à www.nsa.gov/about/about00020.cfm, p. 1 (consulté le 29 mai 2006).
- 602 Pour de plus amples informations concernant les renseignements sur les transmissions, voir « Signals Intelligence », accessible à <http://www.nsa.gov/sigint/index.cfm> (consulté le 29 mai 2006).
- 603 50 U.S.C. § 403-5(b)(1); décret E.O. 12333, §§ 1.11(j) et 1.12(b), accessible à Ronald Regan Presidential Library Archives, <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1981/120481d.htm> (consulté le 29 mai 2006).
- 604 É.-U., Congressional Research Service, *The National Security Agency: Issues for Congress*, par Richard A. Best (RL 30740) (Washington, Library of Congress, le 16 janvier 2001), p. 16, accessible à <http://www.fas.org/irp/crs/RL30740.pdf> (consulté le 29 mai 2006).
- 605 *National Security Agency Act of 1959*, § 402 note. Les responsabilités de la NSA sont précisées dans le décret E.O. 12333 § 1.12(b).
- 606 Pub. L. 95-511, Title I, 92 Stat. 1796 (25 octobre 1978), codifiée telle que modifiée à 50 U.S.C. §§ 1801 et suiv. [FISA].
- 607 Décret E.O. 12333.
- 608 50 U.S.C. § 403-5(b)(1). La NSA est autorisée à recueillir du renseignement étranger par le décret E.O. 12333.
- 609 Décret E.O. 12333. Pour de plus amples informations sur le domaine du renseignement sur les transmissions, voir « SIGINT Frequently Asked Questions », accessible à <http://www.nsa.gov/sigint/sign00003.cfm> (consulté le 29 mai 2006).
- 610 Une personne se livrant à des activités terroristes internationales peut être agent d'une puissance étrangère : FISA, 50 U.S.C. § 1801(a)(4).
- 611 FISA, 50 U.S.C. § 1804.
- 612 Article Risen et Litchblau; discours à la radio du président George W. Bush.
- 613 Office of the Director of National Intelligence, « Remarks by General Michael V. Hayden, Address to the National Press Club: What American intelligence & especially the NSA have been doing to defend the nation », le 23 janvier 2006, Washington, accessible à http://www.dni.gov/speeches/20060123_speech.htm (consulté le 29 mai 2006).
- 614 Voir Risen et Litchblau; discours à la radio du président George W. Bush; lettre de William E. Moschella, procureur général adjoint, à l'hon. Pat Roberts, président, Senate Select Committee on Intelligence, l'hon. John D. Rockefeller, IV, vice-président, Senate Select Committee on Intelligence, l'hon. Peter Hoekstra, président, Permanent Select Committee on Intelligence, U.S. House of Representatives, l'hon. Jane Harman, Ranking Minority Member, Permanent Select Committee on Intelligence, U.S. House of Representatives (22 décembre 2005), accessible à www.findlaw.com (consulté le 29 mai 2006); rapport du CRS sur l'écoute de la NSA; livre blanc du département de la Justice des États-Unis; lettre d'Arlen Specter, président, U.S. Senate Judiciary Committee, au procureur général des États-Unis Alberto Gonzales (24 janvier 2006), accessible à www.findlaw.com (consulté le 29 mai 2006). Voir aussi Beth Nolan et al., « On NSA Spying : A Letter to Congress », 53(2) *New York Review of Books* (9 février 2006), accessible à <http://www.nybooks.com/articles/18650> (consulté le

- 29 mai 2006), écrite par des experts de la Constitution américaine et d'anciens fonctionnaires qui met en doute la légalité du programme. L'essentiel du débat consiste à savoir si le président avait le pouvoir d'autoriser le programme de la NSA ou si ce pouvoir appartient au Congrès.
- 615 É.-U., Sénat, Senate Committee on the Judiciary, audience sur le « Wartime Executive Power and the NSA's Surveillance Authority » (6 février 2006), l'hon. Alberto Gonzales, procureur général des États-Unis comparaisant comme témoin.
- 616 É.-U., House of Representatives Permanent Select Committee on Intelligence, communiqué « House Intelligence Agrees to Work Plan on NSA, FISA Oversight », accessible à <http://www.fas.org/irp/news/2006/03/hpsci030206.pdf> (consulté le 29 mai 2006).
- 617 Décret E.O. 12333 § 1.12(b)(5).
- 618 « Information Assurance », accessible à <http://www.nsa.gov/ia/index.cfm> (consulté le 29 mai 2006). Le fondement juridique de cet aspect du mandat de la NSA se trouve dans le décret E.O. 12333 § 1.12(b)(9).
- 619 Décret E.O. 12333 § 1.12(b)(9). Voir aussi *National Security Agency Act of 1959* § 13; « Research », accessible à <http://www.nsa.gov/research/> (consulté le 29 mai 2006).
- 620 *National Security Agency Act of 1959* § 6(a).
- 621 Best, p. 1 Selon une récente estimation des médias, l'effectif de la NSA serait d'environ 38 000 personnes : Barton Gellman, Dafna Linzer et Carol D. Leonnig, « Surveillance Net Yields Few Suspects », *Washington Post* (5 février 2006) A01, accessible à www.washingtonpost.com (consulté le 29 mai 2006).
- 622 5 U.S.C. app.
- 623 5 U.S.C. app. §§ 1-12 (1978) et § 11(2).
- 624 Voir, par exemple, 50 U.S.C. § 403q, qui crée et régleme la fonction d'inspecteur général de la CIA.
- 625 La compétence de l'inspecteur général du département de la Sécurité intérieure envers certains bureaux de l'immigration et des douanes est expressément précisée à 5 U.S.C. app. § 81(e).
- 626 5 U.S.C. app. § 8H(a)(1)(A) et (g)(i). Voir aussi Department of Defense Directive 5106.1, « Inspector General of the Department of Defense » (4 janvier 2001), accessible à <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/html/510601.htm> (consulté le 29 mai 2006). Alors que la fonction d'inspecteur général du département de la Défense a été créée par une loi, celle d'inspecteur général de la NSA a été créée par un règlement de cette dernière : NSA/CSS Directive 10-4, 26 novembre 1997, cité dans Brenner. La nomination de l'inspecteur général de la NSA se fait par la NSA elle-même. Il ne revêt donc pas l'indépendance d'une nomination externe. Voir « Office of the Deputy Inspector General for Intelligence », accessible à <http://www.dodig.osd.mil/ir/index.html> (consulté le 29 mai 2006).
- 627 50 U.S.C. § 403q (IG CIA).
- 628 *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*, §1078, donne au DNI le pouvoir de créer un poste d'inspecteur général. Cette disposition modifie l'*Inspector General Act of 1978*; elle est codifiée à 5 U.S.C. app. § 8K.
- 629 5 U.S.C. app. § 2(1). Voir aussi le site Web U.S. Federal Inspectors General, IGSNet au <http://www.ignet.gov/pande/pmembers1.html> (consulté le 29 mai 2006).
- 630 É.-U., United States Department of State and the Broadcasting Board of Governors, Office of Inspector General, « Inspection of the Bureau of Intelligence and Research », 28 novembre 2005, accessible à <http://oig.state.gov/documents/organization/58019.pdf> (consulté le 29 mai 2006).
- 631 5 U.S.C. app. § 5.
- 632 5 U.S.C. app. § 4(4).
- 633 5 U.S.C. app. § 6(a)(3). Lorsqu'ils mènent certaines enquêtes délicates, y compris des enquêtes qui peuvent toucher des affaires de sécurité nationale, les inspecteurs généraux du DHS, du

- DOJ et du DoD sont placés sous l'autorité du dirigeant de l'organisme dont ils relèvent :
5 U.S.C. app. §§ 8I(a)(1), 8E(a)(1) et 8(b)(1), respectivement.
- 634 5 U.S.C. § 403q(e)(8). Les organisations auxquelles l'IG CIA peut demander assistance sont
définies à 50 U.S.C. § 403a(c).
- 635 Décret E.O. 12301, 26 mars 1981, Integrity and Efficiency in Federal Programs, accessible à
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=43593&st=&st1=>; décret E.O. 12805,
11 mai 1992, *Integrity and Efficiency in Federal Programs*, accessible à IG Net,
<http://www.ignet.gov/randp/igbrochure04.pdf> (consulté le 29 mai 2006); É.-U., Inspector
General Community, « An Introduction to the Inspector General Community », 14 décembre
2004, accessible à <http://www.ignet.gov/randp/igbrochure04.pdf> (consulté le 29 mai 2006)
[Inspector General Community, « An Introduction »].
- 636 Décret E.O. 12805.
- 637 Inspector General Community, « An Introduction ». Voir aussi le site web de l'Inspector General
Community, à <http://www.ignet.gov> (consulté le 25 mai 2006).
- 638 Pour de plus amples informations sur le forum, voir « Office of the Deputy Inspector General
for Intelligence – coordination », accessible à <http://www.dodig.osd.mil/ir/coordination.htm>
(consulté le 29 mai 2006). Voir aussi le rapport de la Chambre des représentants sur un pro-
jet de loi visant la promulgation de l'Intelligence Community, Rept. 104-620, 13 juin 1996,
§ 132 et analyse connexe, accessible à U.S. Government Printing Office, [http://frwebgate.ac-
cess.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=104_cong_reports&docid=
f:hr620p1.104.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=104_cong_reports&docid=f:hr620p1.104.pdf) (consulté le 29 mai 2006).
- 639 5 U.S.C. app. § 4; en ce qui concerne l'IG CIA, ce mandat est décrit à 50 U.S.C. § 403q(a).
- 640 5 U.S.C. app. § 4; en ce qui concerne l'IG CIA, ce mandat est décrit à 50 U.S.C. § 403q(c)(1).
- 641 *PATRIOT Act*.
- 642 *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004* § 8304, modifiant l'*Inspector General
Act of 1978*, app. § 8I. Voir aussi *Intelligence Reform and Terrorist Prevention Act of 2004*
§ 8302, modifiant la *Homeland Security Act of 2002*, 6 U.S.C. § 111(b)(1). La nouvelle
disposition (G) affirme qu'une des principales missions du département de la Sécurité
intérieure consiste à [TRADUCTION] « garantir que les droits et les libertés civils des particuliers ne
sont pas diminués par les efforts, activités et programmes visant à assurer la sécurité du pays ».
- 643 5 U.S.C. app. § 4(a)(1); pour l'IG CIA, 50 U.S.C. § 403q(c)(1).
- 644 5 U.S.C. app. § 7; pour l'IG CIA, 50 U.S.C. § 403q(e)(3).
- 645 5 U.S.C. app. § 4(a)(1); pour l'IG CIA, 50 U.S.C. § 403q(c)(1).
- 646 5 U.S.C. app. § 6(a)(2); pour l'IG CIA, 50 U.S.C. § 403q(a)(1).
- 647 50 U.S.C. § 403q(d)(4).
- 648 5 U.S.C. app. § 4(a). Le mandat de l'IG CIA est semblable, mais il est précisé dans une loi
différente. Voir 50 U.S.C. § 403q(a).
- 649 Voir, par exemple, 5 U.S.C. app. §§ 8, 8E et 8I, respectivement. Des dispositions précises
concernant les inspecteurs généraux des organismes de renseignement, y compris l'IG NSA,
se trouvent à 5 U.S.C. app. § 8H.
- 650 5 U.S.C. app. §§ 8E(b)(1), (2), (4) et 8H(a)(1)(B).
- 651 É.-U., Joint Inquiry into Intelligence Community Activities Before and After the Terrorist Attacks
of September 11, 2001, *Report of the U.S. Senate Select Committee on Intelligence and U.S. House
Permanent Select Committee on Intelligence*, S. Rep. No. 107-351 et H.R. Rep. No. 107-792,
(2002), p. 15 et 16. Pour d'autres exemples d'enquêtes, voir les rapports spéciaux publiés par
l'IG DOJ relativement au FBI, accessible à <http://www.usdoj.gov/oig/> (consulté le
29 mai 2006).

- 652 É.-U., Département de la Justice, Office of the Inspector General, *A Review of the FBI's Handling of the Brandon Mayfield Case: Unclassified Executive Summary* (janvier 2006), accessible à <http://www.usdoj.gov/oig/special/index.htm> (consulté le 29 mai 2006).
- 653 É.-U., Département de la Justice, communiqué de presse du FBI, « Border Patrol Agent Arrested for Civil Rights Violation », 20 janvier 2006, accessible à http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/BPagent_Arrested.pdf (consulté le 29 mai 2006).
- 654 É.-U., Département de la Justice, « Two U.S. Border Patrol Agents Charged by Federal Grand Jury Indictment with Assault Charges », 13 avril 2005, accessible à http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/OIG_BPShooting_Apr05.pdf (consulté le 29 mai 2006).
- 655 Voir Inspector General of the Department of Justice, « The September 11 Detainees: A review of the Treatment of Aliens Held on Immigration Charges in Connection with the Investigation of the September 11 Attacks », juin 2003; et « Supplemental Report on September 11 Detainees' Allegations of Abuse at the Metropolitan Detention Center in Brooklyn, New York », décembre 2003.
- 656 5 U.S.C. app. § 6(a); 50 U.S.C. §403q(e)(5).
- 657 5 U.S.C. app. § 6(e)(1).
- 658 50 U.S.C. § 403(q)(e)(2). Les employés de la CIA sont aussi tenus de coopérer avec l'IG.
- 659 5 U.S.C. app. §12 et 13.
- 660 50 U.S.C. § 403q(a) et (c) (IG CIA); 5 U.S.C. app. §§ 4(4)(B) et (5); rencontres avec les IG du DoD, du DOJ et du DHS.
- 661 5. U.S.C. app §§ 8(b)(1), 8E(a)(1) et 8I(a)(1). Le dirigeant de département pertinent peut aussi interdire à l'IG d'exécuter ou de terminer une inspection ou une enquête (voir 5 U.S.C. app.§§ 8(b)(2), 8E(a)(2) et 8I(a)(2)), et dans le cas du département de la Justice et du département de la Sécurité intérieure, il peut aussi interdire la divulgation d'information délicate ou qui pourrait nuire aux intérêts nationaux des États-Unis (voir 5 U.S.C. app. §§ 8E(a)(2) et 8I(a)(2)). Voir aussi 5 U.S.C. app. §§ 8(b)(2) et § 8I(a)(2) et 50 U.S.C. § 403q(b).
- 662 *Ibid.*
- 663 50 U.S.C. § 403(q)(b)(4) (IG CIA); 5 U.S.C. app §§ 8(b)(3)-(4), 8E(a)(3) et 8I(a)(3).
- 664 É.-U., Office of the Inspector General of the Department of Justice, *Epilogue* (juillet 1998) to *CIA-Contra-Crack Cocaine Controversy: a Review of the Justice Department's Investigations and Prosecutions* (décembre 1997), accessible à <http://www.usdoj.gov/oig/special/9712/epilogue.htm> (consulté le 29 mai 2006) [IG DOJ, *Epilogue*].
- 665 Snider, « Creating a Statutory Inspector General at the CIA » (2001) 10 *Studies in Intelligence* 15, p. 20.
- 666 5 U.S.C. app. § 4(a).
- 667 5 U.S.C. app. § 6(e)(1), sous réserve de lignes directrices prises par le procureur général (§ 6(e)(4)).
- 668 50 U.S.C. § 403q(b)(5) (IG CIA); 5 U.S.C. app. § 4(d).
- 669 Voir 5 U.S.C. app. §§ 5 et 8H(g)(i); 50 U.S.C. § 403q(d).
- 670 5 U.S.C. app. § 5(e).
- 671 50 U.S.C. § 403q(d)(1).
- 672 IG DOJ, *Epilogue*.
- 673 La Defense Intelligence Agency, la National Geospatial-Intelligence Agency et le National Reconnaissance Office.
- 674 5 U.S.C. app. § 8H(g).
- 675 5 U.S.C. app. § 3(a); 50 U.S.C. § 403q(b)(1).
- 676 Brenner.

⁶⁷⁷ 5 U.S.C. app. § 8(a).

⁶⁷⁸ *Ibid.* § 3(a).

⁶⁷⁹ 50 U.S.C. § 403q(b)(1).

⁶⁸⁰ 6 U.S.C. § 345 (2002).

⁶⁸¹ *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004* § 8303(4), modifiant la *Homeland Security Act of 2002*, 6 U.S.C. § 345(a).

⁶⁸² *Memorandum of Understanding between the Officer for Civil Rights and Civil Liberties and the Inspector General*, 4 septembre 2003.

⁶⁸³ 50 U.S.C. § 403–3c. Le directeur de la CIA relève du Director of National Intelligence, comme on l'a vu précédemment.

⁶⁸⁴ *Ibid.* § 403-3d.

VIII

LES CARACTÉRISTIQUES DES ACTIVITÉS RELATIVES DE SÉCURITÉ NATIONALE QUI REQUIÈRENT UN EXAMEN RENFORCÉ

1. INTRODUCTION

Les activités en matière de sécurité nationale visant à protéger la sécurité de notre pays sont susceptibles d'avoir des répercussions sur les droits et les libertés jugés importants par les Canadiens et protégés par la Constitution. Dans une démocratie libérale comme le Canada, le défi consiste à protéger le pays et ses résidents des menaces externes et internes, y compris des menaces de violence terroriste, tout en préservant les droits et libertés essentiels à la démocratie¹. La Cour suprême du Canada a fait remarquer ce qui suit :

D'un côté, il y a le fléau manifeste du terrorisme et le meurtre gratuit et arbitraire de personnes innocentes, situations qui nourrissent l'engrenage de la destruction et de la peur [...] les gouvernements ont besoin des outils juridiques propres à leur permettre de relever efficacement ce défi.

De l'autre côté, il y a la nécessité de veiller à ce que ces outils juridiques ne sapent pas les valeurs jugées fondamentales par notre société démocratique – liberté, primauté du droit et principes de justice fondamentale – et qui sont au cœur de l'ordre constitutionnel canadien et des instruments internationaux dont le Canada est le signataire. En effet, ce serait une victoire à la Pyrrhus que de vaincre le terrorisme au prix de notre adhésion à ces valeurs².

Dans le présent chapitre, j'attire l'attention sur les questions qui devraient influencer sur la conception d'un mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale. J'y mentionne tout particulièrement les caractéristiques des enquêtes relatives à la sécurité nationale qui, de par leur nature ou à un certain degré, diffèrent de celles d'autres enquêtes criminelles et qui appellent un examen renforcé.

Les activités en matière de sécurité nationale impliquent les pouvoirs les plus intrusifs de l'État : surveillance électronique; fouille, saisie et confiscation de biens; collecte d'informations et échange avec des organismes de sécurité, du renseignement et d'application de la loi nationaux et internationaux; et, potentiellement, les poursuites contre des personnes et leur détention. L'utilisation de tels pouvoirs peut avoir un effet négatif sur les droits et les libertés individuels.

La menace envers les droits et les libertés que posent les activités relatives à la sécurité nationale constitue une préoccupation toute particulière depuis les événements du 11 septembre 2001. Le terrorisme a eu un impact qui, on le comprendra, a modifié les pratiques des organismes du renseignement de sécurité et d'application de la loi. Bon nombre de nations occidentales ont modifié leur législation de façon importante afin de créer des pouvoirs extraordinaires d'enquête, de détention et de poursuite dans le contexte du terrorisme³. Depuis le 11 septembre 2001, il y a eu, au plan national et international, un accroissement du partage d'informations et de la coopération en ce qui concerne les menaces terroristes⁴. D'importantes ressources ont également été réaffectées à la prévention des activités terroristes.

Les enquêtes relatives à la sécurité nationale menées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme risquent, particulièrement dans l'après-11 septembre 2001, d'affecter davantage les droits et les libertés que la plupart, sinon la totalité, des enquêtes criminelles traditionnelles⁵. Ci-après, j'examine certaines des caractéristiques des enquêtes relatives à la sécurité nationale, la possibilité que ces enquêtes aient des conséquences négatives sur les droits et libertés et les conséquences qui s'ensuivent pour les mécanismes d'examen. L'objectif est de faire ressortir l'impact que diverses caractéristiques des enquêtes relatives à la sécurité nationale pourraient avoir sur les droits et les libertés, en vue de faciliter la conception d'un mécanisme d'examen adéquat.

2. LE SECRET

L'absence de transparence dont s'accompagnent nécessairement toutes les enquêtes relatives à la sécurité nationale est la principale raison militante en faveur de la création d'un solide mécanisme d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale.

De telles enquêtes impliquent inévitablement des activités clandestines de la part des services d'application de la loi ou du renseignement de sécurité, notamment l'utilisation de sources humaines, la collecte d'informations auprès d'organismes étrangers ou internationaux et la surveillance physique et

électronique. Pour être efficaces, les organismes de sécurité nationale du Canada doivent être en mesure de protéger leurs sources et leurs méthodes, ainsi que l'information susceptible de compromettre les enquêtes en cours. L'information classifiée, l'information obtenue de sources humaines et certaines informations fournies par des gouvernements étrangers doivent également être tenues secrètes⁶. Par conséquent, il se peut que les personnes ayant fait l'objet d'enquêtes relatives à la sécurité nationale ne le sachent jamais et qu'elles ne puissent vraisemblablement pas porter plainte si des irrégularités ont été commises.

De plus, le *Code criminel*⁷, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*⁸, la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*⁹ et la *Loi sur la preuve au Canada*¹⁰ autorisent la tenue d'audiences à huis clos et d'audiences *ex parte* pour protéger l'information confidentielle ou classifiée. Par conséquent, certaines informations qui seraient par ailleurs divulguées dans le cadre d'audiences judiciaires ou administratives sont gardées confidentielles et elles ne peuvent être communiquées aux parties concernées¹¹.

Un certain degré de secret peut également être nécessaire pour protéger la vie privée et la réputation des personnes sous enquête. Le fait d'être identifié comme un suspect dans une enquête criminelle peut créer des difficultés, mais le fait d'être liée à une enquête antiterroriste fait qu'une personne est encore plus exposée. Déclarer publiquement que des personnes sont soupçonnées de terrorisme peut avoir des répercussions graves sur les personnes elles-mêmes, leurs familles et les organisations qui sont nommées¹².

Les pouvoirs extraordinaires que la législation canadienne a créés en matière de lutte contre le terrorisme, sur lesquels je reviens au chapitre III, comprennent de nouveaux pouvoirs ministériels discrétionnaires de maintenir la confidentialité d'informations relatives à la sécurité nationale dans les instances judiciaires et administratives. Conformément à la *Loi sur la preuve au Canada*, le procureur général du Canada dispose de vastes pouvoirs pour empêcher la divulgation de « renseignements potentiellement préjudiciables » ou de « renseignements sensibles »¹³. Les personnes qui prévoient que de tels renseignements seront divulgués lors d'une instance judiciaire doivent aviser le procureur général, qui peut alors demander à la Cour fédérale de rendre une ordonnance concernant la divulgation des renseignements. Si une ordonnance de divulgation est rendue par la Cour fédérale, la Cour d'appel fédérale ou la Cour suprême du Canada, le procureur général a le pouvoir de délivrer un certificat interdisant la divulgation en vue de protéger des renseignements obtenus à titre confidentiel d'une entité étrangère, ou qui concernent une telle

entité¹⁴, ou de protéger la défense ou la sécurité nationales¹⁵. Un tel certificat fait autorité même lors d'une instance criminelle. Lorsque cela est nécessaire pour faire en sorte qu'un accusé soit traité équitablement, le certificat peut faire l'objet d'un examen judiciaire et le tribunal peut surseoir aux procès criminels¹⁶. Toutefois, étant donné le secret qui entoure ces affaires il se peut qu'il soit difficile, lors de l'examen judiciaire, de déterminer si les motifs du procureur général pour exercer son pouvoir discrétionnaire respectent les valeurs constitutionnelles¹⁷.

Des groupes d'experts et des commentateurs ont exprimé leurs préoccupations à l'égard de la portée des renseignements protégés conformément à l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*, au nom du principe de la publicité des instances judiciaires vis-à-vis la capacité de l'exécutif à passer outre à une décision d'un tribunal autorisant la divulgation¹⁸. D'autres soulignent toutefois que les tribunaux ont protégé le principe de la publicité des instances judiciaires même dans le contexte d'enquêtes sur des infractions de terrorisme et que [TRADUCTION] « l'exigence du secret ne pouvant souvent être évitée, il incombe au juge qui préside l'audience d'être le rempart et l'écran qui sauvegardent l'intérêt public et protègent l'intégrité du processus »¹⁹.

L'article 38 influe également sur l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* fédérale et des lois provinciales correspondantes. Ces lois accordent un droit d'accès général à l'information qui relève des institutions gouvernementales, en vertu du principe selon lequel le public devrait, sous réserve de certaines exceptions limitées et particulières, pouvoir obtenir l'information qui relève du gouvernement. L'accès à l'information est un volet des droits et libertés individuels au Canada. La Cour suprême du Canada a reconnu que la législation en matière d'accès à l'information a pour objectif primordial de favoriser la démocratie²⁰. De telles lois aident à faire en sorte que les citoyens aient l'information nécessaire pour participer utilement au processus démocratique et que les politiciens demeurent comptables envers la population.

Le droit d'accès à l'information dans le contexte de la sécurité nationale fait néanmoins l'objet de certaines exceptions aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il s'agit notamment de l'information obtenue à titre confidentiel d'un gouvernement étranger, d'une institution étrangère ou d'une organisation internationale d'États, de l'information qui pourrait être préjudiciable aux affaires internationales à la défense, de l'information relative à l'application de la loi et aux enquêtes, et des renseignements personnels²¹. Le commissaire à l'information, chargé d'administrer la *Loi sur l'accès à l'information* fédérale, a

accès à tous les documents, sauf les documents du Cabinet, afin de déterminer si l'institution gouvernementale est en droit d'invoquer ces exceptions. Les décisions du commissaire à ce sujet peuvent être examinées par la Cour fédérale. Si celle-ci conclut, en fin de compte, que l'information est couverte par l'une des exceptions prévues dans la Loi, le public n'a pas le droit de l'obtenir.

En mettant au point un mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale il est donc essentiel de prendre en compte le fait qu'il se peut qu'une grande partie de ce qui doit être examiné ne puisse être divulgué. Le grand défi à relever consiste donc à concevoir un processus qui, tout en n'étant pas totalement transparent, suscite la confiance du public.

3. LES POUVOIRS DE POLICE ET LES INFRACTIONS DE TERRORISME

Après les événements du 11 septembre 2001, le gouvernement canadien a adopté la *Loi antiterroriste* et d'autres lois et ainsi créé de nouvelles infractions de terrorisme et de nouveaux pouvoirs concernant ces infractions. Dans le chapitre III, j'examine ces infractions et ces pouvoirs en plus ample détail. Les pouvoirs extraordinaires comprennent les audiences d'investigation, les arrestations préventives et des pouvoirs accrus en matière de surveillance électronique.

De plus, à titre d'organisme d'application de la loi la GRC exerce des pouvoirs de police qui ne sont pas conférés au SCRS ou au Centre de la sécurité des télécommunications (CST), les principaux organismes du renseignement de sécurité du Canada. L'autorité d'utiliser la vaste gamme de pouvoirs conférée à la GRC dans le contexte de la sécurité nationale peut porter atteinte aux droits et libertés individuels, ce dont on doit tenir compte dans la conception d'un mécanisme d'examen.

3.1 LES POUVOIRS CONFÉRÉS PAR LA *LOI ANTITERRORISTE*

L'audience d'investigation est l'un des nouveaux pouvoirs d'enquête spéciaux qui ont été créés face à l'activité terroriste. Une personne qui a de l'information sur un acte terroriste qui a été commis ou est susceptible de l'être peut être enjointe de participer à une audience judiciaire d'investigation et de répondre aux questions des enquêteurs qui lui sont posées par un avocat de la Couronne²². La Cour suprême du Canada a confirmé la constitutionnalité des audiences d'investigation judiciaires²³. Dans l'arrêt *Demande fondée sur l'article 83.28 du Code criminel (Re)*, la Cour a conclu à la majorité que le rôle du juge

qui préside l'audience ne consiste pas simplement à veiller à ce que le témoin réponde aux questions, mais également à faire en sorte que l'audience se déroule conformément aux garanties constitutionnelles, y compris la garantie des droits et libertés individuels. Il faut mentionner toutefois qu'une seule demande d'audience d'investigation a été présentée à ce jour, dans l'affaire Air India²⁴, mais l'audience n'a pas eu lieu.

Un autre nouveau pouvoir est celui d'arrestation préventive, conféré aux agents de la paix en présence de motifs raisonnables de croire qu'il faut procéder ainsi pour empêcher la mise à exécution d'une activité terroriste²⁵. Ce pouvoir n'a jamais été invoqué. La *Loi antiterroriste*²⁶ a également créé des pouvoirs élargis de surveillance, qui peuvent être exercés lorsqu'une activité terroriste est visée. Ces pouvoirs s'ajoutent aux pouvoirs normaux de police qui peuvent également être utilisés en vue d'enquêter sur une activité terroriste ou de l'empêcher.

D'autres pouvoirs d'enquête extraordinaires dans le cadre de la sécurité nationale n'ont pas encore été examinés par les tribunaux. Les commentateurs ont exprimé diverses opinions sur le résultat de contestations juridiques. Bien que les commentateurs se soient préoccupés du fait que le pouvoir judiciaire puisse, depuis le 11 septembre 2001, difficilement ne pas succomber à [TRADUCTION] « la tentation de faire davantage preuve de déférence à l'égard du gouvernement et de favoriser l'État plutôt que les droits »²⁷, ils font également valoir que « les dispositions procédurales confèrent des pouvoirs tout en imposant des restrictions à leur exercice » et que le fait de « limiter la portée de la législation de cette façon aux questions et préoccupations qui mettent la sécurité nationale en péril permet de la caractériser comme une atteinte minimale aux fins de l'analyse constitutionnelle »²⁸.

3.2

LES POUVOIRS DE POLICE

En concevant un mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale, il faut également tenir compte du fait que la GRC a des pouvoirs de police que n'ont pas les organismes de renseignement de sécurité comme le SCRS et le CST. L'utilisation des pouvoirs coercitifs de la police peut empiéter sérieusement sur les droits et les libertés²⁹.

La GRC a d'importants pouvoirs coercitifs, notamment celui d'arrêter des personnes (avec ou sans mandat) et de les détenir, d'effectuer sans mandat des fouilles accessoires à une arrestation, d'exécuter des mandats de perquisition/ d'entrer dans des locaux privés (ouvertement ou subrepticement), de saisir de la preuve, de dégainer et d'utiliser des armes à feu, d'utiliser une force non létale

(contrôle par l'encolure, pistolets électriques paralysants *Taser*, bâtons ou gaz poivré, par exemple), d'utiliser des chiens policiers et de déposer des accusations. Le SCRS n'a qu'un seul de ces pouvoirs, celui d'entrer subrepticement dans des locaux privés conformément à une autorisation judiciaire. D'autres pouvoirs intrusifs, y compris la surveillance électronique, sont conférés autant à la police qu'aux organismes de renseignement de sécurité.

Les pouvoirs de police peuvent être exercés tant lors d'enquêtes relatives à la sécurité nationale que lors de situations plus courantes d'application de la loi. Toutefois, l'utilisation de ces pouvoirs dans le contexte de la sécurité nationale comporte des risques particuliers et peut nécessiter une différente forme d'examen. Qui plus est, cette utilisation est beaucoup moins susceptible d'être transparente ou connue des personnes concernées. L'utilisation secrète des pouvoirs coercitifs requiert une vigilance accrue et des méthodes de reddition de comptes enforcées.

Il est également davantage vraisemblable que l'exercice des pouvoirs de police dans un contexte de sécurité nationale soit fondée sur de l'information fournie par des sources étrangères ou d'autres sources et qu'elle ne puisse être divulguée. Comme je le mentionne ci-après, depuis les événements du 11 septembre 2001, on s'inquiète également du fait que l'utilisation de ces pouvoirs dans une enquête relative à la sécurité nationale puisse être discriminatoire à cause des types d'infractions concernées et des communautés qui font l'objet des enquêtes.

Si aucune accusation n'est déposée ou s'il est décidé de ne pas tenter de poursuites après que des accusations aient été déposées, l'exercice de ces pouvoirs peut ne faire l'objet que d'un examen judiciaire très limité, s'il en est. Par exemple, lorsqu'une personne est arrêtée en vertu d'un mandat, un juge de paix ou un juge a délivré le mandat d'arrestation en se fondant sur la preuve fournie par les agents de police. Si aucune poursuite criminelle ou civile n'est intentée, la nature, la qualité et la fiabilité de l'information utilisée pour obtenir le mandat d'arrestation ne fera pas l'objet d'un examen judiciaire.

Il importe donc qu'un mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale tienne compte du fait que la GRC a le pouvoir d'utiliser un vaste éventail de techniques d'enquêtes contraignantes et intrusives.

4.

LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

L'importance de la coopération internationale lors d'enquêtes relatives à la sécurité nationale est évidente, et rien de ce que je dis ici ne devrait être interprété comme signifiant qu'il ne devrait pas y avoir de telle coopération ou

qu'elle ne devrait pas continuer à évoluer selon les besoins pour contrer les menaces mondiales envers notre sécurité. La coopération internationale lors d'enquêtes relatives à la sécurité nationale peut toutefois mettre sérieusement en péril les droits et libertés. Plus les pays coordonnent leurs activités d'application de la loi et du renseignement de sécurité, plus les effets de pratiques telles que le partage d'information augmentent de manière exponentielle, tant de façon positive que de façon potentiellement négative. Dans mon rapport sur l'enquête sur les faits, j'indique que le partage avec d'autres pays de l'information collectée lors d'enquêtes menées au Canada peut avoir des répercussions au-delà des frontières du Canada et des conséquences qui ne seront peut-être pas contrôlables à partir du Canada. Le pouvoir juridique des tribunaux et des gouvernements canadiens d'exiger le respect des droits et libertés constitutionnelles s'exerce dans les limites territoriales du Canada. Quand des personnes quittent le Canada ou que de l'information est transmise à l'étranger, il devient difficile de veiller à ce que les personnes ou l'information en cause soient traitées conformément aux droits et valeurs constitutionnelles canadiennes.

La Cour suprême du Canada a reconnu l'existence de cette difficulté dans le contexte des audiences d'extradition et d'expulsion tenues au Canada, particulièrement lorsque la personne concernée est passible de torture ou de la peine de mort dans le pays où elle serait envoyée. Elle a statué que l'extradition d'une personne vers un pays où elle est passible de la peine de mort enfreint l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte)³⁰ et que l'expulsion d'une personne vers un pays où elle est passible de torture est inadmissible³¹, indiquant toutefois qu'il pouvait exister des exceptions extraordinaires. Ce qui importe aux fins de la présente discussion est que la Cour a statué que les décideurs canadiens doivent tenir compte des conséquences potentielles de leurs actions sur les droits et libertés au-delà des frontières canadiennes. Lorsqu'il existe un lien suffisant entre les actions du gouvernement canadien et une privation subséquente de liberté à l'étranger qui viole les principes de justice fondamentale, il se peut que l'article 7 de la Charte soit enfreint sans justification. Le gouvernement canadien peut donc être ainsi tenu responsable au Canada des privations de liberté à l'étranger causées par ses actions.

Alors qu'elle examinait des questions allant au-delà du risque direct de torture ou de mort, la Cour suprême a récemment statué que le témoignage forcé obtenu lors d'audiences d'investigation ne peut être utilisé contre le témoin lors d'audiences d'extradition ou d'expulsion ni être subséquentement transmis à d'autres gouvernements à des fins de poursuites. La Cour a indiqué qu'une telle situation violerait le droit de ne pas s'incriminer et que le

juge qui préside une audience d'investigation devrait prescrire des conditions permettant d'éviter une telle utilisation du témoignage³².

Les enquêteurs canadiens peuvent recevoir de l'information d'autres pays et agir en conséquence. L'utilisation de cette information peut avoir des conséquences personnelles importantes pour les personnes au Canada et leurs associés, telles qu'une enquête, une surveillance, une arrestation ou une poursuite. Il se peut toutefois que cette information ait été acquise de façon incompatible avec les droits et les libertés protégés ici. Par exemple, elle peut avoir été obtenue par la torture ou l'utilisation d'autres techniques d'enquête inacceptables, ou en l'absence de mécanismes régulateurs veillant à en assurer la fiabilité³³. Bien qu'il soit souvent important que les enquêteurs canadiens reçoivent de l'information d'autres pays, il faut veiller à ce que l'utilisation de telle information n'ait pas de répercussions injustes sur les personnes visées par l'enquête. Comme l'a indiqué un commentateur américain [TRADUCTION] « les questions de droits de la personne les plus graves ne se souleveront pas ici mais à l'étranger », si les pays tentent de « récolter les bienfaits » d'activités interdites aux termes des conventions internationales en matière de droits de la personne en cherchant à d'obtenir de l'information sur les plans de terroristes dans des pays qui n'appliquent pas les mêmes normes en matière d'interrogatoire, de détention ou de surveillance³⁴.

Mes préoccupations à propos du manque potentiel de fiabilité de ce type d'information sont accrues par le fait que la personne visée par l'information n'aura aucune façon de déterminer si l'information utilisée par l'enquêteur est exacte jusqu'à ce qu'elle lui soit divulguée. Dans l'intervalle, il se peut que les enquêteurs se fondent sur de l'information inexacte ou non fiable et entreprennent une vaste gamme d'actions intrusives allant d'interviews d'amis, d'employeurs et de membres de la famille aux demandes de surveillance électronique, ou même jusqu'à la détention pour fins d'enquête. Je parle ci-après des renseignements personnels contenus dans les bases de données de la GRC et du SCRS qui sont inconsultables en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ainsi que des exceptions dans la même loi qui permettent au gouvernement de refuser l'accès aux renseignements personnels ou au droit de corriger de tels renseignements pour, par exemple, des motifs liés à l'application de la loi.

Un mécanisme d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale doit permettre d'examiner les pratiques de la GRC en matière de partage d'information, surtout les pratiques de partage d'information avec d'autres pays, ainsi que l'utilisation au Canada de l'information obtenue d'une source étrangère.

5. LA VIE PRIVÉE : COLLECTE, UTILISATION ET PARTAGE D'INFORMATION

5.1 LA VIE PRIVÉE

La vie privée est un aspect important de la liberté individuelle sur lequel les activités en matière de sécurité nationale peuvent avoir des incidences. Comme la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (commission McDonald) l'a indiqué dans son rapport :

Dans une société libérale, qui en principe désire réduire au minimum l'ingérence des organismes secrets de l'État dans la vie privée de ses citoyens et dans les affaires tant de ses groupements politiques que de ses institutions privées, les techniques d'enquête qui empiètent sur la vie privée ne doivent être utilisées que lorsque le justifient la gravité et l'imminence de la menace à la sécurité nationale. Ce principe prend une importance particulière lorsqu'on envisage de mener des enquêtes de sécurité sur des groupes, bien qu'il n'y ait pas de preuve qu'ils ont commis ou sont sur le point de commettre un acte criminel³⁵.

L'article 7 de la Charte garantit le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne et précise qu'il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. Cette disposition générale englobe des éléments de l'intérêt à la confidentialité des décisions, des renseignements et de la vie privée, comme les droits relatifs à l'intégrité physique ou psychologique ou le droit à une sphère d'autonomie dans laquelle une personne peut faire ses propres choix fondamentaux³⁶. Les articles 8 et 9 de la Charte, qui garantissent respectivement le droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives, et le droit à la protection contre la détention arbitraire, protègent les aspects territoriaux et spatiaux, et la vie privée comme telle. Finalement, des instruments internationaux comme le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* protègent expressément le droit d'être libre d'immixtions arbitraires dans la vie privée³⁷.

L'intérêt à la confidentialité des renseignements personnels est aussi protégé par des mesures législatives fédérales et provinciales, notamment par des lois comme la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, une loi fédérale qui protège la confidentialité des renseignements personnels qui relèvent des institutions fédérales. Cette loi confère de plus aux particuliers un droit d'accès aux renseignements personnels les concernant qui relèvent d'une

institution fédérale et le droit de demander la correction de ces renseignements s'ils sont erronés ou incomplets³⁸. Elle prévoit cependant un certain nombre d'exceptions qui permettent à une institution fédérale de refuser à une personne la communication de renseignements personnels la concernant, y compris à des fins de correction. Les exceptions les plus pertinentes dans le contexte de la sécurité nationale sont celles qui visent les renseignements personnels obtenus à titre confidentiel des gouvernements des États étrangers ou de leurs organismes; les renseignements personnels dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à « ses efforts de détection, de prévention ou de répression d'activités hostiles ou subversives »; les renseignements personnels liés à l'application de la loi et aux enquêtes qui s'y rapportent; et les renseignements personnels recueillis ou préparés lors des enquêtes de sécurité³⁹. Les « enquêtes » dont il est question ici comprennent les enquêtes relatives aux activités qu'on croit constituer des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la *Loi sur le Service du renseignement de sécurité*. Dans l'arrêt *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, la Cour suprême du Canada a reconnu le droit du gouvernement de faire des représentations *ex parte* et à huis clos au tribunal lorsqu'il allègue que les renseignements ne peuvent être divulgués pour des motifs de sécurité nationale ou de protection de renseignements confidentiels de source étrangère⁴⁰.

Il y a aussi un certain nombre de « fichiers inconsultables », c'est-à-dire des catégories complètes de renseignements qui sont exemptés de l'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il est particulièrement important de noter, aux fins de l'examen des répercussions sur les droits et libertés des activités relatives à la sécurité nationale, que les fichiers de renseignements personnels suivants sont, par décret, classés comme fichiers inconsultables : a) les dossiers opérationnels de renseignements sur la criminalité de la GRC⁴¹; b) le fichier des dossiers d'enquête du Service canadien du renseignement de sécurité⁴²; et c) les dossiers des enquêtes relatives à la sécurité nationale de la GRC⁴³. Étant donné ces exceptions et le pouvoir du procureur général de délivrer des certificats conformément à l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*, comme je l'ai mentionné ci-dessus, le commissaire à la protection de la vie privée du Canada et d'autres intervenants ont déclaré être préoccupés par l'étendue, le caractère adéquat et la précision du partage d'information entre les organismes gouvernementaux dans le contexte de la sécurité nationale⁴⁴. De plus, l'absence d'un mécanisme d'examen prive les particuliers de tout recours permettant de faire corriger l'information inexacte ou fautive ou de faire enlever l'information du système⁴⁵.

5.2

L'UTILISATION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS DANS LES ENQUÊTES RELATIVES À LA SÉCURITÉ NATIONALE

Presque toutes les activités en matière de sécurité nationale auront des incidences sur la vie privée. Cela tient à la nature même de ces enquêtes, lesquelles exigent que des renseignements concernant des groupes ou des particuliers soient recueillis et analysés. La GRC peut recueillir, utiliser et divulguer des renseignements personnels au cours de ses enquêtes des façons suivantes :

- des personnes peuvent être désignées comme suspects ou personnes d'intérêt;
- des personnes peuvent faire l'objet d'une surveillance physique ou électronique, et leurs contacts peuvent être retracés;
- des personnes peuvent être interrogées;
- des sources humaines peuvent être identifiées, à qui on peut demander de fournir des renseignements concernant d'autres personnes;
- des renseignements sur des personnes peuvent être versés dans des bases de données informatiques;
- des renseignements peuvent être fournis à d'autres gouvernements, à d'autres services de police et organismes du renseignement de sécurité, au Canada et à l'étranger;
- des renseignements personnels peuvent se retrouver dans des affidavits utilisés pour obtenir des mandats de perquisition ou d'arrestation.

Chaque fois qu'un enquêteur prend l'une de ces mesures, il y aura un effet sur le droit à la vie privée – au sens large. Ces effets seront variables. Par exemple, l'interception de communications privées en vertu d'un mandat est une atteinte importante, qui est assujettie à l'examen des tribunaux, alors que la décision d'entreprendre une surveillance physique dans le but de cerner le comportement est beaucoup moins intrusive et n'exige ni mandat ni approbation judiciaire.

Il est important d'être conscient qu'il se peut que la GRC recueille de l'information d'une vaste gamme de sources, notamment de sources internes, des forces policières provinciales et municipales, de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), de Citoyenneté et Immigration Canada, du SCRS, du CST, de Transports Canada, d'organismes policiers étrangers et d'organismes du renseignement de sécurité étrangers. La GRC doit évaluer la fiabilité de l'information, décider si elle doit être versée dans une base de données de la

sécurité nationale, comme le Système de renseignements protégés sur la criminalité (SRPC), et déterminer pendant combien temps elle devrait être conservée.

Il est probable que la personne en cause ne connaisse jamais la nature et le contenu des renseignements recueillis à son sujet, qu'elle ne sache pas si ceux-ci sont exacts ou qu'elle ignore à qui ils ont été communiqués. Dans l'arrêt *R. c. Dymont*, le juge La Forest avait ceci de particulier à dire sur l'importance de la confidentialité des renseignements privés :

Cet aspect aussi est fondé sur la notion de dignité et d'intégrité de la personne. Comme l'affirme le groupe d'étude (à la p.13) : "Cette conception de la vie privée découle du postulat selon lequel l'information de caractère personnel est propre à l'intéressé, qui est libre de la communiquer ou de la taire comme il l'entend." Dans la société contemporaine tout spécialement, la conservation de renseignements à notre sujet revêt une importance accrue. Il peut arriver, pour une raison ou pour une autre, que nous voulions divulguer ces renseignements ou que nous soyons forcés de le faire, mais les cas abondent où on se doit de protéger les attentes raisonnables de l'individu que ces renseignements seront gardés confidentiellement par ceux à qui ils sont divulgués, et qu'il ne seront utilisés que pour les fins pour lesquelles ils ont été divulgués⁴⁶.

Si des accusations sont déposées et une poursuite intentée, la personne concernée bénéficiera d'un examen externe, notamment une vérification par les tribunaux de la conformité à la Charte. Dans le cas contraire, la personne pourrait ne jamais savoir dans quelle mesure l'État s'est immiscé dans sa vie privée et quels renseignements peuvent demeurer dans des bases de données informatiques⁴⁷. Encore une fois, il est clair qu'il nous faut un mécanisme d'examen solide et crédible.

6. LA PORTÉE ET L'EXERCICE DES POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES

Une grande partie des décisions prises dans le contexte de la sécurité nationale, y compris par la police, sont le résultat de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Il en est ainsi notamment des décisions suivantes : verser des renseignements dans les bases de données sur la sécurité nationale; poser des questions à des personnes; décider qui sera visé par une enquête; recruter une source humaine et s'en servir; et agir sur la foi de renseignements fournis par un gouvernement étranger. De telles décisions ont des incidences sur les

intérêts de particuliers et leur droit à la vie privée et pourraient en avoir sur d'autres droits, comme le droit à la protection contre tout traitement discriminatoire⁴⁸. À moins que des accusations ne soient déposées, ces décisions discrétionnaires pourraient ne jamais faire l'objet d'un examen externe.

Les cas des personnes qui n'ont pas la citoyenneté canadienne fournissent un autre exemple de l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans le contexte de la sécurité nationale. Lorsque le gouvernement dispose de preuves suffisantes dans de tels cas, il peut décider de déposer des accusations pénales ou de recourir à des instances en immigration. Les dispositions législatives en matière d'immigration, notamment les dispositions concernant le processus du certificat de sécurité, prévoient des motifs de culpabilité plus larges et imposent des normes de preuve moins strictes que le *Code criminel*⁴⁹. Elles permettent également que certaines instances soient tenues à huis clos et en l'absence de la personne arrêtée⁵⁰. La Cour suprême du Canada a reconnu que les personnes qui n'ont pas la citoyenneté canadienne peuvent être victimes de discrimination inadmissible⁵¹. L'on confond aussi souvent cette catégorie de personnes avec les groupes susceptibles d'être victimes de profilage racial, ethnique et religieux, ce dont je discute ci-après.

De nombreux aspects des activités de la GRC en matière de sécurité nationale ne sont pas directement assujettis aux lois ou aux règlements, mais relèvent de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de décider quelles activités ou personnes feront l'objet d'une enquête et de quelle manière l'enquête sera menée⁵². Même s'il existe des politiques et directives ministérielles, elles sont parfois formulées en termes généraux et vagues et leur application implique nécessairement l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

La nature de l'application de la loi axée sur le renseignement et du renseignement de sécurité pose des défis particuliers lorsqu'il s'agit de protéger les droits et libertés fondamentaux. Les décisions discrétionnaires des responsables qui appliquent une loi doivent clairement être prises dans le respect de la Charte⁵³. Toutefois, en l'absence de législation spécifique pour guider ou examiner la protection des droits et des libertés lors d'enquêtes relatives à la sécurité nationale, la conformité aux valeurs de la Charte représente un défi.

L'important pouvoir discrétionnaire que les enquêteurs exercent dans le cadre de leurs opérations dans bon nombre d'activités en matière de sécurité nationale ne fait souvent pas l'objet d'un examen externe. Il est par conséquent difficile d'évaluer les incidences des décisions sur les droits et libertés ou de contester de telles décisions. Un mécanisme d'examen efficace peut jouer un rôle important pour assurer que les décisions discrétionnaires sont

prises dans le respect des exigences juridiques et des exigences des politiques, et respectent les valeurs fondamentales considérées importantes au Canada.

7. LE RISQUE DE DISCRIMINATION

7.1 LE PROFILAGE RACIAL, ETHNIQUE ET RELIGIEUX

La nature des enquêtes relatives à la sécurité nationale, surtout les enquêtes antiterroristes menées dans l'après-11 septembre 2001, ainsi que les nouvelles infractions de terrorisme, ont accru le risque d'actions discriminatoires par les enquêteurs. Un mécanisme d'examen doté de pouvoirs adéquats permettrait, dans une large mesure, de contrer les perceptions et de fournir l'assurance que la GRC ne se prête pas à de telles pratiques.

Certains des participants aux travaux de la Commission se sont inquiétés du ciblage des communautés arabe et musulmane dans l'après-11 septembre 2001, par l'intermédiaire du profilage racial, ethnique et religieux⁵⁴. On peut généralement dire qu'il y a profilage lorsque la décision de détenir ou arrêter une personne donnée, ou de poursuivre une enquête à son sujet, est uniquement ou partiellement fondée sur la race, la religion ou l'ethnicité⁵⁵. Le profilage peut stigmatiser certains groupes de la société canadienne et les exposer à des risques⁵⁶. Comme l'Association du Barreau canadien l'a fait remarquer, l'exigence de soupeser la sécurité et les libertés civiles « n'est pas imposée équitablement à toutes les personnes théoriquement protégées par la loi »⁵⁷. Certains groupes ethniques et religieux sont ciblés depuis le 11 septembre 2001. Des intervenants et des commentateurs universitaires se sont inquiétés du fait qu'un tel profilage sape la liberté, la vie privée et l'égalité de Canadiens innocents. On pourrait donc conclure que le profilage est discriminatoire en vertu de l'article 15 de la Charte.

Un autre point à considérer est le fait le profilage qui peut avoir lieu résulte d'une décision opérationnelle discrétionnaire qui ne fait aucunement l'objet d'un débat public ou d'un examen législatif⁵⁸. Les pratiques en matière de profilage racial, ethnique et religieux se dégagent non pas d'une disposition législative, mais de l'exercice d'un pouvoir administratif discrétionnaire et des pratiques en matière d'enquêtes. D'aucuns se sont donc préoccupés du fait qu'un tel pouvoir discrétionnaire puisse être exercé sans une compréhension complète du milieu culturel et religieux dans lequel l'enquête est effectuée.

7.2

LES ENQUÊTES SUR LES CROYANCES RELIGIEUSES OU POLITIQUES

Les activités en matière de sécurité nationale soulèvent la question de la protection des droits et libertés, parce qu'elles peuvent donner lieu à d'importantes enquêtes de l'État sur les croyances religieuses et politiques. Certaines infractions de terrorisme dans le *Code criminel* se distinguent par le fait que la motivation est un élément de l'infraction; l'activité illicite doit être commise « au nom – exclusivement ou non – d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique⁵⁹ ». Cette exigence représente un changement par rapport à la proposition traditionnelle en droit criminel selon laquelle la motivation n'est pas un élément essentiel d'un crime, mais plutôt un facteur dont il peut être tenu compte pour déterminer la peine adéquate. Ce virage vers la motivation comme élément essentiel d'un crime justifie encore plus que les enquêtes relatives à la sécurité nationale portent sur les croyances religieuses ou politiques personnelles d'une personne, ou qu'elles soient instituées en raison des soupçons suscités par les croyances personnelles d'une personne⁶⁰.

L'exigence de la preuve d'une motivation politique ou religieuse doit être liée à une intention de causer un préjudice grave. Elle vise à imposer [TRADUCTION] « à l'État un fardeau de preuve additionnel »⁶¹. Il se peut que les enquêteurs soient néanmoins tentés d'effectuer davantage d'enquêtes fondées sur des croyances religieuses et personnelles⁶². Cette question suscite des préoccupations non seulement à propos de la vie privée et de la liberté de religion et d'expression, mais aussi à propos du profilage.

7.3

LA LIBERTÉ D'EXPRESSION ET D'ASSOCIATION

L'article 2 de la Charte protège les libertés de pensée, de croyance, d'opinion, d'expression et d'association, qui sont essentielles à la démocratie. Cependant, l'on reconnaît depuis fort longtemps qu'une des plus grandes préoccupations que soulèvent les enquêtes relatives à la sécurité nationale est leur effet dissuasif potentiel sur la dissidence légitime. De fait, le ciblage illégitime de la dissidence légitime est une des principales questions soulevées par la commission McDonald⁶³. Les activités de ceux qui exercent la liberté de contester nos structures sociales, économiques et politiques ne devraient pas être « consignées dans des dossiers secrets ensuite utilisés contre eux par l'État »⁶⁴.

La portée des nouvelles infractions de terrorisme, qui comprennent le financement et la facilitation, accroît également la possibilité que l'État examine une vaste gamme d'activités d'association et d'expression et que la vie privée soit violée⁶⁵.

Les dispositions du *Code criminel* portant sur le fait de participer, de faciliter, de donner des instructions et d'héberger font que commet une infraction quiconque, par exemple, sciemment participe à une activité d'un groupe terroriste ou y contribue, directement ou indirectement, et notamment recrute de nouvelles personnes, dans le but d'accroître la capacité d'un groupe terroriste, de faciliter des activités terroristes ou de se livrer à de telles activités⁶⁶. Ces dispositions ont fait l'objet de critiques, en ce qu'elles seraient trop larges et trop vagues et qu'elles pourraient amener les responsables à exercer leur pouvoir discrétionnaire de façon illégitime⁶⁷.

Même lorsqu'une organisation n'est pas interdite comme une organisation terroriste, la perception qu'elle puisse être ciblée par la GRC ou le SCRS peut avoir un effet dissuasif sur les activités d'association ou d'expression que des personnes ou des organisations voudraient avoir avec cette organisation⁶⁸. Il peut être difficile de situer la limite appropriée entre la collecte d'informations requises pour identifier les activités terroristes et le fait de limiter la dissidence politique légitime. Cette question est donc pertinente à la conception d'un mécanisme d'examen.

8. LE RÔLE DES TRIBUNAUX

Compte tenu de la nature de la plupart des enquêtes relatives à la sécurité nationale, les tribunaux exercent moins de surveillance à leur égard qu'à celui d'autres enquêtes criminelles. Le degré réduit de surveillance judiciaire milite également en faveur d'un examen indépendant⁶⁹.

Peu d'enquêtes relatives à la sécurité nationale font l'objet d'un examen externe similaire à celui qui a cours lors d'audiences d'investigation ou de poursuites criminelles. L'objectif de prévenir le terrorisme dans le contexte de la sécurité nationale peut mener à la collecte de différentes informations par les services de police et organismes du renseignement, tant au Canada qu'à l'étranger. De plus, lorsqu'un crime est commis dans le contexte de la sécurité nationale, on peut décider de ne pas déposer d'accusations pour protéger les relations internationales du Canada, la sécurité des sources ou les protocoles d'échange d'information conclus avec d'autres pays. Toutefois, à moins que des accusation ne soient déposées, le choix des cibles des

enquêtes, les méthodes de collecte et d'échange d'information et les méthodes d'enquête en général ne feront pas l'objet d'examen judiciaire, de couverture médiatique ou de discussion publique.

Par suite des modifications que la *Loi antiterroriste* a apportées au *Code criminel*, modifications qui réduisent de façon importante la portée de la surveillance judiciaire des activités des acteurs en matière d'application de la loi et du renseignement de sécurité, principalement en ce qui a trait aux activités de surveillance, les tribunaux jouent un rôle moins important en matière d'enquêtes et de poursuites relatives à la sécurité nationale⁷⁰. Les enquêtes relatives à la sécurité nationale de la GRC ont fréquemment comme objet principal de prévenir et de désorganiser les activités terroristes plutôt que de poursuivre des personnes une fois les infractions de terrorisme commises. L'information et le renseignement qui permettent aux services d'application de la loi et du renseignement de sécurité d'exécuter cette fonction peuvent être d'une nature telle qu'ils ne seraient pas admissibles en preuve dans une poursuite pénale. Il se peut également que la GRC reçoive de l'information dans les enquêtes relatives à la sécurité nationale qui a d'abord été obtenue par le SCRS ou le CST. Or, en ce qui touche l'utilisation de la surveillance électronique, ces deux organismes doivent respecter des normes juridiques qui sont différentes et, à maints égards, moins onéreuses. Dans d'autres domaines, comme le partage d'information avec des organismes étrangers, les tribunaux n'exercent aucune surveillance. Par conséquent, dans les enquêtes relatives à la sécurité nationale les tribunaux auront moins souvent l'occasion d'examiner les actions du gouvernement contre les personnes et de déterminer si elles sont conformes à la Charte. Les droits et libertés peuvent donc être plus facilement érodés⁷¹. L'Association du Barreau canadien a fait remarquer ce qui suit :

[S]i un organisme d'enquête recueille des renseignements tout en sachant qu'il n'y aura pas dépôt d'inculpations criminelles, cet organisme pourrait être moins motivé à respecter les droits et libertés de la personne⁷².

J'examine ci-après les limites statutaires de la surveillance judiciaire des activités en matière de sécurité nationale en relation avec les autorisations d'intercepter les communications privées, la détention des personnes soupçonnées de terrorisme et les poursuites criminelles. Dans le contexte de la sécurité nationale, la surveillance judiciaire peut également être limitée en vertu de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*, que j'ai déjà examiné dans le présent chapitre. De plus, conformément à la *Loi sur l'immigration et*

la protection des réfugiés, les tribunaux peuvent seulement examiner les décisions du pouvoir exécutif concernant les certificats de sécurité⁷³. Les tribunaux ne peuvent examiner les certificats au fond. Lors de la conception d'un organisme d'examen, on devrait prendre en compte les limites imposées à la surveillance judiciaire des activités de la GRC en matière de sécurité.

8.1

LES AUTORISATIONS

8.1.1

Le Code criminel

La *Loi antiterroriste* a modifié de façon importante le processus judiciaire de délivrance des mandats de surveillance des communications et les critères qui doivent être réunis pour procéder à l'arrestation d'un suspect en vertu des pouvoirs de détention préventive.

Contrairement à ce qui se passe dans le cas d'autres infractions au *Code criminel*, le tribunal peut accorder des autorisations d'intercepter les communications dans les enquêtes relatives au terrorisme même lorsque la même information pourrait être obtenue de façon moins intrusive⁷⁴. Le *Code criminel* accorde non seulement aux services policiers un meilleur accès aux méthodes de surveillance intrusives, mais il permet également à un juge d'autoriser les interceptions pour de plus longues périodes et prévoit l'application de critères moins stricts pour retarder le moment où les personnes qui font l'objet d'une surveillance doivent en être avisées. Le tableau ci-dessous résume les différences entre les dispositions concernant l'interception des communications privées en relation avec des infractions de terrorisme⁷⁵ et l'interception des communications privées en relation avec les autres infractions criminelles.

DIFFÉRENCES DANS LES AUTORISATIONS JUDICIAIRES D'INTERCEPTION DES COMMUNICATIONS

	Infractions de terrorisme	Autres infractions criminelles
<i>Critères d'obtention</i>	Pas d'exigence de la nécessité pour l'enquête. L'interception serait dans les meilleurs intérêts de la justice ⁷⁶ .	Preuve de l'exigence de la nécessité pour l'enquête requise, c.-à-d., d'autres méthodes ont échoué, ne sont pas susceptibles de réussir ou sont impraticables. L'interception serait dans les meilleurs intérêts de la justice ⁷⁷ .
<i>Durée initiale</i>	Maximum d'un an ⁷⁸ .	Maximum de 60 jours ⁷⁹ .
<i>Renouvellements</i>	Maximum d'un an ⁸⁰ .	Maximum de 60 jours ⁸¹ .
<i>Avis aux suspects</i>	Même délai que dans le cas des autres infractions criminelles.	Au plus tard dans les 90 jours suivant la fin de la période de surveillance ⁸²
<i>Prolongation de la période d'avis</i>	Maximum de trois ans ⁸³ .	Maximum de trois ans ⁸⁴
<i>Critères d'obtention d'une prolongation</i>	Il n'est pas nécessaire qu'une enquête soit en cours. La prolongation doit être dans l'intérêt de la justice ⁸⁵ .	L'enquête doit être en cours ⁸⁶ La prolongation doit être dans l'intérêt de la justice ⁸⁷

Comme on peut le voir d'après ce tableau, les modifications apportées au *Code criminel* permettent aux services policiers d'utiliser des méthodes de surveillance intrusives sans qu'il leur soit nécessaire de démontrer que d'autres méthodes ont échoué ou ne sont susceptibles de réussir, de poursuivre la surveillance pendant quatre fois plus longtemps sans examen judiciaire, et d'attendre trois ans après que l'enquête est terminée avant d'aviser la personne qui a fait l'objet de la surveillance⁸⁸. Sans vouloir débattre ici du bien-fondé de ces dispositions, je mentionne que l'atténuation de la surveillance judiciaire dans les cas de surveillance électronique est une question qui a des incidences sur la conception d'un mécanisme d'examen adéquat des activités de la GRC en matière de sécurité nationale.

Le pouvoir d'arrestation préventive⁸⁹ est l'un des nouveaux pouvoirs que le *Code criminel* confère aux organismes d'application de la loi pour leur permettre de contrer la menace terroriste. Les conditions requises pour procéder à une arrestation préventive sont moins sévères que dans le cas des autres

arrestations. Une personne soupçonnée de terrorisme peut être arrêtée, même si elle n'a pas été accusée d'avoir commis une infraction, et le tribunal peut lui ordonner de respecter des conditions strictes. Bien que l'exigence d'obtenir le consentement du procureur général tempère, dans une certaine mesure, l'exercice de ce pouvoir, le pouvoir discrétionnaire des organismes d'application de la loi qui l'exercent est plus étendu, alors que l'examen judiciaire dont ils font l'objet l'est moins. Lorsqu'un mandat est délivré ou qu'une personne est détenue jusqu'à sa comparution devant un juge, le pouvoir d'arrestation préventive fait l'objet d'une surveillance judiciaire. Toutefois, lorsqu'une personne est détenue parce qu'un agent a des soupçons à son égard et qu'elle est libérée avant l'examen de la détention, rien ne prévoit l'examen judiciaire du caractère adéquat de la détention.

Le procureur général a l'obligation de présenter au Parlement des rapports annuels sur l'utilisation des pouvoirs d'audience d'investigation et d'arrestation préventive. Ces rapports ne peuvent toutefois divulguer aucune information confidentielle relative à la sécurité nationale⁹⁰. De plus, il n'est pas nécessaire de faire état dans les rapports du nombre d'arrestations sans mandat en vertu du paragraphe 83.3(4) du *Code criminel* lorsque la personne arrêtée a été libérée avant de comparaître devant un juge. Les rapports déposés contiennent très peu d'information. Par exemple, dans le résumé de l'utilisation des pouvoirs d'audience d'investigation et d'arrestation préventive dans le rapport pour 2003-2004, il est seulement indiqué qu'aucune demande n'a été présentée et qu'il n'y a aucune donnée à fournir⁹¹.

Nul ne remet en question le besoin légitime de confidentialité en matière de sécurité nationale. Toutefois, l'absence de détails dans ces rapports contribue peu à rassurer le public à l'égard de l'utilisation des pouvoirs en question et à l'abus qu'on pourrait en faire⁹². Un organisme d'examen indépendant pourrait examiner en détail l'utilisation du pouvoir d'arrestation préventive. Dans leurs représentations orales devant la Commission, la Fédération canado-arabe et le Canadian Council on American–Islamic Relations ont insisté sur ce point : un organisme d'examen indépendant aidera à faire en sorte que ces pouvoirs extraordinaires soient utilisés de façon adéquate et en conformité avec les valeurs protégées par la Charte, et il accroîtra ainsi la confiance de tous les Canadiens envers la GRC⁹³.

Finalement, en ce qui concerne l'atténuation de la surveillance judiciaire des enquêtes sur les infractions de terrorisme, j'aimerais formuler un dernier commentaire sur la possibilité que les mandats de perquisition soient mis sous scellés conformément à l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Le fait de mettre un mandat sous scellés empêche tout examen public à ce stade de l'enquête et

suscite encore davantage le besoin d'un examen efficace dans un contexte où il se peut de bon nombre d'enquêtes ne donnent jamais lieu à des poursuites⁹⁴.

8.1.2

Le Centre de la sécurité des télécommunications

De nombreux organismes interviennent dans les enquêtes relatives à la sécurité nationale. L'atténuation ou l'absence de surveillance judiciaire en ce qui concerne l'interception des communications privées ne se limitent pas aux actions des responsables de l'application de la loi. Conformément à la *Loi sur la défense nationale*, le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) peut, si le ministre l'y autorise, intercepter les communications privées des Canadiens et des personnes au Canada en vue d'intercepter des communications venant de l'étranger⁹⁵. Par conséquent, lorsque la GRC reçoit de l'information du CST, il se peut qu'elle obtienne de l'information qui n'a pas été recueillie en vertu d'une autorisation judiciaire.

Les tribunaux canadiens n'ont pas la compétence de délivrer des mandats à l'égard de personnes à l'extérieur du Canada⁹⁶. En ce qui concerne l'interception des communications privées de citoyens canadiens ou de résidents permanents, la *Loi sur la défense nationale* substitue l'autorisation exécutive à l'autorisation judiciaire pour autant que l'interception vise une entité étrangère et que des mesures soient prises pour protéger la vie privée des Canadiens⁹⁷. Le CST n'est pas assujéti aux exigences du *Code criminel* concernant les autorisations de surveillance électronique car il agit conformément à des autorisations ministérielles⁹⁸. Sous réserve de conditions strictes, l'information obtenue par le CST peut être partagée avec d'autres services d'application de la loi ou de sécurité au Canada ou à l'étranger⁹⁹.

Conformément à la *Loi sur la défense nationale*, le ministre de la Défense nationale peut délivrer une autorisation ministérielle s'il est convaincu que les conditions suivantes sont réunies :

- a) l'interception vise des entités étrangères situées à l'extérieur du Canada;
- b) les renseignements à obtenir ne peuvent raisonnablement être obtenus d'une autre manière;
- c) la valeur des renseignements étrangers que l'on espère obtenir grâce à l'interception justifie l'interception envisagée;
- d) il existe des mesures satisfaisantes pour protéger la vie privée des Canadiens et pour faire en sorte que les communications privées ne seront utilisées ou conservées que si elles sont essentielles aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité¹⁰⁰.

Le commissaire du CST examine attentivement la légalité de l'interception des communications par le CST conformément aux autorisations ministérielles, veillant à ce que les interceptions respectent les modalités des autorisations. Le commissaire n'examine toutefois pas la décision du ministre d'autoriser une interception. Ainsi, l'autorisation ne fait l'objet d'aucun examen visant à déterminer si les conditions énoncées dans le paragraphe 273.65(2) de la *Loi sur la défense nationale* ou dans la Charte sont respectées¹⁰¹.

8.2

LES POURSUITES

Au Canada, le principe de l'indépendance judiciaire dans le contexte d'un procès contradictoire protège les droits de l'accusé lors d'une instance criminelle. Les poursuites pour infractions de terrorisme en vertu du *Code criminel* ont cependant été rares, et il en sera vraisemblablement ainsi à l'avenir. Jusqu'ici, des accusations aux termes des dispositions du *Code criminel* concernant le terrorisme n'ont été portées que dans deux affaires. Lors de poursuites criminelles pour des infractions en matière de sécurité nationale, tant le *Code criminel* que la *Loi sur la preuve au Canada* prévoient des procédures qui pourraient impliquer des audiences à huis clos. Le *Code criminel* autorise la présentation de preuves secrètes et la tenue d'audiences à huis clos en ce qui concerne l'inscription des entités terroristes, ainsi que l'utilisation de preuve obtenue à titre confidentiel de sources étrangères¹⁰². De plus, aux termes de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*, il se peut qu'il faille tenir des audiences secrètes et entendre de la preuve secrète¹⁰³. Ces dispositions, dans leur ensemble, imposent le secret dans certains cas et elles peuvent par conséquent empêcher l'accusé de savoir exactement quelle preuve il doit présenter et constituer une entrave à la publicité des débats judiciaires¹⁰⁴. Il se peut donc que la surveillance judiciaire soit moins complète et efficace qu'elle le serait normalement. Autre considération importante : l'examen du public et la responsabilité sont atténués.

L'utilisation peu courante des poursuites criminelles contraste avec l'utilisation plus répandue de la détention administrative conformément à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*¹⁰⁵. À l'heure actuelle, des certificats de sécurité ont été délivrés, conformément à la loi, à l'égard de cinq hommes dont trois sont en détention. Les garanties procédurales applicables dans le contexte de l'immigration sont inférieures à celles que les défendeurs peuvent invoquer dans une instance criminelle. Les normes qui ont pour objet d'assurer la fiabilité de la preuve dans les procès criminels ne s'appliquent pas¹⁰⁶. Lorsqu'un certificat visé à l'article 38 est délivré conformément à la *Loi sur la preuve au Canada* dans une instance criminelle, l'information visée par le

certificat ne peut être ni divulguée ni introduite en preuve. L'article 38.14 de la *Loi sur la preuve au Canada* prescrit néanmoins que le juge qui préside un procès criminel peut rendre les ordonnances qui sont nécessaires pour protéger le droit de l'accusé à un procès équitable et notamment surseoir aux instances criminelles, pour autant que l'ordonnance soit conforme à l'article 38 de la Loi. Bien que l'article 78 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* prévoient la tenue d'audiences à huis clos et *ex parte*, l'article 78 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* permet à un juge de la Cour fédérale de se fonder sur une information qui ne sera peut-être jamais divulguée au détenu, même sous forme de résumé, lorsqu'il examine le caractère raisonnable de la décision du ministre d'expulser une personne. De plus, comme je le mentionne ci-dessus, les juges de la Cour fédérale qui président une audience tenue en vertu de l'article 78 ne peuvent examiner les certificats de sécurité au fond¹⁰⁷, et leurs décisions sur le caractère raisonnable du certificat ne sont pas susceptibles d'appel¹⁰⁸.

9.

CONCLUSION

Un certain nombre d'activités courantes relatives à la sécurité nationale ne feront probablement pas l'objet d'un examen judiciaire externe en l'absence de poursuites criminelles. Il est également vraisemblable que les personnes directement visées ne sauront jamais que bon nombre de ces actions ont été prises, y compris les décisions visant à :

- choisir les cibles d'enquête;
- choisir les associés des personnes-cibles, prolonger des enquêtes ou en lancer de nouvelles;
- entreprendre la surveillance physique de personnes;
- interviewer des personnes;
- préparer les questions à poser à des personnes;
- recruter des sources humaines et s'en servir pour obtenir de l'information;
- inscrire l'information dans les bases de données de la sécurité nationale;
- recevoir de l'information d'autres institutions canadiennes (services de police fédéral ou provinciaux, organismes du renseignement de sécurité ou autres organismes ou ministères, tels que l'ASFC ou Transports Canada) et leur transmettre de l'information;
- recevoir de l'information d'institutions étrangères et leur transmettre de l'information;
- agir selon l'information fournie par d'autres organismes;

- envoyer des cas à un autre organisme (pour l'institution d'une instance en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* plutôt qu'une instance criminelle, par exemple);
- arrêter et libérer des personnes conformément aux dispositions du *Code criminel* sur les détentions préventives.

En fait, bon nombre de décisions opérationnelles discrétionnaires ne seront pas soumises à un examen judiciaire, surtout quand il n'y a pas de poursuite. Quoique d'autres aspects des activités de la GRC en matière de sécurité nationale, tels que la délivrance de mandats de perquisition, demeurent assujettis à une surveillance judiciaire, cette surveillance est parfois atténuée en matière d'enquêtes ayant des liens avec le terrorisme et lorsque des informations ne sont plus assujetties à certaines dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

En adoptant des mesures pour protéger les intérêts du Canada en matière de sécurité nationale, il ne faut jamais oublier l'importance de protéger les droits et libertés individuels au Canada. À cet égard, les observations de la commission McDonald sont toujours de circonstance : « [l]e Canada doit respecter à la fois les exigences de la sécurité et celles de la démocratie : n'oublions pas que l'objectif fondamental de la première est de protéger la seconde¹⁰⁹. »

NOTES

- ¹ Canada, Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *La liberté et la sécurité devant la loi*, deuxième rapport, vol. 1 (Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981), p. 43 (président : D.C. McDonald) [rapport McDonald].
- ² *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, aux par. 3 et 4.
- ³ Pour des observations de nature générale, voir Victor Ramraj, Michael Horet et Kent Roach, éd., « *Global Anti-Terrorism Law and Policy* » (Cambridge : Cambridge University Press, 2005).
- ⁴ *Résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies*, RESCS NU, 56^e Ass., 4385^e réunion, Doc. NU S/RES/1373 (2001), Conseil de sécurité des NU, accessible à <http://un.org/french/docs/sc/2001/res.1373.f.pdf> (consulté le 1^{er} février 2006).
- ⁵ On trouvera un aperçu des préoccupations et des opinions sur ces questions en consultant les essais que Ronald J. Daniels, Patrick Macklem et Kent Roach, éd., ont réunis dans « *The Security of Freedom : Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill* » (Toronto, University of Toronto Press, 2001) [Daniels et al.]; David Daubney et autres, « *Terrorisme, droit et démocratie : comment le Canada a-t-il changé après le 11 septembre?* ». Travaux présentés lors d'une conférence organisée par l'Institut canadien d'administration de la justice et tenue à Montréal (Québec), les 25 et 26 mars 2002 (Montréal, Institut canadien d'administration de la justice, 2002); et, dans le contexte américain, David Cole et James X. Dempsey, « *Terrorism and the Constitution : Sacrificing Civil Liberties in the Name of National Security* », 2^e éd. (New York, The New Press, 2002).

- ⁶ La *Loi sur la protection de l'information*, L.R.C. 1985, ch. O-5 (mod. par la *Loi antiterroriste*, L.C. 2001, ch. 41). Cette loi, dont il est plus amplement question dans le chapitre III, protège l'information confidentielle du gouvernement. Les sources confidentielles peuvent également faire l'objet du privilège des informateurs de police. Voir l'arrêt *R. c. Leipert*, [1997] 1 R.C.S. 281, aux par. 9–14. Voir également l'arrêt *Canada (Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada) c. Canada (Procureur général)* (2005), 336 N.R. 101 (C.A.F.).
- ⁷ L.R.C. 1985, ch. C-46, art. 83.06 et 83.28 (mod. par la *Loi antiterroriste*, L.C. 2001, ch. 41).
- ⁸ L.C. 2001, ch. 27, art. 78.
- ⁹ L.C. 2001, ch. 41, art. 113.
- ¹⁰ L.R.C. 1985, ch. C-5, art. 38 (mod. par la *Loi antiterroriste*, L.C. 2001, ch. 41).
- ¹¹ Dans des mémoires présentés à des comités parlementaires, plusieurs groupes ont fait ressortir les problèmes inhérents à l'utilisation de preuves secrètes. Voir, par exemple, le témoignage de George D. Hunter, vice président de la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada, devant le Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, 38^e législature, 1^{re} session, 17 octobre 2005, p. 16:24; Association du Barreau canadien, mémoire à propos de l'examen triennal de la *Loi antiterroriste* présenté au Sous-comité de la sécurité publique et nationale du Comité permanent de la justice, des droits de la personne, de la sécurité publique et de la protection civile de la Chambre des communes, 38^e législature, 1^{re} session, (Sous-comité de la sécurité publique et nationale des Communes), et au Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, 2005, p. 31 [Association du Barreau canadien, mémoire au Parlement]; B'nai Brith Canada, « examen de la *Loi antiterroriste* canadienne. Présentation au Sous-comité de la sécurité publique et nationale du Comité permanent de la justice, des droits de la personne, de la sécurité publique et de la protection civile de la Chambre des communes et au Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste* », 2005, p. 15 et 16; témoignage de Kathy Vandergrift, directrice des politiques, Vision mondiale Canada, devant le Sous-comité de la sécurité publique et nationale, 20 septembre 2005, p. 9 et 10; Fédération canado-arabe, Canadian Council on American–Islamic Relations et Canadian Muslim Lawyers Association, « *Joint Statement of Principles & Recommendations for Real Security* », mémoires au Sous-comité de la sécurité publique et nationale, 2005 [Déclaration commune de principes].
- ¹² Voir l'arrêt *R. c. Ottawa Citizen Group Inc.* (2005), 255 D.L.R. (4th) 149 (C.A. Ont.), aux par. 55 et 64. Voir également British Columbia Civil Liberties Association, « *National Security : Curbing the Excess to Protect Freedom and Democracy : A Brief Prepared for the House of Commons Subcommittee on Public Safety and National Security and the Senate Special Committee on the Anti-Terrorism Act* », 2005, p. 43 [B.C. Civil Liberties Association, mémoire au Parlement]; témoignage de Faisal Joseph, conseiller juridique, Congrès islamique canadien, devant le Sous-comité de la sécurité publique et nationale des Communes, 20 septembre 2005, p. 15 (toutes les citations des témoignages renvoient à leur version en anglais), Association canadienne des libertés civiles, « Mémoire présenté au Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste* », 2005, p. 12 [Association canadienne des libertés civiles - mémoire au comité du Sénat].
- ¹³ L.R.C. 1985, ch. C-5, art. 38.
- ¹⁴ Tel que défini dans la *Loi sur la protection de l'information*, par. 2(1).
- ¹⁵ *Loi sur la preuve au Canada*, art. 38.13.
- ¹⁶ *Ibid.*, art. 38.131 et 38.14.
- ¹⁷ Lorne Sossin, « The Intersection of Administrative Law with the Anti-Terrorism Bill », dans Daniels et autres, p. 425 et 426 (voir note 5).
- ¹⁸ Association du Barreau canadien, mémoire au Parlement, p. 22–25 (voir note 11); Amnistie Internationale, « *Security Through Human Rights: Amnesty International Canada's Submission to the Special Senate Committee on the Anti-Terrorism Act and House of Commons*

- Sub-Committee on Public Safety and National Security as Part of the Review of Canada's Anti-Terrorism Act* », 2005, p. 8-10 [Amnistie Internationale, mémoire au Parlement]; B.C. Civil Liberties Association, mémoire au Parlement, p. 54-57 (voir note 11); Jennifer Stoddart, « Position sur la *Loi antiterroriste*; présentation du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada au Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste* », 9 mai 2005, accessible à www.privcom.gc.ca/media/nr-c/2005/ata_050509_f.asp (consulté le 24 juillet 2006) [Position du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada]; témoignage de John Reid, commissaire à l'information du Canada, devant le Comité sénatorial spécial, 30 mai 2005, p. 12:7; Ann Cavoukian, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario, « *Submission to the House of Commons Subcommittee on Public Safety and National Security regarding the Anti-Terrorism Act Review* », 2005, p. 4, endossé par David Loukidelis, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée pour la Colombie-Britannique, dans son mémoire présenté au Sous-comité des Communes, 2005, p. 3 [Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario et de la C.-B. – mémoires au Sous-comité des Communes]; Canadian Muslim Lawyers Association, mémoire présenté au Sous-comité de la sécurité publique et nationale des Communes, 2005, p. 15; Association canadienne des libertés civiles, mémoires au Sénat, p. 14 (voir note 12); Iris Almeida et Marc Porret, « *La démocratie canadienne à la croisée des chemins : cohérence et obligation de rendre des comptes en matière de politiques antiterroristes* » (Montréal, Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, 2004), p. 43 et 44; Jeremy Patrick–Justice, « *Section 38 and the Open Courts Principle* » (2005) 54 U.N.B.L.J. 218; Kent Roach, « Ten Ways to Improve Canadian Anti-Terrorism Law » (2005) 51 *Crim. L.Q.* 102.
- ¹⁹ Stanley Cohen, « State Secrecy and Democratic Accountability » (2005) 51 *Crim. L.Q.* 27, p. 33.
- ²⁰ *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403.
- ²¹ *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, ch. A-1, art. 13, 15, 16 et 19.
- ²² *Code criminel*, art. 83.28.
- ²³ *Demande fondée sur l'article 83.28 du Code criminel (Re)*, [2004] 2 R.C.S. 248.
- ²⁴ *Demande fondée sur l'article 83.28 du Code criminel (Re)*, 2003 BCSC 1172, conf. [2004] 2 R.C.S. 248.
- ²⁵ Voir la discussion au chapitre III; *Code criminel*, art. 83.3.
- ²⁶ L.C. 2001, ch. 41.
- ²⁷ Kent Roach, « Did September 11 Change Everything? Struggling to Preserve Canadian Values in the Face of Terrorism » (2002) 47 *McGill L.J.* 893, p. 925 et 926. Voir aussi Kent Roach, « *September 11: Consequences for Canada* » (Montréal, McGill–Queen's University Press, 2003), ch. 4.
- ²⁸ Stanley Cohen, « *Law in a Fearful Society : How Much Security?* » (2005), 54 U.N.B.L.J. 143, p. 151 et 153.
- ²⁹ Voir à ce sujet le mémoire écrit que l'Association canadienne des libertés civiles a présenté dans le cadre de l'examen de la politique de la Commission Arar, février 2005, p. 1 [Mémoire, Association canadienne des libertés civiles].
- ³⁰ *États-Unis c. Burns*, [2001] 1 R.C.S. 283.
- ³¹ *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3.
- ³² *Demande fondée sur l'article 83.28 du Code criminel (Re)*, [2004] 2 R.C.S. 248.
- ³³ La B.C. Civil Liberties Association indique dans son mémoire au Parlement qu'elle partage cette préoccupation, p. 84 (voir note 11). Cette association recommande qu'il soit interdit à un tribunal ou à un organisme d'utiliser de quelque façon que ce soit de l'information obtenue sous la torture. Dans le mémoire qu'elle a remis dans le cadre de l'examen de la politique (mars 2005, p. 21 et 22) et dans ses représentations orales devant moi, cette association a réitéré ses préoccupations. Témoignage de Jason Gratl, transcription des audiences publiques,

examen de la politique, Commission Arar, 18 novembre 2005, p. 609 et 610. Voir également Association du Barreau canadien, mémoire au Parlement, p. 17 (voir note 11), dans lequel l'ABC se préoccupe également de la possibilité que de l'information puisse être obtenue sous la torture et de la fiabilité de l'information obtenue de sources étrangères. Voir également l'arrêt *A (FC) v. Secretary of State*, [2005] UKHL 71, confirmant le principe selon lequel la preuve obtenue sous la torture ne devrait pas être utilisée.

- ³⁴ Philip B. Heymann, « *Civil Liberties and Human Rights in the Aftermath of September 11* » (2002) 25 Harv. J.L. & Pub. Pol'y 441, p. 453 et 454; « *Submissions to Factual Inquiry and Policy Review on Behalf of The Redress Trust, the Association for the Prevention of Torture and the World Organisation Against Torture* », par. 68–80, 97 et 98; témoignage de Carla Ferstman pour le Redress Trust, le World Association For the Prevention of Torture et l'Organisation mondiale contre la torture, transcription des audiences publiques, examen de la politique, Commission Arar (15 nov. 2005), p. 79 et 80; témoignage de Hilary Homes pour Amnistie Internationale, transcription des audiences publiques, examen de la politique, Commission Arar (16 nov. 2005), p. 192, 193 et 198–201; témoignage de Riad Saloojee pour la Fédération canado-arabe et le Canadian Council on American–Islamic Relations, transcription des audiences publiques, examen de la politique, Commission Arar (17 nov. 2005), p. 222 et 223.
- ³⁵ Rapport McDonald, p. 513.
- ³⁶ *R. c. Dymont*, [1988] 2 R.C.S. 417, à la p. 428, le juge La Forest (motifs concordants). Voir aussi Daniel J. Solove, « *Privacy and Power: Computer Databases and Metaphors for Information Privacy* » (2002-2001) 53 Stanford L. Rev. 1393, p. 1413 et 1436.
- ³⁷ 19 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171, R. T. Can. 1976 n° 47, art. 17, Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, accessible à <http://www.ohchr.org/french/law/ccpr.htm> (consulté le 2 août 2006).
- ³⁸ *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, ch. P-21, art. 12.
- ³⁹ *Ibid.*, art. 19, 21, 22 et 23.
- ⁴⁰ [2002] 4 R.C.S. 3.
- ⁴¹ *Décret n° 13 sur les fichiers de renseignements personnels inconsultables (GRC)*, DORS 90-149.
- ⁴² *Décret n° 14 sur les fichiers de renseignements personnels inconsultables (SCRS)*, DORS 92-688.
- ⁴³ *Décret n° 23 sur les fichiers de renseignements personnels inconsultables (GRC)*, DORS 93-272.
- ⁴⁴ Témoignage de Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée du Canada, transcription des audiences publiques, examen de la politique, Commission Arar (16 novembre 2005), p. 113 et 114 [témoignage du commissaire à la protection de la vie privée du Canada devant la Commission]; témoignage de Warren Allmand pour la Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles, transcription des audiences publiques, examen de la politique, Commission Arar (17 novembre 2005), p. 447. Voir également la position du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (voir note 18). Tamra L. Thomson, directrice, Comité de la législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien, a recommandé au Parlement de révoquer ces exceptions ou de mettre en place des garanties particulières pour protéger la vie privée des personnes : témoignage de Tamra L. Thomson devant le Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, 2 mai 2005, p. 9:28 et 9:29.
- ⁴⁵ Voir « *Policy Review of the Commission of Inquiry in Relation to Maber Arar* » (mémoire de l'Association du Barreau canadien, Commission Arar, examen de la politique), novembre 2005, p. 5 [Mémoire de l'Association du Barreau canadien à la Commission].
- ⁴⁶ *R. c. Dymont*, [1988] 2 R.C.S. 417, aux p. 429 et 430, le juge La Forest.
- ⁴⁷ Dans le mémoire qu'elle a remis à la Commission d'enquête, l'Association du Barreau canadien a souligné ce point, p. 8 et 9 (voir note 45).

- ⁴⁸ Dans « *The War on Terror : Constitutional Governance in a State of Permanent Warfare?* » (2003) 41 Osgoode Hall L.J. 267, p. 281–285, W. Wesley Pue porte un regard critique sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire en vertu de la *Loi antiterroriste*
- ⁴⁹ Dans « *Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 19 of the Convention : Conclusions and Recommendations of the Committee against Torture, Canada* », UN CATOR, 34^e assem., UN Doc. CAT/C/CO/34/CAN (2005), par. 4(e), le Comité contre la torture des Nations Unies s'inquiète du fait que le Canada utilise les lois en matière d'immigration plutôt que le *Code criminel* lorsque des personnes sont soupçonnées de terrorisme. Le Canada présente régulièrement des rapports au Comité contre la torture, conformément à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 10 décembre 1984, 1465 R. T. N.U. 585, accessible à <http://www.ohchr.org/english/law/cat.htm> (consulté le 4 août 2006). À cet égard, voir également le témoignage de Jean-Paul Laborde, chef, Service de prévention du terrorisme, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, devant le Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, 20 juin 2005 p. 14:16 et 14:17. M. Laborde a témoigné que la première obligation d'un État en vertu l'art. 2 de la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies est de traduire en justice les personnes soupçonnées de mener des activités terroristes ou de les extraditer. Les personnes ne devraient être refoulées que lorsqu'il n'y a pas suffisamment de preuve pour les traduire en justice.
- ⁵⁰ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, art. 78; Audrey Macklin, « *Borderline Security* » dans Daniels et autres (voir note 5). Les efforts que le gouvernement fédéral a déployés pour expulser plusieurs hommes détenus en vertu d'un certificat de sécurité délivré conformément à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, malgré le fait que des examens des risques avant renvoi avaient démontré que ces personnes étaient hautement susceptibles d'être torturées si elles étaient renvoyées dans leur pays d'origine, ont soulevé une importante controverse. Voir, par exemple, le mémoire d'Amnistie Internationale au Parlement p. 17 (voir note 18); Congrès juif canadien « Mémoire au Sous-comité de sécurité publique et nationale du Comité permanent de la justice, des droits de la personne, de la sécurité publique et de la protection civile de la Chambre des communes sur son examen de la *Loi antiterroriste* et autres questions de sécurité » 2005, p. 6; Conseil canadien pour les réfugiés, « Mémoire adressé au Sous-comité de la sécurité publique et nationale du Comité permanent de la justice, des droits de la personnes, de la sécurité publique et de la protection civile : L'examen de la *Loi antiterroriste* », 2005, p. 7 et 8.
- ⁵¹ *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143.
- ⁵² On peut certes soutenir que le principe de l'« indépendance de la police » fait que l'exercice d'un tel pouvoir discrétionnaire est libre de toute intervention de nature politique, du moins en ce qui a trait à son application particulière. À cet égard, voir au chapitre IX les observations sur l'indépendance de la police.
- ⁵³ *Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada (Ministre de la Justice)*, [2000] 2 R.C.S. 1120.
- ⁵⁴ Voir, par exemple, Demande de qualité pour agir du Conseil des Canadiens et de l'Institut Polaris, Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar (Commission Arar), p. 6; Demande de qualité pour agir du Congrès du travail du Canada, Commission Arar, p. 3 et 4; Demande de qualité pour agir de la Muslim Community of Ottawa–Gatineau, Commission Arar, p. 10 et 11; Demande de qualité pour agir du Canadian Council on American–Islamic Relations, Commission Arar, p. 7; Demande de qualité pour agir de la Fédération canado-arabe, Commission Arar, p. 3; Demande de qualité pour agir du Muslim Canadian Congress, Commission Arar, p. 4.

- ⁵⁵ Sujit Choudhry et Kent Roach, « *Statutory Discretion, Constitutional Remedies, and Democratic Accountability* » (2003) 41 Osgoode Hall L.J., 1, par. 2 (QL) [Choudhry et Roach]. Voir aussi l'arrêt *R. c. Brown* (2003), 64 O.R. (3d) 161 (C.A.), aux par. 9 et 42–46, 173 C.C.C. (3d) 23; rapport de la Commission sur le racisme systémique dans le système de justice pénale en Ontario (Toronto, Imprimeur de la reine pour l'Ontario, 1995) (coprésidents : M. Gittens et D. Cole), p. 358.
- ⁵⁶ Voir Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada, mémoire au Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, 17 octobre 2005, p. 6 et 7.
- ⁵⁷ Association du Barreau canadien, mémoire au Parlement, p. 4 (voir note 11).
- ⁵⁸ Choudhry et Roach, par. 58 (voir note 55); Reem Bahdi, « *No Exit: Racial Profiling and Canada's War Against Terrorism* » (2003) 40 Osgoode Hall L.J. 293, par. 6 (QL); Lesley A. Jacobs, « *Securer Freedom for Whom: Risk Profiling and the New Anti-Terrorism Act* », *Book Review* (2003) 36 U.B.C.L. Rev., p. 375. Des groupes musulmans ont déclaré partager la même inquiétude. Ces groupes voudraient que le gouvernement fournisse des données quantifiables sur l'ethnicité, la religion et la citoyenneté des personnes interviewées par des organismes gouvernementaux intervenant en matière de sécurité nationale, ou ayant fait l'objet d'enquêtes par ces organismes : Déclaration commune de principes (voir note 11); témoignage de Ziyaad Mia, ancien directeur, Canadian Muslim Lawyers Association, devant le Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, 2 mai 2005 p. 9:36.
- ⁵⁹ *Code criminel*, al. 83.01(1)b).
- ⁶⁰ Voir, par exemple, Kent Roach, *The New Terrorism Offences and the Criminal Law* dans Daniels et autres, p. 156 (voir note 5); mémoires à la Commission, Association canadienne des libertés civiles, p. 3 (voir note 36); Amnistie Internationale, mémoire au Parlement, p. 16 (voir note 18); Comité pour la surveillance internationale des libertés civiles, mémoire présenté à la Chambre de communes, Sous-comité de la sécurité publique et nationale du Comité permanent de la Justice, des droits de la personne, de la sécurité publique et de la protection civile dans le cadre de l'examen de la *Loi antiterroriste*, 2005, p. 7; Association canadienne des professeures et professeurs d'université, mémoire présenté au Sous-comité de la sécurité publique et nationale concernant l'examen de la *Loi antiterroriste*, 2005, p. 23; déclaration d'Ed Cashman, vice-président exécutif régional de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, au Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, 26 septembre 2005, p. 1; déclaration commune de principes (voir note 11).
- ⁶¹ Stanley Cohen, « *Law in a Fearful Society: How Much Security?* », (2005), 54 U.N.B.L.J. 143, p. 158.
- ⁶² À cet égard, voir, par exemple, B.C. Civil Liberties Association, mémoires au Parlement, p. 43–46 (voir note 11), et tout particulièrement la critique par l'Association des actions de la GRC relativement à Younus Kathrada.
- ⁶³ Rapport McDonald, p. 467–538.
- ⁶⁴ *Ibid.*, p. 46. Voir aussi p. 47 et 467.
- ⁶⁵ Voir, par exemple, David Schneiderman et Brenda Cossman, *Political Association and the Anti-Terrorism Bill* dans Daniels et autres, p. 173–194 (voir note 5).
- ⁶⁶ *Code criminel*, art. 83.18–83.23.
- ⁶⁷ Association du Barreau canadien, mémoire au Parlement, p. 33 (voir note 11); Vision mondiale Canada, *L'action humanitaire et la législation antiterroriste*, mémoire présenté au Sous-Comité de la sécurité publique et nationale du Comité de la justice, des droits de la personne, de la sécurité publique et de la protection civile de la Chambre des communes », 2005; Imagine Canada, présentation au Comité sénatorial spécial du Sénat sur la *Loi antiterroriste*, 2005, p. 3–8.
- ⁶⁸ Voir, par exemple, le témoignage d'Omar Alghabra, président national, Fédération canado-arabe, devant le Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, 13 juin 2005, p. 13:34, selon

lequel on aurait remarqué parmi les musulmans au Canada un refroidissement de la participation civique et religieuse; témoignage de Thomas Hegghammer, analyste principal, Centre norvégien de recherche sur la défense, devant le Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, 14 mars 2005, p. 4:20, selon lequel bon nombre d'imams en Norvège et en Grande-Bretagne ne discutent pas, même de façon modérée, de questions politiques dans les mosquées, car ils craignent d'attirer l'attention des services de sécurité. Voir également la décision de la Cour suprême des É.-U. dans *United States v. United States District Court*, 407 U.S. 297 (1972), p. 314.

⁶⁹ Mémoires à la Commission, Association canadienne des libertés civiles, p. 5 (voir note 29).

⁷⁰ Témoignage devant la Commission du commissaire à la protection de la vie privée, p. 112 et 113 (voir note 44). Voir également la position du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (voir note 18), dans laquelle le commissaire à la protection de la vie privée se demande si ce changement est nécessaire ou désirable.

⁷¹ Certains groupes ont demandé que l'on mette davantage l'accent sur les poursuites dans le contexte de la sécurité nationale. Voir, par exemple, le témoignage de David Morris, ancien membre du Conseil d'administration de l'Association des juristes canadiens pour le respect des droits de la personne dans le monde, devant le Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, 2 mai 2005, p. 9:30 et 9:40, dans lequel il fait valoir que lorsque le gouvernement et les services de sécurité prennent, dans le contexte de la sécurité nationale, des mesures autres que des poursuites criminelles, ils devraient avoir l'obligation de démontrer la nécessité et l'efficacité des mesures prises.

⁷² Association du Barreau canadien, mémoire au Parlement, p. 24 (voir note 11).

⁷³ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, art. 78 suiv.

⁷⁴ Dans la présentation du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (voir note 18), le commissaire critique cette modification et fait valoir que l'exigence de la nécessité pour l'enquête devrait être réintroduite.

⁷⁵ En ce qui a trait à l'interception des communications privées, les infractions de crime organisé sont traitées de la même façon dans le *Code criminel* que les infractions de terrorisme.

⁷⁶ *Code criminel*, par. 185(1.1) et 186 (1.1).

⁷⁷ *Ibid.*, par. 185(1) et 186(1).

⁷⁸ *Ibid.*, al. 186.1c).

⁷⁹ *Ibid.*, al. 186(4e).

⁸⁰ *Ibid.*, al. 186.1c).

⁸¹ *Ibid.*, par. 186(7).

⁸² *Ibid.*, par. 196(1).

⁸³ *Ibid.*, par. 185(2).

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*, par. 196(5).

⁸⁶ *Ibid.*, par. 196(3). L'enquête en cours doit porter sur une infraction à l'égard de laquelle l'autorisation a été délivrée ou, si une autre enquête est ouverte, il doit s'agir d'une enquête sur une infraction visée à l'art. 183 du *Code criminel* instituée par suite de l'information obtenue lors de l'enquête sur l'infraction à l'égard de laquelle l'autorisation a été délivrée.

⁸⁷ *Ibid.*, par. 196(3).

⁸⁸ Dans son mémoire au Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, la commissaire à la protection de la vie privée du Canada indique que cette modification a de graves incidences sur le droit à la vie privée et fait valoir que les délais normaux devraient s'appliquer aux mandats de surveillance électronique délivrés lors d'enquêtes relatives à la sécurité nationale, position du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (voir note 18). De même, l'Association du Barreau canadien soutient que le fait de retarder la transmission d'avis d'écoute

électronique réduit l'obligation de rendre compte des responsables de l'application de la loi, mémoire au Parlement, p. 25 (voir note 11). Voir également commissaires à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario et de la C.-B., mémoires au Sous-comité de la Chambre, p. 3 (voir note 18). Par ailleurs, le fait que les périodes d'avis ne soient pas harmonisées peut nuire aux enquêtes policières. Bien que la transmission de l'avis d'écoute électronique puisse être retardé pendant trois ans, les périodes d'avis pour les mandats de perquisition et d'autres fouilles techniques sont plus courtes. La cible d'une enquête peut donc apprendre qu'une enquête est en cours, même si le tribunal a accordé un délai d'avis. Témoignage de Giuliano Zaccardelli, commissaire de la GRC, devant le Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, le 11 avril 2005, p. 7:29.

⁸⁹ *Code criminel*, art. 83.3. Seules les personnes soupçonnées d'être impliquées dans le terrorisme peuvent faire l'objet d'arrestation préventive.

⁹⁰ *Code criminel*, art. 83.31.

⁹¹ Procureur général du Canada, Rapport annuel concernant les audiences d'investigation et les engagements assortis de conditions, du 24 décembre 2003 au 23 décembre 2004, PARTIE III – STATISTIQUES, ministère de la Justice Canada, accessible à http://canada.justice.gc.ca/fr/anti_terr/annualreport_2003-2004.html#section3 (consulté le 3 août 2006).

⁹² Dans leur mémoire conjoint présenté dans le cadre de l'examen de la politique, la Fédération canado-arabe et le Canadian Council on American–Islamic Relations se sont dits préoccupés du fait que des membres des communautés musulmane et arabe du Canada aient rapporté que la GRC et le SCRS auraient de façon inappropriée menacé d'utiliser les pouvoirs d'arrestation préventive pour intimider des personnes lors d'interviews ou les contraindre à coopérer dans des enquêtes. Fédération canado-arabe et Canadian Council on American–Islamic Relations, Commission Arar, examen de la politique, 21 février 2005, p. 10 et 11. Cette préoccupation est fondée sur des données anecdotiques figurant dans une publication du Canadian Council on American–Islamic Relations présentée à la Commission, *Presumption of Guilt: A National Survey on Security Visitations of Canadian Muslims*, accessible à <http://www.caican.ca/downloads/POG-08062005.pdf> (consulté le 12 janvier 2006).

⁹³ Témoignage de Riad Saloojee pour la Fédération canado-arabe et le Canadian Council on American–Islamic Relations, transcription des audiences publiques, examen de la politique, Commission Arar, 17 nov. 2005, p. 220, 221, 231 et 232.

⁹⁴ Voir *Ottawa Citizen Group Inc. c. Canada (Procureur général)* (2004), 2004 CF 1052, notamment le post-scriptum du juge Lufty intitulé : « trop d'opacité??? », par. 34-45.

⁹⁵ L.R.C. 1985, ch. N-5 (mod. par la *Loi antiterroriste*).

⁹⁶ Le très honorable Antonio Lamer, commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, « Note pour une allocution devant le Comité sénatorial spécial sur l'examen triennal de la *Loi antiterroriste* », 2005, p. 3.

⁹⁷ Voir la position du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada au Sénat (voir note 18), dans laquelle il est recommandé qu'une autorisation judiciaire préalable soit exigée pour que le CST puisse intercepter des conversations privées auxquelles pourraient participer des personnes au Canada. Un mandat semblable à ceux que prescrit la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* pourrait être exigé.

⁹⁸ *Loi sur la défense nationale*, art. 273.69.

⁹⁹ Témoignage de Keith Coulter, chef, CST, devant le Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, 11 avril 2005 p. 7:43, 7:44 et 7:52; témoignage de John Ossowski, directeur général, Politiques et communications, CST, devant le Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, 11 avril 2005, p. 7:48.

- ¹⁰⁰ *Loi sur la défense nationale*, par. 273.65(2).
- ¹⁰¹ Le commissaire du CST n'aurait probablement pas accès aux documents confidentiels du Cabinet sur lesquels se fonde l'autorisation ministérielle. Témoignage du très honorable Antonio Lamer, commissaire, Centre de la sécurité des télécommunication, devant le Sous-comité de la sécurité publique et nationale, 15 juin 2005, p. 8.
- ¹⁰² *Code criminel*, al. 83.05(6)a) et art. 83.06.
- ¹⁰³ Voir al. 38.02(1)c), par. 38.11(1), 38.12(2), 38.13(5) et 38.13(8). Voir aussi *Ottawa Citizen Group c. Canada (Procureur général)* 2004 CF 1052, aux par. 34-45. Au par. 44, le juge Lufty estime que l'art. 38 est « l'antithèse » du principe de la publicité des débats judiciaires, « une pierre angulaire de notre démocratie ».
- ¹⁰⁴ Voir l'arrêt *Vancouver Sun (Re)*, [2004] 2 R.C.S. 332.
- ¹⁰⁵ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, art. 78 suiv.
- ¹⁰⁶ *Ibid.*, al. 78j).
- ¹⁰⁷ *Ibid.*, par. 80(1) et (2).
- ¹⁰⁸ *Ibid.*, par. 80(3). Pour une vue plus générale, voir Hamish Stewart, « *Is Indefinite Detention of Terrorist Suspects Really Constitutional?* » (2005) 54 U.N.B.L.J. 234.
- ¹⁰⁹ Rapport McDonald, p. 43.

IX

LES OBJECTIFS FONDAMENTAUX DE L'EXAMEN

1.

INTRODUCTION

Avant d'aborder l'évaluation du statu quo et mes recommandations précises sur un mécanisme d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, il convient d'établir quels sont les objectifs d'un tel mécanisme. L'objectif global est simple à énoncer : un mécanisme d'examen devrait permettre de garantir que la GRC rend des comptes à l'égard de ses activités relatives à la sécurité nationale. Dans un régime de gouvernement démocratique fondé sur la protection des droits et libertés individuels, chaque institution publique – en particulier chaque institution dotée de pouvoirs qui peuvent profondément affecter la vie des Canadiens, comme un service policier – doit être tenue de rendre des comptes à l'égard de ses activités.

Dans le travail policier en général, et à plus forte raison dans celui lié à la sécurité nationale, les policiers ont besoin d'importants pouvoirs d'intrusion. Ces pouvoirs doivent toutefois être assortis de limites. Par-dessus tout, ils doivent être exercés dans le respect des valeurs de notre société libre et démocratique – la liberté, la primauté du droit et les principes de la justice fondamentale et de l'égalité. Les policiers se voient confier des pouvoirs à la condition qu'ils les exercent dans les limites de ce contexte. Un des principes de base de notre régime est que les institutions publiques, y compris la police, doivent être tenues de rendre des comptes si elles dépassent les limites imposées à leurs pouvoirs.

La GRC doit rendre des comptes au Parlement par l'entremise du ministre responsable de la Gendarmerie au plan politique, ainsi qu'aux tribunaux, qui examinent la légalité de ses activités dans une variété de contextes. En dernier ressort, la GRC, le ministre et les tribunaux sont tous soumis à une reddition de comptes au public en général au nom duquel chacun d'eux exerce son action.

Cet objectif global de faire en sorte d'assurer la reddition de comptes peut être décomposé en trois objectifs plus précis :

- 1) garantir que les activités de la GRC respectent la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte), la loi et les critères de convenance qui sont acceptés dans la société canadienne;
- 2) favoriser la reddition de comptes de la GRC au gouvernement;
- 3) favoriser la reddition de comptes au public, de façon à garder, voire à accroître, sa confiance envers la GRC.

Ces trois objectifs sont subordonnés à un important impératif institutionnel ou fonctionnel : un mécanisme d'examen ne devrait pas fonctionner de sorte qu'il compromette la sécurité nationale, non plus que la conduite licite et convenable de la GRC et le fonctionnement du système de justice pénale. Au chapitre VIII, je souligne plusieurs caractéristiques des activités liées à la sécurité nationale qui appellent un examen renforcé. D'autres caractéristiques de la sécurité nationale, y compris certaines qui sont mentionnées au chapitre VIII, doivent aussi être prises en compte dans la conception d'un mécanisme d'examen, afin d'éviter de mettre en danger la sécurité nationale des Canadiens ou d'entraver indûment le fonctionnement du système de justice pénale. Par exemple, la nécessité de respecter et de protéger le secret de certaines informations est un élément essentiel des activités relatives à la sécurité nationale menées par la GRC et d'autres acteurs; un mécanisme d'examen ne doit pas révéler de l'information qui devrait demeurer secrète. Un mécanisme d'examen devrait aussi reconnaître le fait que les activités de sécurité nationale de la GRC sont hautement intégrées à celles d'autres services policiers et organismes fédéraux et provinciaux. L'intégration est un élément clé de la démarche du gouvernement en matière de sécurité nationale, et un mécanisme d'examen doit fonctionner efficacement dans le contexte de cette intégration.

Je reviens ci-après sur chaque objectif en détail. Auparavant, il importe toutefois de préciser ce que j'entends par un mécanisme d'examen.

2.

EXAMEN PAR OPPOSITION À SURVEILLANCE

Le mandat de la Commission me confie la tâche de formuler des recommandations sur « la création d'un mécanisme d'examen indépendant des activités de la Gendarmerie royale du Canada concernant la sécurité nationale »¹. Dans les écrits à ce sujet, on entend souvent par « examen » un type particulier de mécanisme de reddition de comptes. Les détails et caractéristiques peuvent varier, mais « mécanisme d'examen » signifie en général un mécanisme

supposant l'évaluation des activités d'une organisation par rapport à des critères tels la légalité ou la convenance, et la production d'un rapport de cette évaluation présentant des recommandations à l'intention des instances gouvernementales responsables. Les activités sont habituellement examinées *a posteriori*. Dans ce modèle, le mécanisme d'examen n'a pas la responsabilité de la mise en œuvre des recommandations. Il reste indépendant à la fois de la gestion de l'organisation visée et du gouvernement.

D'autres mécanismes de reddition de comptes participent plus directement à la gestion de l'organisation en cause. On parle alors parfois de mécanismes de « surveillance ». Encore une fois les caractéristiques peuvent varier, mais les mécanismes de surveillance supposent souvent la participation directe à la prise de décisions de l'organisation surveillée. La participation peut s'opérer par l'établissement de normes d'évaluation des activités de l'organisation, l'approbation préalable de ses opérations, la mise en œuvre et le contrôle de recommandations ou l'imposition de mesures disciplinaires. Les activités de l'organisation visée sont quelquefois évaluées pendant qu'elles se déroulent. De façon classique, les mécanismes de surveillance peuvent être considérés comme des liens directs dans la chaîne de commandement ou de responsabilité : ils examinent des activités de l'entité surveillée et en même temps ils en sont responsables. Par contre, les mécanismes d'examen doivent plutôt être considérés comme des facilitateurs de la reddition de comptes : ils garantissent que les entités auxquelles l'organisation en cause doit rendre des comptes ainsi que le public reçoivent une évaluation indépendante des activités de cette organisation.

Dans l'examen de la politique, je n'ai pas limité mes recherches et réflexions aux mécanismes d'examen définis ci-dessus. J'ai examiné une vaste gamme de mécanismes de reddition de comptes. De fait, il est évident d'après mon examen que très peu de mécanismes de reddition de comptes, au Canada ou à l'étranger, peuvent être aisément classés comme étant entièrement du type « examen » ou du type « surveillance »; la plupart comportent un mélange des caractéristiques susmentionnées². Cependant, ces termes sont utiles pour déterminer la démarche générale qui convient le mieux aux activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Il y a deux options :

- un mécanisme qui renforce la structure de reddition de comptes déjà en place en examinant les activités terminées (examen); ou
- un mécanisme qui devient lui-même dans une certaine mesure responsable de la régie des activités de la GRC, ce qui suppose un changement dans la structure de reddition de comptes (surveillance).

Je suis convaincu que le mécanisme de responsabilité le plus indiqué pour les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale est le modèle de l'examen. Un mécanisme de surveillance pourrait entraîner de la confusion quant à l'obligation de la GRC de rendre des comptes au gouvernement et à la responsabilité du gouvernement à l'égard de la GRC, ou les minimiser. L'organisme responsable pourrait aussi perdre un peu de son indépendance face à la GRC et participer à des décisions devant faire l'objet d'un examen indépendant après le fait. J'en arrive à cette conclusion surtout à cause du fait qu'un mécanisme de surveillance ne respecterait pas la doctrine de l'indépendance de la police.

2.1

L'INDÉPENDANCE DE LA POLICE ET L'OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES

La doctrine de l'indépendance de la police donne aux policiers un haut degré d'indépendance par rapport au gouvernement, et toute discussion de l'obligation de rendre des comptes de la GRC et de la responsabilité du gouvernement doit en tenir compte.

Les limites de cette doctrine continuent d'évoluer, mais son sens profond est clair : le gouvernement ne doit pas diriger les enquêtes de la police et les décisions en matière d'application de la loi au sens d'ordonner à la police d'enquêter sur une personne donnée, de l'arrêter ou de porter des accusations contre elle, ou d'éviter de le faire. La justification de la doctrine se trouve dans la nécessité de respecter la primauté du droit. Si le gouvernement pouvait ordonner à la police de faire enquête ou de ne pas faire enquête sur des personnes données, le Canada pourrait prendre la voie des États policiers où le gouvernement peut utiliser la police pour nuire à ses ennemis et protéger ses amis, plutôt que celle des sociétés libres et démocratiques qui respectent la primauté du droit.

L'origine moderne de la doctrine de l'indépendance de la police se trouve dans une affaire de common law britannique de 1968, *Ex Parte Blackburn*, où lord Denning a affirmé ceci :

[TRADUCTION]

Je n'ai toutefois aucune hésitation à conclure que, comme tous les policiers du pays, il [le commissaire de police de Londres] devrait être indépendant de l'exécutif, et qu'il l'est effectivement. Il n'est pas soumis aux ordres du Secrétaire d'État, à l'exception du fait que, en vertu de la *Police Act* de 1964, ce dernier peut lui demander de produire un rapport et de quitter ses fonctions dans l'intérêt de la

bonne administration. Je considère qu'il est du devoir du commissaire de police, et de tout chef de police, de faire respecter les lois du pays. Il doit affecter ses hommes de manière à résoudre les crimes pour que les honnêtes citoyens puissent vaquer à leurs occupations en paix. Il doit décider si des suspects seront poursuivis ou non; et, s'il le faut, porter des accusations ou faire en sorte qu'elles soient portées; mais dans tout cela, il n'est le serviteur de personne, sauf de la loi elle-même. Aucun ministre de la Couronne ne peut lui ordonner de surveiller ou de ne pas surveiller tel endroit, ou lui ordonner de poursuivre ou de ne pas poursuivre une personne. Aucune autorité policière ne peut non plus lui donner un tel ordre. C'est à lui qu'il incombe de faire respecter la loi. Il est redevable envers la loi, et seulement envers elle³.

Cette formulation large de la doctrine de l'indépendance de la police a été influente et de nombreux tribunaux l'ont acceptée. Tout récemment, la Cour suprême du Canada, dans *R. c. Campbell et Shirose*⁴, a accepté le point de vue de lord Denning dans les cas où la police se livre à des enquêtes criminelles.

Cependant, l'énoncé de lord Denning a aussi fait l'objet de débats. Divers commentateurs se sont demandé s'il aurait été opportun qu'il fonde sa doctrine de l'indépendance de la police sur une série d'affaires de responsabilité civile soutenant qu'il n'y avait pas de rapport de maître à serviteur entre la police et le gouvernement⁵. D'autres ont soutenu que lord Denning a erré en amalgamant la notion que la police devrait être à l'abri d'un contrôle politique ou de directives politiques à celle, différente et plus vaste, voulant que la police ne devrait pas avoir de comptes à rendre au ministre responsable mais uniquement aux tribunaux. Bien que le contrôle judiciaire soit une importante contrainte pour la police, il n'intervient généralement que dans les affaires menant à des accusations criminelles et à des procès. Comme on le voit au chapitre VIII, la plupart des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale ne donnent pas lieu à des accusations criminelles ou à des procès.

Dans l'arrêt *Campbell et Shirose*, la Couronne a tenté de défendre la légalité d'une opération de « vente surveillée », où des agents de la GRC avaient vendu des drogues aux accusés, en faisant valoir que ces agents faisaient partie de l'État ou étaient des mandataires de l'État et qu'à ce titre, ils bénéficiaient de la protection offerte par l'immunité d'intérêt public de l'État. Le juge Binnie, parlant au nom de la Cour suprême, a rejeté cet argument :

La tentative du ministère public d'assimiler la GRC à l'État pour des fins d'immunité dénote une conception erronée de la relation entre la police et la branche exécutive du gouvernement lorsque les policiers exercent des activités liées à l'exécution de la loi. Un policier qui enquête sur un crime n'agit ni en tant que fonctionnaire ni

en tant que mandataire de qui que ce soit. Il occupe une charge publique qui a été définie à l'origine par la common law et qui a été établie par la suite dans différentes lois⁶.

La Cour a fait remarquer que « les agents de la GRC accomplissent une multitude de tâches en plus des enquêtes criminelles » et que « [c]ertaines de ces tâches créent des liens plus étroits avec l'État que d'autres ». Elle a cependant indiqué que « [l]e présent pourvoi ne soulève toutefois que la question du statut d'un agent de la GRC agissant dans le cadre d'une enquête criminelle, et, à cet égard, la police n'est pas sous le contrôle de la branche exécutive du gouvernement »⁷. Selon la Cour, « ce principe [...] est [...] à la base de la primauté du droit »⁸, qui « est l'un des “principes constitutionnels directeurs fondamentaux” »⁹. La Cour a aussi cité en l'approuvant l'extrait de la décision rendue en 1968 par lord Denning dans l'affaire *Ex Parte Blackburn*, qui est reproduit plus haut.

L'importance de l'arrêt *Campbell et Shirose* réside dans le fait qu'il reconnaît la doctrine de l'indépendance de la police par rapport à l'exécutif dans le contexte des enquêtes criminelles, en ce qu'elle est liée au principe de la primauté du droit¹⁰. Le principe de la primauté du droit souligne l'importance de l'application impartiale de la loi, surtout par rapport à ceux qui détiennent le pouvoir d'État ou de gouvernement.

Je ne veux pas dire ici que l'indépendance de la police est absolue ou qu'elle devrait l'être. Une indépendance complète créerait le risque d'un autre type d'État policier, où la police n'aurait de comptes à rendre à personne. Deux axes principaux de responsabilité barrent la route à cette deuxième forme d'État policier : la primauté du droit et l'obligation de rendre des comptes au ministre responsable, au gouvernement élu et, en définitive, à la population.

En plus de servir d'assise à la doctrine de l'indépendance de la police, la primauté du droit est aussi importante lorsqu'il s'agit de tenir la police pour responsable de sa conduite. Comme on l'a vu au chapitre VIII, les tribunaux jouent un rôle important dans le contrôle du respect de la loi par la police. Par exemple, dans les affaires criminelles instruites par les tribunaux, les activités d'enquête policières sont examinées et jugées en regard des critères de la loi, y compris ceux de la Charte¹¹. Les tribunaux jouent aussi un rôle en autorisant certaines activités policières comme la surveillance électronique et l'exercice des pouvoirs de perquisition et de saisie¹². Comme je l'ai souligné toutefois, seulement une modeste partie des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale est examinée par les tribunaux, en particulier dans le contexte de la sécurité nationale. Ainsi, alors que l'axe de reddition de comptes devant les tribunaux est important, il n'englobe pas toutes les activités pertinentes.

Le gouvernement élu a aussi un grand rôle à jouer pour ce qui est de veiller à ce que les services policiers demeurent responsables et tenus de rendre compte de leur conduite. Dans certains cas, ce rôle se manifeste par l'exigence qu'une action obtienne au préalable l'approbation du gouvernement. Par exemple, la GRC et d'autres services policiers doivent obtenir le consentement du procureur général avant de porter des accusations à l'égard d'une infraction terroriste en vertu du *Code criminel* ou de la *Loi sur la protection de l'information*, et avant de recourir aux pouvoirs extraordinaires des audiences d'investigation ou des arrestations préventives dans le cadre des enquêtes sur des activités terroristes. Comme cette exigence d'approbation se rapporte directement à des enquêtes criminelles individuelles, on peut y voir une restriction à la doctrine de l'indépendance de la police. La nature extraordinaire des pouvoirs policiers et la gravité des implications que peuvent avoir les crimes touchant la sécurité nationale ont entraîné un amenuisement de l'indépendance de la police à l'égard de ce type de comportement criminel. Dans ses représentations devant moi, la GRC a reconnu que ces exigences en matière de consentement assurent la possibilité d'un « second examen objectif des décisions opérationnelles »¹³.

Ministre responsable de la GRC, le ministre de la Sécurité publique (le ministre) remplit aussi une fonction plus générale en matière de responsabilité. Comme on l'a vu dans le chapitre II, l'article 5 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (Loi sur la GRC)* prévoit que le commissaire de la GRC contrôle et gère la GRC « sous la direction du ministre »¹⁴. Cependant, ce pouvoir de direction doit être interprété dans le contexte de la doctrine de l'indépendance de la police énoncée dans l'arrêt *Campbell et Shirose*. Dans cet arrêt, le juge Binnie a expliqué ceci :

Bien qu'à certaines fins, le commissaire de la GRC rende compte au solliciteur général, il ne faut pas le considérer comme un préposé ou un mandataire du gouvernement lorsqu'il effectue des enquêtes criminelles. Le commissaire n'est soumis à aucune directive politique. Comme tout autre agent de police dans la même situation, il est redevable devant la loi et, sans aucun doute, devant sa conscience¹⁵.

Comme le juge Hughes l'a écrit dans son rapport sur les événements survenus lors de la conférence de l'APEC : « En ce qui a trait aux enquêtes criminelles et à l'application de la loi en général, l'arrêt *Campbell* affirme sans ambiguïté que, en dépit de l'article 5 de la *Loi sur la GRC*, la GRC est complètement indépendante de l'exécutif. L'étendue de l'indépendance de la police dans d'autres situations demeure incertaine¹⁶. »

Alors que la doctrine de l'indépendance de la police limite la capacité du ministre de diriger des enquêtes criminelles individuelles, le ministre a invoqué le pouvoir prévu à l'article 5 de la *Loi sur la GRC* pour donner des directives générales¹⁷, sans toucher aux enquêtes individuelles. Les directives traduisent les instructions ministérielles essentielles sur la façon dont les activités de la GRC doivent être menées en général. Par exemple, en avril 2002 et en novembre 2003, le ministre a donné quatre directives apportant d'importants éléments d'orientation aux activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Ainsi, elles prévoient que les enquêtes de la GRC relatives à la sécurité nationale soient coordonnées par la Direction générale; que la GRC est tenue d'informer le ministre des enquêtes très médiatisées relatives à la sécurité nationale; que le partage d'information avec des organismes étrangers du renseignement exige l'approbation ministérielle; et que les enquêtes de sécurité nationale qui touchent des secteurs exigeant des précautions spéciales doivent être approuvées à l'avance par le commissaire adjoint, Direction des renseignements criminels. En outre, en ce qui concerne les établissements postsecondaires, elles ne doivent pas « nuire à la libre circulation et à l'échange d'idées normalement associées au milieu universitaire »¹⁸.

Le degré auquel le ministre peut donner des directives d'une façon qui respecte le principe de l'indépendance de la police évolue. D'autres commissions d'enquête ont abordé cette question. Par exemple, la commission McDonald a longuement étudié le concept de l'indépendance de la police et en est arrivé à cette conclusion :

[...] le ministre ne devrait avoir aucun droit de donner des directives en ce qui concerne l'exercice des pouvoirs de la GRC de faire enquête, de procéder à des arrestations et d'intenter des poursuites dans des cas particuliers. C'est à cet égard seulement qu'il y a lieu d'appliquer à la GRC la doctrine énoncée dans *Ex parte Blackburn*¹⁹.

Cependant, même à l'égard des fonctions policières « quasi judiciaires » d'enquête, d'arrestation et de poursuite, la commission McDonald a fait la distinction entre d'une part contrôle et directives et d'autre part l'obligation de rendre compte. Elle en est arrivée à la conclusion que le ministre devrait avoir le droit :

[...] de veiller à ce que toute question opérationnelle qui soulève une importante question d'intérêt public, même si elle concerne un cas particulier, soit portée à son attention. Il peut alors aider le commissaire de ses conseils et lui exprimer l'avis du gouvernement sur la question, mais il ne doit pas avoir le pouvoir de lui donner des *directives* [les italiques sont dans l'original]²⁰.

La commission McDonald a exprimé de grandes réserves face à l'idée que le ministre responsable devrait ignorer les détails des opérations policières courantes. Elle croyait que ceci minerait la responsabilité ministérielle à l'égard des politiques de la GRC. La Commission voulait éviter le risque que l'on puisse croire à tort que « d'importantes questions de principes quant à la distinction à établir entre la dissidence légitime et les menaces à la sécurité du Canada découlant d'activités subversives » et « la légalité et la justification d'une certaine méthode de collecte de renseignements dans un cas particulier » fassent partie des opérations relevant de l'indépendance de la police. À son avis, la police devrait être tenue de rendre des comptes au ministre relativement à de telles questions de politiques. Le ministre devrait quant à lui être tenu de rendre des comptes au Parlement quant aux politiques de la GRC²¹.

L'Independent Commission on Policing for Northern Ireland (la commission Patten) a conclu que l'expression « indépendance de la police » devrait être remplacée par « responsabilité de la police » pour souligner la distinction entre l'indépendance légitime de la police par rapport aux directives ou au contrôle et les prétentions illégitimes voulant que la police n'ait pas à rendre compte de ses activités. Elle a formulé cette conclusion :

[TRADUCTION]

Après avoir longuement examiné la question, nous estimons que l'expression « indépendance opérationnelle » constitue en soi une grande partie du problème. Dans une société démocratique, toutes les personnes dans le service public doivent être totalement responsables envers les institutions de cette société de la bonne exécution de leurs fonctions, et un chef de police ne saurait faire exception. On ne peut dire d'aucun responsable public, y compris un chef de police, qu'il est « indépendant ». En fait, compte tenu des pouvoirs extraordinaires conférés à la police, il est essentiel que leur exercice fasse l'objet de l'examen le plus attentif et le plus efficace qui soit. Les arguments favorables à l'« indépendance opérationnelle » – selon lesquels celle-ci minimise le risque d'influence politique et impose judicieusement au chef de police la tâche de prendre des décisions au sujet d'affaires dont il est le seul à connaître tous les faits et pour lesquelles il est le seul à posséder l'expertise nécessaire – sont puissants, mais ils concernent non pas l'« indépendance » mais bien la « responsabilité ». Nous préférons nettement l'expression « responsabilité opérationnelle » à l'expression « indépendance opérationnelle »²².

La responsabilité opérationnelle de la police telle que la conçoit la commission Patten suppose le droit de la police de prendre des décisions à l'abri de directives ou d'un contrôle externes. Cependant, elle rejette le principe

voulant que la façon dont la police mène une affaire opérationnelle doit être exemptée de toute enquête ou examen après les faits²³.

Je suis d'accord avec la commission McDonald et la commission Patten qu'il existe une importante distinction entre d'une part contrôle et directives et d'autre part reddition de comptes. L'article 5 de la *Loi sur la GRC* confère au ministre et au gouvernement en général un rôle important l'un par rapport à l'autre. Le ministre est chargé de donner des directives générales à la GRC. Bien que la direction des affaires opérationnelles soit davantage sujette à controverse, je suis d'accord avec la commission McDonald que si elle « soulève une importante question d'intérêt public », le ministre « peut alors aider le commissaire de ses conseils et lui exprimer l'avis du gouvernement sur la question »²⁴. Pour éviter les risques d'influence indue, ces conseils et ces avis devraient être publics dans la mesure du possible et toujours être consignés par écrit. En outre, dans le cas de pouvoirs extraordinaires de la police, il peut être nécessaire de limiter l'indépendance de la police pour protéger les valeurs de notre société libre et démocratique.

La GRC est aussi en général tenue de rendre des comptes au ministre. Celui-ci doit être informé de la conduite de la GRC et il doit rendre compte au Parlement et au public canadien de toute conduite allant à l'encontre de la primauté du droit ou des politiques publiques. Sans cette reddition de comptes, nous risquons de voir la police n'avoir de comptes à rendre à personne, surtout dans le cas d'activités qui ne sont pas examinées par les tribunaux.

2.2

RÉSUMÉ

Compte tenu de l'équilibre complexe entre indépendance et responsabilité de la police, je m'inquiéterais de l'effet que pourrait produire un véritable mécanisme de surveillance. Un mécanisme qui aurait le pouvoir de diriger la GRC pourrait faire obstacle à la doctrine de l'indépendance de la police. Ce serait particulièrement le cas si des directives étaient données à l'égard d'affaires opérationnelles et de cas individuels. Les pouvoirs de direction inhérents à la surveillance pourraient aussi diluer ou entraver l'indépendance de l'examen des activités de la GRC. Un organe qui préapprouverait ou dirigerait les activités serait aussi lié à ces activités. Il serait alors appelé à examiner ses propres directives ou approbations, de sorte que l'indépendance de son évaluation pourrait être mise en doute.

Il y a également un véritable risque que l'ajout d'un mécanisme de surveillance aurait pour effet de diminuer la responsabilité ministérielle à l'égard des activités de la GRC et la reddition de comptes de la GRC au ministre. Comme

je l'ai dit, je suis d'accord avec la commission McDonald et la commission Patten que la police devrait être tenue de rendre des comptes au gouvernement et que le gouvernement, par l'entremise du ministre, devrait être responsable des politiques de la police. Cette conclusion s'impose d'autant plus dans le cas des activités relatives à la sécurité nationale. Un mécanisme de surveillance comprenant le pouvoir d'imposer des politiques à la GRC ou de s'occuper des opérations en cours pourrait diluer la responsabilité ministérielle en donnant au gouvernement la tentation de renvoyer la responsabilité de l'action au mécanisme de surveillance. Le principe de l'indépendance de la police et la nature quelquefois controversée des questions touchant la police peuvent faire en sorte que les gouvernements hésitent à s'y engager. À mon avis, une plus grande reddition de comptes au ministre et une plus grande responsabilité ministérielle à l'égard des activités de la GRC sont hautement souhaitables.

Par conséquent, je crois qu'en regard du mandat, le mécanisme de reddition de comptes devrait être un mécanisme d'examen du genre décrit plus haut.

3.

LES GRANDS OBJECTIFS D'UN MÉCANISME D'EXAMEN

3.1

ASSURER LA CONFORMITÉ À LA LOI ET AUX NORMES DE LA CONVENANCE

Le premier objectif d'un mécanisme d'examen devrait être de se pencher sur les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, pour s'assurer que celles-ci respectent la loi et les valeurs fondamentales de notre société, et pour signaler tout écart par rapport à ces valeurs. C'est là une première étape nécessaire pour assurer la reddition de comptes de la GRC et inspirer confiance au public.

Comme on l'a vu plus haut, l'indépendance policière ne signifie pas que la police est libre de mener ses activités comme bon lui semble. La primauté du droit est une limite fondamentale au pouvoir policier. Comme l'a affirmé la commission McDonald :

[...] la règle de droit doit être respectée dans toutes les opérations de sécurité. [...] Quant à nous, cela signifie que les policiers et les membres d'un service de sécurité, de même que les fonctionnaires et ministres qui les autorisent à agir, ne sont pas au-dessus des lois. [...] Ils doivent éviter d'y passer outre. C'est là une condition de toute société libérale²⁵.

La Cour suprême du Canada a exprimé le même avis plus récemment dans l'arrêt *Suresh*²⁶. Dans ce cas, elle a insisté sur le fait que si de puissants outils

sont nécessaires pour parer efficacement à la menace du terrorisme, il serait trop onéreux de vaincre le terrorisme au prix de notre attachement aux valeurs qui sont fondamentales à notre société : la liberté, la primauté du droit et les principes de la justice fondamentale.

Les normes de droit prescrites par la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui englobe les valeurs fondamentales du Canada, devraient figurer parmi celles servant à examiner les activités de la GRC. Les examens devraient aussi porter sur le respect de la législation canadienne, y compris la *Loi sur la GRC*, le *Code criminel*, la *Loi antiterroriste*, la législation sur les droits de la personne et toutes les autres lois applicables aux activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. En outre, les activités devraient être évaluées par rapport aux obligations internationales du Canada ainsi qu'aux normes prévues dans les directives ministérielles et les politiques internes de la GRC. Bien que ces derniers critères ne soient pas à proprement parler de nature législative, ils sont d'importantes normes guidant les activités de la GRC. Comme susmentionné, les directives ministérielles constituent des directives gouvernementales en matière d'orientation qui sont générales mais importantes : elles fixent des balises pour évaluer la convenance de la conduite de la GRC. Les politiques internes de la GRC permettent pour leur part de déterminer à quel point la GRC respecte ses propres règles et mécanismes de responsabilité internes et à quel point ceux-ci devraient eux-mêmes être examinés pour assurer leur conformité à des normes externes.

Pour qu'elle soit efficace, l'évaluation de la conformité à la loi ne doit pas se limiter à la lettre de la loi. Elle doit comprendre un examen de la convenance des activités. Cette considération s'impose d'autant plus dans le contexte de la sécurité nationale, où les activités de la police peuvent avoir de graves conséquences pour les droits de la personne. En parlant ici de « convenance », je pose surtout la question de savoir si les actions de la GRC sont équitables et proportionnelles aux circonstances. Ces concepts sont inhérents à la Charte et aux lois sur les droits de la personne, et ils devraient être mis en valeur dans le contexte d'un mécanisme d'examen.

Au Canada, la proportionnalité est un objectif de l'examen de la convenance depuis la commission Mackenzie en 1969. Celle-ci avait conclu que l'examen de certaines décisions de la GRC relatives à la sécurité nationale « [...] aurait pour but de s'assurer que les droits des individus n'ont pas été lésés inutilement et qu'on ne leur a pas causé sans nécessité de sérieux embarras »²⁷. Dans son premier rapport annuel, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) indiquait qu'un des buts de son examen consistait à garantir

que les activités du SCRS « ne donnent pas lieu à l'exercice par le Service de ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile »²⁸.

Un des participants à la Table ronde d'experts internationaux sur les modèles d'examen et de surveillance, Ian Leigh, a identifié trois principes pour l'évaluation de la convenance en fonction de la proportionnalité :

- les méthodes d'enquête devraient être proportionnelles à la menace en cause, et elles devraient être évaluées en regard du préjudice possible aux libertés civiles et aux structures démocratiques;
- la méthode la moins intrusive devrait être utilisée dans la mesure du possible;
- le pouvoir discrétionnaire devrait être circonscrit de sorte que le niveau de l'autorisation requise est proportionnel à l'atteinte à la vie privée²⁹.

L'équité est un autre critère qui peut servir à mesurer la convenance de la conduite policière. La commission Mackenzie a la première proposé un mécanisme d'examen à l'égard de certaines décisions de la GRC dans le domaine de la sécurité nationale, pour offrir une protection « contre les jugements arbitraires rendus à la hâte et mal fondés »³⁰. De la même façon, le CSARS examine l'activité du SCRS pour s'assurer que « tout en parant aux menaces envers la sécurité de la nation, [on] traite les Canadiens avec équité, et que le SCRS utilise ses pouvoirs comportant intrusion avec retenue et dans le respect le plus absolu des valeurs démocratiques »³¹. Shirley Heafey, ancienne présidente de la Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP) préconise des fonctions semblables pour la CPP et pour les affaires de sécurité nationale :

- [nous] assurer que les pouvoirs sont exercés de manière équitable, dans un contexte où les activités de la GRC ne seront que rarement examinées par les tribunaux;
- veiller à ce que les nouveaux pouvoirs ne ciblent pas injustement des gens en fonction de leurs origines raciales;
- faire en sorte que « tous tirent des avantages égaux et la même protection de la loi »³².

J'ai évoqué ces approches de la proportionnalité et de l'équité à titre d'exemples. Il n'est ni possible ni, à mon avis, souhaitable de dresser une définition exhaustive. Qu'il suffise de dire qu'un mécanisme d'examen solide devrait évaluer la conduite non seulement par rapport aux normes du droit constitutionnel, de la législation, de la common law ou des politiques, mais aussi au plan de la convenance au sens de la proportionnalité ou de l'équité. La proportionnalité et l'équité seront aussi d'importantes balises pour l'évaluation

par rapport aux autres normes applicables aux activités de la GRC, en particulier les normes fixées par les politiques internes de la GRC et les directives ministérielles. Alors que les critères à appliquer seront en général élaborés à l'extérieur du mécanisme d'examen, l'examen devrait comprendre l'évaluation de ces critères en regard de l'incidence des activités de la GRC sur les droits et libertés des particuliers.

Certains participants à l'examen de la politique ont soutenu qu'il devrait aussi y avoir un examen de l'efficacité et de l'efficience des activités de la GRC. Par exemple, à la Table ronde d'experts canadiens sur les modèles d'examen et de surveillance, Wesley Wark a fait valoir que nonobstant l'importance de l'examen au plan de la convenance, il importe aussi que les services policiers et organismes de renseignements soient examinés et évalués au plan de l'efficacité. Pour le P^r Wark, l'efficacité se traduit par la compétence et la capacité. Il a affirmé ceci :

La question qui est importante dans les examens fondés sur l'efficacité, c'est la compétence et la capacité. Essentiellement, ça concerne les connaissances. C'est ce qu'on exige des collectivités du renseignement de sécurité. Ce sont les connaissances accessibles et toujours plus approfondies à l'égard des menaces à la sécurité au Canada.

Il est très difficile de connaître la réalité. Et, en quelque sorte, cela doit être difficile de connaître la réalité puisqu'il y a un besoin réel de confidentialité dans ce domaine.

Mais ce besoin de confidentialité doit être comparé à ce que je considère comme une transformation fondamentale de l'attitude et des méthodes du public à l'égard des questions relatives à la sécurité et au renseignement au pays, et à l'échelle mondiale, qui ont été soulevées par les événements du 11 septembre et ... l'échec retentissant concernant les renseignements relatifs à la guerre en Irak et la façon dont bon nombre de personnes ont l'impression qu'elles ont été, pour reprendre l'expression courante, bernées de nouveau en vue d'accepter la guerre.

Nous sommes dans une nouvelle ère, que j'appelle une ère du renseignement de sécurité public, dans laquelle on s'attendra fortement à ce que le public ait le droit et ait besoin de connaître le plus possible les activités et les compétences de la collectivité du renseignement de sécurité qui les sert³³.

L'argument du P^r Wark devrait être pris en compte. La nécessité de s'assurer de l'efficacité est pertinente au milieu du renseignement dans son ensemble, et peut être un sujet opportun pour le comité parlementaire proposé sur la sécurité nationale.

Je note que les événements qui ont donné lieu à cette Commission soulevaient la question de la convenance des actions prises relativement à Maher Arar. Je n'ai pas mené l'enquête en vue de formuler des recommandations sur l'efficacité des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale et je ne suis donc pas en mesure de déterminer si un mécanisme indépendant d'examen est nécessaire dans cette perspective. Cependant, l'examen de la convenance soulèvera inévitablement des questions de compétences et de capacité. C'est ce qui ressort à l'évidence de mon rapport sur les faits, qui a révélé, par exemple, que la question de la formation des agents de la GRC dans le domaine des méthodes policières relatives à la sécurité nationale était étroitement associée à l'évaluation de leur conduite au plan de la convenance. En outre, l'analyse de la proportionnalité peut exiger de soupeser l'incidence d'une pratique ou méthode donnée sur les droits individuels par rapport à son utilité ou son efficacité. Dans de telles circonstances, les enjeux de l'efficacité et de la convenance sont imbriqués les uns dans les autres, et les commentaires sur les compétences ou la capacité par rapport à la convenance seront très utiles et souhaitables. Ainsi, alors que l'efficacité ne sera pas l'objectif primaire du mécanisme d'examen que je recommande, il sera souvent un élément nécessaire d'un solide examen au plan de la convenance.

3.2

FAVORISER LA REDDITION DE COMPTES AU GOUVERNEMENT

Le second objectif d'un mécanisme d'examen est de rehausser ou de favoriser la reddition de comptes de la GRC à ceux qui assument la responsabilité politique de la GRC, tout en aidant le gouvernement à exercer sa responsabilité ou à rendre des comptes à l'égard des activités de la GRC. Comme il en a été question plus haut, nonobstant le principe de l'indépendance de la police et les limites qu'elle impose au degré auquel le gouvernement peut intervenir dans les enquêtes criminelles, la GRC doit rendre compte au gouvernement, à tout le moins pour ce qui est de la légalité et de la convenance de ses activités; et le gouvernement, par l'entremise du ministre concerné, est responsable devant le Parlement et les Canadiens de la légalité et de la convenance des activités de la GRC.

Le degré auquel le gouvernement peut diriger ou contrôler les activités quotidiennes de la GRC est aussi en évolution et l'objet de débats. Comme l'indiquent clairement certaines de mes recommandations issues de l'enquête sur les faits, je crois qu'il est justifié de rehausser le niveau de direction ministérielle pour les activités relatives à la sécurité nationale. À mon avis, au-delà de toute controverse au sujet de l'aptitude du ministre à dicter l'orientation de la GRC, un

élément fondamental du statut et du rôle de la GRC est que celle-ci doit rendre compte au ministre de toute conduite illicite ou inadéquate, et qu'il incombe au ministre de veiller à ce que ce genre de conduite ne se reproduise plus.

Un mécanisme d'examen devrait favoriser une telle reddition de comptes et une telle responsabilité en examinant les activités de la GRC de la façon décrite au titre du premier objectif et en faisant rapport sur cet examen. Les rapports devraient comprendre des recommandations à la GRC et au ministre en vue de rectifier ou améliorer la situation. La fonction d'examen et de production de rapports comprend l'obligation d'assurer un suivi : un mécanisme d'examen devrait faire enquête sur ce qui a été fait pour corriger des lacunes signalées précédemment et aussi faire rapport à ce sujet.

Le rôle de favoriser la reddition de comptes et la responsabilité exige un mécanisme d'examen qui soit indépendant à la fois du gouvernement et de la GRC. Les préoccupations au cœur du principe de l'indépendance de la police – quant au risque d'ingérence politique dans des enquêtes criminelles – sont aussi présentes à l'égard d'un mécanisme d'examen. Si le mécanisme est entièrement entre les mains du gouvernement, il pourrait servir à des fins inconvenantes. Je ne dis pas que le gouvernement le détournerait intentionnellement, mais comme on le voit en plus ample détail au prochain objectif, la possibilité qu'il le fasse réduirait la confiance du public envers le processus. Un mécanisme jouissant d'une grande indépendance face au gouvernement atténuerait sensiblement ces préoccupations, voire les éliminerait. Un mécanisme indépendant peut produire une évaluation indépendante et objective de la légalité et de la convenance des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, en fonction de laquelle la GRC peut être tenue de rendre des comptes et le ministre peut exercer une direction judicieuse de la GRC.

3.3

FAVORISER LA REDDITION DE COMPTES AU PUBLIC ET LA CONFIANCE DE CELUI-CI

Le troisième objectif fondamental d'un mécanisme d'examen est de favoriser la reddition de comptes de la GRC envers le public. L'importante conséquence d'une telle reddition de comptes est d'engendrer la confiance du public envers la GRC, qui s'impose si la GRC doit jouer son rôle de façon efficace. La confiance du public est dans une certaine mesure un produit des deux premiers objectifs que j'ai énoncés : s'assurer qu'une entité comme la GRC fonctionne en respectant la loi et les convenances, et qu'il y a une reddition de comptes dans le sens où des comptes sont rendus aux membres du gouvernement responsables de l'entité.

Comme susmentionné, la GRC a reçu d'importants pouvoirs pour exécuter sa fonction policière, surtout dans le domaine de la sécurité nationale, et plusieurs de ces pouvoirs peuvent empiéter de façon importante sur les droits et libertés individuels. Selon des témoignages que j'ai reçus dans l'enquête sur les faits, ainsi que selon les recherches réalisées et les mémoires présentés dans le cadre de l'examen de la politique, il m'apparaît clairement qu'on veut veiller à ce que de tels pouvoirs soient utilisés légalement et convenablement. Ceci découle en grande partie d'un manque d'information publique sur les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale et d'évaluation publique de ces activités. Faute de moyen d'être informé sur l'utilisation convenable des pouvoirs de la GRC, il est difficile pour le public de ressentir une confiance envers les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale.

La GRC elle-même reconnaît clairement l'importance de la confiance du public. Dans son témoignage durant les audiences publiques du volet examen de la politique, le commissaire Zaccardelli a affirmé ceci :

Les participants à cette Commission d'enquête ont demandé l'assurance que les droits et les libertés des Canadiens soient toujours respectés. Rien ne pourrait être plus important, non seulement pour respecter les valeurs communes et les garanties prévues par la loi et la Charte, mais aussi pour préserver une des ressources les plus précieuses pour la société : la confiance.

À la GRC, nous avons l'intime conviction que, sans la confiance, nous ne sommes pas en mesure de travailler avec et pour les Canadiens et le Canada, que nous avons le mandat de servir. Sans la confiance, le Canada est menacé, et ce n'est pas un mécanisme d'examen ou de surveillance, peu importe son ampleur, qui pourra rétablir la confiance d'une nation.

En somme, ce que nous voulons tous et ce dont nous avons tous besoin, c'est la consolation de savoir que si l'appareil gouvernemental a des ratés, le problème sera relevé, les fautifs assumeront leur responsabilité et des correctifs et changements seront apportés³⁴.

Je suis d'accord avec cet énoncé. Un des objectifs fondamentaux d'un mécanisme d'examen est de fournir l'assurance qu'en cas de problème, « [il] sera relevé, les fautifs assumeront leur responsabilité et des correctifs et changements seront apportés ».

Il sera toujours nécessaire que certains aspects du travail de la GRC dans le domaine de la sécurité nationale restent derrière des portes closes mais. À mon avis toutefois, un des objectifs fondamentaux d'un mécanisme d'examen consiste à augmenter la transparence des activités de la GRC. Cela peut se faire de deux façons. D'abord, un mécanisme d'examen devrait divulguer au public

l'information qui peut l'être sans compromettre la sécurité nationale ou mettre des vies en danger. Deuxièmement, lorsque l'information doit demeurer secrète, un mécanisme d'examen doit en quelque sorte faire office de délégué du public pour faire enquête sur la conduite de la GRC, l'évaluer et faire rapport sur toute lacune à l'instance compétente, puis assurer un suivi pour déterminer si les mesures voulues ont été prises. Hans Born et Ian Leigh disent de cet aspect de l'examen qu'il fournit « un contrepoids du point de vue du citoyen »³⁵.

Comme l'a affirmé le commissaire Zaccardelli aux audiences publiques :

[P]lus jamais les citoyens laisseront des institutions comme les organismes d'application de la loi, les forces armées ou d'autres entités gouvernementales agir de façon unilatérale, sans transparence, reddition de comptes et conséquence.

Les Canadiens et les Canadiennes sont mieux informés et mettent davantage en doute même de sacro-saintes institutions comme la nôtre, plus que toute autre génération avant eux. Au lieu de décrier ces progrès ou d'y résister, je crois que nous devons adhérer à la participation active individuelle à la gérance et même à des éléments des opérations. Nous devons répondre au nouveau paradigme entourant l'obligation de rendre compte, sachant que nous ne pourrons ainsi qu'être mieux en mesure d'atteindre nos objectifs³⁶.

Le commissaire a par ailleurs appuyé le concept d'un mécanisme d'examen indépendant à l'égard des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale.

La GRC n'est pas la seule institution fonctionnant dans des circonstances qui ne sont pas propices à la transparence. La compréhension qu'a le public des activités du SCRS est soumise aux mêmes limites. Une des fonctions les plus importantes du CSARS – l'organisme qui examine le SCRS – consiste à fournir une transparence indirecte, par voie de délégation. Dans son premier rapport annuel, le CSARS décrit comme suit sa mission :

Pour jouer le rôle qui lui revient, le Comité entend se mettre énergiquement à la recherche de l'information relative à ses tâches et fonctions et assurer un traitement équitable aux Canadiens impliqués lors de ses délibérations en vue d'établir les exigences dont il faut tenir compte pour la sécurité nationale. Le Comité n'est qu'un rouage à l'intérieur de ce système de contrôle complexe institué dans la Loi par le Parlement. Mais grâce à son rapport, il est le seul qui puisse donner annuellement au Parlement un aperçu du fonctionnement du système, ce qu'il compte faire au meilleur de ses connaissances, de son jugement et de son expérience³⁷.

Si le public accepte qu'ils sont indépendants, rigoureux et équitables, de tels rapports aident à engendrer la confiance du public envers l'organisation soumise à l'examen. La perception générale de presque tous ceux qui m'ont présenté leur

point de vue est que le CSARS a renforcé la confiance envers le SCRS là où le public n'a pas directement accès aux activités du SCRS. Un mécanisme d'examen de la GRC doit servir à atteindre un objectif semblable.

Pour le faire efficacement, le mécanisme d'examen doit lui-même jouir de la confiance du public. Dans certains cas, la divulgation publique sera limitée à l'attestation de l'organisme d'examen qu'il a rigoureusement étudié une activité et est convaincu que les droits et libertés du public ont été adéquatement protégés. Sans confiance dans le mécanisme d'examen, une telle attestation n'aiderait guère à rehausser la confiance envers la GRC.

Certains éléments des examens sont essentiels pour que l'organisme d'examen engendre la confiance du public à son endroit et envers les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. D'abord, le mécanisme d'examen doit être indépendant à la fois du gouvernement et de la GRC. J'ai déjà discuté au point précédent du présent chapitre de l'importance d'un examen indépendant en vue de favoriser la reddition de comptes au gouvernement. J'y ai traité surtout de l'indépendance par rapport au risque d'ingérence politique dans les activités de la GRC. Dans le contexte présent, je parle d'indépendance au sens judiciaire ou quasi judiciaire d'un examinateur impartial et neutre. Pour obtenir la confiance du public, il est essentiel que les responsables de l'examen soient manifestement à l'abri de toute ingérence du gouvernement, de la GRC ou de tout autre groupe ayant un intérêt particulier dans le sujet. Comme la commission Morand l'a indiqué : [TRADUCTION] « La justice n'a pas été manifestement rendue lorsque la procédure est entièrement entre les mains de l'organisme visé par la plainte³⁸. » La confiance du public ne sera pas rehaussée si le mécanisme d'examen est lui-même perçu comme ayant un parti pris. À cet égard, je souscris à la description du rôle de la CPP que celle-ci affiche sur Internet : « La CPP s'acquitte de son mandat en toute impartialité. Ses conclusions et recommandations sont donc objectives, ce qui l'aide à cerner les problèmes de police, à proposer des correctifs et à en prévenir la répétition³⁹. »

Une deuxième caractéristique de l'examen nécessaire pour engendrer la confiance du public est qu'il soit effectué par des personnes compétentes. Le public doit être convaincu que les personnes procédant à l'examen sont qualifiées en conséquence. Compte tenu du secret entourant les activités examinées, je crois qu'il est aussi nécessaire de dépasser la question de la compétence et de veiller à ce que les personnes en cause inspirent confiance en vertu de leurs antécédents et de leur expérience. Je crois que c'est la raison pour laquelle les personnes nommées au CSARS doivent être membres du Conseil privé. Je ne soutiens pas qu'il soit nécessaire de limiter la composition d'un organisme d'examen à des membres du Conseil privé, mais je crois que les

personnes nommées pour en faire partie doivent avoir une stature qui puisse engendrer la confiance du public.

Une troisième caractéristique nécessaire pour atteindre l'objectif d'obtenir la confiance du public est que le processus d'examen soit lui-même aussi transparent que possible. La transparence comprend un processus ouvert et équitable de nomination à l'organisme, la sensibilisation du public au rôle et aux activités du processus d'examen ainsi que la plus grande divulgation possible des activités et des conclusions de l'organisme. Ces deux derniers éléments de transparence méritent qu'on s'y attarde.

Évidemment, la confiance du public ne sera pas engendrée par un mécanisme d'examen si le public ignore quelles en sont les fonctions et activités. Par conséquent, il importe que l'organisme s'emploie à faire connaître sa fonction au public. Comme j'en discute ci-après en plus ample détail, ceci est particulièrement utile à l'aspect plaintes du mécanisme d'examen. L'organisme ne devrait pas solliciter des plaintes – car l'apparence d'indépendance pourrait en souffrir –, mais lui ou le gouvernement devrait faire connaître au public la nature et les modalités du processus de plainte.

Un mécanisme d'examen doit aussi dans la mesure du possible faire connaître au public ses activités et ses constatations. Je reconnais l'importance du secret dans le domaine de la sécurité nationale, mais ma propre expérience au cours de l'enquête sur les faits révèle clairement qu'une grande quantité d'information peut être rendue publique sans compromettre la sécurité nationale du Canada ou mettre des personnes en danger. Il m'est évident que la reddition de comptes et la confiance du public sont le mieux servies par la transparence et la publication d'information. Il importe qu'un mécanisme d'examen participe à garantir que le public reçoit autant d'information que possible sur les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale et sur le processus d'examen. Je ne préconise pas une approche cavalière en matière de divulgation. Cependant, le mécanisme d'examen devrait lutter contre la tentation de préserver le secret de tout ce qui touche à la sécurité nationale, et plutôt militer pour la publication de toute l'information qui n'entraînera pas de préjudice.

3.4

NE PAS COMPROMETTRE LA SÉCURITÉ NATIONALE

Comme on l'a vu dans l'introduction de ce chapitre, les trois objectifs fondamentaux sont assujettis à un important impératif institutionnel ou fonctionnel : un mécanisme d'examen ne devrait pas fonctionner de façon à lui-même entraver la sécurité nationale, non plus que la conduite licite et convenable de la GRC et le fonctionnement du système de justice pénale. En

d'autres termes, le mécanisme d'examen doit fonctionner efficacement dans le cadre des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale et du contexte canadien de la sécurité nationale.

Certaines des représentations que j'ai reçues abordaient le concept d'un mécanisme d'examen en le considérant comme une forme de sanction pour mauvaise conduite. Je suis en complet désaccord avec cette notion. Je ne considère pas l'examen comme une sanction. À mon avis, un mécanisme d'examen correctement structuré peut profiter au public, comme je l'indique plus haut, et en même temps profiter grandement à l'organisation examinée. Un examen efficace peut rehausser la confiance du public envers l'organisation. Il peut aussi donner à l'organisation l'assurance que ses activités sont menées légalement et convenablement ou, dans le cas contraire, lui donner des indications utiles. J'ai reçu dans l'enquête sur les faits et dans l'examen de la politique des témoignages et des représentations de la part de personnes ayant de l'expérience au sein d'organisations assujetties à un examen. Selon elles, un mécanisme d'examen apporte un bénéfice véritable et important à l'organisation.

Diverses caractéristiques des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale doivent être prises en compte pour concevoir un mécanisme d'examen qui ne produira pas par inadvertance un effet négatif sur la GRC, sur les objectifs légitimes de ses activités relatives à la sécurité nationale ou sur le système de justice pénale dans son ensemble. Ces caractéristiques sont évoquées en divers endroits dans le présent rapport. Cependant, je les décris brièvement ici afin de bien situer mes conclusions sur la nécessité d'un mécanisme d'examen indépendant pour la GRC et mes recommandations au sujet de ce mécanisme.

3.4.1

L'indépendance de la police

J'ai traité de l'indépendance de la police de façon passablement détaillée plus haut dans ce chapitre. L'indépendance de la police n'a pas les mêmes implications pour un mécanisme d'examen indépendant que pour le ministre et d'autres membres du gouvernement qui pourraient être perçus comme ayant des pouvoirs leur permettant de contrôler ou de diriger les activités opérationnelles de la police. Au contraire du ministre, un mécanisme d'examen indépendant ne se verrait pas confier par la loi le pouvoir de donner des directives au commissaire de la GRC, mais uniquement le mandat de tirer des conclusions et de formuler des recommandations au sujet des activités de la GRC. En outre, un organisme d'examen étudierait normalement les décisions de la GRC en matière d'application de la loi seulement après les faits; ceci réduit sensiblement le risque que l'examen nuise à l'indépendance de la police. Malgré tout, la

nature du travail policier en matière de la sécurité nationale dont il est question au chapitre V fait que les dossiers relevant de la sécurité nationale peuvent demeurer actifs pendant des périodes prolongées, et qu'un organisme d'examen pourrait à l'occasion être légitimement intéressé à examiner ou à commenter les décisions de la GRC en matière d'application de la loi relativement à des enquêtes en cours. Ce faisant, un mécanisme d'examen, tout comme un ministre, devrait respecter la doctrine de l'indépendance de la police qui permet à la police de continuer de prendre des décisions de façon indépendante en matière d'application de la loi.

3.4.2

Le fonctionnement du système de justice pénale

Les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale sont des enquêtes criminelles ou sont liées à des enquêtes criminelles. Dès lors, elles se rapportent directement au fonctionnement du système de justice pénale, y compris aux poursuites criminelles. Les mécanismes d'examen peuvent perturber des enquêtes et poursuites criminelles de plusieurs façons. Par exemple, dans la mesure où un mécanisme d'examen est assorti de pouvoirs d'enquête comme ceux d'une enquête publique, des questions peuvent survenir quant à l'équité envers les personnes mises en cause dans des poursuites criminelles ou réglementaires ultérieures. Il peut par exemple y avoir des questions au sujet du droit de garder le silence et d'obtenir tout renseignement pertinent (article 7 de la Charte) et le droit à un procès équitable (alinéa 11*d*) de la Charte).

De plus, comme le processus d'examen se penchera sur les activités menées dans le cadre d'une enquête criminelle, le mécanisme d'examen pourrait lui-même faire l'objet d'obligations de divulgation. Comme la Cour suprême du Canada l'a affirmé dans l'arrêt *R. c. Stinchcombe*, dans une poursuite criminelle la Couronne est assujettie à de vastes obligations de divulgation à la défense. Ces obligations pourraient s'appliquer à des documents aux mains du mécanisme d'examen⁴⁰, y compris le fruit de ses propres enquêtes, comme des notes d'entrevue ou des déclarations de témoins, des documents provenant de tiers et que ne possèdent pas la GRC ou la Couronne, et ses propres analyses. Par surcroît, dans le contexte de la sécurité nationale, des demandes de divulgation pourraient viser des documents secrets – provenant aussi bien de la GRC que d'autres sources – ou des documents que le mécanisme d'examen a lui-même préparés. Je note que dans le contexte de la poursuite dans l'affaire *Air India*, le CSARS a été contraint de divulguer une version expurgée de son examen du SCRS relativement à cette affaire.

Outre les questions touchant le secret – que j'examine ci-après –, les obligations potentielles de divulgation de la part du mécanisme d'examen peuvent avoir des répercussions pour le processus de justice pénale. Je dois dire que je ne suis pas certain que toutes ces répercussions soient négatives. Cependant, des répercussions négatives sont possibles. À la Table ronde d'experts canadiens sur les modèles d'examen et de surveillance, le commissaire Dirk Ryneveld – de la Commission des plaintes contre la police de la Colombie-Britannique – a expliqué que dans le cas d'une poursuite très médiatisée, il a reporté son enquête sur une plainte visant la conduite policière dans cette même affaire jusqu'au terme de la poursuite. Cette pratique pourrait soulever des difficultés dans les longues enquêtes criminelles – qui sont fréquentes dans les affaires de sécurité nationale.

D'autres effets négatifs pour le système de justice pénale sont possibles. Par exemple, lors de l'examen d'enquêtes criminelles en cours, un examinateur pourrait se retrouver dans la chaîne de possession des preuves. En d'autres termes, si un examinateur examine des éléments de preuve matérielle liés à la poursuite criminelle, l'examen peut devoir être expliqué si on veut déposer la preuve en cour. Je n'évoque pas ces facteurs en tant qu'obstacles à un examen serré, mais je veux souligner le fait que l'examen peut avoir une incidence sur le système de justice pénale, et que la volonté de minimiser les effets non nécessaires et indésirables devrait être prise en compte dans la conception d'un mécanisme d'examen.

Divers moyens peuvent être utilisés pour parer aux conflits possibles entre le travail d'un organisme d'examen et le fonctionnement du système de justice pénale. Comme l'a indiqué le commissaire Ryneveld, l'organisme d'examen devrait avoir le pouvoir discrétionnaire de suspendre son enquête dans l'intérêt public, y compris pour éviter de nuire à une enquête ou à une poursuite criminelle en cours. Il peut être logique pour l'organisme d'examen d'exercer ce pouvoir, surtout lorsqu'une poursuite est imminente. En l'occurrence, il peut y avoir un grand intérêt public à éviter de compliquer indûment la poursuite, et la conduite de l'État peut aussi être assujettie à un examen judiciaire dans le cadre de la poursuite. Cependant, lorsqu'il s'agit d'une longue enquête criminelle qui pourrait ne jamais aboutir à une poursuite, je suppose qu'il y aura un intérêt public plus grand à obtenir un examen efficace, même si le processus d'examen risque de produire une information qui pourrait devenir pertinente en cas de poursuite criminelle ultérieure.

Une façon possible d'aider un organisme d'examen à gérer l'information qui pourrait être pertinente lors d'un procès ultérieur serait de lui donner le pouvoir discrétionnaire de divulguer au procureur général du Canada l'information qu'il

recueille dans le cadre de ses fonctions d'examen. Même si la divulgation de cette information au procureur général du Canada ne mettrait pas l'organisme d'examen à l'abri de demandes, de la part de l'accusé dans un procès criminel, visant la production de l'information pertinente, elle réduirait l'importance de telles demandes en mettant à la disposition du procureur général du Canada des copies des documents pouvant d'être pertinents, qui devraient être divulgués à l'accusé. La *Loi sur les infractions en matière de sécurité*⁴¹ permet au procureur général du Canada de revendiquer la compétence exclusive à l'égard de toute poursuite que pourraient entreprendre les instances provinciales ou territoriales au titre de la sécurité nationale.

Après avoir reçu des documents de l'organisme d'examen, le procureur général serait en meilleure position que l'organisme pour déterminer si les documents sont liés à une enquête criminelle en cours et soumis aux obligations de divulgation de l'arrêt *Stinchcombe*. Il serait aussi mieux placé que l'organisme d'examen pour revendiquer selon le cas un privilège ou la confidentialité pour des raisons de sécurité nationale. Le procureur général du Canada aurait à la fois l'obligation de divulguer en vertu de l'arrêt *Stinchcombe* et la capacité, selon les articles 37 et 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*, de revendiquer un privilège à l'égard de documents pertinents qui devraient autrement être divulgués en vertu de l'arrêt *Stinchcombe*. Dans l'arrêt *R. c. Chaplin*⁴², la Cour suprême a reconnu que le procureur général peut avoir accès en vertu de la *Loi sur la preuve au Canada* à des modalités spéciales, en vue de revendiquer un privilège et de protéger la confidentialité de certains documents.

3.4.3

L'importance du secret et la protection de l'information délicate

Plus tôt dans ce chapitre, j'ai discuté de l'importance du secret et de la protection de l'information délicate dans le contexte de la sécurité nationale. La divulgation d'information secrète ou délicate, par exemple les techniques d'enquête ou l'identité de sources, pourrait nuire à la sécurité nationale du Canada. Dans le cas de l'identité de sources, des vies peuvent être mises en danger. En outre, le fait de divulguer de l'information que des organismes étrangers ont fournie sous réserve qu'elle ne serait pas divulguée peut nuire aux relations avec ces organismes et miner la coopération internationale. Ces conséquences éventuelles doivent être prises en compte dans la conception d'un mécanisme d'examen.

À mon avis, un mécanisme d'examen doit avoir accès à toute l'information pertinente pour exécuter sa fonction efficacement. Par conséquent, sauf des exceptions limitées et isolées, le mécanisme d'examen ne devrait pas se voir refuser de l'information au motif que celle-ci est secrète ou délicate. Pour sa part,

le mécanisme d'examen doit lui-même être assujéti à des obligations de ne pas divulguer. Comme on l'a vu au chapitre VI, cette approche de l'examen a été efficace entre le SCRS et le CSARS ainsi qu'entre le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) et le commissaire du CST.

3.4.4

L'examen excessif

Certaines personnes qui m'ont soumis des représentations m'ont demandé de tenir compte de ce qu'elles appelaient « le fardeau de l'examen ». Elles voulaient ainsi souligner le fait qu'un examen suppose des fardeaux et des coûts aussi bien que des avantages. En plus des implications financières, l'examen peut détourner des ressources organisationnelles du travail policier vers le processus d'examen, et l'attention du personnel, de l'objet de sa tâche à ses modalités.

Je reconnais qu'il faut absolument tenir compte du fardeau de l'examen. Un examen ne doit pas être si lourd qu'il entrave les importantes fonctions de la GRC. Je suis particulièrement sensible aux mécanismes qui font double emploi : en élaborant un mécanisme d'examen pour les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, il faut prendre en considération les autres mécanismes qui assurent la même fonction.

3.4.5

La capacité de surmonter les problèmes associés à l'intégration des activités relatives à la sécurité nationale

Dans les chapitres IV et V, je décris en détail la forte intégration des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. L'intégration est un élément extrêmement important de la démarche du Canada en vue de protéger la sécurité nationale. Elle peut prendre une variété de formes, depuis les EISN – où des membres du personnel de divers organismes font œuvre commune dans des enquêtes criminelles relatives à la sécurité nationale – jusqu'aux relations moins structurées existant par exemple aux fins de partage de l'information. L'intégration soulève deux questions essentielles dans l'optique d'un examen efficace :

- Dans quelle mesure l'examen doit-il englober les activités d'intervenants n'appartenant pas à la GRC, mais qui travaillent sous le contrôle et la direction de la GRC?
- Dans quelle mesure le travail d'un mécanisme d'examen doit-il aller au-delà des activités de la GRC?

En ce qui concerne la première question, je crois qu'il est essentiel qu'un mécanisme d'examen puisse évaluer toutes les activités relatives à la sécurité nationale contrôlées et dirigées par la GRC. Exclure de telles activités au motif qu'elles sont le fait de personnes n'étant pas membres officiels ou permanents de la GRC signifierait que l'examen est incomplet. Les EISN, par exemple, sont clairement contrôlées et dirigées par la GRC. Tous leurs membres – quelle que soit l'organisation dont ils proviennent – travaillent de concert aux mêmes enquêtes. Il serait impossible d'examiner de façon complète une enquête menée par une EISN sans examiner la conduite de tous ceux qui y ont participé.

Dans certains cas, les activités d'un participant provenant d'un organisme externe peuvent échapper au contrôle et à la direction de la GRC. Je sais par exemple que même dans les EISN, les membres du personnel du SCRS jouent un rôle différent de celui des agents de police : ils ne participent pas directement aux enquêtes criminelles d'une EISN, mais sont chargés de les suivre et de faciliter les échanges d'information. Cela étant, un mécanisme d'examen de la GRC doit pouvoir examiner la conduite d'un membre du personnel du SCRS par rapport aux activités d'une EISN. En ce qui concerne l'échange d'information, par exemple, il faudra déterminer s'il était justifié que la GRC reçoive l'information ou qu'elle communique celle-ci au SCRS. Par contre, il n'est pas essentiel qu'un mécanisme d'examen de la GRC évalue la conduite de représentants du SCRS dans l'optique du mandat du SCRS. Comme je l'expliquerai ci-après, mieux vaut laisser ce soin au CSARS.

Il en va de même pour d'autres intervenants qui interagissent avec la GRC soit dans des unités officiellement intégrées, soit dans des relations moins structurées. Les activités de ces personnes qui sont directement liées aux enquêtes criminelles de la GRC et qui sont ou devraient être sous le contrôle et la direction de la GRC doivent être assujetties au mécanisme d'examen de la GRC.

Comme certains membres des EISN proviennent d'organismes provinciaux, il survient une question de compétence constitutionnelle. À mon avis, il n'y a pas d'obstacle constitutionnel à ce qu'un mécanisme d'examen fédéral évalue les activités qui sont contrôlées et dirigées par la GRC. Le gouvernement fédéral a clairement la compétence constitutionnelle à l'égard des services policiers en matière de sécurité nationale. En outre, la GRC est une force policière fédérale et ses activités relèvent de la compétence fédérale. Les activités des EISN sont contrôlées et dirigées par la GRC, et ce contrôle et cette direction s'appliquent aux membres des EISN provenant d'autres organismes que la GRC, y compris d'organismes provinciaux. En pareil cas, je ne vois aucune considération constitutionnelle qui ferait obstacle à l'examen de ces activités par un mécanisme fédéral.

La question de la compétence constitutionnelle devient plus complexe si un mécanisme fédéral a le pouvoir d'obliger un acteur provincial à prendre des mesures ou de sanctionner une personne appartenant à un organisme provincial. Cependant, vu mes conclusions sur les objectifs d'un mécanisme d'examen, il n'est pas nécessaire que je tranche cette question. Comme je l'ai dit plus haut, un mécanisme d'examen efficace devrait avoir le mandat de formuler des conclusions et des recommandations et non d'imposer des sanctions disciplinaires ou des mesures correctives.

La deuxième question entourant l'intégration qui importe pour les objectifs d'un mécanisme d'examen est la mesure dans laquelle un mécanisme d'examen devrait aller au-delà du personnel et du matériel contrôlés et dirigés par la GRC pour exécuter son mandat efficacement. Même si un mécanisme d'examen doit se concentrer sur l'évaluation des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, il devra dépasser le cadre rigide de la GRC pour réaliser son objectif.

Vu l'intégration et la coopération entre organismes dans le domaine de la sécurité nationale, il ne me semble pas possible d'évaluer les activités de la GRC sans comprendre les circonstances dans lesquelles elles se produisent. Par exemple, si la GRC prend des mesures sur la foi d'information qu'elle reçoit d'un autre organisme, il peut être nécessaire de déterminer les circonstances dans lesquelles cette information a été fournie, afin de jauger le bien-fondé de la conduite de la GRC. Le mécanisme d'examen de la GRC devra être investi du pouvoir d'accès à toute l'information et toutes les personnes voulues afin de juger des activités de la GRC, même si cette information et ces personnes proviennent d'autres organismes, qu'ils soient fédéraux ou provinciaux. Je ne veux pas dire que le mécanisme de la GRC devrait évaluer la conduite des autres organismes, mais seulement qu'il devrait avoir le pouvoir d'évaluer l'information et le personnel provenant de ces organismes.

Le fait de pouvoir dépasser le cadre de la GRC importe aussi sous un autre angle. En raison de la démarche intégrée et coopérative que le gouvernement canadien a empruntée face aux menaces envers la sécurité nationale, l'examen d'un seul organisme – comme la GRC – sera quelquefois insuffisant. Pour évaluer le bien-fondé de certaines plaintes, les activités de divers acteurs de la sécurité nationale devront être examinées. L'expérience que j'ai moi-même vécue dans l'enquête sur les faits l'illustre bien : pour bien évaluer ce qui était arrivé à M. Arar, j'ai dû faire enquête sur les activités de plusieurs acteurs de la sécurité nationale. Plusieurs des mémoires que j'ai reçus abondaient dans le même sens. Riad Saloojee, qui a comparu aux audiences publiques au nom de la Fédération canado-arabe et du Canadian Council on American-Islamic Relations, a souligné le point en faisant valoir que certaines personnes pensant

que leurs droits pouvaient avoir été enfreints par une action gouvernementale ne savaient pas de quel organisme se plaindre.

Dans ce contexte d'intégration des activités liées à la sécurité nationale, il est essentiel de pouvoir intégrer l'activité d'examen. En d'autres termes, il importe de disposer d'un mécanisme qui puisse examiner de multiples organismes lorsque l'activité visée met en cause de multiples organismes. Je fais des recommandations en ce sens au chapitre XI. Aux fins du présent chapitre, il importe de noter que pour réaliser l'objectif de fonctionner efficacement dans le contexte de la sécurité nationale, le mécanisme d'examen de la GRC doit pouvoir s'intégrer aux mécanismes d'examen d'autres acteurs de la sécurité nationale.

NOTES

- ¹ Voir Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, à www.commissionarar.ca/fr/index.htm (site consulté le 16 juin 2006) [Commission Arar].
- ² Voir les chapitres VI et VII.
- ³ *R. v. Metropolitan Police ex parte Blackburn*, [1968] Q.B. 116, p. 135 et 136. Voir aussi *R. v. Chief Constable of Sussex ex parte International Trader's Ferry Ltd.*, [1999] 1 All E.R. 129. [1999] 1 R.C.S. 565.
- ⁵ *Fisher v. Oldham Corporation*, [1930] 2 K.B. 364; *Attorney General for New South Wales v. Perpetual Trustee Company*, [1955] A.C. 457. Au Canada, voir *McCleave c. City of Moncton* (1902), 32 R.C.S. 106, aux p. 108 et 109. Pour un examen d'autres décisions anciennes sur la responsabilité civile rendues au Canada, voir Stenning, *Le statut juridique de la police* (Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada, 1981), p. 112-124. Le professeur Stenning conclut que, « [p]ar ailleurs, aucune de ces décisions ne permet de déterminer quelles sont les conséquences du statut constitutionnel des policiers à l'égard de leur sujétion aux ordres de toutes sortes qu'ils peuvent recevoir relativement à l'exercice de leurs fonctions ». *Ibid.*, p. 121. Voir aussi G. Marshall, *Police and Government* (Londres, Methuen, 1965).
- ⁶ *Supra*, note 4, par. 27.
- ⁷ *Ibid.*, par. 28 et 29.
- ⁸ *Ibid.*, par. 29.
- ⁹ *Ibid.*, par. 18.
- ¹⁰ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, p. 249.
- ¹¹ Voir le chapitre VIII.
- ¹² Voir le chapitre III.
- ¹³ « Réponse de la GRC à la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar », (mémoire présenté à la Commission Arar dans le cadre de l'examen de la politique) [Mémoire de la GRC] 21 février 2005, p. 28.
- ¹⁴ L.R.C. 1985, ch. R-10, art. 5 [*Loi sur la GRC*].
- ¹⁵ *Supra*, note 4, par. 33.
- ¹⁶ Canada, Commission des plaintes du public contre la GRC, *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada – partie VII, paragraphe 45.45(14) – Rapport intérimaire de la Commission à la suite de l'audience publique sur les plaintes concernant les incidents survenus au cours des*

- manifestations ayant eu lieu dans le cadre de la conférence de Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) en novembre 1997 à Vancouver (C.-B.) sur le campus de l'Université de la Colombie-Britannique (UBC) et aux détachements de la GRC à l'UBC et à Richmond (Ottawa, Commission des plaintes du public contre la GRC, 2001), par. 10.2 (commissaire : Ted Hughes, c.r.).
- ¹⁷ Les « directives ministérielles » sont parfois appelées « instructions ministérielles ».
- ¹⁸ Voir le chapitre IV.
- ¹⁹ Canada, Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *La liberté et la sécurité devant la loi*, deuxième rapport, vol. 2 (Ottawa, Approvisionnements et Services, 1981), p. 1069, par. 19 (président : D.C. McDonald) [Rapport de la Commission McDonald, vol. 2].
- ²⁰ *Ibid.*
- ²¹ *Ibid.*, p. 916, par. 60.
- ²² The Independent Commission on Policing for Northern Ireland, *A New Beginning: Policing in Northern Ireland* (Belfast, R.-U. : septembre 1999), par. 6.20, accessible à www.belfast.org.uk/report/chapter06.pdf (consulté le 16 juin 2006).
- ²³ *Ibid.*, par. 6.21.
- ²⁴ Rapport de la commission McDonald, vol. 2, p. 1069, par. 19.
- ²⁵ Canada, Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *La liberté et la sécurité devant la loi*, deuxième rapport, vol. 1 (Ottawa, Approvisionnements et Services, 1981), p. 45, par. 21 (président : D.C. McDonald) [Rapport de la Commission McDonald, vol. 1].
- ²⁶ Voir la partie pertinente de l'arrêt *Suresh* au chapitre VIII.
- ²⁷ Canada, commission Mackenzie, Rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité (version abrégée) (Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969), p. 52, par. 114 (président : M.W. Mackenzie) [Rapport de la commission Mackenzie].
- ²⁸ Canada, Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, Rapport annuel 1984-85 (Ottawa, Ministre des Approvisionnements et des Services, 1985), p. 4.
- ²⁹ Ian Leigh, *National Legal Dimension of the Democratic Control of the Security Sector: Values and Standards in Developed Democracies* (Genève, Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2002), DCAF Working Paper No. 80, p. 13. Le P^r Leigh s'appuie sur les principes de la commission McDonald.
- ³⁰ Rapport de la commission Mackenzie, p. 51, par. 110.
- ³¹ CSARS, Rapport annuel 1984-85, p. 22.
- ³² Shirley Heafey, « La surveillance civile dans un monde changé » in Daubney, D. et autres, éd., *Terrorisme, droit et démocratie : Comment le Canada a-t-il changé après le 11 septembre?* (Montréal, Éditions Thémis, 2002), p. 391.
- ³³ Wesley Wark, transcription de la Table ronde d'experts canadiens sur les modèles d'examen et de surveillance, examen de la politique, Commission Arar (10 juin 2005), p. 91 et 92.
- ³⁴ Commissaire Giuliano Zaccardelli, Gendarmerie royale du Canada, audience publique, Commission Arar (18 novembre 2005), p. 756 et 757.
- ³⁵ Hans Born et Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* (Oslo, Publishing House of the Parliament of Norway, 2005), p. 23.
- ³⁶ Zaccardelli, p. 754 et 755.
- ³⁷ CSARS, Rapport annuel 1984-85, p. 26.
- ³⁸ Ontario, Royal Commission into Metropolitan Toronto Police Practices, *Report of the Royal Commission into Metropolitan Toronto Police Practices* (Toronto, The Commission, 1976) (commissaire : D.R. Morand).

³⁹ Commission des plaintes du public contre la GRC, « Bienvenue! », accessible à www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/Home/index_f.aspx?ArticleID=2 (consulté le 10 avril 2006).

⁴⁰ Pour une discussion sur ce genre d'obligation de divulgation, voir l'arrêt *R. c. Stinchcombe*, [1991] 3 R.C.S. 326. Dans une poursuite criminelle, la Couronne est légalement tenue de divulguer toute l'information pertinente à la défense, que la Couronne ait ou non l'intention de l'utiliser dans le procès et peu importe qu'elle soit inculpatoire ou disculpatoire. L'information que détient la Couronne n'appartient pas à la Couronne pour qu'elle puisse l'utiliser en vue d'obtenir une condamnation, mais au public pour qu'elle serve à garantir que justice est rendue. La Couronne peut s'abstenir de communiquer de l'information à la défense uniquement si cette information n'est pas pertinente ou si elle est protégée par une forme de privilège juridique comme le secret liant un avocat et un client ou la protection assurée à un indicateur de police. Le juge du procès peut examiner toute décision de la Couronne de s'abstenir de communiquer de l'information. En principe, l'information ne doit pas être retenue s'il y a une possibilité raisonnable que cela entrave le droit de l'accusé de faire une réponse et défense complète.

⁴¹ L.R.C. 1985, ch. S-7.

⁴² [1995] 1 R.C.S. 727, à la p. 741.

X

PEUT-ON S'ACCOMMODER DU STATU QUO?

1.

INTRODUCTION

Jusqu'ici, j'ai fourni le contexte qui m'apparaît nécessaire à la résolution de la question que soulève le mandat de la Commission d'enquête. J'ai décrit la nature et les caractéristiques des activités de la GRC en matière de sécurité nationale, la situation dans le domaine au Canada, l'expérience, tant ici qu'à l'étranger, de l'examen des activités de sécurité nationale et les objectifs fondamentaux d'un tel examen. La première question qui se pose est celle à savoir si, compte tenu de cette information, le statu quo est à la hauteur. La réponse à cette question n'a jamais été considérée comme acquise, le maintien du statu quo s'inscrivant dans les options énoncées dans le document de consultation de l'examen des politiques publié en octobre 2004.

Ce serait une erreur de prétendre que le maintien du statu quo équivaudrait à l'absence d'examen et de reddition de comptes. Dans le présent chapitre, j'examine les mécanismes d'examen actuels – internes et externes – qui peuvent être appliqués aux activités de la GRC en matière de sécurité nationale. À l'interne, chaque membre de la GRC doit respecter les directives des officiers supérieurs et les règles de conduite internes qu'établit le Code de déontologie de la GRC, et peut être convoqué à une audience disciplinaire. Des ministres ont également un droit de regard sur les activités de la GRC. Par exemple, le procureur général doit consentir au dépôt d'accusations et à l'exercice de nombreux pouvoirs en matière de sécurité nationale, et le ministre de la Sécurité publique peut publier des directives pour la GRC dans le domaine.

Les activités de la GRC en matière de sécurité nationale font également l'objet de divers contrôles et mécanismes d'examen externes. Ainsi, les poursuites devant les tribunaux font l'objet d'un examen judiciaire, et les services

policiers ne peuvent exercer certains pouvoirs sans l'autorisation d'un tribunal. Les tribunaux au Canada ont, à juste titre, insisté sur l'importance qu'un pouvoir judiciaire indépendant assure le maintien de la primauté du droit et le respect des droits et libertés, même face à de graves menaces envers la sécurité nationale¹. Outre le contrôle judiciaire, la Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP) examine la manière dont la GRC traite les plaintes du public portant sur la conduite de ses membres et elle peut décider de tenir elle-même des audiences d'intérêt public. Enfin, comme d'autres organismes fédéraux, la GRC peut faire l'objet d'un examen par plusieurs organismes d'examen, notamment le Bureau du vérificateur général, la Commission canadienne des droits de la personne et le Commissariat à la protection de la vie privée.

Bien que les fonctions de tous ces organismes et processus d'examen et de responsabilité soient importants, je conclus qu'ils ne suffisent pas à la tâche d'examiner de façon efficace les activités de la GRC en matière de sécurité nationale. Plusieurs facteurs font que j'en suis arrivé à cette conclusion.

L'un des principaux est la nature changeante des activités de la GRC en matière de sécurité nationale. Comme je l'ai indiqué au chapitre III, la *Loi antiterroriste* adoptée à la fin de 2001 a conféré un grand nombre de nouveaux pouvoirs et responsabilités à la GRC. Certes, celle-ci doit les exercer conformément à son mandat en matière d'application de la loi, mais la nature secrète de son travail en matière de sécurité nationale et son recours au partage d'informations avec un large éventail d'organismes nationaux et étrangers font qu'elle jouxte le mandat du SCRS, le service civil canadien du renseignement de sécurité. Toutefois, l'examen des activités des deux organisations relatives à la sécurité nationale diffère grandement. Comme je l'ai indiqué au chapitre VI, le SCRS est examiné par l'inspecteur général et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS). La GRC ne l'est, elle, que si la conduite d'un membre fait l'objet d'une plainte, bien que bon nombre de ses activités relatives à la sécurité nationale demeureront secrètes et que des facteurs systémiques puissent être à l'origine d'irrégularités.

Depuis 2001, la structure organisationnelle de la GRC en matière de sécurité nationale (que j'ai décrite au chapitre IV), a évolué conformément aux pouvoirs accrus de la Gendarmerie. Une plus grande intégration du travail de la GRC en matière de sécurité nationale et des activités du SCRS, de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), des services d'immigration et des corps policiers municipaux et provinciaux, ainsi qu'un meilleur partage d'informations au sein des gouvernements et entre eux, caractérisent l'approche du Canada en matière de sécurité nationale, tout en obligeant les organismes d'examen à relever des défis nouveaux et difficiles. Ces organismes devraient jouir de pouvoirs et de

ressources comparables à ceux consentis à l'atteinte du but vital et urgent d'assurer la sécurité nationale. Dans sa politique publiée en 2004, le gouvernement du Canada a reconnu que, pour assurer le respect de la primauté du droit, les mécanismes d'examen devraient évoluer au même rythme que la nature des activités en matière de sécurité nationale². Le Bureau du vérificateur général, la CPP, le CSARS et le Commissariat à la protection de la vie privée ont tous exprimé dans de récents rapports leur inquiétude quant à l'efficacité de leurs pouvoirs ou ressources dans le nouveau monde de la sécurité³. Le grand défi du Canada et d'autres démocraties sera de veiller à ce que les structures d'examen et de reddition de comptes évoluent au même rythme que l'intégration et l'intensification croissantes des activités de l'État en matière de sécurité.

L'expérience canadienne de divers organismes d'examen (décrits au chapitre VI) est un deuxième facteur dont j'ai tenu compte. Ainsi, le CSARS et le commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications (CST) sont investis de vastes pouvoirs d'examen qu'ils peuvent exercer de leur propre initiative, mais non la CPP. Comme le lui avait recommandé la commission McDonald, le gouvernement a créé le CSARS un organisme d'examen avec des pouvoirs étendus en même temps que le SCRS qui devenait l'agence civile du renseignement de sécurité. La commission McDonald, toutefois, avait également recommandé de créer un organisme indépendant investi de certains pouvoirs d'examen à l'égard de la GRC⁴. Cette recommandation n'a pas été suivie à la création de la CPP en 1988, et le besoin de pouvoirs en ce sens n'a fait que croître depuis.

Les pouvoirs d'examen qu'un organisme peut exercer de son propre chef sont d'une importance cruciale en ce qui concerne les services policiers de sécurité nationale, en raison des caractéristiques distinctes de ces services. Comme je l'indique au chapitre précédent, les enquêtes relatives à la sécurité nationale diffèrent des autres enquêtes policières en raison de la nature secrète d'une bonne partie du travail policier en la matière; de la difficulté de surveiller le partage de l'information et l'analyse des renseignements; de la rareté des poursuites donnant ouverture au contrôle judiciaire de l'activité policière; et des effets potentiellement négatifs des enquêtes relatives à la sécurité nationale, notamment à l'égard de la vie privée et des droits à l'égalité.

L'expérience internationale en matière d'examen des organismes du renseignement de sécurité et des services de police de sécurité nationale, dont il est question au chapitre VII, m'a également porté à conclure qu'on ne pouvait se satisfaire du statu quo. Toutes les démocraties cherchent la meilleure façon de relever les défis que présentent l'examen et la reddition de comptes dans un contexte de l'accroissement de l'intégration, du partage de l'information et des

pouvoirs dans le domaine de la sécurité nationale. Plusieurs démocraties, y compris le Royaume-Uni et les États-Unis, ont pris des mesures pour examiner plus efficacement les activités de sécurité nationale, y compris celle des services policiers. Des experts et des décideurs du monde entier s'intéressent beaucoup aux travaux et aux conclusions de la Commission. Je crois que fort de cette expérience et de son désir d'aller de l'avant, le Canada peut et doit aspirer à devenir un chef de file dans l'établissement de mécanismes d'examen efficaces des activités de l'État en matière de sécurité nationale.

Enfin, je me suis inspiré des objectifs et des contraintes de la fonction d'examen dont il est question au chapitre précédent. Un des objectifs principaux de l'examen est de maintenir la confiance du public envers l'organisme en cause. La nécessité de préserver cette confiance est particulièrement importante en ce qui concerne les activités en matière de sécurité nationale, lesquelles doivent souvent, de par leur nature, demeurer secrètes.

Dans le même esprit, je constate qu'aucun des groupes ayant présenté des mémoires sur la question n'a prétendu que le statu quo était suffisant. De fait, le commissaire de la GRC a reconnu, au nom de son organisation, que le renforcement du mécanisme actuel d'examen des enquêtes de sécurité nationale conforterait la confiance du public⁵. La CPP, l'organisme chargé à l'heure actuelle de traiter les plaintes du public contre la GRC, y compris celles liées à ses activités de sécurité nationale, a insisté sur le fait qu'elle n'a pas les pouvoirs requis pour les examiner efficacement⁶.

Un mécanisme d'examen a également comme objectif important de veiller à ce que l'organisation concernée respecte la loi et les droits de la personne. Or, le mécanisme en place – particulièrement celui de la CPP – est fondé sur les plaintes. Comme bon nombre des activités de la GRC en matière de sécurité nationale sont secrètes, elles ne feront vraisemblablement pas l'objet de plaintes. De plus, les mécanismes de discipline et de plainte actuels sont conçus pour disposer d'allégations d'inconduite contre des membres de la GRC, et non pour s'assurer que les pratiques et la culture organisationnelles de la GRC régissent la conduite de l'effectif, notamment en ce qui concerne le respect des lois et des directives ministérielles en vigueur. Ils ne tiennent pas non plus compte du fait que des personnes peuvent être victimes non pas d'une inconduite intentionnelle ou individuelle, mais de contrôles systémiques et organisationnels inadéquats.

En concluant que le statu quo n'est pas à la hauteur, j'ai tenu compte du fait qu'un resserrement de l'examen ne doit pas nuire aux activités légitimes de sécurité nationale de la GRC, notamment la nécessité de collaborer avec d'autres organismes de façon intégrée et de partager des informations. J'ai pris le soin de

tenir compte des aspects uniques du travail policier qui le distinguent du travail de renseignement de sécurité, y compris l'indépendance de la police dont il est question au chapitre IX.

Des pouvoirs d'examen accrus et de nouvelles structures d'examen ne doivent pas être considérés simplement comme des mécanismes qui limiteront ou entraveront les activités visant la sécurité de l'État. Un examen approprié peut aider à faire en sorte que l'organisation visée respecte son mandat et utilise des méthodes efficaces, efficaces et équitables. Le témoignage de M. Jack Hooper, directeur adjoint des Opérations au SCRS, m'a impressionné lorsqu'il a déclaré que malgré [TRADUCTION] « la résistance énorme à l'égard d'un examen externe » lorsque le SCRS a été créé, il était maintenant d'avis que « l'examen externe avait permis au [SCRS] de s'améliorer » et que les vérifications indépendantes du CSARS remplissaient une « fonction inestimable »⁷. Durant les audiences publiques consacrées à l'examen de la politique, le commissaire Zaccardelli a lui aussi dit clairement que la GRC doit jouir de la confiance du public et précisé comment un examen efficace et indépendant peut contribuer à promouvoir cette confiance⁸. Si elles sont mises en œuvre, j'espère que les recommandations proposées dans le présent rapport permettront à la GRC de s'améliorer et que la confiance du public envers la Gendarmerie s'en verra augmentée.

2.

LES RAISONS POUR LESQUELLES LES CONTRÔLES INTERNES DE LA GRC SONT INSUFFISANTS

Étant donné son importance et sa réputation enviable, la GRC a consacré des efforts considérables à l'établissement de contrôles et de structures de responsabilité internes. Ceux-ci sont décrits plus en détail au chapitre IV.

Toutefois, même le meilleur mécanisme interne d'examen et de discipline qui soit peut ne pas inspirer autant confiance qu'un processus indépendant. La confiance du public est particulièrement importante dans le contexte de la sécurité nationale, où de larges pans de l'activité policière doivent, pour des raisons légitimes, demeurer secrets. Dans une société libre et démocratique, la revendication du secret, même fondée, est susceptible de faire naître des préoccupations et des soupçons fort compréhensibles. En matière de sécurité nationale, le public doit être convaincu que des personnes indépendantes et respectées verront ce que lui-même ne peut voir et poseront les questions difficiles et éclairées que lui-même ne peut poser.

Les mécanismes internes sont insuffisants pour une autre raison. Souvent, ils ne s'enclenchent que si le public ou des membres de la GRC déposent des plaintes concernant la conduite d'un membre de la Gendarmerie. Certes, les

plaintes du public doivent être prises au sérieux et personne au sein de la GRC ne doit passer sous silence l'inconduite de collègues, mais un mécanisme d'examen indépendant devra s'intéresser autant aux ratés et failles systémiques qu'aux échecs de membres de l'organisation. Il devra tendre à reformer et à sanctionner les systèmes, même lorsqu'il sera impossible ou injuste de sanctionner des personnes. De plus, une approche fondée sur des plaintes a des limites à cause du secret régissant bon nombre des activités de la GRC en matière de sécurité nationale. Même au sein de la GRC, seules les personnes qui ont besoin de savoir sont mises au courant.

Même si, je conclus que les contrôles internes au sein de la GRC sont insuffisants, il ne faut pas penser que je les critique ou que j'en diminue l'importance. De fait, j'estime qu'un examen indépendant sera plus efficace dans la mesure où il s'intégrera aux contrôles internes et s'appuiera sur ces derniers. À cet égard, je suis donc d'accord avec ce que les avocats de M. Arar ont indiqué dans le mémoire qu'ils ont déposé dans le cadre de l'examen de la politique effectué par la Commission, savoir :

[TRADUCTION]

Les mécanismes de vérification internes sont essentiels. Ils permettent en effet d'identifier à point nommé les erreurs commises lors d'enquêtes et de freiner sans attendre l'escalade des violations des droits de la personne indésirables et nuisibles, qui pourraient être par ailleurs commises si l'on n'intervenait pas sur-le-champ. Puisqu'un mécanisme d'examen externe ne peut prévenir le préjudice qu'« après le fait », un mécanisme de vérification interne constitue une importante première ligne de défense. Les fonctions de vérification interne seront plus efficaces si le mécanisme d'examen externe formule avec elles des critères précis pour les processus de vérification interne et l'examen de la conformité [...]. Un organisme d'examen externe doit s'appuyer sur les méthodes de vérification interne qui ont été ou seront établies dans le contexte des enquêtes relatives à la sécurité nationale, et doit en surveiller l'application⁹.

Bien qu'ils soient cruciaux et doivent compléter les mécanismes d'examen externe, les contrôles internes, de par leur nature, ne jouissent pas de l'indépendance susceptible d'inspirer la confiance du public envers le domaine, souvent secret, de la sécurité nationale. De plus, les contrôles internes ont principalement pour objet d'examiner les allégations d'inconduite de personnes, et non les questions systémiques qui peuvent être d'une importance fondamentale lorsqu'on examine la convenance des activités de la GRC en matière de sécurité nationale.

3. LES RAISONS POUR LESQUELLES LES CONTRÔLES MINISTÉRIELS SONT INSUFFISANTS

L'article 5 de la *Loi sur la GRC* prévoit que le commissaire de la GRC exerce ses fonctions sous la direction du ministre de la Sécurité publique. Toutefois, comme je l'ai mentionné au chapitre précédent et au chapitre IV, le pouvoir du ministre de donner des instructions à la GRC est limité par la doctrine de l'indépendance de la police. Selon cette doctrine, le ministre ne peut intervenir dans les décisions de la GRC de déclencher des enquêtes, de procéder à des arrestations, d'effectuer des perquisitions ou de mener d'autres activités d'application de la loi.

Dans ses instructions transmises en novembre 2003, le ministre demande au commissaire de l'informer des enquêtes et affaires « en vue » relatives à la sécurité nationale¹⁰. Bien qu'il soit normal que le ministre ait cette information et donne des instructions et des lignes directrices en matière de politique gouvernementale à l'intention de la GRC, bon nombre d'affaires de sécurité nationale ne seront jamais au premier plan de l'actualité. De plus, le ministre dirige un important ministère et ne peut se permettre d'examiner tous les dossiers qui deviennent très médiatisés. Même s'il y parvenait d'une façon ou d'une autre, le ministre pourrait, pour des motifs compréhensibles et légitimes liés à l'indépendance de la police, hésiter à intervenir dans ses décisions concernant une affaire donnée.

Les instructions du ministre de 2002 et 2003 encadrent efficacement le partage d'informations et d'autres ententes entre la GRC et divers organismes. Une instruction de 2003 exige que les ententes de partage d'informations avec des organismes de renseignement étrangers soient approuvées par le ministre¹¹. Toutefois, il n'y est pas question de l'exercice d'un suivi du ministre quant au partage de l'information ou au respect de telles ententes. Un organisme d'examen indépendant s'intéresserait à juste titre à ces questions, mais il est peu probable que le ministre responsable y accorderait beaucoup d'attention.

Il y a d'autres limites à la capacité du ministre d'assurer un suivi des activités de la GRC en matière de sécurité nationale. Contrairement au SCRS, la GRC ne peut compter sur un inspecteur général chargé de faire rapport au ministre, et il ne faut pas de s'attendre à ce que les hauts fonctionnaires du ministère ou des membres du personnel politique du ministre exercent une telle fonction. Pour des motifs liés à l'indépendance et à l'expertise de la police, il se peut également que les comités parlementaires hésitent davantage à exercer un suivi des activités de la GRC en matière de sécurité nationale que celles d'autres organismes et ministères¹².

Les contrôles ministériels, mêmes combinés aux contrôles internes de la GRC, peuvent ne pas suffire à inspirer confiance au public. Quoiqu'ils puissent et doivent agir de façon indépendante et intègre, les ministres ont également des comptes à rendre au Parlement et au public sur la sécurité nationale. Il se peut qu'un ministre ait tendance – ou soit vu comme ayant tendance – à faire preuve d'un excès de prudence ou à favoriser le respect du secret quand il s'agit de questions de sécurité nationale, où un échec est susceptible d'avoir des effets dévastateurs. Un ministre pourrait donner l'impression d'être trop étroitement impliqué dans la façon dont le gouvernement combat le terrorisme et autres menaces envers la sécurité nationale. Dans son mémoire, la Police provinciale de l'Ontario a souligné [TRADUCTION] qu' « un système amélioré de surveillance ministérielle inspirera moins confiance au public que d'autres formes de surveillance »¹³. Dans ces circonstances, il faut prévoir un examen indépendant allant au-delà de celui que même le plus dévoué et le plus consciencieux des ministres pourrait effectuer.

Même si je conclus que les contrôles ministériels sont insuffisants, il ne faut pas penser que je les critique ou que j'en diminue l'importance. Je pense qu'on doit encourager le ministre à transmettre des lignes directrices écrites à l'intention de la GRC. À mon avis, ses instructions de 2002 et de 2003 ont aidé à orienter de façon transparente et logique les activités de la GRC en matière de sécurité nationale. Comme l'a mentionné la GRC dans son mémoire, les instructions du ministre établissent un cadre stratégique pour la GRC, [TRADUCTION] « fournissent à la GRC des normes relatives à des domaines précis de l'activité policière afin qu'elle maintienne un équilibre entre le respect des droits des particuliers et l'application de pratiques policières efficaces » et « informent le public quant à la nature de la supervision qu'exerce l'exécutif politique sur la GRC »¹⁴.

De même, l'examen indépendant des activités de la GRC en matière de sécurité nationale que je recommande au chapitre suivant sera à mon avis plus efficace dans la mesure où le ministre prête attention aux rapports de l'organisme d'examen et applique ses recommandations lorsque la chose est appropriée. De la même façon, le ministre doit avoir le pouvoir de demander à l'organisme d'examen d'étudier certaines questions – je remarque que le ministre a maintes fois chargé le CSARS d'examiner diverses questions. La responsabilité et le contrôle ministériels constituent un aspect fondamental et important de la démocratie parlementaire canadienne.

Un examen des contrôles ministériels exercés sur les activités de sécurité nationale de la GRC serait incomplet s'il ne portait pas également sur le rôle important joué par les procureurs généraux. Comme je l'ai indiqué au

chapitre III, des actions concernant une vaste gamme d'infractions en matière de terrorisme aux termes du *Code criminel* ne peuvent être intentées sans le consentement du procureur général d'une province ou du procureur général du Canada, et les actions visant des infractions aux termes de la *Loi sur la protection de l'information* ne peuvent être intentées sans le consentement du procureur général du Canada. Il faut également le consentement d'un procureur général avant que les services policiers puissent avoir recours aux audiences d'investigation ou effectuer des arrestations préventives dans le cadre d'enquêtes antiterroristes. Comme je l'ai déjà indiqué, dans son mémoire la GRC a mentionné que « l'exigence de consentement signifie que, dans une certaine mesure, les procureurs fédéral et provinciaux procèdent souvent à un second examen objectif des décisions opérationnelles »¹⁵. Les procureurs généraux doivent examiner les demandes de consentement d'une façon quasi judiciaire, en conformité avec leurs responsabilités constitutionnelles uniques au sein du gouvernement de veiller à ce que justice soit faite et à ce que les droits et libertés soient respectés. Il importe toutefois de noter que, dans la *Loi antiterroriste*, le législateur ne se contente pas d'exiger le consentement préalable du procureur général, mais prévoit également diverses mesures de contrôle judiciaire.

De plus, les services policiers ne sont pas tenus d'obtenir le consentement du procureur général pour exercer certains pouvoirs en matière de sécurité nationale, notamment pour exercer une surveillance électronique, commettre des actes par ailleurs illégaux¹⁶, lancer des enquêtes ou échanger des informations – toutes des actions qui peuvent avoir de graves conséquences pour les personnes visées.

Sans minimiser l'importance des contrôles ministériels dans le domaine de la sécurité nationale, il m'est impossible de conclure qu'en utilisant seulement les contrôles ministériels, ou en combinant ceux-ci et les contrôles internes de la GRC, on puisse effectuer des examens des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale qui inspireront la confiance au sein de la population ou le respect des droits et libertés.

4.

LES RAISONS POUR LESQUELLES LES CONTRÔLES JUDICIAIRES SONT INSUFFISANTS

Un certain nombre de contrôles judiciaires régissent les activités de sécurité nationale de la GRC. La surveillance électronique doit être préalablement autorisée, et les juges jouent un rôle clé en supervisant les pouvoirs extraordinaires d'arrestation préventive et d'audiences d'investigation. La Cour suprême a d'ailleurs récemment confirmé le rôle important que les juges seront

appelés à jouer lors des audiences d'investigation, notamment quant à la présomption de publicité des procédures judiciaires¹⁷. De plus, lors des poursuites en matière de sécurité nationale, l'accusé aura la possibilité de contester la manière dont les services policiers ont obtenu la preuve. Il pourra notamment invoquer que la preuve a été obtenue d'une façon qui viole la Charte et que le fait de l'admettre aurait pour effet de discréditer l'administration de la justice.

Les contrôles judiciaires sont d'une grande valeur lorsqu'ils s'agit de préserver l'engagement du Canada envers la primauté du droit, et l'indépendance du pouvoir judiciaire est particulièrement importante lorsque la sécurité nationale est menacée. Le judiciaire est toutefois une institution réactive qui ne prend l'inconduite des services policiers en compte que lorsqu'elle est invoquée dans une poursuite criminelle ou qu'elle fait l'objet d'une poursuite civile ou d'un examen judiciaire d'un acte de l'exécutif. Bon nombre des activités de la GRC en matière de sécurité nationale demeurant secrètes, pour des motifs légitimes, il se peut que les personnes visées ne sachent jamais qu'elles ont fait l'objet d'une enquête relative à la sécurité nationale. Même si elles l'apprennent, il se peut qu'elles n'aient pas les ressources nécessaires pour poursuivre au civil ou en dommages-intérêts en invoquant la Charte. Les personnes concernées pourraient être aux prises avec des allégations de confidentialité en matière de sécurité nationale qui empêcheraient la tenue d'un procès complet sur le fond. Il se peut de plus que l'État décide, pour des motifs légitimes, de ne pas entamer de poursuites, faute de preuve admissible pouvant être divulguée au tribunal ou à l'accusé, ou de probabilité raisonnable d'obtenir une condamnation. Dans les faits, la plupart des activités de la GRC en matière de sécurité nationale ne feront jamais l'objet d'un contrôle judiciaire.

5. LES RAISONS POUR LESQUELLES LES POUVOIRS ACTUELS DE LA CPP SONT INSUFFISANTS

Il serait faux de prétendre qu'il n'existe, à l'heure actuelle, aucun mécanisme d'examen indépendant des activités de la GRC en matière de sécurité nationale. Comme je l'ai indiqué au chapitre VI, la *Loi sur la GRC* permet de déposer une plainte concernant la conduite de la GRC, directement à celle-ci ou à la CPP. Dans des cas extraordinaires, comme la manifestation au sommet de l'APEC et l'affaire Arar, la CPP a ouvert sa propre enquête ou tenu des audiences dans l'intérêt public. En règle générale, toutefois, la GRC enquête elle-même sur les plaintes portées contre elle. Le plaignant peut, s'il n'est pas satisfait de la façon dont la GRC a réglé la question, demander à la CPP de réexaminer le dossier.

La CPP peut faire une proposition de règlement de la plainte, – elle souligne que la GRC accepte dans la plupart des cas –, mais il revient au commissaire de la GRC d'en décider.

Bien que l'actuel processus de plaintes fasse l'objet, dans une certaine mesure, d'une surveillance civile indépendante, et que la CPP ait par le passé contribué de façon importante à l'examen de la GRC, je conclus qu'elle n'est pas équipée pour bien examiner les activités de la GRC en matière de sécurité nationale. Une des limites du système actuel est qu'il est fondé sur des plaintes. Comme je l'ai déjà dit, bon nombre des activités de la GRC dans le domaine demeureront secrètes et ne feront pas l'objet de plaintes. Même dans les cas de conduite publique, comme l'interview de témoins potentiels, il se peut que des plaignants refusent de porter plainte contre la GRC. M^{me} Shirley Heafey, ex-présidente de la CPP, a indiqué que des personnes qui auraient pu déposer des plaintes dans des affaires de sécurité nationale ont hésité à le faire. Plusieurs autres intervenants, y compris la Fédération canado-arabe et le Canadian Council on American-Islamic Relations, ont confirmé que beaucoup de membres des communautés musulmanes et arabes hésitent à porter plainte contre les autorités. Quoique la *Loi sur la GRC* offre actuellement des solutions de rechange intéressantes aux plaintes personnelles – notamment les plaintes des tiers et les enquêtes et audiences dans l'intérêt public – je reconnais qu'un examen efficace des activités de la GRC en matière de sécurité nationale ne peut être fondé uniquement sur des plaintes.

Les plaintes peuvent donner une bonne idée des activités de la GRC, mais à cause de la nature souvent secrète et subreptice des activités dans le domaine de la sécurité nationale, elles ne peuvent qu'entrebâiller la porte. En 2003, la vérificatrice générale a conclu qu'il « devrait y avoir plus de cohérence dans l'étendue des activités de surveillance indépendante dans tout contexte où sont employées des méthodes intrusives d'enquête »¹⁸. Selon elle, bon nombre d'enquêtes dans le domaine de la sécurité nationale ne font pas l'objet de poursuites ou ne sont pas supervisées de près par les tribunaux, et la CPP ne fait pas d'examins visant à évaluer de manière systématique la conformité des activités de la GRC avec la loi et les directives ministérielles¹⁹. La vérificatrice générale a mentionné en particulier ce qui suit :

La Commission des plaintes du public contre la GRC, contrairement au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, ne fait pas d'examins qui visent à évaluer de manière systématique la conformité des activités de l'organisme avec la loi, et son mandat ne prévoit pas un accès à toutes les informations, sans restriction²⁰.

Je reconnais que la CPP a des lacunes à cet égard et ne possède pas les pouvoirs d'examen qui lui permettraient de veiller systématiquement à ce que activités de la GRC en matière de sécurité nationale soient menées conformément à la loi et dans le respect des droits et libertés.

À l'heure actuelle, la CPP n'a pas autant de pouvoirs que d'autres organismes d'examen dans le domaine de la sécurité nationale, notamment le CSARS, le commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, le Commissariat à la protection de la vie privée et le Commissariat à l'information. Dans son mémoire à la Commission, la CPP a fait valoir franchement et clairement qu'elle n'avait pas les pouvoirs requis pour examiner la GRC. Elle a fait remarquer que le processus d'examen actuel avait été conçu avant l'avènement de l'intégration des services de police et de l'application de la loi axée sur le renseignement, et en tenant compte du :

« [...] caractère limité des fonctions de collecte de renseignements de sécurité nationale... La CPP ayant pour mandat d'examiner des plaintes, ses examens porteront rarement sur des activités policières de collecte de renseignements. En étant autorisée à faire des vérifications des dossiers de la GRC, la CPP pourrait jouer un rôle beaucoup plus utile sur ce plan. Entre autres obstacles, la CPP n'a pas toujours accès à tous les documents pertinents dont elle a besoin, et ses examens, enquêtes, ou audiences doivent toujours porter sur une plainte. Depuis 1988, l'évolution des activités de la GRC n'a fait qu'accentuer les obstacles auxquels se heurte la CPP. Les philosophies de l'application de la loi axée sur le renseignement et des services de police intégrés, de même que le retour de la GRC dans le champ de la sécurité nationale, n'ont servi qu'à faire ressortir les limites de la marge de manœuvre actuelle de la CPP »²¹.

La CPP s'inquiète de son manque de pouvoirs dans tous ses rapports avec la GRC, mais ce manque de pouvoirs pourrait affecter tout particulièrement son efficacité dans le contexte de la sécurité nationale à cause du rôle joué par la confidentialité en matière de sécurité nationale. Je suis convaincu qu'un organisme d'examen doit avoir un accès illimité à toute l'information, même à l'information confidentielle relative à la sécurité nationale, s'il doit faire son travail correctement. L'échange accru entre gouvernements d'informations sur les enquêtes antiterroristes signifie également que, lors d'enquêtes relatives à la sécurité nationale, la GRC détiendra de plus en plus d'information obtenue d'une entité étrangère dans le cadres de ses enquêtes relatives à la sécurité nationale. Dans un tel contexte, il est extrêmement important que l'organisme qui examine les activités de la GRC dans le domaine possède les mêmes pouvoirs d'accès à l'information que le CSARS vis-à-vis le SCRS.

Dans le passé, la CPP a eu du mal à accéder à l'information qui porterait préjudice aux relations internationales et à la sécurité ou la défense nationales²². Toute difficulté à accéder à de telles informations soulève des préoccupations particulières dans le contexte de la sécurité nationale où, par définition, ces informations auront trait pour la plupart à la sécurité nationale et pourront souvent avoir des répercussions sur les relations internationales. De plus, la CPP n'a pu récemment obtenir accès à de l'information faisant l'objet du privilège des indicateurs de police²³. On recourt sans doute beaucoup aux indicateurs dans le domaine de la sécurité nationale. Il est par ailleurs dans l'intérêt public de veiller à ce que des pratiques et procédures appropriées soient suivies lorsque l'on traite avec des indicateurs qui pourraient fournir de l'information guère fiable, voire délibérément trompeuse.

Selon la jurisprudence actuelle, il se peut également que la CPP ait du mal à accéder à l'information que la GRC reçoit de ses conseillers juridiques. Dans le contexte de la sécurité nationale, cela soulève des questions particulières parce qu'il est nécessaire d'obtenir le consentement d'un procureur général avant d'entamer des poursuites à l'égard d'infractions en matière de terrorisme ou aux termes de la *Loi sur la protection de l'information*, ou de procéder à des audiences d'investigation et à des arrestations préventives. Lorsqu'il évalue la convenance et la légalité d'une intervention, un organisme d'examen peut avoir un intérêt public légitime à examiner les conseils juridiques que la GRC a reçus à cet égard. La GRC reconnaît dans son propre mémoire que l'exigence du consentement du procureur général signifie que ce dernier procède à un second examen objectif de certaines décisions opérationnelles. Dans un tel contexte, il se peut que l'organisme d'examen ait un intérêt légitime à étudier le contenu et le processus d'un tel second examen objectif. Je m'empresse toutefois d'ajouter que le privilège du secret professionnel de l'avocat demeure important et fondamental et qu'un organisme d'examen n'aurait pas d'intérêt à voir l'information qu'un membre de la GRC a échangée avec son avocat, ni les conseils juridiques fournis à la GRC dans le cadre d'un litige avec l'organisme d'examen.

Selon certains, le principe du « besoin de savoir » et les préoccupations à l'égard de fuites donnent à entendre que l'organisme d'examen de la GRC ne devrait pas avoir accès à l'information couverte par la confidentialité pour des raisons de sécurité nationale. Je considère ces arguments irrecevables. Ceux qui exerceront les fonctions d'examen auront reçu des attestations de sécurité et seront passibles de poursuites en vertu de la *Loi sur la protection de l'information*. Je tiens également compte des représentations du SCRS concernant l'expérience positive qu'il vit avec le CSARS et l'inspecteur général

en ce qui concerne la confidentialité pour des raisons de sécurité nationale. Dans son mémoire, le SCRS mentionne ce qui suit :

On craignait aussi que l'accès à tous les dossiers du SCRS dont le CSARS et l'IG bénéficieraient incite des partenaires étrangers inquiets à limiter les échanges de renseignements ce qui, à la longue, ne s'est pas produit. On craignait également que le CSARS et l'IG ne soient pas en mesure de protéger adéquatement les informations classifiées, les sources humaines et les méthodes de collecte secrètes du Service, mais ces plaintes n'étaient pas fondées : il n'y a pas eu de « fuite »²⁴.

À mon avis, l'expérience positive que connaît le SCRS avec le CSARS laisse entendre que les activités de la GRC peuvent être examinées de plus près sans que ses responsabilités cruciales en matière de sécurité nationale s'en trouvent compromises.

6. LES RAISONS POUR LESQUELLES LES POUVOIRS EXISTANTS ET LES AUTRES ORGANISMES DE REDDITION DE COMPTE SONT INSUFFISANTS

À l'heure actuelle, la CPP n'est pas l'unique organisme qui peut examiner les activités de sécurité nationale de la GRC. D'autres organismes d'examen fédéraux, notamment le Bureau du vérificateur général, la Commission canadienne des droits de la personne et le Commissariat à la protection de la vie privée pourraient le faire dans certaines circonstances. Chacun d'eux pourrait contribuer de façon importante et unique à l'examen, mais je conclus que, même en agissant collectivement avec la CPP, ils n'ont pas suffisamment de pouvoirs, de ressources et d'expertise pour examiner entièrement et efficacement les activités de la GRC en matière de sécurité nationale.

Chacun de ces organismes a un mandat différent. Le Bureau du vérificateur général se préoccupe essentiellement de l'efficacité de l'appareil gouvernemental, quoiqu'il s'intéresse de plus en plus à la mise en place des systèmes nécessaires. Dans son rapport de novembre 2003, la vérificatrice générale s'est demandée si la surveillance de la GRC, en comparaison avec celle de la collectivité du renseignement de sécurité au Canada, était adéquate²⁵. Certes, son bureau a formulé d'importantes recommandations sur diverses questions de sécurité nationale et peut jeter un regard neuf et critique sur un large éventail de tâches gouvernementales, mais il ne possède pas l'expertise pour déterminer la convenance et la légalité des activités de sécurité nationale de la GRC. Comme la *British Columbia Civil Liberties Association* (BCCLA) l'a indiqué dans son mémoire additionnel, les recommandations du vérificateur

général visent [TRADUCTION] « principalement l'amélioration du rendement et de l'efficacité », et non « le respect de la primauté du droit et des libertés civiles »²⁶.

La Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) a une expertise juridique, mais son mandat consiste principalement à combattre la discrimination. Je crois que l'organisme d'examen de la GRC devrait travailler en étroite collaboration avec la CCDP, surtout en ce qui a trait aux allégations de profilage racial ou religieux ou à d'autres pratiques discriminatoires. Toutefois, comme la BCCLA l'a fait valoir, l'égalité n'est pas la seule valeur constitutionnelle à laquelle les enquêtes liées à la sécurité nationale risquent de porter préjudice. Un organisme d'examen doit avoir une expertise de la Charte et des lois au vu de leurs répercussions sur tous les pouvoirs de police, ainsi que sur des questions telles que le respect de la vie privée, l'équité et la fiabilité des méthodes d'enquête.

En ce qui concerne le SCRS, je mentionne également que les articles 45 et 46 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* autorisent la CCDP à transmettre des dossiers au CSARS si le ministre lui a fait part de préoccupations touchant la sécurité nationale. On devrait envisager l'adoption d'une disposition similaire autorisant la CCDP à renvoyer des affaires concernant la GRC et la sécurité nationale à l'organisme d'examen renforcé. Il faut prévoir d'autres passerelles législatives favorisant l'interaction entre les divers organismes d'examen pour éviter que des questions de confidentialité en matière de sécurité nationale n'entravent des enquêtes. L'organisme d'examen renforcé pourrait, le cas échéant, être en mesure d'aider la CCDP à enquêter sur des plaintes impliquant la GRC et des questions de sécurité nationale.

Dans le mémoire qu'elle a remis à la Commission, la commissaire à la protection de la vie privée a indiqué franchement qu'elle n'a ni les ressources ni les pouvoirs pour examiner les activités de la GRC en matière de sécurité nationale : « Nous reconnaissons et acceptons le fait que nous ne pouvons exercer seuls une surveillance efficace sur l'utilisation des renseignements personnels. La tâche est tout simplement trop grande et trop importante pour être confiée exclusivement à un seul organisme²⁷. » De même, le Commissariat à la protection de la vie privée, tout comme le Bureau du vérificateur général, a déjà contribué de façon importante à l'examen de la GRC. En 2002, le Commissariat a examiné les pratiques de traitement de l'information des équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN) et des équipes intégrées de la police des frontières (EIPF)²⁸, et il prévoit examiner les bases de données inconsultables de la GRC pour s'assurer qu'elles sont conformes à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*²⁹.

Bien que ces organismes d'examen ne puissent par eux-mêmes procéder à un examen adéquat des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, je prévois qu'ils auront encore un rôle à jouer dans le cadre de l'examen renforcé que je recommande. Comme dans d'autres domaines de la gouvernance, il y a en matière d'examen beaucoup à dire à propos des freins et contrepoids et des perspectives diverses. Quoiqu'il faille tout mettre en œuvre pour éviter le dédoublement inutile des structures d'examen, il importe que le Bureau du vérificateur général, la CCDP et le Commissariat à la protection de la vie privée procèdent à l'examen de la GRC sous un angle différent et selon un mandat précis. De plus, chaque organisme peut aider à rappeler ses préoccupations particulières à l'institution qui examine les activités de la GRC.

Tous les organismes d'examen devraient se réunir régulièrement pour partager de l'information et des plans de travail. Dans certains cas, il peut être utile de coordonner, voire de mener conjointement des examens. Au chapitre suivant, je recommanderai une nouvelle institution susceptible de jouer un rôle important dans la coordination des examens. Par ailleurs, tous les organismes d'examen dont j'ai discuté plus haut ont des responsabilités importantes à l'échelle du gouvernement fédéral, et il nous faut toujours un examen spécialisé et quotidien des activités de la GRC en matière de sécurité nationale.

NOTES

- ¹ *Demande fondée sur l'art. 83.28 du Code criminel (Re)*, [2004] 2 R.C.S. 248; *Vancouver Sun (Re)*, [2004] 2 R.C.S. 322; *R. c. Malik*, [2005] B.C.J. BCSC 350.
- ² « Étant donné que le pouvoir et le mandat conférés par la loi à nos organismes de sécurité et de renseignement évoluent au gré du contexte présent et futur de la sécurité, il est essentiel de veiller à ce que nos mécanismes d'examen demeurent d'actualité. » *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale* (Ottawa, Bureau du Conseil privé, 2004), p. 22, accessible à http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat_f.pdf
- ³ Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, novembre 2003, chapitre 10 : Autres observations de vérification (Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2003), par. 10.139-10.150, accessible à <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20031110cf.html> [Rapport de la vérificatrice générale]; « Mémoire de la Commission des plaintes du public contre la GRC présenté dans le cadre de l'examen de la politique de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar (Mémoire dans le cadre de la politique, Commission Arar), 21 février 2005, p. 20-40 [Mémoire de la CPP]; *Rapport annuel du CSARS 2004-2005 : Examen opérationnel du Service canadien du renseignement de sécurité* (Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2005) [Mémoire du Commissariat à la protection de la vie privée], p. 103, accessible à http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/ar_2004-2005_f.pdf; Mémoire du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada présenté dans le cadre de l'examen de la politique de la Commission Arar, 2 novembre 2005.

- ⁴ La commission McDonald a indiqué ce qui suit : « Nous estimons que le travail d'un organisme de révision externe devrait dépasser le rôle traditionnel de l'ombudsman, qui consiste à réagir aux plaintes individuelles, et qu'il devrait supposer une révision *constante* de la pertinence des pratiques de la GRC. Ces questions, selon nous, devraient entrer dans le mandat d'un organisme externe chargé non seulement de revoir la façon dont la GRC dispose des plaintes, mais aussi d'isoler les problèmes au sein de la GRC qui peuvent avoir contribué aux incidents en question [italiques dans l'original]. » Canada, Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *La liberté et la sécurité devant la loi*, Deuxième rapport, vol. 2 (Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981), p. 987, par. 52 (président : D.C. McDonald).
- ⁵ Dans leur mémoire respectif, la GRC, la Police provinciale de l'Ontario et le Service de police d'Ottawa ont fait état des nombreux mécanismes d'examen auxquels les forces policières sont assujetties à l'heure actuelle. L'Association canadienne des chefs de police a indiqué que l'absence d'un cadre stratégique pour l'intégration des services policiers la préoccupait.
- ⁶ Mémoire CPP.
- ⁷ [P] Témoignage Hooper (22 juin 2004), enquête sur les faits de la Commission Arar, p. 436 et 437.
- ⁸ Giuliano Zaccardelli, transcription d'une audience publique consacrée à l'examen de la politique, (18 novembre 2005).
- ⁹ Mémoire de Maher Arar sur l'examen de la politique, audience publique consacrée à l'examen de la politique, 14 novembre 2005, p. 2 et 3 [Mémoire Arar].
- ¹⁰ Pièce P-12, onglet 24, enquête sur les faits de la Commission Arar.
- ¹¹ *Ibid.*
- ¹² « La GRC est un corps policier, et, en tant que tel, ses enquêtes sont menées indépendamment de l'État [...]. Les questions de police [...] sont normalement soumises à l'examen impartial de commissions spécialisées, et éventuellement à l'examen des tribunaux eux-mêmes... [Il y a] une pratique générale, au Canada et ailleurs, qui consiste à ne pas engager le Parlement dans l'examen d'enquêtes policières [...]. » *Un comité parlementaire chargé de la sécurité nationale : Document de consultation préalable pour aider à la mise sur pied d'un comité parlementaire mandaté pour examiner la sécurité nationale* » (2004), p. 10, accessible à http://ww2.psepc-sppcc.gc.ca/publications/national_security/pdf/nat_sec_cmte_f.pdf (consulté le 25 avril 2006).
- ¹³ *Submission on Behalf of the Ontario Provincial Police to the Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar*, présenté dans le cadre d'une audience publique consacrée à l'examen de la politique, p. 13.
- ¹⁴ Réponse de la GRC à la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar (mémoire présenté à l'occasion d'une audience publique consacrée à l'examen de la politique), février 2005, p. 27 [Mémoire de la GRC].
- ¹⁵ *Ibid.*, p. 28.
- ¹⁶ *Code criminel*, art. 25.1 et 186.
- ¹⁷ *Demande fondée sur l'art. 83.28 du Code criminel (Re)*, *supra* note 1; *Vancouver Sun (Re)*, *supra* note 1.
- ¹⁸ Rapport du vérificateur général du Canada, novembre 2003, ch. 10, par. 10.161.
- ¹⁹ *Ibid.*, par. 10.144.
- ²⁰ *Ibid.*, par. 10.161.
- ²¹ Mémoire CPP, p. 35, 37 et 39.
- ²² *Re Rankin*, [1992] C.F. n° 502.
- ²³ *La Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada c. Procureur général du Canada*, 2005 CAF 213, par. 32.

- ²⁴ *Contrôle, responsabilisation et surveillance : L'expérience du SCRS*, mémoire SCRS présenté dans le cadre d'une audience publique consacrée à l'examen de la politique, 21 février 2005, p. 5.
- ²⁵ Rapport du vérificateur général du Canada, novembre 2003, par. 10.120.
- ²⁶ « British Columbia Civil Liberties Association Supplementary Submission » présenté dans le cadre d'une audience publique consacrée à l'examen de la politique, 9 novembre 2005, p. 15.
- ²⁷ Mémoire du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, p. 2.
- ²⁸ Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, *Rapport annuel au Parlement 2003-2004*, p. 56-58, accessible à http://www.privcom.gc.ca/information/ar/200304/200304_f.pdf
- ²⁹ Mémoire du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, p. 6.

XI

LES RECOMMANDATIONS

1. INTRODUCTION

La GRC est assujettie à l'heure actuelle à un grand nombre de mécanismes de reddition de comptes, tant internes qu'externes, en ce qui a trait à ses activités concernant la sécurité nationale. Bien que ces mécanismes aient un rôle utile à jouer et facilitent la reddition de comptes, j'ai conclu que les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale peuvent être examinées le plus efficacement par un nouvel organisme d'examen doté de pouvoirs renforcés qui serait intégré à une Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP) restructurée.

Dans le présent chapitre, je présente mes recommandations et justifications relatives à ce nouveau mécanisme d'examen, à un examen indépendant de cinq autres ministères et organismes et à des mécanismes pour coordonner la démarche de tous les organismes nationaux chargés d'examiner les activités relatives à la sécurité nationale. Une liste des recommandations est dressée à la fin du présent chapitre.

Avant de passer en revue mes recommandations, j'estime utile de réitérer ici les points suivants soulevés dans les trois chapitres précédents :

- ce que j'entends par « examen »;
- les caractéristiques importantes des activités concernant la sécurité nationale;
- les objectifs fondamentaux de l'examen.

1.1

LA DIFFÉRENCE ENTRE « EXAMEN » ET « SURVEILLANCE »

Au chapitre IX, je fais la différence entre « examen » et « surveillance » et j'explique pourquoi, à mon avis, un organisme d'examen constitue le mécanisme de reddition de comptes le plus adapté qui soit pour examiner les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. En bref, un organisme d'examen évalue les activités d'une organisation par rapport à des critères tels que la légalité et la convenance, et présente des rapports aux instances politiques responsables. Souvent, ces rapports contiennent des recommandations. Un organisme de surveillance accomplit pour sa part les mêmes fonctions, mais intervient plus directement dans la gestion de l'organisation surveillée.

Je rejette l'idée d'un mécanisme de surveillance entre autres raisons parce que celui-ci pourrait ne pas respecter le principe de l'indépendance de la police s'il intervenait dans la gestion ou dans les décisions opérationnelles concernant les activités de la GRC en tant qu'organisme d'application de la loi. En outre, un mécanisme de surveillance pourrait entraîner de la confusion quant à l'obligation de la GRC de rendre des comptes au gouvernement et, parallèlement, quant à la responsabilité du gouvernement à l'égard de la GRC, ou les minimiser. Finalement, il y a également le risque qu'en intervenant activement dans l'activité examinée, l'organisme de surveillance compromette sa fonction d'examen. Cela pourrait se produire si l'organisme de surveillance approuvait, ou, subsidiairement, n'interdisait pas ou n'empêchait pas une activité de l'organisation surveillée.

En revanche, un organisme qui s'en tient uniquement aux examens jouit d'une plus grande indépendance et peut garder ses distances par rapport aux activités examinées. Je souligne que presque tous les participants à la présente Commission étaient généralement d'accord pour dire que le « mécanisme d'examen » dont il est question dans mon mandat devrait être un organisme d'examen et non de surveillance.

1.2

LES CARACTÉRISTIQUES DES ENQUÊTES EXIGEANT UN EXAMEN RENFORCÉ

La majorité de mes conclusions et recommandations portent sur les caractéristiques particulières des enquêtes relatives à la sécurité nationale que je décris en détail au chapitre VIII. En résumé, ce sont :

Le manque de transparence

Le manque de transparence signifie que les personnes visées par une enquête relative à la sécurité nationale ignoreront souvent qu'une enquête est en cours ou qu'elle a eu lieu. Même si elles en sont informées, elles seront rarement au courant des mesures d'enquête particulières qui pourraient avoir des incidences sur leurs intérêts. Par conséquent, l'utilité d'un processus de plaintes comme celui offert par l'actuelle Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP) s'en trouve considérablement réduite. Pour que les organisations qui mènent des enquêtes relatives à la sécurité nationale soient responsables, il faut plutôt un organisme d'examen capable d'effectuer de son propre chef des examens semblables à ceux effectués par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) qui examine les activités souvent secrètes du SCRS.

Le partage accru de l'information

Plus l'échange d'information entre les organismes s'accroît, plus le besoin d'un mécanisme d'examen solide et efficace se fait sentir. Pour veiller à ce que le partage d'information s'effectue conformément à la législation et aux politiques et n'entraîne aucune incidence injuste ou indésirable sur des personnes ou des groupes, il est essentiel que les politiques de la GRC à ce sujet soient respectées. Un solide système d'examen devrait jouer un rôle important lorsqu'il s'agira de s'assurer que les pratiques en matière de partage d'information respectent les politiques et normes établies.

La collaboration accrue avec d'autres pays

Les enquêtes relatives à la sécurité nationale supposent généralement une plus grande collaboration avec des organismes étrangers que les autres enquêtes criminelles et, très souvent, elles donnent lieu au partage d'informations. La GRC est dotée de politiques qui guident la prise de décisions à ce sujet lorsqu'il y a un risque de violation des droits de la personne. Dans le rapport relatif à l'enquête sur les faits, j'en arrive à la conclusion que les politiques existantes,

en ce qui a trait particulièrement aux enquêtes antiterroristes, sont inadéquates et devraient être renforcées pour veiller à ce qu'une plus grande attention soit portée aux répercussions au plan des droits de la personne lorsque de l'information est échangée avec des pays au dossier peu reluisant en matière de droits de la personne. Les décisions en pareils cas revêtent une importance primordiale et doivent être prises d'une manière susceptible de reddition de comptes et de faire l'objet d'un examen indépendant. Il est par conséquent essentiel d'avoir un solide mécanisme d'examen qui a facilement accès à toute l'information pertinente et qui peut jouer son rôle même sans qu'aucune enquête sur une plainte ne soit en cours.

Le risque de profilage racial, ethnique et religieux

Les enquêtes relatives à la sécurité nationale, plus que presque tout autre type d'enquête criminelle, augmentent le risque qu'on décide de procéder à un profilage discriminatoire. De plus, il est très improbable que les décisions de ce type prises dans le contexte de la sécurité nationale soient rendues publiques ou soient portées à l'attention des personnes visées. Le dépôt d'une plainte donnant ouverture à un examen est donc improbable. Un processus d'examen fondé uniquement sur les plaintes n'irait vraiment pas assez loin pour que les personnes qui prendraient les décisions de procéder à un profilage discriminatoire soient tenues d'en rendre compte. Un système d'examen solide et renforcé devrait largement contribuer à éliminer, chez certains, la perception selon laquelle le profilage discriminatoire est présent dans le domaine de la sécurité nationale.

L'absence d'examen judiciaire

L'examen judiciaire représente l'une des façons les plus efficaces qui soit de veiller à ce que les activités d'application de la loi fassent l'objet d'une reddition de comptes. Toutefois, les poursuites en matière de sécurité nationale n'étant pas très fréquentes, les tribunaux auront bien moins souvent l'occasion d'effectuer un examen dans le cas des enquêtes relatives à la sécurité nationale que dans tous les autres genres d'enquêtes criminelles. Qui plus est, dans les enquêtes relatives à la sécurité nationale, certaines mesures d'enquête doivent faire l'objet d'autorisations préalables qui sont nécessairement obtenues *ex parte* – c'est-à-dire en l'absence et à l'insu des personnes visées – et il n'y a pas de possibilité de les contester si aucune poursuite n'est intentée par la suite. Un mécanisme d'examen indépendant renforcé et efficace est essentiel pour pallier cette absence d'examen judiciaire.

1.3

LES OBJECTIFS DE L'EXAMEN

L'objectif global de l'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale est simple : obliger la GRC à rendre compte de ses activités. Pour résumer mon analyse dans le chapitre IX, cet objectif global peut être subdivisé en plusieurs sous-objectifs plus précis, à savoir :

Garantir la conformité à la législation, aux politiques et aux normes de convenance

L'examen devrait nous garantir que les activités de la GRC respectent la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte), la législation, les directives ministérielles, les politiques de la GRC, les obligations internationales et les normes de convenance auxquelles on s'attend dans la société canadienne. Bien que l'organisme d'examen doive principalement évaluer le caractère légal et convenable des activités de la GRC, il ne devrait pas être empêché de formuler des recommandations quant au caractère efficace des activités, particulièrement lorsque les questions à ce sujet découlent des examens de la convenance des activités ou de plaintes.

Favoriser la reddition de comptes au gouvernement

Le second objectif fondamental d'un mécanisme d'examen des activités de la GRC est d'accroître ou de favoriser la reddition de comptes par la GRC à ceux qui en sont politiquement responsables et, en même temps, d'accroître la responsabilité du gouvernement quant à ces activités et de le rendre plus facilement responsable à cet égard. Malgré le principe de l'indépendance de la police et les limites que ce principe place à l'implication du gouvernement dans les enquêtes criminelles, la GRC doit rendre compte au gouvernement, à tout le moins, de la légalité et de la convenance de ses activités. À son tour, le gouvernement, par l'intermédiaire du ministre, est responsable envers le Parlement et les Canadiens de la légalité et de la convenance des activités de la GRC. Un mécanisme d'examen favoriserait la reddition de comptes au ministre et lui fournirait également des recommandations sur les façons d'améliorer les activités de la GRC.

Accroître la reddition de comptes au public et inspirer confiance à celui-ci

Le troisième objectif fondamental d'un mécanisme d'examen est d'accroître la reddition de comptes de la GRC au public et ainsi lui inspirer confiance envers

la Gendarmerie. Certaines caractéristiques de l'examen sont essentielles pour atteindre cet objectif. Premièrement, le mécanisme d'examen doit être indépendant tant du gouvernement que de la GRC. Deuxièmement, la compétence des personnes qui effectuent l'examen ne doit faire aucun doute dans l'esprit du public. Troisièmement, le mécanisme d'examen doit tendre à être aussi transparent que possible. Cela signifie que le processus de nomination des membres de l'organisme d'examen doit être public et équitable, que la population doit être informée du rôle et des activités du processus d'examen et que les activités et les conclusions de l'organisme d'examen doivent, dans la mesure du possible, être divulguées.

2.

LES RECOMMANDATIONS ET LES JUSTIFICATIONS

Étant donné ce qui précède et les conclusions tirées, voici mes recommandations détaillées concernant l'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale.

2.1

La recommandation 1

Il conviendrait d'améliorer les mécanismes actuels de reddition de comptes pour les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale en créant un organisme indépendant d'examen doté de pouvoirs renforcés.

À l'heure actuelle, les enquêtes de la GRC relatives à la sécurité nationale sont soumises à divers contrôles internes et externes et mécanismes de reddition de comptes. Au chapitre X, j'examine le rôle de chacun d'entre eux et j'explique pourquoi j'estime que, pris individuellement ou ensemble, ils sont inadéquats et n'atteignent pas les objectifs d'un examen énoncés au chapitre IX. Je ne veux pas réitérer la teneur de l'analyse énoncée dans les chapitres précédents, mais je trouve utile ici d'exposer succinctement les caractéristiques essentielles, à mon avis, d'un mécanisme d'examen efficace¹ des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale.

L'indépendance – Un mécanisme d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale doit être indépendant, et être vu comme tel. Ce facteur est essentiel tant pour veiller à la reddition de comptes que pour inspirer confiance au public. En conséquence, je recommande que l'organisme d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale soit rigoureusement indépendant de la GRC, du gouvernement et des autres parties intéressées. Les personnes nommées membres de l'organisme d'examen ne doivent avoir aucun

intérêt – ou aucune apparence d'intérêt – dans les questions susceptibles d'être examinées. Elles doivent être impartiales, tout comme les juges sont impartiaux. De plus, elles doivent être crédibles et posséder toutes les compétences et l'expérience nécessaires pour effectuer efficacement des examens. Ce qui est encore plus important, leurs antécédents doivent donner confiance au public à l'égard de leurs activités d'examen.

Le pouvoir d'effectuer un examen complet à la fois par des examens de sa propre initiative et des enquêtes sur les plaintes – Pour qu'il soit efficace, l'examen doit être complet. Un tel examen comprend trois grands éléments. Premièrement, il doit englober un large éventail de normes, dont l'examen de la conformité à la législation, aux politiques, aux directives ministérielles, aux obligations internationales et aux normes de convenance. Deuxièmement, il doit avoir la compétence d'examiner toutes les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. À cet égard, les présents mécanismes sont déficients. Certains organismes d'examen fédéraux, notamment le vérificateur général du Canada et la Commission canadienne des droits de la personne, examinent les activités de la GRC dans certaines circonstances. Bien que ces organismes contribuent de façon importante à la responsabilisation de la GRC, ils n'ont pas individuellement ou collectivement la compétence d'effectuer un examen complet des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Troisièmement, il faut procéder à un examen complet de manière à évaluer toute la gamme de ces activités. Autrement dit, une compétence pour examiner toutes les activités relatives à la sécurité nationale ne suffit pas. Il faut mettre en place un mécanisme qui permette d'examiner l'éventail complet des activités. À cet égard, il est essentiel que l'examen des activités en matière de sécurité nationale déborde les enquêtes sur des plaintes. Certes, le pouvoir de ce faire est important, mais à cause de la nature secrète d'un si grand nombre d'activités, on en ratera inmanquablement beaucoup qu'il conviendrait d'examiner à fond.

Des pouvoirs d'enquête étendus – Pour être efficace, un organisme d'examen doit avoir les pouvoirs qui lui permettent d'effectuer des examens complets et efficaces. La CPP a indiqué franchement et sans équivoque qu'elle n'avait pas suffisamment de pouvoirs pour examiner efficacement les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Pour ce faire, elle doit avoir accès à toute l'information utile à l'accomplissement de son mandat, dont celle relative à la sécurité nationale et, sauf exceptionnellement, à d'autres informations confidentielles disponibles à l'intérieur et à l'extérieur de la GRC. En outre, il revient au mécanisme d'examen, et manifestement non à l'organisation faisant l'objet de l'examen, de déterminer en définitive les informations dont il a besoin pour procéder à un examen efficace.

Le pouvoir d'effectuer des examens intégrés – L'organisme d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale devrait avoir des pouvoirs suffisants pour être capable d'examiner efficacement et complètement les activités intégrées auxquelles participe la GRC. Vu l'importance des activités intégrées et coopératives que mènent les intervenants en matière de sécurité nationale au Canada, il est essentiel qu'un mécanisme d'examen ait la capacité d'effectuer des examens fondés sur les activités intégrées.

2.2

La recommandation 2

L'organisme indépendant d'examen devrait être intégré à la Commission des plaintes du public contre la GRC, restructurée et rebaptisée, pour mieux illustrer son rôle élargi, Commission indépendante d'examen des plaintes contre la GRC et des activités en matière de sécurité nationale (CIE).

2.2.1

Le contexte

2.2.1.1

Les activités d'application de la loi et celles du renseignement de sécurité

Il y a plus de vingt ans, le Canada a décidé de façon réfléchie de séparer les activités relatives à la sécurité nationale de la GRC, un organisme d'application de la loi, des activités de renseignement de sécurité. En 1984, le gouvernement a donné suite aux recommandations de la commission McDonald et créé le SCRS, un organisme civil de renseignement de sécurité. Ce faisant, le gouvernement a fait en sorte que la GRC demeure l'organisme principalement responsable de l'application de la loi dans le domaine de la sécurité nationale. Les principaux motifs qui sous-tendent les recommandations contenues dans le rapport de la commission McDonald sont examinés au chapitre II. Ils ont trait aux différences importantes dans les mandats, les pouvoirs et la responsabilité politique des organismes de renseignement de sécurité par rapport à ceux des organismes d'application de la loi. Le raisonnement adopté par le gouvernement d'alors était solide et il le demeure aujourd'hui.

En vertu de la *Loi sur la GRC*, la GRC a le mandat d'appliquer la loi. Elle est chargée d'enquêter sur les activités criminelles, de prévenir de telles activités et de porter des accusations. Ce mandat est lié aux infractions criminelles ou autres, notamment les infractions aux contours mal définis comme le complot, l'incitation et les tentatives. À titre d'organisme d'application de la loi, la GRC

dispose d'une vaste gamme de pouvoirs coercitifs, notamment celui de détenir, d'effectuer des fouilles, d'utiliser la force et de procéder à des arrestations. Dans notre société, ce sont uniquement les organismes dotés d'un mandat ayant un lien avec l'activité criminelle ou illégale qui exercent ces pouvoirs coercitifs de l'État. Il importe donc que la GRC respecte les limites de son mandat en matière d'application de la loi, quel que soit le genre d'activité faisant l'objet de l'enquête.

En revanche, le SCRS a le mandat de recueillir le renseignement de sécurité. Il recueille et analyse de l'information en vue de conseiller le gouvernement et de l'aider à élaborer sa politique face aux menaces envers la sécurité du Canada. Comme l'ont souligné la Commission royale sur la sécurité (commission MacKenzie) en 1969 et la commission McDonald en 1981, il ne convient pas qu'un organisme qui conseille le gouvernement et l'aide à élaborer la politique ait les mêmes pouvoirs coercitifs qu'un organisme d'application de la loi. La plupart des autres organismes fédéraux intervenant dans les activités relatives à la sécurité nationale ressemblent davantage à des organismes de renseignement de sécurité qu'à des organismes d'application de la loi. Certains, comme le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), ont le mandat explicite de fournir de l'information aux services de police dans les cas qui le justifient. L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), dont le mandat consiste aussi à appliquer la loi, est l'unique exception à cette règle.

Dans le rapport relatif à l'enquête sur les faits, j'ai indiqué qu'il importe, dans le domaine de la sécurité nationale, de conserver la distinction opérationnelle entre les activités d'application de la loi et celles du renseignement de sécurité. Cette distinction est fondamentale et se traduit par une approche des opérations concernant la sécurité nationale au Canada qui est à la fois fondée sur des principes et pratiques.

Je dis une approche fondée sur des principes, parce que le simple fait qu'une question ait trait à la sécurité nationale ne devrait pas justifier que les pouvoirs des services de police soient utilisés à autre chose que l'application de la loi. Les raisons qui militent en faveur de restreindre l'utilisation des pouvoirs des services de police à un mandat d'application de la loi en matière de crimes, qu'il s'agisse de les prévenir ou de déposer des accusations, sont aussi valables dans le domaine de la sécurité nationale qu'ailleurs. Il est aussi pratique de conserver la distinction entre les organismes d'application de la loi et les organismes du renseignement de sécurité, l'expertise et les techniques requises aux fins d'application de la loi différant grandement de celles que doit maîtriser

le personnel des organismes du renseignement de sécurité. Bien qu'il puisse y avoir des doublages dans l'objet des deux genres d'enquêtes, les buts, les techniques et les procédures utilisées diffèrent.

Ainsi, au plan des opérations, il importe de maintenir la distinction entre les activités d'application de la loi et celles du renseignement de sécurité.

2.2.1.2

Un examen selon l'activité ou selon l'organisme

Une des questions clés à examiner dans la conception d'un mécanisme d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale est celle à savoir s'il devrait avoir compétence sur toutes les institutions intervenant dans les activités relatives à la sécurité nationale, y compris la GRC, ou uniquement sur la GRC. En définitive, il s'agit de choisir entre un organisme dont la compétence est définie selon l'activité – soit un organisme ayant le mandat d'examiner toutes les activités fédérales relatives à la sécurité nationale, quel que soit l'organisme qui en est chargé – et un organisme dont la compétence est définie selon l'organisme – soit, dans le cas de la GRC, un organisme d'examen ayant la compétence d'examiner uniquement les activités de la GRC, y compris celles relatives à la sécurité nationale. Entre les deux extrêmes, on trouve d'innombrables variations possibles de modèles dont les mandats sont définis en partie selon l'organisme et en partie selon l'activité.

Un système dont la compétence serait définie selon l'activité et qui engloberait toutes les activités du gouvernement du Canada relatives à la sécurité nationale comporterait plusieurs avantages liés pour la plupart aux situations où les activités examinées sont intégrées, sont exécutées conjointement ou se chevauchent d'autre manière. Un vaste système d'examen dont la compétence serait définie selon l'activité peut éviter les lacunes au plan de la reddition de comptes, puisqu'un seul organisme d'examen aurait compétence sur tous les organismes concernés. Ce système pourrait également constituer une plateforme efficace à partir de laquelle on pourrait faire des observations et présenter des rapports sur le fonctionnement de l'ensemble du système de sécurité nationale du pays, en vue de relever les problèmes ou les tendances émergentes. De plus, un organisme dont le mandat serait défini selon l'activité constituerait un guichet unique où les plaintes pourraient être déposées et effectuerait un examen uniforme et coordonné des nombreux organismes qui interviennent dans les activités relatives à la sécurité nationale.

Par contre, le principal avantage d'un système dont le mandat serait défini selon l'organisme réside dans la capacité à acquérir plus d'expérience et une plus grande expertise dans l'examen des activités de celui-ci. Cela est par-

ticulièrement avantageux lorsque ces activités diffèrent de façon importante de celles d'autres organismes intervenant dans la sécurité nationale. De plus, dans le cas de la GRC, un vaste mécanisme d'examen dont le mandat serait défini selon l'activité ne pourrait examiner qu'une petite partie des activités – celles relatives à la sécurité nationale. En clair, un organisme d'examen dont le mandat serait défini selon l'organisme et qui examinerait toutes les activités de la GRC serait en meilleure position pour acquérir une compréhension subtile de la GRC.

De plus, quand il s'agit de distinguer une activité en particulier des autres activités pour les fins de l'examen, un mécanisme dont le mandat est défini selon l'activité peut comporter des difficultés pratiques. À titre d'exemple, à la GRC, ce qui débute comme une enquête criminelle sur des soupçons de fraude ou de vol peut devenir une enquête criminelle concernant la sécurité nationale et ce qui débute comme une enquête criminelle relative à la sécurité nationale peut se transformer en une enquête criminelle normale. Comme le Service de police d'Ottawa l'a indiqué lors des audiences tenues dans le cadre de l'examen de la politique, il n'y a souvent pas de démarcation claire entre les activités d'application de la loi en matière de sécurité nationale et les mêmes activités dans d'autres domaines. Lorsqu'un organisme relève de plusieurs organismes d'examen, il devient nécessaire de répartir la compétence de chacun et il y a un risque que des questions passent à travers les mailles du filet et qu'il y ait des lacunes dans la reddition de comptes.

Les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale dans le cadre de son mandat d'application de la loi diffèrent de celles de la plupart des autres intervenants en matière de sécurité nationale. En outre, les répercussions qu'elles peuvent avoir sur la vie des gens sont différentes. Pour répéter seulement un de nombreux exemples, la GRC, contrairement à la plupart des autres organismes, a des pouvoirs d'arrestation, de poursuite et de détention. Un examen portant uniquement sur les activités relatives à la sécurité nationale risquerait de minimiser les distinctions importantes entre les activités d'application de la loi et les autres activités relatives à la sécurité nationale, comme l'analyse et la collecte du renseignement de sécurité pour conseiller le gouvernement quant aux menaces envers la sécurité et évaluer les menaces envers la sécurité.

La compétence du modèle que je propose pour le Canada porte à la fois sur l'organisme et sur ses activités. En effet, le mandat de l'organisme d'examen de la GRC est fondé non seulement sur l'organisme, mais également sur les activités d'application de la loi et inclurait l'examen des activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale. Pour leur part, les mandats étendus du CSARS et du Comité de coordination pour l'examen intégré des questions de sécurité nationale (CCEISN) sont clairement fondés sur les activités.

2.2.1.3

Les arrangements existant au Canada et ailleurs

Les organismes d'application de la loi au Canada font depuis longtemps l'objet d'un examen indépendant. Au chapitre VI, je décris le régime d'examen actuel de certains corps policiers au pays. Au Canada, l'examen des organismes d'application de la loi et l'examen d'autres organismes n'ont jamais été combinés. Traditionnellement au Canada, on n'a pas vu d'organisme d'examen dont le mandat était défini selon l'activité. Bien que les organismes d'examen des services de police collaborent avec les organismes d'examen d'autres organismes, au Canada nous avons traditionnellement eu des organismes d'examen dédiés à l'examen des organismes d'application de la loi.

L'expérience internationale est intéressante, mais en bout de ligne elle est tellement variée et imbriquée dans les caractéristiques constitutionnelles, culturelles et historiques uniques de chaque pays, qu'elle n'offre aucune solution unique dans le contexte canadien. En fin de compte, le meilleur modèle pour un pays donné dépend du contexte constitutionnel du pays, de la culture, de l'historique et de l'efficacité des organismes intervenant dans les activités relatives à la sécurité nationale et, ce qui importe, des aspects pratiques qui font peut-être qu'un modèle est plus efficace qu'un autre.

Des huit pays examinés au chapitre VII, trois séparent l'examen des services de police de celui des services du renseignement : la Belgique (Comité P et Comité R), l'Allemagne² et la Nouvelle-Zélande (Police Complaints Authority et Inspector-General of Intelligence and Security). Au Royaume-Uni, les principaux organismes d'examen sont spécialisés soit dans les services de police (Independent Police Complaints Commission/Police Ombudsman for Northern Ireland) soit dans l'examen des services de renseignement (Intelligence Services Commissioner). Toutefois, l'examen de certains pouvoirs d'enquête est défini selon l'activité et couvre toutes les activités subreptices d'enquête au pays, qu'elles soient effectuées par les services de police ou l'organisme du renseignement de sécurité. L'examen fondé sur les activités au Royaume-Uni est par conséquent limité aux techniques d'enquête particulièrement intrusives. Il ne couvre pas la plupart des pouvoirs des services de police en matière d'enquête, de partage d'information, d'arrestation ou d'utilisation de la force.

Aux États-Unis, la compétence de l'organisme d'examen dépend uniquement du département responsable : le FBI est examiné par l'inspecteur général du département de la Justice, la CIA, par l'inspecteur général de la CIA, la National Security Agency par l'inspecteur général du département de la Défense et ainsi de suite. Il faut souligner que le FBI a un mandat en matière d'application de la loi ainsi qu'une section qui s'occupe uniquement de sécurité

nationale, qui est le principal organisme de renseignement de sécurité interne des États-Unis. Tous les agents du FBI sont investis de l'ensemble des pouvoirs des services policiers et reçoivent un entraînement comme policiers. Compte de tenu de l'envergure du mandat du FBI, l'examen par l'inspecteur général porte tant sur les activités d'application de la loi que sur celles du renseignement de sécurité.

Le Service de police de sécurité de la Norvège exerce des activités tant dans le domaine de l'application de la loi que dans celui du renseignement de sécurité, comme le service de sécurité de la Suède, le SAPO. L'Australian Crime Commission, examinée par l'ombudsman du Commonwealth, est en réalité une équipe intégrée comptant des membres provenant tant des services du renseignement que des services de police. Dans les trois pays, l'organisme d'examen examine tant les activités d'application de la loi que celles du renseignement de sécurité. Toutefois, comme c'est le cas avec le FBI aux États-Unis, cela découle du fait qu'un seul organisme exécute les deux types d'activités.

2.2.2

La justification de ma recommandation

Dans les points qui suivent, j'expose les trois grandes raisons – soit l'efficacité, l'aspect pratique et la capacité à examiner les opérations intégrées – pour lesquelles je recommande que l'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale soit confié au même organisme qui examine ses autres activités. Dans le dernier point de la présente recommandation, j'explique pourquoi, à mon avis, cet organisme d'examen devrait être une CPP restructurée.

2.2.2.1

L'efficacité

Maximiser l'efficacité de l'examen est le facteur le plus important dont j'ai tenu compte en recommandant que le mécanisme d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale soit le même que celui qui examine les autres activités de la GRC. L'efficacité dépend, dans une large mesure, de l'expérience et de l'expertise de l'organisme d'examen. Je suis convaincu qu'un organisme d'examen mandaté pour examiner toutes les activités d'application de la loi de la GRC sera beaucoup plus en mesure d'acquérir l'expertise et l'expérience nécessaires pour examiner efficacement les activités de la Gendarmerie relatives à la sécurité nationale. De plus, un tel organisme accroîtra l'efficacité, car il éliminera les difficultés entourant toute tentative de séparer les activités relatives à la sécurité nationale des autres activités de la GRC.

Il est difficile et complexe d'examiner les activités d'application de la loi. Cela exige une expertise et une connaissance détaillée et subtile d'une vaste gamme de questions. Cette expertise et cette connaissance s'acquièrent lentement et, une fois acquises, elles doivent être constamment mises à jour. L'expérience acquise avec le temps, notamment grâce à l'exposition à une vaste gamme d'activités d'application de la loi, est très importante pour conserver le niveau d'expertise requis pour effectuer des examens efficaces.

Pour examiner adéquatement les activités de la GRC, que ce soit dans le domaine de la sécurité nationale ou d'autres domaines, il faut connaître en détail notamment la *Charte canadienne des droits et libertés* et la jurisprudence en la matière, le droit criminel et la procédure criminelle, les règles de preuve, les politiques volumineuses de la GRC, les directives ministérielles, les principes concernant l'indépendance de la police, la jurisprudence de common law et de droit civil concernant les agents de la paix, la législation concernant l'utilisation de la force par les services de police et les lois souvent complexes régissant l'utilisation des pouvoirs d'application de la loi.

De plus, pour examiner efficacement les activités, il faut comprendre les critères que l'on applique pour décider de lancer une enquête et les méthodes et techniques policières utilisées notamment pour interviewer des témoins, interroger des suspects, effectuer une surveillance, obtenir et exécuter des mandats, utiliser la force, faire une mise en garde formelle et procéder à une arrestation.

Il est également nécessaire que l'organisme d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale comprenne la structure de commandement de la GRC, les façons dont l'information est recueillie, analysée et partagée et la méthode par laquelle la GRC établit des relations avec d'autres organismes d'application de la loi. À cet égard, d'ailleurs, l'organisme d'examen doit comprendre comment la GRC partage de l'information avec des organismes étrangers et exerce ses activités au plan international et ce que devrait être le comportement adéquat à l'étranger des agents canadiens d'application de la loi.

En ce qui concerne l'expertise et l'expérience dans ce domaine, deux points revêtent une importance particulière. D'abord, l'expertise nécessaire pour examiner les activités d'application de la loi dans le domaine de la sécurité nationale est très différente de celle requise pour examiner les activités de renseignement de sécurité. Cela ne devrait surprendre personne. Les deux genres d'activités ont des objectifs entièrement différents : l'application de la loi vise à prévenir les crimes et à poursuivre ceux qui les commettent, le renseignement de sécurité à colliger et analyser de l'information pour guider le gouvernement lorsqu'il adopte une politique pour lutter contre les menaces envers la sécurité nationale du Canada. Le mandat de la GRC en matière

d'application de la loi signifie qu'un mécanisme d'examen doit avoir de l'expertise dans les deux types d'activités et de pouvoirs susmentionnés. Bon nombre de ces activités (comme l'interrogatoire de suspects ou l'utilisation de la force, les pouvoirs d'arrestation ou de mener des actions qui seraient, par ailleurs, illégales) ne font pas partie des mandats des organismes de renseignement de sécurité. Même lorsque les pouvoirs sont à peu près semblables (interviewer des personnes, recueillir et analyser de l'information), le contexte sera tout autre. Ce qui importe le plus est que la GRC doit constamment exercer ses activités dans le cadre strict de son mandat en matière d'application de la loi. Cela signifie qu'une preuve admissible devant le tribunal doit être obtenue pour établir qu'un crime a été commis, et que les résultats d'une enquête pourront être utilisés comme preuve devant les tribunaux. Il n'en va pas de même des activités d'un organisme de renseignement de sécurité tel que le SCRS.

Cela dit, il se peut qu'une enquête de la GRC relative à la sécurité nationale chevauche une enquête menée par le SCRS et s'appuie sur de l'information obtenue de ce dernier. Manifestement, il est essentiel que les deux organismes coopèrent dans le domaine de la sécurité nationale. Cette réalité ne devrait toutefois pas masquer la différence fondamentale dans leurs activités.

En second lieu, bien que je reconnaisse que le pouvoir d'examiner les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale puisse être conféré à une division distincte d'un organisme d'examen qui examinerait également les activités de renseignement de sécurité d'autres organismes, et qu'une telle division puisse, avec le temps, acquérir de l'expertise et de l'expérience dans l'examen des activités d'application de la loi, une telle approche comporte des risques aisément évités en créant un organisme d'examen qui a la compétence d'examiner toutes les activités de la GRC. Les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale ne représentent qu'une petite partie de l'ensemble des activités de la Gendarmerie. La GRC compte 22 000 membres, mais seulement 300 d'entre eux environ s'occupent uniquement de sécurité nationale. Un organisme d'examen dont le mandat serait restreint aux seules activités de la GRC relatives à la sécurité nationale aurait peu d'occasions d'acquérir de l'expertise et de l'expérience dans l'examen des activités d'application de la loi en général. Je crains fort qu'il serait constamment aux prises avec des circonstances et des questions inconnues concernant la conduite d'enquêtes criminelles et l'utilisation des pouvoirs des services de police. Il semble évident qu'un organisme d'examen qui examine toutes les activités de la GRC sera davantage en mesure d'acquérir l'expertise et l'expérience nécessaires pour examiner efficacement ses activités concernant la sécurité nationale. Ceux qui y procéderont auront évidemment besoin d'une formation particulière sur les questions de sécurité

nationale. Toutefois, les connaissances requises pour examiner les questions de sécurité nationale s'acquièrent beaucoup plus facilement que celles requises pour examiner les activités d'application de la loi en général.

Je suis aussi très préoccupé à l'idée que si les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale étaient examinées séparément de ses autres opérations, l'expertise et l'expérience en matière d'examen des activités d'application de la loi diminueraient avec le temps. J'estime qu'il en serait ainsi même si ceux qui ont acquis de l'expérience à la CPP étaient mutés à un nouvel organisme d'examen. Un organisme d'examen qui n'examinerait pas continuellement toutes les activités d'application de la loi de la GRC deviendrait inévitablement moins efficace.

En outre, comme je l'ai mentionné, il n'existe souvent pas de démarcation claire entre les activités de la GRC relatives à la sécurité nationales et ses autres activités d'application de la loi. Ce qui, au départ, est une enquête sur une fraude ou un vol peut se transformer en une enquête relative à la sécurité nationale si l'acte ou l'omission faisant l'objet de l'enquête a été commis pour le compte d'un groupe terroriste. Le *Code criminel* couvre tant les questions d'application de la loi en matière de sécurité nationale que celles dans les autres domaines. Telle que définie par le *Code criminel*, une infraction de terrorisme comprend non seulement des infractions criminelles qui constituent une activité terroriste, mais aussi toute infraction criminelle commise pour le compte ou sur l'ordre d'un groupe terroriste ou en association avec ce dernier.

Il se peut également qu'il y ait des motifs légitimes d'accuser le sujet d'une enquête relative à la sécurité nationale de diverses infractions criminelles qui, à leur face même, n'ont rien à voir avec la sécurité nationale. La frontière entre l'application de la loi dans les affaires de sécurité nationale d'une part et de droit criminel ordinaire d'autre part est souvent ténue et la GRC pourrait choisir d'utiliser les outils habituels d'application de la loi dans certaines enquêtes qui portent en fait sur la sécurité nationale. Dans certains cas, il se peut qu'il soit plus aisé de prouver hors de tout doute raisonnable que le sujet d'une enquête relative à la sécurité nationale a commis une fraude ou un meurtre que de prouver la perpétration d'une des infractions de terrorisme prévues au *Code criminel*. Les poursuites aux termes du *Code criminel* et de la *Loi sur la protection de l'information* peuvent également soulever des questions complexes de confidentialité en matière de sécurité nationale et de divulgation à l'accusé.

Il est essentiel que l'organisme d'examen ait la capacité de suivre la piste de la sécurité nationale au sein de la GRC, quelle que soit sa destination. Un organisme doté de la compétence d'examiner toutes les activités d'application

de la loi de la GRC sera le mieux placé pour effectuer des examens efficaces de toutes les activités de la Gendarmerie relatives à la sécurité nationale, y compris celles qui ne sont pas officiellement désignées comme telles.

D'aucuns ont suggéré que l'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale devrait se composer d'une part d'examens effectués à l'initiative d'un organisme d'examen et d'autre part d'enquêtes sur des plaintes. Dans ce contexte, un organisme d'examen doté de la compétence d'examiner toutes les activités du Canada relatives à la sécurité nationale effectuerait des examens de sa propre initiative, tandis qu'un organisme ayant uniquement le mandat d'enquêter sur toutes les plaintes contre la GRC et de présenter des rapports à cet égard s'occuperait de ces plaintes. Cette approche ne me semble pas la meilleure. Le fait de confier au même organisme d'examen le mandat d'enquêter sur toutes les plaintes et d'effectuer de sa propre initiative des examens des questions concernant les activités relatives à la sécurité nationale comporte de grands avantages. Lors de nos consultations avec les organismes d'examen d'autres pays, nos interlocuteurs ont, à de multiples reprises, insisté sur l'importance de confier les deux activités au même organisme. Le CSARS a exprimé le même avis. Les compétences et l'expertise acquises en matière d'enquêtes sur des plaintes et de présentation de rapports à ce sujet viennent accroître de façon importante la capacité à effectuer de sa propre initiative des examens efficaces.

Si les activités étaient séparées, je reconnais que l'organisme d'examen pourrait examiner certaines des plus importantes plaintes, qui ont un lien avec la politique. Toutefois, même dans un tel cas, un organisme qui examine seulement certaines plaintes risquerait de ne pas toujours être capable d'évaluer, dès le départ, si une plainte en particulier soulève d'importantes questions de politique. De plus, la séparation des deux activités pourrait entraîner l'application indésirable de normes différentes par des organismes différents. J'estime que le pouvoir d'examiner les plaintes et celui d'effectuer des examens de sa propre initiative devraient être conférés au même organisme.

2.2.2.2

L'aspect pratique

Le deuxième motif qui justifie d'avoir un seul organisme d'examen pour toutes les activités de la GRC réside dans le fait qu'il s'agit de l'approche la plus pratique. En effet, on évite ainsi d'avoir à modifier les institutions existantes lorsque cela n'est pas nécessaire.

Toutes choses étant égales par ailleurs, la logique veut que je ne recommande pas la création de nouvelles institutions. Les coûts d'établissement

des nouvelles institutions, qu'ils soient financiers ou autres, peuvent être considérables. À l'heure actuelle, la GRC fait l'objet d'un examen indépendant de la CPP. Sa structure pose toutefois des difficultés. Comme je le mentionne ultérieurement, je suis d'avis qu'il est possible de restructurer la CPP et d'en faire un organisme d'examen efficace. Le bon sens veut qu'une CPP restructurée et dotée de pouvoirs accrus demeure le mécanisme d'examen des activités de la GRC, y compris celles qui sont relatives à la sécurité nationale.

2.2.2.3

Les opérations intégrées

Le troisième motif militant en faveur d'un seul organisme d'examen pour toutes les activités de la GRC est plus de la nature d'une réponse aux arguments en faveur d'un seul organisme d'examen pour toutes les activités du Canada relatives à la sécurité nationale. De tels arguments ne sont pas fondés sur l'idée que les examens des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale par un tel organisme seraient plus efficaces. Ils se fondent, plutôt, sur la notion voulant que le défi qui consiste à examiner les opérations intégrées ne puisse être relevé qu'en créant un organisme d'examen commun pour toutes les activités relatives à la sécurité nationale. De plus, certains partisans d'un seul organisme d'examen en matière de sécurité nationale semblent croire qu'un tel organisme pourrait être utilisé pour étendre l'examen indépendant aux organismes et ministères fédéraux qui interviennent dans les activités relatives à la sécurité nationale, mais ne font à l'heure actuelle l'objet d'aucun examen indépendant.

J'ai deux réponses à offrir à ces arguments. Tout d'abord, je suis convaincu que les passerelles législatives, le comité de coordination en matière de sécurité nationale ainsi qu'une véritable coopération entre les organismes d'examen peuvent être efficaces et répondre aux préoccupations en ce qui concerne l'examen des opérations intégrées. J'examine les motifs de cette conclusion dans les recommandations 11 et 12.

Ensuite, dans la recommandation 9, je propose d'étendre l'examen indépendant pour qu'il couvre certains autres organismes qui interviennent dans les activités relatives à la sécurité nationale. De toute façon, la nécessité d'un examen indépendant d'un plus vaste éventail d'intervenants en matière de sécurité nationale est une question distincte et elle ne devrait pas nous détourner de l'objectif qui consiste à recommander le plus efficace mécanisme d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale.

Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de s'inspirer des préoccupations à propos de la nature intégrée des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale pour décider quel organisme en effectuerait l'examen le plus efficace.

Je suis convaincu que tant l'objectif de fournir un examen efficace que celui de relever le défi posé par les opérations intégrées peuvent être atteints en ayant toutes les activités de la GRC, y compris ses activités relatives à la sécurité nationale, examinées par un seul organisme et en créant d'autres façons d'examiner les activités intégrées relatives à la sécurité nationale. Comme il est mentionné précédemment, j'examine deux de ces façons, soit les passerelles législatives et le CCEISN, dans les recommandations 10 et 11.

2.2.3

Une CPP restructurée

Selon moi, la création d'un nouvel organisme en se servant de la CPP comme fondation comporte de grands avantages. Cela suppose certes des inconvénients, mais ils ne sont pas insurmontables.

Commencer avec la CPP comporte trois avantages principaux. Premièrement, la CPP possède une grande expertise dans l'examen des activités d'application de la loi. J'ai déjà souligné l'importance d'avoir une telle expertise et la difficulté de l'obtenir dans un organisme qui n'est pas en contact régulier avec les activités d'application de la loi ni avec le contexte général dans lequel opère un organisme d'application de la loi. La CPP est dans une excellente position pour continuer à acquérir de l'expertise dans le domaine en constante évolution qu'est l'activité policière d'application de la loi en matière de sécurité nationale.

Deuxièmement, le mandat de la CPP couvre non seulement les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, mais aussi toutes ses activités d'application de la loi. Par conséquent, les risques associés au fait d'examiner les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale séparément de ses autres activités, notamment la possibilité de conflits de compétence et de lacunes au plan de la reddition de comptes, peuvent être évités.

Troisièmement, la CPP existe déjà. La création d'un nouvel organisme comporte le risque de conséquences imprévues. Je ne serais enclin à recommander la création d'un mécanisme d'examen entièrement nouveau que si j'estimais que la CPP est irréparable.

Mais créer le nouveau mécanisme d'examen à partir de la CPP comporte également des inconvénients. Premièrement, la CPP ne s'occupe actuellement que d'un seul aspect de l'activité d'examen, les plaintes. Or, pour que les examens effectués dans le domaine de la sécurité nationale soient efficaces, l'organisme qui les effectue doit non seulement examiner des plaintes mais aussi instituer des examens systématiques de sa propre initiative. La CPP devrait donc être restructurée en ce sens. Je n'y vois aucun problème, car les volets d'examen

et de traitement des plaintes sont complémentaires. Le CSARS et le commissaire du CST s'occupent des deux volets. Confier cette autre activité à l'organisme d'examen exigerait bien entendu un changement de nom. Pour refléter son rôle élargi, je recommande que la CPP soit rebaptisée la Commission indépendante d'examen des plaintes contre la GRC et des activités en matière de sécurité nationale (CIE).

Deuxièmement, telle qu'actuellement constituée, la CPP n'a pas suffisamment de pouvoirs pour remplir efficacement le mandat de traiter les plaintes et d'examiner de sa propre initiative les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Cette difficulté serait, bien entendu, résolue en conférant à la CIE les pouvoirs que j'examine dans les recommandations 3 et 4.

Le troisième inconvénient me semble le plus inquiétant. Le fait de créer un mécanisme d'examen en se fondant sur une CPP restructurée comporte un désavantage parce que de nombreuses personnes perçoivent comme disfonctionnelle la relation entre la GRC et la CPP. Une telle perception résulte de certains désaccords publics, notamment de plusieurs litiges judiciaires, entre la CPP et la GRC au cours des récentes années. Sans m'arrêter à qui avait raison ou tort, je constate que ces désaccords et ces litiges ont entraîné une perte de confiance du public envers la CPP, et que cela ne favorise pas les objectifs d'un mécanisme d'examen. La confiance du public est essentielle, particulièrement dans le domaine de la sécurité nationale où les exigences du secret restreignent considérablement la transparence.

Cela dit, je suis convaincu que la relation entre la GRC et un organisme indépendant d'examen et de traitement des plaintes peut être plus constructive. Ce qui semble être au cœur des récents différends entre la GRC et la CPP est l'imprécision des pouvoirs de la CPP et des objectifs qu'elle poursuit. C'est ce qui ressort des motifs de la Section de première instance de la Cour fédérale et de la Cour d'appel fédérale dans *Canada (Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale) c. Canada (Procureur général)*³.

Mes recommandations comprennent un élargissement important du mandat et des pouvoirs du nouvel organisme d'examen quand on les compare avec le mandat et les pouvoirs actuels de la CPP. De plus, le mandat et les pouvoirs du nouvel organisme d'examen devront être établis de façon claire et non équivoque. Ainsi, les différends qui peuvent mettre à mal la relation entre l'organisme d'examen et la GRC n'auront plus leur raison d'être. Quoi qu'il en soit, il ne faut pas s'attendre à une harmonie et à une entente parfaites entre un organisme d'examen indépendant et efficace et l'organisme examiné. Les droits et les responsabilités des deux institutions devraient être clairement énoncés

dans la loi, mais, compte tenu de leur mandat respectif, un certain degré de tension créative est probablement inévitable.

Tout bien considéré, j'estime que les avantages résidant dans le fait de créer un nouvel organisme d'examen et de traitement des plaintes en se fondant sur la CPP sont tels qu'il sera difficile de retrouver les mêmes dans un autre organisme. Les désavantages, par contre, peuvent être surmontés en restructurant la CPP et en veillant à ce que le nouvel organisme soit doté de pouvoirs suffisants pour exécuter son mandat.

2.3

La recommandation 3a)

La CIE devrait avoir le pouvoir, à l'instar du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité qui examine les activités du SCRS, de mener de sa propre initiative des examens des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale pour s'assurer qu'elles sont conformes à la loi, aux politiques, aux directives ministérielles et aux obligations internationales ainsi qu'aux normes de convenance auxquelles on s'attend dans la société canadienne.

En 1981, la commission McDonald a recommandé au gouvernement de conférer à l'organisme d'examen un pouvoir limité d'effectuer de sa propre initiative des examens des autres activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Le gouvernement n'a pas donné suite à cette proposition. Lors de la création de la CPP in 1988, il a limité son mandat aux enquêtes sur des plaintes.

Il est maintenant incontestable qu'il faut conférer à un organisme d'examen indépendant le mandat d'examiner de sa propre initiative les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Au cours des dernières années, la GRC a dû augmenter considérablement le nombre ainsi que la portée de ses enquêtes relatives à la sécurité nationale. De plus, étant donné les événements, le partage d'information et l'intégration avec d'autres organismes nationaux et étrangers se sont également et, à juste titre, accrus. En outre, la législation antiterroriste adoptée à la fin de 2001 a créé de nouvelles infractions de terrorisme et conféré de nouveaux pouvoirs d'enquête. Étant donné ces changements, il est encore plus nécessaire de transcender le mécanisme fondé sur les plaintes en lui conférant aussi le pouvoir d'effectuer des examens de sa propre initiative.

Je sais que les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale sont celles d'un organisme d'application de la loi et qu'elles diffèrent ainsi, à de nombreux égards, de celles du SCRS. Quoi qu'il en soit, les motifs qui ont incité le gouvernement à conférer au CSARS le pouvoir d'effectuer de sa propre initiative des examens des activités du SCRS s'appliquent en grande partie aux

activités d'application de la loi de la GRC dans le domaine de la sécurité nationale. Dans les deux cas, il est nécessaire de maintenir le secret à l'égard d'un bon nombre d'activités faisant l'objet de l'examen, les plaignants potentiels sont incapables de déposer des plaintes, les activités d'enquête risquent de mettre les libertés individuelles en péril, il n'y a pas d'examen judiciaire ni d'autre examen indépendant et il est nécessaire que le public ait confiance en l'organisme examiné.

Il vaut la peine de souligner que dans son rapport de novembre 2003, la vérificatrice générale s'est penchée, entre autres, sur le niveau d'examen des activités relatives à la sécurité nationale de bon nombre d'organismes fédéraux intervenant dans de telles activités. En ce qui a trait à l'examen par la CPP des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, elle concluait que, puisque la CPP n'a aucun pouvoir de vérification – c'est-à-dire nul pouvoir d'effectuer des examens de sa propre initiative – elle « ne fait pas d'examens qui visent à évaluer de manière systématique la conformité des activités de l'organisme avec la loi, et son mandat ne prévoit pas un accès à toutes les informations »⁴. Elle a alors recommandé au gouvernement de prendre des mesures pour combler les lacunes dans l'examen civil des organismes dotés de « pouvoirs d'intrusion ».

Il est également utile de mentionner les genres d'examen effectués dans d'autres pays. Au chapitre VII, je décris en détail les systèmes servant à examiner les enquêtes relatives à la sécurité nationale effectuées tant par les organismes du renseignement de sécurité que d'application de la loi dans huit pays : l'Australie, la Belgique, l'Allemagne, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suède, le Royaume-Uni et les États-Unis. Les caractéristiques et les modèles varient considérablement, selon le régime constitutionnel, la structure institutionnelle et la culture des divers pays, mais les huit pays sont généralement dotés d'organismes d'examen indépendants principalement fondés sur les plaintes en ce qui concerne les services de police et des organismes d'examen fondés sur les plaintes, mais qui peuvent également effectuer des examens de leur propre initiative, dans le cas des organismes du renseignement de sécurité. Toutefois, dans tous les pays sauf l'Allemagne, les forces policières qui interviennent dans les activités relatives à la sécurité nationale sont examinées par un organisme dont le mandat ne se limite pas au traitement de plaintes.

Par exemple, en Belgique, l'application de la loi dans le contexte de la sécurité nationale relève des divisions des services de police ordinaires. Ces divisions sont assujetties à la compétence d'un organisme d'examen appelé « Comité P », qui peut traiter des plaintes et effectuer des examens de sa propre initiative. Aux États-Unis, l'application de la loi dans le contexte de la sécurité nationale relève en grande partie du FBI, qui est assujetti à la compétence de

l'inspecteur général du département de la Justice en matière de traitement des plaintes, de vérification, d'inspections (ou d'examens) et d'enquêtes. Le département de la Sécurité intérieure, qui exerce également des fonctions d'application de la loi dans le contexte de la sécurité nationale par l'intermédiaire de ses organismes, y compris la Transportation Security Administration, le Secret Service, l'Immigration and Customs Enforcement et la Customs and Border Protection, fait l'objet d'un examen similaire de la part de l'inspecteur général du département de la Sécurité intérieure. Les inspecteurs généraux ont le pouvoir d'effectuer des examens de leur propre initiative lorsqu'ils enquêtent sur l'application de la loi dans le contexte de la sécurité nationale.

En Angleterre et au pays de Galles, les forces policières chargées à des degrés divers des fonctions d'application de la loi dans le domaine de la sécurité nationale relèvent de l'Independent Police Complaints Commission (IPCC) et de l'Investigatory Powers Tribunal qui enquêtent sur les plaintes. De plus, certaines activités subreptices des forces policières sont examinées par l'Interception of Communications Commissioner (ICC) et par l'Office of Surveillance Commissioners (OSC), qui effectuent des inspections (des examens à son initiative). Les services de police font l'objet de ces examens et inspections concernant les activités subreptices, que leurs enquêtes soient relatives à la sécurité nationale ou à l'application traditionnelle de la loi. Certaines activités subreptices précises des forces policières de l'Irlande du Nord et de l'Écosse font également l'objet d'un examen. Le Police Ombudsman for Northern Ireland peut examiner les plaintes déposées contre le service de police de l'Irlande du Nord.

2.3.1

La portée des activités relatives à la sécurité nationale visées par l'examen

La CIE devrait s'intéresser entre autres :

- a) aux activités que mène la GRC selon la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*;
- b) aux activités que mène la GRC selon la *Loi sur la protection de l'information*;
- c) aux activités que mène la GRC selon la partie II.1 du *Code criminel*⁶ ou à toutes infractions visées par le *Code criminel* ou d'autres lois, les enquêtes sur ces infractions pouvant avoir un lien avec la sécurité nationale;
- d) aux activités que mène la GRC en vue de contrer les menaces envers la sécurité du Canada au sens de l'article 2 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* et, surtout, aux activités engagées en vertu de l'article 18

de la *Loi sur la GRC* concernant les obligations des membres qui ont qualité d'agent de la paix;

- e) aux activités que mène la GRC de concert avec des organismes nationaux ou étrangers et qui ont un lien avec la sécurité nationale;
- f) aux activités menées par des unités ou des ressources au sein de la structure organisationnelle de la GRC responsable de la sécurité nationale;
- g) à d'autres questions si besoin est, pour déterminer si elles ont trait aux activités de la GRC relatives à la sécurité nationale.

Aux fins des examens que la CIE entreprendra de sa propre initiative, la définition des activités relatives à la sécurité nationale doit être suffisamment large pour qu'elle comprenne toutes les activités qui ont un aspect « sécurité nationale ». D'après son mandat et sa compétence, il devrait être clair que la CIE peut examiner tout ce qui lui semble opportun pour déterminer si une question a trait ou non à la sécurité nationale et si elle devrait être examinée. Cela inclut les activités relatives aux enquêtes sur des infractions en particulier, notamment les infractions connexes, entreprises notamment parce qu'une personne est soupçonnée de représenter une menace envers la sécurité nationale. Par exemple, l'enquête sur une fraude, un vol, une autre infraction visée par le *Code criminel* ou d'autres infractions commises par des présumés terroristes s'inscrirait dans les questions à examiner à titre d'activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. De plus, la définition d'activités relatives à la sécurité nationale devrait comprendre toutes les activités de membres du personnel de la GRC affectés aux unités ou divisions de la structure organisationnelle de la GRC responsables d'entreprendre des activités relatives à la sécurité nationale.

Mon examen des opérations de la GRC relatives à la sécurité nationale démontre clairement que la nature de certaines enquêtes de la GRC peut changer avec le temps. Comme je l'ai mentionné, la GRC peut ouvrir une enquête relative à la sécurité nationale, mais décider à mesure qu'elle recueille de l'information que son enquête n'a aucun lien avec la sécurité nationale. L'inverse est également vrai. Ainsi, il faudra faire preuve de flexibilité lorsqu'il s'agira de déterminer si une enquête en particulier est couverte par le mandat de l'organisme d'examen et comprendre que la caractérisation des enquêtes peut évoluer à mesure que l'information est recueillie.

En ce qui concerne la caractérisation des enquêtes comme enquêtes relatives à la sécurité nationale ou comme enquêtes d'autres types, deux points importants doivent être soulignés. D'abord, comme la CIE aurait le mandat d'enquêter sur tous les types de plaintes concernant les activités de la GRC et de présenter des rapports à ce sujet, l'importance de la distinction entre les activités relatives à la sécurité nationale et les autres s'en trouve

considérablement réduite. La capacité d'établir la démarcation entre les activités relatives à la sécurité nationale et les autres activités aurait beaucoup plus de conséquences si le modèle adopté impliquait la création de différents organismes d'examen pour traiter les plaintes relatives aux différents types d'activités.

Cela étant, il se peut que la CIE n'examine pas les plaintes en matière de sécurité nationale de la même façon que les autres plaintes. En ce qui concerne les enquêtes sur les plaintes portant sur les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, je recommande que la CIE ait des pouvoirs d'enquête semblables à ceux d'un commissaire enquêteur sous le régime de la *Loi sur les enquêtes*. De tels pouvoirs sont beaucoup plus grands que ceux que la CPP détient actuellement. Bien entendu, si aucun changement n'est apporté, les pouvoirs de la CIE d'obtenir de l'information diffèrent selon que la plainte est relative aux activités de la GRC concernant la sécurité nationale ou à ses autres activités. Cela pourrait donner ouverture à des débats de compétence ou même à des litiges sur la question de savoir si une plainte porte ou non sur les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Une telle situation n'est vraiment pas souhaitable. Je recommande donc que les pouvoirs de la CIE d'obtenir de l'information soient les mêmes, qu'elle enquête sur une plainte relative aux activités concernant la sécurité nationale ou sur une plainte relative aux autres activités.

Ma recommandation de confier à la CIE le mandat d'effectuer des examens de sa propre initiative a uniquement trait aux activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Je ne recommande pas que ce pouvoir puisse être exercé dans d'autres matières. Je ne m'oppose pas à de tels examens par principe, mais je n'en ai évalué l'utilité que dans le contexte des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Je ne crois pas que confier des mandats différents à la CIE à cet égard aurait les mêmes conséquences indésirables que si on lui conférait des pouvoirs d'enquête différents selon que la plainte concerne les activités relatives à la sécurité nationale ou d'autres activités.

En fin de compte, toutefois, la distinction entre ce qui est et ce qui n'est pas une activité relative à la sécurité nationale revêt une certaine importance. Pour pallier les difficultés pouvant découler de la nécessité de caractériser les activités de la GRC, le mandat de la CIE d'effectuer des examens de sa propre initiative devrait recevoir une interprétation large pour que les conflits de compétence n'affectent pas l'efficacité des examens. Il est essentiel que la CIE puisse examiner toutes les activités de la GRC et tous les documents qui relèvent de la GRC et interviewer tous les employés civils et réguliers de la GRC pour déterminer si une activité concerne la sécurité nationale et est, par conséquent, couverte par son mandat d'effectuer des examens de sa propre initiative.

2.3.2

Les sujets précis d'examen

Contrairement aux enquêtes sur les plaintes, les examens que l'organisme effectuerait de sa propre initiative seraient davantage axés sur les pratiques institutionnelles et systémiques que sur une conduite ou un comportement individuels. Ils viseraient à recenser les problèmes de nature structurelle ou les pratiques récurrentes qui suscitent des inquiétudes dans les enquêtes relatives à la sécurité nationale.

Pour déterminer les genres particuliers de questions à examiner, il serait bon de commencer en se penchant sur les expériences du CSARS depuis 20 ans dans l'examen des activités du SCRS, tout en tenant compte du mandat de la GRC en matière d'application de la loi. Les tendances dans les plaintes pourraient aussi être analysées parce que faisant ressortir des problèmes systémiques qui requièrent une attention particulière.

Sans vouloir limiter la portée des examens proposés, je désire attirer l'attention sur certaines questions soulevées lors de l'enquête sur les faits et suggérer de les inclure dans la liste des questions que la CIE devrait examiner à l'occasion:

- **Le mandat en matière d'application de la loi** – La CIE devrait examiner les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale pour s'assurer qu'elles s'inscrivent intégralement dans les limites de son mandat en matière d'application de la loi. Dans le rapport concernant l'enquête sur les faits, j'insiste sur l'importance de restreindre les enquêtes de la GRC au mandat que la loi lui confère et qui consiste à enquêter sur des activités illégales ou criminelles en vue de les prévenir ou de déposer des accusations.
- **Le partage de l'information** – Les enquêtes relatives à la sécurité nationale impliquent nécessairement un important partage d'information. La GRC est actuellement dotée de politiques judicieuses dans ce domaine. Ces politiques requièrent, par exemple, une évaluation de la fiabilité et de la pertinence de l'information à partager ainsi que l'utilisation de réserves limitant et régissant l'utilisation et toute autre communication de l'information. Dans le rapport concernant l'enquête sur les faits, je fais certaines recommandations qui ont pour but d'améliorer ces politiques. Toutefois, l'essentiel est que ceux qui partagent de l'information respectent les politiques pertinentes. Lors de l'enquête sur les faits, j'ai conclu qu'à plusieurs reprises, la GRC n'avait pas respecté ses propres politiques en partageant avec des organismes américains de l'information sur l'enquête concernant Maher Arar. La CIE devrait veiller à ce que la GRC applique

ses politiques adéquatement et systématiquement chaque fois qu'elle partage de l'information. Le processus devrait comprendre des examens réguliers des protocoles et des ententes de partage d'information conclus avec des services, des organisations et des gouvernements, au Canada et à l'étranger.

- **Les relations avec d'autres organismes** – La GRC doit établir des relations avec d'autres organismes, tant nationaux qu'étrangers, dans le cadre de ses activités relatives à la sécurité nationale. Dans le rapport concernant l'enquête sur les faits, je recommande que ces relations soient régies par un cadre consigné par écrit afin d'éviter les mésententes à propos des attentes mutuelles dans le contexte de la coopération entre organismes. La CIE devrait veiller à ce que les efforts de coopération respectent les ententes cadres et, lorsque c'est indiqué, faire des recommandations quant à la nécessité de préciser ou d'améliorer de telles ententes cadres.
- **Le programmes de formation** – Les enquêteurs qui effectuent des enquêtes relatives à la sécurité nationale emploient les pouvoirs et les techniques habituels en matière d'application de la loi, mais ils évoluent dans un contexte inconnu de la plupart des membres de la GRC. Dans le rapport concernant l'enquête sur les faits, je fais des recommandations sur le contenu des programmes de formation en matière d'enquêtes relatives à la sécurité nationale. La CIE devrait examiner les programmes de formation de temps à autre pour s'assurer qu'ils préparent adéquatement les enquêteurs à résoudre les nombreuses questions difficiles qui se soulèvent dans le contexte de la sécurité nationale.
- **Les droits de la personne** – De nos jours, les enquêtes relatives à la sécurité nationale visent principalement à prévenir le terrorisme et portent souvent sur des membres des communautés arabes et musulmanes. Dans le rapport concernant l'enquête sur les faits, je recommande que la GRC consigne par écrit sa politique selon laquelle les enquêtes ne doivent pas être fondées sur un profilage racial, ethnique ou religieux. De plus, il importe que, dans tous les aspects des enquêtes relatives à la sécurité nationale, l'on prête une attention adéquate aux droits de la personne et aux intérêts de ceux qui peuvent être visés par les enquêtes. Dans ce contexte, les principes de proportionnalité et d'équité sont importants. La CIE jouera un rôle important en examinant les enquêtes de la GRC pour s'assurer qu'elles respectent les normes de convenance qu'accepte le public canadien et auxquelles il s'attend.
- **L'intégration** – Les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale s'intègrent de plus en plus avec celles d'autres organismes fédéraux, dont

le SCRS. La CIE jouera un rôle important lorsqu'elle examinera le caractère convenable de relations de la GRC avec d'autres organismes. À la recommandation 11, je propose que le gouvernement adopte des passerelles législatives reliant les organismes indépendants chargés d'examiner les activités du Canada relatives à la sécurité nationale. Il est très important que ces passerelles législatives fonctionnent de sorte à veiller à ce qu'il y ait un examen intégré et coordonné des activités relatives à la sécurité nationale auxquelles participent plusieurs entités fédérales. La CIE peut jouer un rôle important pour veiller à ce que la GRC respecte tant la lettre que l'esprit des exigences que prévoient les passerelles législatives. Comme je le mentionne dans la recommandation 12, le président de la CIE sera membre du CCEISN et, à ce titre, il jouera un rôle important en veillant à ce que les opérations intégrées soient examinées adéquatement.

- **Les communications avec les pays étrangers où des Canadiens sont détenus** – Dans le rapport concernant l'enquête sur les faits, je recommande l'élaboration d'un protocole régissant la façon dont les responsables canadiens, notamment les membres de la GRC, devraient se comporter lorsque des Canadiens sont détenus à l'étranger dans le cadre d'enquêtes antiterroristes. En quelques mots, le protocole recommande que les entités canadiennes se consultent et adoptent une approche cohérente et que le MAECI joue un rôle de premier plan dans de telles situations. La CIE devrait examiner les activités de la GRC pour s'assurer qu'elles respectent cette approche.
- **Les relations avec les pays dont le dossier en matière de droits de la personne est peu reluisant** – Au cours des enquêtes relatives à la sécurité nationale, il sera parfois nécessaire que les enquêteurs de la GRC échangent de l'information avec des pays au dossier peu reluisant au plan des droits de la personne. Ces situations soulèvent des inquiétudes particulières. Dans le rapport concernant l'enquête sur les faits, je recommande d'adopter plusieurs politiques régissant les activités dans ce domaine pour veiller à ce que les responsables canadiens n'appuient pas la torture ou d'autres violations des droits de la personne et ne ferment pas les yeux sur elles, et que l'on prenne un soin particulier pour évaluer la fiabilité de l'information que la GRC obtient de pays au dossier peu reluisant en matière de droits de la personne. La CIE devrait s'assurer que les enquêtes de la GRC respectent ses propres politiques régissant ces genres de relations.
- **L'intérêt public** – La CIE devrait pouvoir enquêter et, si nécessaire, tenir des audiences publiques sur des questions d'intérêt public et des questions controversées concernant les activités de la GRC relatives à la sécurité

nationale qui, si elles n'étaient pas examinées, seraient susceptibles de miner la confiance du public envers la GRC. Tant en Belgique qu'en Suède, les organismes d'examen ont enquêté de leur propre initiative sur des questions relatives à la sécurité nationale dont il avait été question dans les journaux, même si aucune plainte n'avait été déposée. Je pense que l'organisme pourrait ainsi susciter la confiance du public envers la GRC. Lors de telles enquêtes, la CIE devrait pouvoir tenir des audiences, contraindre des personnes à témoigner et à produire des documents et exercer tous les autres pouvoirs qui lui ont, par ailleurs, été conférés.

2.3.3

L'examen de l'efficacité

Certains participants à la Commission d'enquête ont suggéré que l'organisme d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale devrait déterminer non seulement si celles-ci sont conformes à la loi et à la norme de convenance, mais également si elles sont efficaces et efficients. Autrement dit, on a laissé entendre qu'un organisme d'examen devrait évaluer les activités de la GRC et déterminer si la Gendarmerie est compétente ou a la capacité de s'acquitter efficacement de son mandat. Les récentes lacunes du système de renseignement concernant la décision des États-Unis d'envahir l'Iraq et soulignées par la National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (Commission du 11 septembre) militent en faveur d'un examen de l'efficacité des intervenants en matière de sécurité nationale.

Je souligne toutefois que les événements qui ont mené à la création de la Commission du 11 septembre étaient bien différents de ceux qui ont mené à la présente enquête. En fait, cette dernière a porté presque uniquement sur des questions de convenance, et non d'efficacité. Par conséquent, je ne me suis pas penché en profondeur sur la question de l'efficacité et je ne suis pas en mesure de faire des recommandations détaillées sur la façon dont un tel examen devrait être mené. J'hésiterais un peu à confier l'examen du caractère convenable et celui de l'efficacité des activités au même organisme, puisqu'il me semble qu'il faut dans chaque cas des compétences très différentes. Mes conclusions qu'on ne peut s'accommoder du statu quo et qu'il faut un organisme d'examen indépendant des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale sont fondées uniquement sur des considérations concernant le caractère convenable de ces activités. J'ai conclu à la nécessité d'examiner le caractère convenable des activités relatives à la sécurité nationale, que l'efficacité de ces activités fasse ou non l'objet d'un examen.

Cela étant, lors de l'examen du caractère convenable des activités, il se posera parfois des questions d'efficacité, en ce sens que la compétence et la capacité feront nécessairement l'objet de l'examen. Par exemple, mon rapport concernant l'enquête sur les faits indique clairement qu'il y avait peut-être des liens étroits entre le manque de formation des membres de la GRC au plan de l'application de la loi dans le domaine de la sécurité nationale et le caractère peu convenable de leur conduite.

Il se peut qu'une analyse de la proportionnalité en ce qui concerne le caractère convenable de certaines activités implique de trancher la question de savoir s'il existe un lien logique entre une activité qui nuit aux droits ou aux intérêts d'une personne et des objectifs légitimes en matière de sécurité et si des mesures moins intrusives auraient été aussi efficaces dans l'accomplissement du mandat de la GRC en matière d'application de la loi et de prévention du crime. Le cas échéant, l'organisme d'examen devrait avoir le pouvoir d'enquêter puis de faire rapport sur l'efficacité, y compris sur des questions de compétence et de capacité, et d'examiner s'il existe d'autres moyens efficaces pour que la GRC s'acquitte de son mandat. Ainsi, bien que la convenance doive être l'objectif premier de l'organisme d'examen, les questions d'efficacité, surtout en ce qui a trait aux leçons tirées, représenteront parfois un élément nécessaire ou utile de tels examens. La CIE devrait avoir le mandat d'enquêter et de faire des observations sur de telles questions.

2.4

La recommandation 3b)

La CIE devrait avoir le pouvoir d'enquêter puis de faire rapport sur les plaintes de personnes et de tiers (groupes ou particuliers) concernant les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale.

La CIE devrait avoir le mandat d'examiner une vaste gamme de plaintes concernant les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Les plaintes concernant la conduite des membres de la GRC peuvent mettre en lumière le travail de la GRC dans le domaine de la sécurité nationale. Des examens efficaces des plaintes devraient déterminer si les activités de la Gendarmerie relatives à la sécurité nationale respectent la législation pertinente, les politiques, les directives ministérielles, les obligations internationales et les normes de convenance, tout en veillant au maintien de la confiance du public. Bien qu'un examen fondé sur les plaintes ne soit pas, en soi, suffisant pour examiner efficacement les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, le fait de tenir des audiences et d'exercer un suivi sur les plaintes représente une facette importante et nécessaire d'un examen efficace.

L'organisme responsable d'effectuer des examens de sa propre initiative devrait également s'occuper du processus de plaintes et veiller ainsi à ce que les deux activités soient intégrées et cohérentes. En fait, les tendances dans les plaintes concernant des activités particulières de la GRC peuvent inciter l'organisme d'examen à effectuer des examens de sa propre initiative. Ce genre d'examens visera, entre autres, à faire des recommandations visant les domaines où les plaintes ont un aspect systématique. Les activités de traitement des plaintes et celles consistant pour l'organisme à entreprendre des enquêtes de sa propre initiative devraient être complémentaires et se renforcer mutuellement.

2.4.1

Les plaintes portées par des tiers

Compte tenu de la nature secrète d'une part importante des activités d'application de la loi dans le domaine de la sécurité nationale, il se peut que les personnes directement visées par ces activités ne sachent jamais qu'elles ont des motifs de déposer une plainte. Même si elles constatent qu'elles ont des motifs de déposer une plainte, ces personnes peuvent hésiter à la faire pour diverses raisons. Elles peuvent craindre que leurs amis, leur employeur et le public apprennent qu'elles ont été impliquées, d'une façon ou d'une autre, dans une enquête liée à la sécurité nationale. Une personne qui a été associée à une telle enquête risque d'en être stigmatisée gravement et pour longtemps. La présomption d'innocence est un principe juridique fondamental, mais ce n'est généralement pas la première chose qui vient à l'esprit du public. La distinction fondamentale entre le fait pour une personne d'être le sujet d'une enquête et celui d'être reconnue coupable d'une infraction échappe à de nombreuses personnes. C'est encore plus vrai quant à la différence encore plus subtile entre le fait d'être le sujet d'une enquête et celui d'être une personne d'intérêt dans une enquête. Il se peut également que les personnes concernées par les enquêtes relatives à la sécurité nationale n'aient pas suffisamment confiance dans les services de police ou dans le système d'examen des plaintes formulées contre ceux-ci pour déposer une plainte. Comme la Fédération canado-arabe et le Canadian Council on American-Islamic Relations l'ont souligné dans le mémoire qu'ils ont présenté dans le cadre de l'examen de la politique [TRADUCTION] « diverses raisons expliquent pourquoi la plupart des communautés lésées ne portent pas plainte : l'ignorance, la confidentialité, la crainte de représailles, des questions de sécurité et, dans de trop nombreux cas, une culture sociale qui dévalorise la dénonciation »⁶.

Il est donc extrêmement important que les groupes et les personnes qui ne sont pas directement visés par les actions de la GRC, y compris les organisations

d'intérêt public, aient la possibilité de déposer des plaintes concernant les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Certes, il est à craindre que certains fouineurs exerceront, pour des motifs politiques, leur droit de déposer des plaintes de tiers qui ne seraient rien d'autre que des parties de pêche, mais je n'ai aucune preuve que les systèmes existants qui acceptent les plaintes de tiers aient été victimes de tels abus. On a également attiré mon attention sur la possibilité que des personnes faisant, à juste titre, l'objet d'une enquête criminelle utilisent le système de plaintes, directement ou par l'intermédiaire d'un tiers, pour obtenir de l'information qui nuirait à cette enquête. Bien qu'il s'agisse d'une préoccupation légitime, je ne crois pas qu'il faille y répondre en limitant le nombre de personnes ou d'organismes autorisés à déposer des plaintes. On devrait plutôt adopter une approche au cas par cas. Comme je l'indique ultérieurement, la CIE devrait pouvoir rejeter les plaintes futiles, vexatoires ou portées de mauvaise foi, de refuser de confirmer ou de nier l'existence d'une plainte et de retarder à sa discrétion l'enquête concernant une plainte si le fait de procéder immédiatement porterait préjudice à une enquête ou une poursuite judiciaire criminelles en cours.

Quand je recommande que les tiers soient autorisés à déposer des plaintes concernant les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, je n'innove pas. La *Loi sur la GRC* accorde déjà à « tout membre du public qui a un sujet de plainte [...] qu'il en ait ou non subi un préjudice »⁷ le droit de déposer une plainte contre les membres de la GRC et contre toutes les autres personnes employées sous le régime de la loi en question. De plus, je souligne que le pouvoir de ceux qui ne sont pas directement visés par les enquêtes de déposer une plainte de tiers contre la GRC a récemment été exercé dans le cas des enquêtes et des opérations de la GRC relatives à la sécurité nationale. En effet, l'Association canadienne des libertés civiles a demandé à la CPP d'enquêter sur une plainte concernant les actions de la GRC relativement à Maher Arar et un tiers a déposé une plainte en ce qui concerne l'*Operation Thread*, au terme de laquelle on a arrêté et placé en détention en août 2003 une vingtaine de personnes (des Pakistanais surtout). Je mentionne également que l'honorable Patrick LeSage, ancien juge en chef de la Cour supérieure de justice de l'Ontario, qui a récemment examiné le système ontarien de traitement des plaintes concernant la police, a recommandé que ce système soit élargi et permette des plaintes de tiers qui reposent sur une preuve convaincante⁸ et que le gouvernement de l'Ontario a proposé des modifications législatives en vue de mettre en œuvre cette recommandation⁹.

2.4.2

L'impossibilité pour l'organisme d'examen de porter plainte

La *Loi sur la GRC* autorise le président de la CPP à porter plainte contre un membre de la GRC ou une autre personne employée sous le régime de la Loi s'il est fondé à croire qu'il faudrait enquêter sur la plainte¹⁰. De fait, l'ancienne présidente de la CPP, Shirley Heafey, a exercé ce pouvoir et porté plainte en ce qui concerne les actions de la GRC relativement à Maher Arar. La CPP aurait aussi pu instituer une enquête dans l'intérêt public sans formuler de plainte formelle ou spécifique. Cette approche aurait permis d'éviter de donner l'impression que la CPP avait ainsi préjugé la validité de la plainte. Étant donné que je recommande de conférer de larges pouvoirs à la CIE, j'estime inutile de lui conférer particulièrement la capacité de porter plainte. La CIE peut décider d'examiner une question d'intérêt public. Pour écarter toute crainte de partialité, j'estime préférable qu'elle agisse en vertu de ses pouvoirs d'examen plutôt qu'au moyen d'une plainte portée de sa propre initiative.

2.4.3

L'absence d'un seuil de preuve pour porter plainte

Étant donné la nature des activités d'application de la loi dans le domaine de la sécurité nationale, les plaignants, qu'ils soient ou non visés directement, ne disposeront souvent pas de toute l'information sur la conduite des services de police en ce qui a trait aux actions dont ils se plaignent. Si M. Arar, par exemple, avait porté plainte contre la GRC, il n'aurait pas été en mesure de connaître l'ensemble des actions de la GRC relativement à son cas. Un tiers, telle que l'Association canadienne des libertés civiles, ne l'aurait pas été non plus. Les activités d'application de la loi dans le domaine de la sécurité nationale impliquent la plupart du temps la collecte et le partage d'informations dans un climat de secret. À défaut d'une enquête complète, il se peut qu'on ne puisse pas comprendre le rôle joué par divers organismes.

À la lumière de ces caractéristiques de l'application de la loi dans le cadre de la sécurité nationale, il serait inapproprié d'exiger un seuil de preuve pour porter plainte. Il sera souvent nécessaire de procéder subséquemment à une enquête pour étoffer les motifs de la plainte. Cette réalité sous-tend partiellement ma recommandation voulant que la CIE ait le pouvoir de déclencher une enquête sur des événements précis et de tenir des audiences d'intérêt public lorsque cela est souhaitable.

Je n'innove pas non plus lorsque je recommande que les plaignants ne se voient pas imposer un seuil de preuve pour procéder. La *Loi sur la GRC*

n'impose pas actuellement de telle obligation à ceux qui portent plainte contre la GRC. Toutefois, elle prévoit des façons de disposer de certaines plaintes sommairement ou informellement. Elle envisage tant le règlement à l'amiable des plaintes que le rejet des plaintes futiles, vexatoires ou portées de mauvaise foi. Je recommande, ci-après, que la CIE puisse exercer de tels pouvoirs.

Finalement, la CIE devrait, selon moi, maintenir son propre système de réception des plaintes. À la recommandation 12, je propose que le CCEISN ait le mandat de recevoir les plaintes concernant les enquêtes relatives à la sécurité nationale. Or, j'indique aussi qu'après avoir évalué les plaintes le CCEISN devrait les transmettre à l'organisme d'examen compétent. Je prévois que la CIE recevra des plaintes directement du public comme du CCEISN. Dans les deux cas, la CIE aura besoin d'un système de réception des plaintes qui en fera le tri et l'examen.

Dans la recommandation 5, je propose des améliorations à apporter à l'actuel processus de traitement des plaintes.

2.5

La recommandation 3c)

La CIE devrait avoir le pouvoir d'effectuer de concert avec le CSARS et le commissaire du CST des examens ou des enquêtes sur des opérations intégrées de sécurité nationale auxquelles participe la GRC.

L'organisme d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale devrait être doté de pouvoirs suffisants pour pouvoir examiner efficacement et complètement les activités intégrées auxquelles participe la GRC. Vu l'importance des activités intégrées et coopératives menées par les intervenants en matière de sécurité nationale au Canada, il est essentiel qu'un mécanisme d'examen ait la capacité d'effectuer des examens intégrés. À l'heure actuelle, nous n'avons aucun mécanisme doté d'une telle capacité. Par exemple, vu la relation entre la GRC et le SCRS et les liens entre leurs activités, il serait utile que l'organisme d'examen de la GRC et le CSARS puissent examiner la possibilité d'effectuer des examens conjoints ou de coopérer dans l'exécution de leur mandat.

Aux chapitres IV et V, j'examine l'étendue de l'intégration des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale avec celles d'autres organismes. Du point de vue de la sécurité nationale, les opérations intégrées sont souvent tout à fait logiques, mais elles présentent certains défis pour un organisme d'examen. Ainsi, il est essentiel qu'un organisme d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale obtienne des organismes et des personnes avec lesquels la GRC coopère, officiellement ou non, dans le cadre de ses activités relatives à la

sécurité nationale, l'information et la preuve qu'il considère nécessaires. Il est également essentiel qu'un organisme d'examen de la GRC puisse d'évaluer toutes les activités relatives à la sécurité nationale qui relèvent de la GRC, y compris les activités des équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN) et d'autres unités intégrées. Si certaines de ces activités étaient exclues de l'examen au motif qu'elles ont été exécutées par des personnes qui ne sont pas officiellement ou de façon permanente des membres de la GRC, l'examen serait incomplet.

Dans certaines circonstances, il se peut que les activités d'une personne faisant partie d'un autre organisme qui participe à une enquête de la GRC ne relèvent pas de la GRC. Dans les EISN, par exemple, les membres du personnel du SCRS ne jouent pas le même rôle que les policiers en ce sens qu'ils ne participent pas directement aux enquêtes criminelles menées par l'EISN. Il n'en demeure pas moins que l'organisme d'examen de la GRC doit être capable d'examiner leur conduite dans la mesure où elle a trait aux activités des EISN. Il en va de même des autres personnes qui interagissent avec la GRC dans des unités officiellement intégrées ou dans le cadre de relations moins structurées.

Certaines personnes dans les EISN provenant d'organismes provinciaux, la question de la compétence constitutionnelle doit également être prise en compte. À mon avis, rien au plan constitutionnel n'empêche qu'un mécanisme d'examen fédéral évalue les activités de responsables provinciaux agissant selon les instructions de la GRC. Il n'y a aucun doute que la compétence constitutionnelle sur les activités d'application de la loi en matière de sécurité nationale échoit au gouvernement fédéral. La GRC est un organisme fédéral, et ses activités sont de compétence fédérale. D'ailleurs, un policier qui relève d'une province ou d'une municipalité pourrait être contraint de fournir de l'information ou des documents en vertu des pouvoirs étendus, semblables à ceux que confère la *Loi sur les enquêtes*, que je recommande de conférer à l'organisme d'examen de la GRC. Cela dit, il ne m'apparaît pas nécessaire d'aller plus loin et d'examiner la question de savoir si le mécanisme d'examen de la GRC pourrait contraindre un responsable provincial à prendre des mesures ou à sanctionner une personne qui relève d'un organisme provincial. L'organisme d'examen dont je recommande la création aura le pouvoir de tirer des conclusions et de formuler des recommandations, mais pas celui d'ordonner des sanctions ou des mesures de redressement.

Une autre question concernant l'intégration qui est essentielle à l'atteinte des objectifs d'un organisme d'examen de la GRC est la façon dont cet organisme interagirait avec les mécanismes d'examen des autres organismes qui participent aux activités intégrées. Les activités intégrées doivent être examinées

conjointement pour trois raisons : éviter les lacunes au plan de la reddition de comptes ou éviter que des questions passent entre les mailles du filet; favoriser l'uniformité et la cohérence des examens des activités intégrées par plusieurs organismes d'examen; et offrir aux plaignants un mécanisme centralisé où déposer des plaintes à propos des activités relatives à la sécurité nationale susceptibles d'avoir été exécutées par différents organismes assujettis à différents régimes d'examen.

On m'a indiqué qu'actuellement, les activités de la GRC et du CST relatives à la sécurité nationale ne sont pas très intégrées. Comme cette situation pourrait changer, je crois qu'il est logique de prévoir que des examens et des enquêtes puissent être effectués conjointement aussi avec le commissaire du CST.

Dans mes justifications des recommandations 11 et 12, je donne d'autres détails concernant l'examen des activités intégrées.

2.6

La recommandation 3d)

La CIE devrait avoir le pouvoir d'effectuer à la demande du ministre de la Sécurité publique des examens ou des enquêtes sur les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale.

Le ministre de la Sécurité publique est responsable en dernier ressort des orientations stratégiques de la GRC; il doit rendre des comptes à cet égard et faire en sorte que les enquêtes de la GRC respectent la loi et les normes de convenance. En vertu de la *Loi sur la GRC*, le commissaire exerce ses fonctions sous la direction du ministre¹¹. Conformément à cette approche envers la reddition de comptes – qui met l'accent sur la responsabilité ministérielle à l'égard de la GRC et la responsabilité du commissaire de contrôler et de gérer la Gendarmerie –, je recommande que l'organisme d'examen présente des rapports tant au commissaire qu'au ministre. Ce dernier étant responsable en dernier ressort des activités de la GRC, il est logique qu'il puisse demander à la CIE d'examiner les activités de la Gendarmerie relatives à la sécurité nationale ou d'enquêter sur elles.

En vertu de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (Loi sur le SCRS)*, le CSARS a le mandat d'agir, si le ministre le demande :

Le comité de surveillance peut en outre, de sa propre initiative ou à la demande du ministre, présenter à celui-ci un rapport spécial sur toute question qui relève de sa compétence¹².

Je recommande d'adopter une disposition semblable pour l'organisme d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale.

2.7

Les recommandations 3e) et 3f)

La CIE devrait avoir le pouvoir :

- e) d'effectuer à la demande du gouverneur en conseil des examens ou des enquêtes sur les activités relatives à la sécurité nationale d'un ou de plusieurs ministères, organismes, employés ou entrepreneurs fédéraux;
- f) de faire au ministre de la Sécurité publique des recommandations concernant les éléments visés aux alinéas a) à d), et aux ministres compétents, des recommandations concernant les éléments visés à l'alinéa e).

Si le gouverneur en conseil en fait la demande, la CIE devrait pouvoir examiner les activités relatives à la sécurité nationale exécutées en totalité ou en partie à l'extérieur de la GRC ou enquêter sur ces activités. Une telle demande pourrait reposer sur divers motifs. Certains ministères et organismes gouvernementaux qui interviennent dans les activités relatives à la sécurité nationale ne font pas l'objet d'examens indépendants. Il se pourrait que le gouvernement décide qu'un événement ou une série d'événements en particulier devraient faire l'objet d'une enquête ou d'un examen indépendants et que l'organisme d'examen de la GRC est celui qui est le mieux en mesure d'accomplir cette tâche à cause de son expertise particulière en matière d'application de la loi. Il serait très utile que le gouverneur en conseil puisse, dans de telles circonstances, demander à la CIE d'enquêter ou d'effectuer un examen. Cela pourrait combler les lacunes en matière d'examen et peut-être éviter d'avoir à mettre sur pied une enquête publique telle que celle que j'ai menée ou à procéder à des examens *ad hoc*.

À la recommandation 9, je propose que le gouvernement prennent des mesures pour que les activités de certaines autres entités gouvernementales relatives à la sécurité nationale fassent l'objet d'un examen indépendant. Toutefois, même après que cela aura été fait, il y aura encore des lacunes dans l'examen des activités relatives à la sécurité nationale. Dans de telles circonstances, le gouverneur en conseil devrait pouvoir demander à la CIE d'enquêter ou d'effectuer un examen. Il se peut qu'il soit également logique que le gouvernement adopte une disposition semblable en vertu de laquelle il pourrait demander au CSARS d'enquêter sur les activités relatives à la sécurité nationale des entités qui ne sont pas visées par son mandat ou d'examiner ces activités.

De façon générale, je m'attendrais à ce que le gouverneur en conseil demande à la CIE d'enquêter sur des questions qui font appel à son expertise en matière d'application de la loi et au CSARS sur celles qui font appel à son

expertise en matière de renseignement de sécurité et sur les aspects de la sécurité nationale qui n'ont aucun lien avec l'application de la loi.

2.8

La recommandation 4a)

La CIE devrait être investie de vastes pouvoirs d'enquête semblables à ceux exercés lors d'enquêtes publiques menées sous le régime de la *Loi sur les enquêtes* afin d'obtenir l'information et la preuve qu'elle considère nécessaires pour effectuer des examens et des enquêtes approfondis; elle devrait entre autres pouvoir contraindre la GRC ainsi que tout autre organe ou représentant fédéral, provincial, municipal ou privé à produire des documents et à témoigner.

2.8.1

La nécessité de posséder de vastes pouvoirs

La CIE doit être investie de vastes pouvoirs d'enquête pour exécuter le mandat que la loi lui confère et engendrer la confiance du public. Les pouvoirs requis pour obtenir de l'information peuvent se diviser en deux catégories : le pouvoir d'obtenir toute l'information relevant de la GRC que l'organisme d'examen considère nécessaire pour exécuter son mandat, sous réserve seulement de deux exceptions, celle concernant les renseignements confidentiels du Cabinet et, dans certaines circonstances, celle concernant le secret professionnel de l'avocat; et le pouvoir d'obtenir de l'information de sources extérieures à la GRC, y compris d'autres organismes fédéraux, provinciaux et municipaux et du secteur privé. Qu'elle effectue un examen de sa propre initiative ou qu'elle enquête sur une plainte, la CIE doit être capable de suivre la piste de l'information ou de la preuve pour obtenir un portrait complet des activités de la GRC. Bon nombre des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale étant intégrées, la piste mènera parfois à de l'information détenue ailleurs qu'à la GRC. Les limites de compétence ne devraient pas venir entraver les efforts de la CIE pour examiner de manière exhaustive les activités de la GRC.

De plus, la CIE doit être capable de contraindre une personne ou une entité à produire des documents ou à témoigner à tout moment durant une enquête ou un examen. Bien qu'on ne contraigne pas très souvent des personnes à fournir de l'information sous serment, il est néanmoins essentiel que l'organisme d'examen puisse le faire. La CIE devrait être la seule à pouvoir déterminer ce qui est nécessaire ou pertinent aux fins d'enquête ou d'examen.

Les pouvoirs d'accès à l'information que je propose sont larges. La question de l'étendue de ces pouvoirs a toutefois été examinée en profondeur dans les mémoires déposés dans le cadre de l'examen de la politique, et tous

les intervenants, y compris la GRC, s'entendaient sur la nécessité que l'organisme d'examen ait des pouvoirs d'enquête qui lui permettent d'obtenir l'information nécessaire pour exécuter son mandat.

En plus d'avoir un système uniforme d'enquêtes pour toutes les plaintes déposées contre la GRC, ce qui représente évidemment un avantage, il est logique que l'organisme d'examen qui enquête sur les plaintes relatives aux activités qui ne sont pas liées à la sécurité nationale soit capable d'obtenir toute l'information pertinente et nécessaire pour tenir une enquête complète. Le raisonnement sous-tendant ma recommandation de conférer des pouvoirs accrus d'accès à l'information lors des enquêtes sur les plaintes portant sur les activités relatives à la sécurité nationale s'applique aussi aux autres types d'activités de la GRC. Quoiqu'il en soit, je me préoccupe de ce que dans certains cas il sera difficile de déterminer si une plainte concerne la sécurité nationale ou une autre question et que les enquêtes de l'organisme d'examen sur les plaintes concernant les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale pourraient être compromises et retardées par des litiges de compétence qui peuvent être évités en étendant ses pouvoirs d'enquête à toutes les plaintes.

Un organisme d'examen doit être doté des pouvoirs qui lui permettent d'effectuer des examens complets et efficaces. Dans le mémoire qu'elle a présenté à la Commission, la CPP a indiqué franchement et sans équivoque qu'elle n'avait pas suffisamment de pouvoirs pour examiner la GRC efficacement. Généralement parlant, la plus grave lacune est qu'elle ne peut avoir accès à toute l'information pertinente pour s'acquitter de son mandat. Pour effectuer des examens efficaces, il est essentiel d'avoir accès à l'information. La CPP a déjà eu du mal à avoir accès à de l'information dont la divulgation risquait de porter préjudice aux relations internationales, ou à la sécurité et à la défense nationales ainsi qu'à de l'information faisant l'objet de divers privilèges en matière de preuve. Il y a d'ailleurs eu plusieurs différends entre la CPP et la GRC sur la question de savoir quelle preuve était nécessaire ou pertinente aux enquêtes de la CPP. Ces différends ont entravé ou retardé les enquêtes. Or, l'incapacité d'obtenir toute l'information pertinente dans le contexte de la sécurité nationale réduit grandement le rôle d'un organisme d'examen.

De plus, la loi ne donne pas à la CPP le droit à l'information qui n'est pas détenue par la GRC. Vu l'accroissement considérable des opérations intégrées dans le domaine de la sécurité nationale, il est essentiel d'avoir accès à l'information provenant d'autres sources pour examiner efficacement les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale.

Lorsque l'on compare le pouvoir de collecte d'information de la CPP avec celui d'autres acteurs ou organismes d'examen dans le secteur de la sécurité

nationale, comme le CSARS, le commissaire du CST, le commissaire à la protection de la vie privée et le commissaire à l'information (décrits en détail au chapitre VI), les lacunes sont évidentes.

Les pouvoirs qui peuvent être exercés dans le cadre d'enquêtes publiques en vertu de la *Loi sur les enquêtes* nous offrent un bon exemple de ceux que devrait détenir la CIE. Une enquête publique vise principalement à garantir au public que les événements concernés feront l'objet d'un examen indépendant et complet. La nécessité d'effectuer un examen complet est jugée essentielle pour rétablir ou maintenir la confiance du public. Une enquête publique qui ne peut obtenir toute l'information nécessaire n'atteindra pas cet objectif.

Il en va de même de l'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Le public n'aura confiance dans un processus que s'il est convaincu que ce dernier a été exhaustif. De vastes pouvoirs d'accès à l'information peuvent également réduire les risques de différends ou de litiges entre l'organisme d'examen et la GRC susceptibles de retarder l'exécution de fonctions d'examen vitales et de miner la confiance du public dans le processus d'examen.

Comme je l'ai indiqué précédemment, la vérificatrice générale a souligné dans son rapport de novembre 2003 que le mandat de la CPP ne prévoit pas un accès illimité à toute l'information et a recommandé que le gouvernement prenne des mesures pour pallier cette lacune.

L'organisme doit effectuer des examens complets tant lorsqu'il agit de sa propre initiative que lorsqu'il enquête sur des plaintes et présente des rapports à leur sujet. J'envisage donc qu'un organisme d'examen efficace serait doté de pouvoirs semblables à ceux qui peuvent être exercés lors d'enquêtes publiques menées en vertu de la *Loi sur les enquêtes*. La CIE devrait avoir accès à toute l'information qu'elle considère nécessaire pour effectuer un examen complet, sous réserve de deux exceptions mineures que j'examine ci-après.

2.8.2

Le pouvoir de décider de ce qui est nécessaire

La CIE doit avoir le pouvoir de décider de l'information dont elle a besoin pour effectuer un examen complet et de contraindre la GRC, d'autres institutions ou des personnes à produire, sur demande, l'information en question qui est en leur possession. Bien entendu, la CIE ne saura peut-être pas toujours avec certitude si l'information est nécessaire (ou pertinente) tant qu'elle ne l'aura pas examinée. Ainsi, les demandes d'information qu'elle formule devraient être accordées et les différends quant à la pertinence ou l'utilisation de l'information devraient être résolus après que l'organisme a eu la possibilité d'examiner l'information. Cela aidera à garantir qu'aucune information pertinente n'est

retenue. Il sera aussi nécessaire que le personnel de la GRC coopère avec l'organisme d'examen et donne suite à ses demandes. Le public aura davantage confiance s'il est convaincu que la CIE a accès à toute l'information et à tous les membres du personnel, comme il l'estime nécessaire pour effectuer un examen complet.

Un système qui permet à ceux qui détiennent l'information demandée par un organisme d'examen de la retenir s'ils ne la considèrent pas pertinente à l'examen peut susciter des confrontations, provoquer des retards importants dans l'examen, entraîner des litiges regrettables et coûteux, faire perdre confiance au public et, en bout de ligne, rendre les examens inefficaces. Il y a eu des différends entre la GRC et la CPP en ce qui concerne l'information que la GRC devrait produire. Celle-ci a donné divers motifs pour justifier son refus de produire l'information. Il est inutile de revenir ici sur ces différends. En revanche, le fait même qu'il y en ait eu illustre mon argument : s'il doit y avoir des examens indépendants crédibles, la GRC ne doit pas être celle qui détient la clé de la preuve susceptible d'être nécessaire au processus d'examen. Je souligne que le CST n'a guère la possibilité de refuser de divulguer l'information pertinente au commissaire du CST, qui est investi des pouvoirs que je recommande de conférer à la CIE. Il devrait en être de même pour la GRC.

2.8.3

Les informations confidentielles

Étant donné la nature des enquêtes relatives à la sécurité nationale, la CIE demandera pour sûr qu'on lui fournisse de l'information qui doit être protégée pour préserver les intérêts du Canada en matière de sécurité nationale. La divulgation d'informations secrètes ou sensibles, comme les techniques d'enquête ou l'identité des sources, pourrait porter préjudice à la sécurité nationale du Canada et mettre des personnes en danger. De plus, la communication d'informations fournies par des organismes étrangers sous réserve qu'elles ne soient pas divulguées pourrait porter préjudice aux relations avec ces organismes et mettre la coopération internationale en péril.

Toutefois, sous réserve des exceptions que je mentionne ci-après, la CIE doit avoir accès à toute l'information pertinente et on ne devrait pas refuser de lui fournir au motif qu'elle est secrète ou sensible. Pour sa part, la CIE sera tenue de respecter de strictes exigences de non-divulgateion.

L'accès complet à toute l'information a bien fonctionné dans le cas du CSARS et du commissaire du CST. Selon ce qu'on m'a dit, ni l'un ni l'autre de ces organismes d'examen n'a enfreint ses obligations en matière de sécurité, et

personne n'a laissé entendre qu'il y a eu moins de coopération internationale parce qu'ils avaient accès à de l'information obtenue de source étrangère.

Le déroulement de la présente Commission illustre également comment un organisme d'examen peut protéger la confidentialité de l'information. Bien qu'ayant peu d'expérience dans le traitement de l'information classifiée ou sensible, le personnel de la Commission a été en mesure d'en recevoir et d'en traiter une énorme quantité sans violer le principe de confidentialité en matière de sécurité nationale. Je ne vois pas pourquoi un organisme d'examen de la GRC adéquatement structuré ne pourrait pas en faire autant.

2.8.4

L'information provenant d'organismes autres que la GRC

Je mentionne souvent tout au long du présent rapport, que les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale sont hautement intégrées avec celles d'autres organismes fédéraux, provinciaux et municipaux. La nature de l'intégration va d'une participation dans des unités telles que les EISN, au sein desquelles le personnel de nombreux organismes collabore aux activités relatives à la sécurité nationale, à des relations moins structurées qui existent, par exemple, aux fins du partage d'information.

Vu le niveau d'intégration et de coopération qui existe entre la GRC et d'autres organismes, un mécanisme d'examen efficace des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale devra être en mesure d'exercer ses pouvoirs sur le personnel et les ressources matérielles d'organismes autres que la GRC. Bien que le mécanisme d'examen doive cibler essentiellement les activités de la GRC, l'organisme d'examen doit être en mesure de suivre la piste et avoir accès à l'information relevant de toutes les institutions ou de toutes les personnes avec lesquelles la GRC a collaboré dans le cadre de ses activités relatives à la sécurité nationale.

L'enquête sur les faits illustre éloquemment mon propos. Selon mon mandat, je devais enquêter sur les actions des responsables canadiens, y compris celles de la GRC et de ses membres, relativement à Maher Arar et présenter un rapport à ce sujet. Afin toutefois d'enquêter adéquatement sur les actions de la GRC, il était essentiel que j'aie accès à l'information et au personnel d'autres organismes fédéraux, y compris le SCRS, le MAECI, Citoyenneté et Immigration, l'ASFC et autres services de police provinciaux et municipaux. Vu l'intégration et la coopération entre ces entités, je n'aurais pas été en mesure d'évaluer adéquatement et complètement les activités de la GRC sans l'information provenant d'autres sources. Cette information m'a permis de comprendre les

circonstances dans lesquelles la GRC avait agi et a souvent éclairé les actions de la GRC.

En disant cela, je ne laisse pas entendre que l'organisme d'examen de la GRC devrait évaluer la conduite d'autres organismes comme cela a été le cas lors de l'enquête sur les faits. L'organisme d'examen devrait avoir accès à l'information et au personnel d'autres organismes uniquement aux fins d'évaluation de la conduite de la GRC, y compris du caractère adéquat des procédures et des ententes qui régissent l'interaction nécessaire entre la GRC et d'autres organismes.

Du même coup, il peut ressortir de l'information reçue d'autres organismes qu'il est nécessaire de coordonner l'examen avec un autre organisme fédéral pour évaluer les activités relatives à la sécurité nationale tant de la GRC que de l'autre organisme. Ainsi, fournir à l'organisme d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale un accès à l'information relevant d'autres organismes avec lesquels la GRC effectue des opérations intégrées constituerait une mesure importante qui aiderait à résoudre certaines des difficultés qui se soulèvent lors de l'examen des activités opérationnelles intégrées. L'organisme d'examen de la GRC pourrait ainsi évaluer le degré d'activité intégrée et la nécessité de coordonner l'examen avec les organismes d'examen des autres organismes.

Je souligne que le pouvoir d'obtenir d'autre information que celle qui relève de l'organisme examiné est une caractéristique qu'ont en commun les mécanismes d'examen internationaux que nous avons examinés.

2.8.5

Les exceptions à l'accès à l'information

Le droit d'accès à l'information conféré à l'organisme d'examen devrait faire l'objet de deux exceptions : les renseignements confidentiels du Cabinet, tels que je les décris ci-après, et, dans des circonstances limitées, l'information faisant l'objet du secret professionnel de l'avocat.

Les motifs pour lesquels les renseignements confidentiels du Cabinet sont protégés sont bien établis. Comme la juge en chef McLachlin l'a statué dans l'arrêt *Babcock c. Canada (Procureur général)* :

Les personnes auxquelles incombe la lourde responsabilité de prendre des décisions gouvernementales doivent se sentir libres de discuter de tous les aspects des problèmes dont elles sont saisies et d'exprimer toutes les opinions possibles, sans crainte de voir les documents qu'elles ont lus, les propos qu'elles ont tenus et les éléments sur lesquels elles ont fondé leur décision faire ultérieurement l'objet

d'un examen public [...] Si leurs déclarations étaient susceptibles de divulgation, les membres du Cabinet pourraient censurer leurs propos, consciemment ou non. Ils pourraient se garder d'exprimer des positions impopulaires ou de faire des commentaires qui risqueraient d'être considérés politiquement incorrects.

[...]

Le processus de gouvernement démocratique atteint son efficacité maximum lorsque les membres du Cabinet à qui incombe le choix des politiques et des décisions gouvernementales peuvent s'exprimer sans réserve au sein du Cabinet¹³.

Pour refuser de divulguer des renseignements confidentiels du Cabinet conformément à la *Loi sur la preuve au Canada*, le greffier du Conseil privé doit déterminer s'il s'agit d'information visée par les paragraphes 39(1) et (2) de la Loi et ensuite considérer si l'information en question devrait être protégée, compte tenu des intérêts opposés voulant, d'une part, que les renseignements soient divulgués et, d'autre part, que la confidentialité soit préservée. Le gouvernement peut divulguer volontairement les renseignements confidentiels du Cabinet, mais il ne peut renoncer dans tous les sens courants du terme au privilège rattaché aux renseignements confidentiels du Cabinet¹⁴.

La loi définit les genres de documents qui peuvent faire l'objet du privilège des renseignements confidentiels du Cabinet. Ils comprennent les mémoires au Cabinet, les documents de travail destinés à présenter de l'information contextuelle, les rapports des décisions ou des délibérations du Cabinet, les documents faisant état des discussions entre ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique, les documents d'information à l'usage des ministres ou qui font l'objet de communications entre ministres et les avant-projets de loi ou de règlement¹⁵.

Selon moi, la CIE ne devrait pas avoir le droit d'obtenir les procès-verbaux des discussions tenues lors des réunions du Cabinet ou de réunions entre ministres, ni d'exiger la production des mémoires déposés auprès du Cabinet. Elle examinera les activités et décisions de la GRC. Il ne conviendrait pas que la CIE fasse des observations sur la sagesse ou le caractère convenable des décisions ou des délibérations des représentants élus des Canadiens. Quoi qu'il en soit, la plupart du temps l'information couverte par le privilège des renseignements confidentiels du Cabinet ne serait pas particulièrement utile pour effectuer un examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Vu le principe de l'indépendance de la police, les détails opérationnels d'une enquête liée à la sécurité nationale – ceux qu'un organisme d'examen voudrait examiner – ne seraient vraisemblablement pas mentionnés dans les documents couverts par le privilège des renseignements confidentiels du Cabinet. Ce

privège ne devrait pas empêcher la CIE d'avoir accès à certains genres de documents et d'informations sous-tendant les recommandations présentées au Cabinet ou les délibérations du Cabinet, comme les documents ou les informations utilisés pour créer les mémoires au Cabinet ou les documents d'information qui lui sont adressés; les documents d'information incorporés dans les notes d'information ou les documents utilisés lors des délibérations du Cabinet; et les documents ou les informations examinés par les ministres (mais non le procès-verbal, ni la substance ou le résultat des discussions).

La CIE aura accès aux directives ministérielles qui contiennent des politiques et procédures concernant les enquêtes relatives à la sécurité nationale. Elle aura en outre un intérêt légitime à évaluer l'exactitude de l'information que la GRC fournit au ministre en vue de possibles discussions au Cabinet, puisque l'information de ce type fait partie des activités relatives à la sécurité nationale examinées. La CIE n'aura toutefois pas un intérêt légitime à examiner les débats qui ont effectivement eu lieu au Cabinet, comme elle n'aura pas, ni ne devrait avoir, le mandat d'examiner les décisions du Cabinet touchant la sécurité nationale.

Je souligne que, dans son rapport annuel 2004-2005, le CSARS a critiqué l'utilisation du privilège des documents confidentiels du Cabinet en rapport avec l'inscription de groupes terroristes sur une liste en vertu de l'article 83.05 du *Code criminel*. Il a déclaré qu'il ne pouvait effectuer un examen complet du rôle joué par le SCRS dans le processus d'inscription parce qu'il ne pouvait avoir accès aux rapports sur les renseignements de sécurité préparés par le SCRS à l'intention du Cabinet. Ces rapports concernent les organisations que le SCRS suggérerait d'inscrire sur la liste. La GRC rédige des rapports sur le renseignement criminel pour aider le ministre à présenter des recommandations au Cabinet en ce qui a trait à l'inscription d'entités sur une liste en vertu de l'article 83.05. Il se peut qu'il soit utile que l'organisme d'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale puisse examiner les rapports que la GRC rédige à l'intention du ministre. Dans les rares cas où l'organisme d'examen déterminerait qu'il lui est nécessaire pour terminer son examen d'avoir accès aux documents effectivement présentés au Cabinet aux fins de ses délibérations, la GRC devrait être tenue de fournir toute l'information présentée au ministre en vue d'une possible discussion au Cabinet. Ces dossiers ne devraient pas faire l'objet du privilège des documents confidentiels du Cabinet.

Je veux insister sur le fait que la revendication du privilège de confidentialité des renseignements du Cabinet ne peut être formulée simplement pour entraver un examen ou marquer des points. L'organisme d'examen peut examiner de près le certificat alléguant le privilège des renseignements

confidentiels du Cabinet pour s'assurer que le représentant du gouvernement a adéquatement considéré la question de savoir si un document ne doit pas être divulgué pour ce motif. Une preuve sur le bien-fondé de la délivrance d'un certificat dans les circonstances peut être présentée, et les témoins du gouvernement peuvent être contre-interrogés sur l'information produite¹⁶.

La question du secret professionnel de l'avocat est également un tant soit peu complexe. À mon avis, la CIE devrait avoir accès à l'information visée par ce privilège lorsque la communication en question a eu lieu dans le cadre du processus de prise de décisions ou des événements examinés ou sur lesquels porte l'enquête. Le fait d'avoir accès aux conseils qu'un avocat a fournis à son client dans ce contexte aidera l'organisme d'examen à évaluer complètement et exactement les activités de la GRC. Cela est particulièrement important dans le contexte de la sécurité nationale, puisqu'il est nécessaire d'obtenir le consentement d'un procureur général avant de déposer des accusations pour des infractions de terrorisme ou des infractions visées par la *Loi sur la protection de l'information*. Ce consentement préalable est aussi nécessaire avant d'exercer les nouveaux pouvoirs d'arrestation préventive et d'audience d'investigation. Il importe par conséquent que la CIE ait accès aux avis juridiques fournis à la GRC relativement à l'exercice de tels pouvoirs, non pas pour contester ou évaluer les conseils, mais pour déterminer la convenance des actions de la GRC lorsqu'elle a demandé et suivi les conseils reçus. Les conseils juridiques jouent un rôle tellement important dans les enquêtes relatives à la sécurité nationale qu'un organisme d'examen incapable d'examiner ceux que la GRC a reçus aurait seulement une perception partielle, voire déformée, des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale.

Je tiens cependant à souligner que la CIE ne devrait pas avoir accès à l'information couverte par le privilège du secret professionnel de l'avocat qui a trait aux différends concernant l'exercice des pouvoirs de l'organisme d'examen ou d'autres instances visant à évaluer les activités de la GRC ou celles de ses membres ou employés. Autrement dit, la CIE ne devrait pas avoir accès aux avis donnés à la GRC, à d'autres institutions ou à d'autres personnes, relativement à leurs intérêts personnels en ce qu'ils ont trait à leur défense dans une instance judiciaire, dans une enquête ou dans un examen effectué par la CIE. Le privilège du secret professionnel de l'avocat doit nécessairement s'appliquer dans de telles circonstances. Mes recommandations concernant le pouvoir d'accès de l'organisme d'examen à l'information de la GRC sont conçues en partie pour réduire les différends entre la GRC et la CIE. La GRC conservera le droit légitime d'invoquer le privilège du secret professionnel de l'avocat lors de ces différends qui, nous l'espérons, seront très rares.

Il reste une question à propos de laquelle je désire faire des observations en ce qui concerne les limites à l'accès à l'information. On a suggéré que l'organisme d'examen ne devrait pas avoir accès à l'information couverte par le privilège des informateurs de police qui protège l'identité de ceux qui fournissent de l'information sur de présumées activités criminelles, à moins que l'innocence d'un accusé ne soit en jeu. Le privilège vise à ce que des informateurs se manifestent et soient à l'abri de représailles. La plupart du temps, l'information couverte par ce privilège, telle que l'identité d'une source, ne sera pas pertinente à un examen. Par contre, je peux envisager de très rares circonstances où cette information pourrait être pertinente parce que, par exemple, il se pourrait que les services de police aient obtenu l'information d'un informateur qui n'est pas fiable. Dans de tels cas, il importe que la CIE ait accès à l'information fournie par une source humaine tout en faisant en sorte que l'identité de l'informateur ne soit pas divulguée. Je souligne que le CSARS, le commissaire du CST ainsi qu'un grand nombre d'organismes d'examen internationaux ont accès à l'information fournie par une source humaine et à l'identité de celle-ci dans des circonstances exceptionnelles. Ces organismes ne demandent pas de l'information sur la source à moins qu'elle ne soit nécessaire pour les fins de l'examen, mais, en droit, ils peuvent en exiger la communication.

Bien que je estime qu'il ne serait pas prudent de reconnaître que le privilège des informateurs de police restreint les pouvoirs d'accès à l'information de la CIE, il devrait incomber à celle-ci, étant donné la nature sensible de cette information, de déterminer si elle est pertinente et, par conséquent, s'il est nécessaire d'y avoir accès. Des pratiques tels que l'emploi de noms de code pour les sources humaines permettront généralement aux organismes responsables d'examiner les questions pertinentes sans exiger qu'on lui fournisse le nom des informateurs. De fait, le nom des sources humaines avait généralement été remplacé par un nom de code dans les documents examinés dans le cadre de l'enquête sur les faits. Cela ne m'a pas empêché d'examiner l'information pertinente. Quoi qu'il en soit, il ne devrait jamais être nécessaire que la CIE divulgue l'identité d'une source dans ses rapports. Elle doit prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger l'identité des sources.

2.9

La recommandation 4b)

La CIE devrait être investie du pouvoir de surseoir à une enquête ou à un examen parce qu'il porterait préjudice à une enquête ou à une poursuite criminelle en cours.

En général, la CIE examinera les activités d'application de la loi *a posteriori*. Son mandat étant de nature rétrospective, il n'y a guère de risque d'interférence avec l'indépendance de la police. D'ailleurs, elle n'exercera aucun contrôle sur les opérations de la GRC. Néanmoins, étant donné la nature de l'application de la loi en matière de sécurité nationale, il se peut que bon nombre de dossiers demeurent actifs pendant de longues périodes et que la CIE ait un intérêt légitime à examiner les décisions ou les activités de la GRC en matière d'application de la loi dans les enquêtes en cours et à faire des commentaires à leur sujet. Je souligne que de nombreux organismes d'examen étrangers ont le pouvoir d'enquêter parallèlement à des enquêtes criminelles. C'est le cas par exemple de l'Independent Police Complaints Commission au Royaume-Uni, du Police Ombudsman for Northern Ireland, de l'Australian Ombudsman, et du Comité P en Belgique. Au Canada, nous n'avons à penser qu'à l'enquête Air India pour constater que certaines enquêtes relatives à la sécurité nationale peuvent demeurer actives pendant de longues périodes.

Du point de vue conceptuel, le fait que la CIE enquête sur des dossiers actifs ou les examine ne me semble poser aucun problème. Ce faisant, toutefois, la CIE devrait respecter le principe de l'indépendance de la police qui permet à cette dernière de prendre des décisions en matière d'application de la loi de façon indépendante. Elle devrait également faire en sorte de ne pas perturber les enquêtes ou les poursuites criminelles ou influencer indûment sur elles. Un organisme d'examen est à risque de faire cela de diverses façons. Par exemple, lorsqu'un organisme d'examen a des pouvoirs d'enquête qui lui permettent de contraindre une personne à témoigner, il se peut qu'il se soulève des questions d'équité à l'égard des personnes impliquées par la suite dans des poursuites criminelles ou des poursuites intentées en application de règlements. Ceci comprend le droit de garder le silence et le droit à un procès équitable protégés par l'alinéa 11*d*) de la Charte. De plus, comme je le souligne au chapitre IX, il se pourrait que la CIE elle-même soit tenue de divulguer de l'information dans une poursuite criminelle. Les obligations qui incombent à la Couronne selon l'arrêt *Stinchcombe* pourraient s'étendre aux documents détenus par un organisme d'examen. L'obligation de divulguer pourrait s'appliquer aux fruits des enquêtes de l'organisme d'examen, comme à ses notes d'interview, aux

déclarations de témoins, aux documents provenant d'autres sources qui n'étaient pas en la possession de la GRC ou de la Couronne et aux analyses de l'organisme d'examen. Les obligations de divulgation potentielles pourraient avoir des conséquences sur le processus de justice criminelle, et il se pourrait que l'organisme d'examen fasse partie de la chaîne d'éléments de preuve. Plus particulièrement, si un élément de preuve physique utile à une instance criminelle est examiné par un organisme d'examen, il se pourrait qu'il faille expliquer l'examen en question lors de la production en cour de l'élément de preuve.

Je ne souligne pas ces effets potentiels dans l'intention de laisser entendre que les examens ne devraient pas avoir lieu alors qu'une enquête ou une poursuite criminelle est en cours. Comme je le suggère au chapitre IX, il sera possible de pallier de nombreux problèmes potentiels de divulgation en permettant à l'organisme d'examen de fournir des copies des documents visés au procureur général du Canada. Ce dernier pourra alors divulguer les documents demandés ou faire valoir les privilèges pertinents, notamment celui de la confidentialité en matière de sécurité nationale. Je mentionne seulement qu'il se peut qu'un examen ait des répercussions sur le système de justice criminelle et qu'il sera nécessaire que la CIE élimine ou minimise celles qui sont inutiles ou indésirables. La capacité de suspendre une enquête sur une plainte ou un examen entrepris de sa propre initiative constituerait un des outils qui lui permettraient d'y parvenir.

2.10

La recommandation 4c)

La CIE devrait être investie du pouvoir de mettre en œuvre des programmes d'éducation du public et d'informer celui-ci sur son rôle et ses activités.

Une activité d'éducation du public est importante à deux principaux égards. D'abord, l'éducation du public devrait jouer un rôle important pour susciter la confiance du public tant envers la CIE qu'envers la GRC. Le monde des activités relatives à la sécurité nationale étant nécessairement secret, la CIE se substituera au public pour s'assurer que la GRC rend compte de ses actions. Cela fonctionnera seulement si le public a confiance en la CIE, et cette confiance ne peut être acquise que si le public en connaît le fonctionnement. Ainsi, il sera important que la CIE éduque le public à propos de ses processus et procédures. Elle peut, dans une certaine mesure, y parvenir dans les rapports qu'elle publie. La CIE pourrait également organiser des séminaires et des conférences à l'intention du public.

Elle ne doit pas toutefois perdre de vue le rôle essentiel qu'elle joue à titre d'organisme indépendant et impartial. L'éducation du public ne doit pas servir de plateforme à une campagne en faveur de changements au sein de la GRC. Lorsqu'elle exerce son rôle quasi judiciaire d'examen des plaintes et même lorsqu'elle remet des rapports sur le résultat des examens entrepris de sa propre initiative, la CIE devrait en général laisser ses critiques et ses recommandations parler par elles-mêmes.

L'éducation du public vise ensuite à permettre au public de mieux comprendre le processus de plaintes et d'être plus à l'aise face à lui. Au cours de la présente enquête, on m'a parlé à de nombreuses occasions de l'hésitation ou même de la crainte de déposer des plaintes, particulièrement chez les nouveaux Canadiens. Je propose que la CIE entreprenne une campagne d'éducation du public qui fera connaître le processus de plaintes et le rendra davantage accessible. Je précise encore une fois qu'en éduquant le public, la CIE doit rester neutre. La CIE ne peut se servir, ni donner l'impression qu'elle se sert, de l'éducation du public pour inciter des personnes à déposer des plaintes.

De plus, la sensibilisation du public devrait non seulement permettre à la CIE d'éduquer le public intéressé relativement à ses activités, mais également lui permettre de savoir ce dont le public se préoccupe par rapport à ses activités et celles de la GRC.

2.11

La recommandation 4d)

La CIE devrait être investie du pouvoir d'effectuer ou de commander des recherches sur des questions qui l'intéressent en qualité d'organisme d'examen.

Les travaux de la présente Commission ont clairement fait ressortir que les activités relatives à la sécurité nationale sont en constante évolution. Comme je l'indique aux chapitres II à V, la nature des menaces envers le Canada et la manière dont le gouvernement les combat change constamment. Rien ne porte à croire qu'il n'en sera pas ainsi à l'avenir et que, par conséquent, les normes d'un mécanisme d'examen et de traitement de plaintes efficace n'évolueront pas également de façon constante. Il se soulèvera de nouvelles questions sur le préjudice que les activités relatives à la sécurité nationale risquent de causer aux Canadiens, et il sera nécessaire d'élaborer de nouvelles approches pour veiller à ce que la GRC rende compte de ses actions.

Pour être efficace, la CIE devra se tenir au courant de ces changements et réagir de façon proactive aux nouveaux défis auxquels elle sera confrontée pour que ses examens soient efficaces. Des activités de recherche l'aideront à relever

ces défis. Dans le mémoire additionnel qu'elle a présenté à la Commission, la CPP a souligné qu'elle avait effectué des recherches et acquis de l'expertise sur de nombreuses questions concernant la législation régissant la GRC ainsi que sur les politiques, la formation et les procédures de la GRC. De même, j'ai bénéficié énormément des recherches que la présente Commission a effectuées sur les approches internationales en matière d'examen et de surveillance. Dans certains cas, d'autres pays ont déjà résolu des questions qui sont nouvelles pour le Canada.

Comme je recommande que l'organisme d'examen puisse examiner de sa propre initiative les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, il est d'autant plus important que cet organisme ait la capacité d'effectuer des recherches. Pour utiliser efficacement les nouveaux pouvoirs d'effectuer des examens de sa propre initiative, il sera essentiel que l'organisme d'examen effectue des recherches sur les lois et les procédures complexes et spécialisées en matière de sécurité nationale.

L'organisme d'examen devrait aussi accepter des mémoires du public sur ses activités et son mandat, et sur les domaines où il serait utile d'effectuer des recherches.

2.12

Les recommandations 5a) et 5b)

Le processus suivi devrait permettre :

- a) dans un premier temps à la CIE de renvoyer une plainte à la GRC pour que celle-ci fasse enquête ou, le cas échéant, d'enquêter elle-même sur la plainte;
- b) au plaignant de demander à la CIE d'examiner sa plainte s'il est insatisfait de l'enquête de la GRC et du règlement obtenu.

Je recommande que la GRC enquête en premier lieu sur une plainte, sous réserve du pouvoir de la CIE de le faire elle-même si elle l'estime nécessaire ou dans l'intérêt public. C'est d'ailleurs ainsi qu'on procède actuellement. Certes, le contexte particulier du travail policier dans le domaine de la sécurité nationale, notamment sa centralisation au sein de la GRC, et la nécessité d'assurer la confidentialité en matière de sécurité nationale peuvent amener la CIE à exercer son pouvoir d'enquêter elle-même plus souvent. Il peut aussi parfois être plus efficace en pareil contexte que la CIE enquête en premier lieu sur une plainte.

À peu près partout au Canada et ailleurs, ce sont d'abord les services de police qui enquêtent sur les plaintes du public même s'il existe un organisme d'examen civil indépendant. Il y a de bonnes raisons à cela. Les plaintes sont

en effet souvent le fruit de malentendus entre les membres du public et de la police et leur règlement rapide est assurément dans l'intérêt public. De plus, elles soulèvent fréquemment des questions de discipline qui relèvent des prérogatives de la direction des différents services de police. Je ne recommande d'ailleurs pas que la CIE ait le pouvoir d'imposer des mesures disciplinaires. Bien qu'il convienne que le traitement des plaintes fasse l'objet d'un suivi indépendant, la plupart du temps la direction des services de police est la mieux placée pour sanctionner les fautifs.

Il faut garder à l'esprit les distinctions entre examen et surveillance. Le fait de ne pas avoir le pouvoir de donner d'ordres ou d'imposer des mesures disciplinaires aux policiers aidera l'organisme à garder ses distances par rapport aux questions examinées. Une fois que l'organisme d'examen aura tiré ses conclusions et formulé ses recommandations, la GRC sera tenue de justifier les mesures qu'elle prend par rapport à ces conclusions et recommandations et sa décision de sanctionner ou non les policiers concernés.

L'actuel processus de traitement des plaintes contre la GRC est fort complexe. Il comprend divers niveaux et structures qui favorisent la discussion entre les plaignants, la GRC et la CPP. Au départ, ce processus repose davantage sur le règlement des plaintes à l'amiable que sur la prise de décisions d'autorité. La *Loi sur la GRC* prescrit que le commissaire doit examiner la possibilité de disposer de la plainte à l'amiable, avec le consentement du plaignant. Si celui-ci refuse, le commissaire doit présenter au plaignant et aux membres de la GRC visés des rapports préliminaires et un rapport final sur les résultats de l'enquête et sur la mesure qu'il a prise ou prendra pour régler l'affaire¹⁷.

Le plaignant insatisfait du règlement peut renvoyer la plainte à la CPP. Si le président de la CPP est lui aussi insatisfait, il peut notamment demander au commissaire de tenir une enquête plus approfondie, instituer lui-même une enquête plus poussée, convoquer une audience pour enquêter sur la plainte et rédiger un rapport destiné au ministre et au commissaire énonçant ses conclusions et ses recommandations¹⁸. Le président de la CPP peut également, s'il l'estime dans l'intérêt public, tenir une enquête ou convoquer une audience pour enquêter sur une plainte, que la Gendarmerie ait ou non enquêté ou produit un rapport sur la plainte, ou pris quelque autre mesure à cet égard¹⁹.

Lorsque la CPP énonce ses conclusions et ses recommandations dans un rapport, le commissaire de la GRC doit examiner la plainte à la lumière de ces conclusions et recommandations et aviser le ministre et le président de la CPP des mesures additionnelles qui seront prises ou des raisons pour lesquelles aucune ne le sera. Le président de la CPP rédige alors un rapport final à l'intention du plaignant, du ministre et du commissaire, au vu de la réponse qu'il a reçue²⁰.

Quoiqu'un tant soit peu complexe, cette structure offre à mon avis un cadre solide et flexible d'enquête et de règlement des plaintes. Elle permet à la GRC d'enquêter en premier lieu sur les plaintes, mais autorise également la CPP à agir lorsqu'elle l'estime nécessaire. Elle offre ainsi un système de poids et de contre-poids entre la GRC et la CPP et une gamme d'options flexibles, car elle reconnaît qu'un processus unique ne conviendra pas à toutes les plaintes. La CPP semble convaincue de jouir d'options adéquates en vertu du système existant, puisque dans le mémoire présenté dans le cadre de l'examen de la politique elle recommande que « le système existant soit maintenu, c'est-à-dire que la GRC enquête en premier lieu sur toutes les plaintes, le président de la CPP étant déjà habilité à procéder à la première enquête s'il juge que l'intérêt public l'exige »²¹. Je souligne en plus que le processus existant jouit d'une force considérable en ce sens que le commissaire est tenu d'examiner les conclusions et les recommandations de la CPP puis de justifier la décision de les appliquer ou non.

Lorsqu'on lui demande d'examiner une plainte, le président de la CIE devrait avoir la possibilité de la rejeter, de demander à la GRC d'enquêter de nouveau sur la plainte ou de réexaminer son règlement, d'enquêter sur la plainte elle-même, de convoquer une audience relativement à la plainte ou de préparer lui-même à l'intention du ministre et du commissaire un rapport contenant ses conclusions et ses recommandations.

2.13

La recommandation 5c)

Le processus suivi devrait permettre à la CIE de rejeter à n'importe quelle étape d'une enquête une plainte qui est jugée futile ou vexatoire ou qui a été portée de mauvaise foi.

Je ne recommande pas qu'il y ait un seuil gouvernant la réception des plaintes ou leur traitement à travers les diverses étapes d'un processus d'enquête ou d'examen. Une approche plus flexible me semble souhaitable, surtout qu'un plaignant ignorera souvent dans quelle mesure la GRC est impliquée dans une enquête relative à la sécurité nationale. Il est essentiel toutefois que la CIE puisse rejeter les plaintes non fondées à n'importe quelle étape.

La CIE devrait évaluer périodiquement les enquêtes menées afin de déterminer si les plaintes sont futiles ou vexatoires. S'il n'y a manifestement pas lieu de mener une enquête, il faut y mettre un terme et rejeter la plainte. Nul n'a alors intérêt, la GRC et le plaignant y compris, à ce que l'enquête se poursuive.

Je note que dans son rapport concernant le système ontarien de traitement des plaintes contre la police, le juge Patrick LeSage recommande qu'un nouvel

organisme d'examen civil indépendant examine « les plaintes pour déterminer s'il faut y donner suite et rejeter celles qui n'ont pas de fondement suffisant, celles qui devraient être traitées dans le cadre d'un autre processus et celles qui ne devraient pas faire l'objet d'autres mesures »²². Un tel système de contrôle préalable est évidemment utile. Ma préoccupation par contre est que pour décider qu'une plainte n'est pas fondée, il faut avoir suffisamment d'information. Or, compte tenu de la nature des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, cette information ne peut être obtenue qu'après une longue enquête de la CIE. Je n'ai pas l'intention de décrire en détail le processus à suivre lorsqu'il est envisagé de rejeter une plainte parce que futile et non fondée, laissant ce soin à ceux qui auront la responsabilité de mettre ces recommandations en œuvre.

2.14

La recommandation 5d)

Le processus suivi devrait permettre à la CIE d'établir un programme de médiation ou de règlement à l'amiable, sauf lorsque le plaignant n'a pas l'information concernant les activités de la GRC relatives à la plainte.

Je recommande de conserver un processus de règlement des plaintes à l'amiable. Je recommande également que la CIE puisse attendre avant d'utiliser un tel processus ou tout simplement ne pas l'utiliser si les circonstances d'une enquête relative à la sécurité nationale l'exigent.

À l'heure actuelle, la *Loi sur la GRC* prévoit précisément le règlement à l'amiable d'une plainte si le plaignant est d'accord²³. La CPP a implanté un mode alternatif de résolution des différends dans le but de réduire le nombre de plaintes accumulées. Dans son rapport annuel pour 2004-2005, la CPP indique qu'elle s'est servie de son mode alternatif de résolution des différends dans 502 cas et qu'elle a réussi à régler 471 plaintes²⁴. Bien que je ne veuille pas diminuer l'importance ou l'utilité d'un processus alternatif volontaire et consensuel pour régler le large éventail de plaintes contre la GRC, j'ai certaines réserves en ce qui concerne les plaintes portées dans le domaine de la sécurité nationale. Mes préoccupations portent sur le fait que souvent les plaignants n'ont pas toute l'information sur les actions des services de police qui les concernent lorsqu'ils déposent leur plainte. Dans pareilles circonstances, il conviendrait peut-être de retarder l'emploi d'un mode alternatif jusqu'à ce que l'enquête sur l'action policière ait eu lieu. Ceux qui prennent part à un mode alternatif de résolution des différends volontaire ont intérêt à conclure une entente. Il importe que les plaignants aient toute l'information sur la façon dont ils ont été traités par les services de police avant d'accepter un règlement.

Dans le même ordre d'idées, il se peut qu'à cause du principe de confidentialité en matière de sécurité nationale un plaignant n'obtienne jamais tous les détails de l'action de la GRC. Ainsi, selon la nature de l'information non communiquée, le règlement à l'amiable peut ne pas convenir à aucune étape de l'enquête. L'objectif étant de faire en sorte que la GRC réponde de ses actes, la CIE devrait avoir le pouvoir discrétionnaire de conclure son enquête sans recourir aux modes alternatifs de résolution des plaintes si elle se rend compte que l'information pertinente n'a pas été communiquée au plaignant.

2.15

Les recommandations 5e) et 5f)

Le processus suivi devrait permettre :

- e) au commissaire de la GRC et à ses membres visés par la plainte de faire des observations à la CIE et, si une audience est tenue, de présenter des éléments de preuve et d'être entendus personnellement ou par l'intermédiaire d'un avocat;
- f) au plaignant de faire des observations à la CIE et, si une audience est tenue, de présenter des éléments de preuve et d'être entendu personnellement ou par l'intermédiaire d'un avocat.

Il importe que les parties à une plainte puissent participer, dans la mesure du possible, à l'audience convoquée pour l'examiner. Les parties sont entre autres la personne ou le groupe qui a déposé la plainte, les membres réguliers ou les membres civils de la GRC visés dans la plainte et le commissaire. Il y aura cependant des circonstances où le droit du plaignant de participer à l'audience demeurera nécessairement lettre morte.

Le système existant prévoit à juste titre que les plaignants seront avisés des décisions importantes prises à l'égard de leur plainte. Comme je l'indique ci-dessus, le commissaire est tenu d'informer le plaignant des résultats de l'enquête et des mesures qui seront prises. Il doit de plus aviser le plaignant par écrit lorsqu'il est décidé de ne pas enquêter sur une plainte pour le motif qu'il serait préférable de recourir à une autre procédure fédérale, que la plainte est frivole ou vexatoire ou a été faite de mauvaise foi ou qu'il n'est pas nécessairement ou raisonnablement praticable d'effectuer une enquête²⁵. La CPP a elle aussi l'obligation d'informer le plaignant si elle est satisfaite de la façon dont le commissaire a réglé la plainte. Si elle décide de faire sa propre enquête, elle doit fournir au plaignant copie de son rapport final ainsi que de ses conclusions et recommandations²⁶.

Lorsqu'une audience porte sur une plainte déposée contre la GRC, les parties sont avisées de la date de l'audience, et les parties ainsi que toute personne possédant un intérêt direct et réel dans la plainte doivent avoir « toute la latitude de présenter des éléments de preuve à l'audience, d'y contre-interroger les témoins et d'y faire des observations, soit personnellement, soit par l'intermédiaire d'un avocat »²⁷. La *Loi sur la GRC* confère de plus solides droits procéduraux aux participants que la *Loi sur le SCRS*, qui prescrit que le plaignant, le directeur et l'administrateur général « doivent avoir la possibilité de présenter des observations et des éléments de preuve au comité de surveillance ainsi que d'être entendus en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat; toutefois, nul n'a le droit absolu d'être présent lorsqu'une autre personne présente des observations au comité, ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires à leur sujet »²⁸.

Les dispositions de la *Loi sur la GRC* concernant les audiences sont, en général, préférables à celles que l'on trouve dans la *Loi sur le SCRS* parce qu'elles confèrent au plaignant et aux autres parties le droit de contre-interroger ceux qui présentent des éléments de preuve. Les dispositions de la *Loi sur le SCRS* sont fondées, toutefois, sur la reconnaissance du fait que le droit de contre-interroger ne peut pas toujours être absolu dans le contexte de la sécurité nationale. Dans certains cas, les plaignants ne sont pas autorisés à participer à cause du principe de confidentialité en matière de sécurité nationale. Je recommande d'ailleurs plus loin que la CIE ait le pouvoir de nommer un avocat indépendant qui possède l'attestation de sécurité nécessaire et peut intervenir dans les audiences lorsque les plaignants sont exclus.

2.16

La recommandation 5g)

Le processus suivi devrait permettre à la CIE de tenir, dans la mesure du possible, des audiences publiques et transparentes mais aussi des audiences à huis clos en totalité ou en partie lorsqu'elle l'estime nécessaire pour protéger la confidentialité liée à la sécurité nationale, des enquêtes policières en cours ou l'identité des sources.

Les audiences relatives aux plaintes devraient, autant que possible, être publiques et transparentes. La tenue d'audiences publiques et la possibilité de contre-interroger ses adversaires donnent de meilleures instances. Les plaignants privés de cette possibilité peuvent à juste titre estimer qu'ils n'ont pas eu droit à une audience équitable. Les audiences dites « secrètes » peuvent également miner la confiance du public. Néanmoins, la CIE devrait avoir le pouvoir de tenir

des audiences à huis clos en totalité ou en partie lorsqu'elle le juge nécessaire pour protéger la confidentialité en matière de sécurité nationale, des enquêtes policières en cours ou l'identité des sources.

Comme je l'ai indiqué ci-dessus, l'actuel processus prévoit que la GRC enquête en premier lieu sur la majorité des plaintes. Ses enquêtes, comme la plupart des enquêtes policières, devraient être confidentielles. Je souligne que la *Loi sur le SCRS* est plus explicite à cet égard et prescrit que les « enquêtes sur les plaintes [...] sont tenues en secret »²⁹.

Selon moi, les enquêtes sur les plaintes visant les activités de la GRC dans le domaine de la sécurité nationale, qu'elles soient effectuées par la GRC ou l'organisme d'examen, devraient être tenues à huis clos. Cela aidera à protéger tant la confidentialité en matière de sécurité nationale que les intérêts du plaignant en matière de vie privée. Mais comme je le mentionne ci-après, les plaignants devraient en général être informés des résultats d'une enquête et être libres de les divulguer.

Bien que les enquêtes initiales sur les plaintes doivent être tenues à huis clos, les audiences, elles, sont une autre affaire. De telles audiences sont rares et n'ont généralement lieu que si le public a un intérêt particulier dans une plainte. Quoi qu'il en soit, il convient de tenir des audiences publiques conformément à la règle générale, sous réserve de restrictions particulières et proportionnées pour protéger la confidentialité en matière de sécurité nationale, des enquêtes ou instances en cours ou l'identité des sources.

À l'heure actuelle, les audiences relatives aux plaintes contre des membres de la GRC sont publiques. La CPP, par contre, peut ordonner le huis clos si le membre qui préside l'audience estime que seront divulgués des renseignements qui risqueraient vraisemblablement « de porter préjudice à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la défense, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives », ou « d'entraver la bonne application des lois », ou des renseignements qui concernent « les ressources pécuniaires ou la vie privée d'une personne dans le cas où l'intérêt ou la sécurité de cette personne l'emporte sur l'intérêt du public dans ces renseignements »³⁰.

Ces dispositions de la Loi devraient être révisées et actualisées afin de mieux respecter le principe de confidentialité en matière de sécurité nationale conformément à la *Loi sur la preuve au Canada* et les récents arrêts sur l'importance de la transparence dans les instances judiciaires³¹. De telles réformes permettront à ceux qui tiennent des audiences de bénéficier de l'abondante jurisprudence à ce sujet.

2.17

La recommandation 5h)

Le processus suivi devrait permettre à la CIE, aux fins des audiences sur les plaintes, de nommer les avocats indépendants de la GRC et du gouvernement *possédant l'habilitation de sécurité nécessaire* pour vérifier le besoin de préserver la confidentialité à l'égard de certaines informations ainsi que de l'information qui ne peut être divulguée au plaignant ou au public.

Lors d'enquêtes sur des plaintes concernant des enquêtes relatives à la sécurité nationale, il faudra vérifier le besoin de préserver la confidentialité de l'information qui ne peut être communiquée ou rendue publique au plaignant. Si une audience a lieu, il faudra exclure le plaignant et son avocat pendant la période où est présentée la preuve secrète. Les audiences à huis clos peuvent soulever trois problèmes : empêcher le plaignant qui a un intérêt direct de participer et jeter à juste titre dans son esprit un doute quant à la pertinence et à l'équité du processus; miner la confiance du public envers le processus et son issue; et empêcher les membres de la CIE de bien évaluer la preuve dans le cadre d'un débat contradictoire.

La nomination d'un avocat indépendant possédant l'habilitation de sécurité nécessaire pour participer aux audiences à huis clos est l'un des moyens employés à l'occasion pour pallier de telles difficultés. Cet avocat est en mesure, du moins en partie, de jouer le rôle du plaignant et des autres parties visées par la plainte et qui sont exclus pendant toute l'audience ou une partie de celle-ci. Bien que les modèles d'utilisation d'un avocat indépendant varient, ce dernier exerce généralement deux fonctions : il remet en question le besoin de confidentialité de l'information et d'une audience à huis clos en ce qui concerne la totalité ou une partie de la preuve et il vérifie la solidité de la preuve du point de vue des parties visées qui sont exclues. Bien que les interventions d'un avocat indépendant ne puissent remplacer complètement la participation des parties exclues, elles offrent un important avantage dans le cadre du processus et représentent un compromis utile; l'avocat indépendant peut en effet contre-interroger les témoins et faire des représentations au nom des parties exclues, ce qui est de nature à inspirer confiance au public.

Dans le rapport de l'enquête sur les faits, je commente le rôle important des avocats de la Commission lors des audiences à huis clos, durant l'exclusion de M. Arar et de ses avocats, et je décris celui de Ronald Atkey et Gordon Cameron, les *amici curiae*, qui ont fait des représentations sur les allégations de confidentialité en matière de sécurité nationale par le gouvernement. Les avocats de la Commission et MM. Atkey et Cameron ont remplis ensemble le rôle

d'avocat indépendant. Les premiers ont rencontré M. Arar et son avocat pour obtenir leurs suggestions et points de vue sur la conduite des audiences à huis clos. Je souligne que les avocats de la Commission ont été en mesure de consulter les autres avocats de cette façon même après avoir examiné des documents confidentiels, sans divulguer d'information confidentielle à ceux qui n'avaient pas d'attestation de sécurité.

Au Royaume-Uni, il existe un programme bien établi de nomination d'avocats indépendants, ou avocats spéciaux, dans diverses instances où la preuve doit être gardée confidentielle. Bien que les instances où s'applique le processus de nomination d'un avocat spécial ne comprennent pas les instances relatives aux plaintes contre les services de police, l'expérience du Royaume-Uni est tout de même très révélatrice. Le rôle d'avocat spécial a été introduit dans la *Special Immigration Appeals Commission Act 1997 (Loi sur la SIAC)* qui créait la Special Immigration Appeals Commission (SIAC). Cette commission est chargée d'entendre les appels interjetés par les personnes visées par diverses décisions d'immigration, par exemple des décisions d'expulsion, de détention ou de refus d'asile. La *Loi sur la SIAC* et ses règlements prescrivent que le gouvernement nomme un avocat spécial lorsqu'il veut exclure l'appelant ou son représentant de certaines instances au motif que de l'information sensible sera divulguée. Cette loi a été adoptée dans la foulée d'une décision rendue en 1996³² par la Cour européenne des droits de l'homme. Dans cette décision, le tribunal avait statué que la procédure suivie jusqu'alors par le Royaume-Uni, et aux termes de laquelle l'appelant était exclu, ne permettait pas une vérification suffisante des éléments de preuve et violait la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales³³.

Aujourd'hui, les avocats spéciaux interviennent dans de nombreuses instances au Royaume-Uni. L'avocat spécial reçoit des instructions générales et un appui du gouvernement et peut consulter les parties concernées avant de recevoir des documents confidentiels. Toutefois, dès que l'avocat spécial reçoit des documents confidentiels, il lui est interdit de communiquer avec les parties concernées sans le consentement de la SIAC, bien qu'il puisse recevoir d'autres informations non sollicitées des parties³⁴.

Au cours de la partie de l'instance tenue à huis clos, l'avocat spécial représente les intérêts des appelants et des autres personnes concernées dans l'instance et il a le devoir et le pouvoir de :

- vérifier la solidité des allégations du secrétaire de l'Intérieur selon lesquelles certains documents ne devraient pas être divulgués (par exemple, vérifier si la divulgation des documents pourrait causer ou causerait réellement un

préjudice ou si les documents en question ne font pas déjà partie du domaine public);

- représenter les intérêts de la partie concernée relativement à cette partie de l'audience tenue à huis clos, ce qui implique de faire valoir les meilleurs arguments possibles compte tenu de toute la preuve disponible, qu'elle ait été entendue en public ou à huis clos – mais sans bénéficier d'instructions éclairées de la part de l'appelant et sans pouvoir citer de témoins à comparaître.

L'utilisation d'avocats spéciaux au Royaume-Uni a suscité certaines critiques concernant entre autres le rôle du gouvernement dans la sélection des avocats, l'expertise et les ressources des avocats, leur capacité limitée à citer des témoins à comparaître et à communiquer avec la partie concernée après avoir reçu de l'information confidentielle. Toutes ces critiques doivent être prises en compte si le modèle est adapté au contexte canadien.

Je suis néanmoins convaincu que l'avocat indépendant peut jouer un rôle important en veillant à ce que les allégations de confidentialité en matière de sécurité nationale soient contestées et à ce que la solidité de la preuve présentée lors d'audiences à huis clos soit adéquatement vérifiée. L'expérience vécue lors de l'enquête sur les faits étaye cette conclusion et permet aussi de dire que, si l'avocat indépendant est prudent et soigneux, il pourra communiquer avec la partie concernée même après avoir été mis au courant de documents faisant l'objet de la confidentialité en matière de sécurité nationale. S'il bénéficie des ressources et des appuis nécessaires, l'avocat indépendant pourra jouer un rôle précieux lors des audiences sur les plaintes concernant les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale.

La CIE devrait avoir la discrétion de nommer un avocat indépendant lorsqu'elle y voit un avantage. En faisant cette recommandation, je reconnais que la CIE peut demander à ses propres avocats présents à une audience de produire des éléments de preuve, ces derniers pouvant alors être en mesure de jouer le rôle d'avocats indépendants de façon satisfaisante. L'objectif, en fin de compte, est d'avoir un processus qui inspire confiance aux plaignants et au public et qui aide la CIE en veillant à ce que la solidité des allégations de confidentialité en matière de sécurité nationale et de la preuve présentée aux audiences soit dûment vérifiée.

2.18

La recommandation 5i)

Le processus suivi devrait permettre à la CIE de demander à d'autres organismes de reddition de comptes comme la Commission des droits de la personne, le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et le Commissariat à l'information du Canada d'exprimer leurs opinions ou leurs observations.

Comme je l'ai déjà mentionné, la GRC est examinée par plusieurs organismes, notamment la Commission des droits de la personne et le Commissariat à la protection de la vie privée. La compétence de ces deux organismes en particulier chevauchera celle de la CIE. Parfois, le public a intérêt à ce que les organismes d'examen coopèrent entre eux et mettent leur expertise en commun. La CIE ne devrait pas hésiter à demander l'opinion d'autres organismes d'examen possédant une expertise particulière qui peut être utile à une plainte. De plus, comme il faut permettre aux parties concernées de participer autant que possible et veiller à ce que le processus soit des plus transparents, la CIE devrait informer les parties à une plainte de l'aide qu'elle a obtenue d'autres organismes et les autoriser à réagir aux opinions de ces derniers.

La CIE devrait aussi avoir le pouvoir de retenir les services d'experts indépendants.

2.19

La recommandation 6

La CIE devrait être structurée afin que seuls les membres désignés enquêtent sur les plaintes et effectuent les examens concernant les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Leur désignation devrait avoir comme objectif d'inspirer au public confiance en leur jugement et leur expérience. Les personnes désignées devraient être des personnalités tenues en haute estime et du calibre des membres du CSARS.

Selon sa structure actuelle, la CPP peut compter jusqu'à 29 membres. Le gouvernement n'en a cependant jamais nommé autant. Le grand nombre de membres prévu vise à assurer une représentation provinciale car la GRC offre des services d'application des lois provinciales partout au Canada sauf en Ontario et au Québec.

Une commission de 29 membres serait très lourde, voire inefficace. Toutefois, la taille et la composition de la composante de l'organisme d'examen des activités de la GRC autres que les activités relatives à la sécurité nationale soulèvent des questions qui débordent mon mandat et que je n'ai pas

examinées. Ainsi, ma recommandation concernant la composition de l'organisme d'examen de la GRC porte seulement sur ces membres qui seraient chargés d'examiner les activités relatives à la sécurité nationale et d'entendre les plaintes concernant ces activités.

Les plaintes et les examens concernant les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale devraient être confiés à des membres précis de la CIE. Selon moi, de trois à cinq membres devraient suffire.

La crédibilité de la CIE à cet égard sera cruciale. Aussi, je recommande qu'elle nomme des personnes qui sont tenues en haute estime et dont le jugement est largement reconnu. Ces personnes doivent avoir le calibre des membres du CSARS. Il est en outre important que le gouverneur en conseil envisage de nommer des personnes qui ont la connaissance et l'expérience du travail policier, de la sécurité nationale, des droits et libertés individuels, du droit public et des communautés multiculturelles, et qui ont démontré leur engagement à servir le public. Les personnes nommées devraient, collectivement, jouir d'une réputation telle que le public aura confiance en leur capacité d'examiner les activités relatives à la sécurité nationale qui ne peuvent être divulguées. Il s'agit d'un critère élevé, mais il est essentiel que le gouvernement fasse des nominations qui inspirent confiance envers la CIE. Comme il le fait dans le cas du CSARS, il conviendrait selon moi que le gouvernement consulte les chefs des partis politiques avant de nommer les membres de la CIE. Je mentionne de plus que le ministre de la Sécurité publique et le ministre de la Justice ont créé conjointement la Table ronde transculturelle sur la sécurité pour les conseiller sur les questions de sécurité nationale dans une société diverse et pluraliste. Pour inspirer confiance en la CIE, il se pourrait que le gouvernement mène auprès d'organisations comme la Table ronde de vastes consultations sur les candidats possibles.

Évidemment, les membres désignés devront posséder l'attestation de sécurité requise leur donnant accès à toute l'information dont ils ont besoin pour examiner efficacement les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale.

Finalement, si le gouvernement fait des nominations en tenant compte du besoin de représentation provinciale et territoriale au sein de l'organisme d'examen de la GRC, je ne pense pas qu'il soit nécessaire que les personnes nommées fassent partie du groupe particulier chargé d'examiner les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Les questions de sécurité nationale sont de compétence fédérale. Il n'est donc pas nécessaire selon moi de tenir compte du principe de la représentation provinciale et territoriale lors de la nomination des personnes qui seront chargées d'examiner les activités relatives à la sécurité nationale.

2.20

La recommandation 7

La CIE devrait présenter au ministre de la Sécurité publique (le ministre) et au commissaire de la GRC :

- a) les rapports d'examens effectués de sa propre initiative ou les rapports d'enquêtes sur des plaintes qui devraient comprendre des conclusions et des recommandations n'ayant pas force exécutoire;
- b) un rapport annuel sur ses activités à l'intention du ministre, qui déposerait ensuite devant chaque Chambre du Parlement une version expurgée excluant toute information relative à la sécurité nationale.

Les rapports susmentionnés pouvant contenir de l'information confidentielle (notamment de l'information régie par le principe de confidentialité en matière de sécurité nationale), la CIE devrait également en préparer une version expurgée pour diffusion au grand public.

La CIE devrait présenter au ministre et au commissaire de la GRC des rapports sur les examens qu'elle entreprend de sa propre initiative. Le ministre est le représentant de l'État qui reçoit les rapports puisqu'il est responsable en général de la GRC et est politiquement comptable de ses activités. Le commissaire, qui est responsable de la gestion de la Gendarmerie, doit lui aussi recevoir les rapports.

Dans les rapports, on devrait trouver les résultats des examens effectués ainsi que les recommandations sur les améliorations à apporter. Je m'attendrais également à y trouver la stratégie que suit l'organisme lorsqu'il effectue des examens de sa propre initiative. Les rapports annuels du CSARS peuvent servir de modèles à cet égard. Les rapports de la CIE concernant les examens entrepris de sa propre initiative devraient détailler les activités examinées, la nature des difficultés susceptibles de se poser ainsi que la démarche suivie et les recommandations. Il pourrait être impossible de rendre publique une partie de l'information contenue dans ces rapports. La CIE devrait alors indiquer quelles sont ces parties.

En ce qui concerne les enquêtes ou les audiences relatives aux plaintes, je recommande de continuer d'appliquer la procédure actuelle de la CPP selon laquelle le commissaire fait en premier lieu un rapport sur la plainte qui est soumis à l'organisme d'examen. Celui-ci peut ensuite demander à la GRC de poursuivre l'enquête, poursuivre l'enquête lui-même ou convoquer une audience. Comme les rapports de la CPP, ceux de la CIE ne devraient pas avoir force exécutoire et le commissaire devrait toujours être obligé d'y répondre. Je

m'attendrais à ce que le commissaire accepte les recommandations de la CIE dans la plupart des cas. Dans le cas contraire, le commissaire devrait avoir l'obligation de fournir les raisons de son refus au ministre et à la CIE.

À l'heure actuelle, la CPP ne publie ses rapports concernant les plaintes que si c'est dans l'intérêt public et dans le respect de la vie privée. Ces rapports sont toutefois susceptibles d'être rendus publics conformément aux lois sur l'accès à l'information. Je suis d'avis que les rapports concernant les plaintes intéressent le public et raffermissent sa confiance, et qu'ils devraient être publiés après l'extraction des renseignements personnels et de ceux régis par le principe de confidentialité en matière de sécurité nationale. Après avoir donné 10 jours au procureur général pour déterminer sa position sur ce principe conformément à la *Loi sur la preuve au Canada*, la CIE devrait pouvoir publier les rapports expurgés (à moins que la personne à qui appartiennent les renseignements personnels consente à leur divulgation). La publication de ces rapports devrait accroître la confiance du public envers la CIE et la GRC.

2.20.1

Le pouvoir de faire des recommandations

Plusieurs participants à l'examen de la politique ont suggéré que l'organisme d'examen et de traitement des plaintes puisse rendre des ordonnances exécutoires, par exemple des ordonnances de dédommagement, apporter des corrections aux dossiers et déclarer qu'un plaignant n'est pas le sujet d'une enquête relative à la sécurité nationale. Comme il y a un risque de miner la responsabilité du commissaire en ce qui a trait à la direction et au contrôle de la Gendarmerie, je ne pense pas que ce soit une bonne idée de conférer pareils pouvoirs à l'organisme d'examen. Il est clairement dans l'intérêt du public que le processus de traitement de plaintes soit accepté au sein de la GRC. Donner à la CIE le pouvoir de rendre des ordonnances exécutoires risquerait de faire naître une résistance et une opposition inutiles envers l'examen et le processus de traitement de plaintes et, on le comprendra, de dresser la CIE et la GRC l'une contre l'autre, ce qui ne serait guère souhaitable. Des ordonnances exécutoires pourraient aussi à la longue entraver la responsabilité ministérielle à l'égard de la Gendarmerie.

Le pouvoir de la CIE de remettre des rapports non exécutoires ne devrait pas être minimisé. Le dépôt d'un rapport, même s'il n'a pas force exécutoire, est une affaire sérieuse qui attirera l'attention du dirigeant de la GRC, le commissaire. De plus, que le ministre reçoive un rapport non exécutoire devrait confirmer l'importance de la responsabilité ministérielle à l'égard de la GRC et donner davantage de sens au rapport.

Finalement, je souligne que la CPP, qui formule des recommandations depuis de nombreuses années, n'a pas appuyé l'idée d'ordonnances exécutoires dans le mémoire qu'elle a remis dans le cadre de l'examen de la politique. Elle établit comme suit la différence entre la capacité de formuler des recommandations et celle de rendre des ordonnances exécutoires :

C'est ce qui distingue l'examen de la surveillance. Un mécanisme de surveillance permettant d'ordonner à l'organisme surveillé de faire ou de ne pas faire telle ou telle chose constitue une ingérence dans les affaires de cet organisme et mine son indépendance. Par contraste, si l'organisme en question conserve en dernier ressort le droit de décider s'il agira et comment il le fera, son indépendance est préservée. L'existence d'un organisme habilité à faire des recommandations, comme la CPP, ne menacerait donc pas l'indépendance des services de police même si ses pouvoirs étaient accrus³⁵.

Lorsque cela peut être fait sans menacer la confidentialité en matière de sécurité nationale, sans s'ingérer dans les enquêtes policières en cours ni compromettre les sources et les méthodes, le plaignant devrait généralement être informé des recommandations de la CIE et des motifs qui ont incité le commissaire à accepter ou à refuser de telles recommandations. La CIE devrait avoir le pouvoir de refuser de confirmer ou d'infirmier l'existence d'une plainte ou de quelque élément d'une plainte lorsqu'en soi cela présente un risque à l'un ou l'autre de ces égards. Le plaignant a clairement un intérêt dans le résultat d'une plainte et, sous réserve de ces exceptions, il devrait en être informé.

Certains participants à l'examen de la politique ont recommandé que l'organisme d'examen de la GRC puisse recommander un dédommagement dans les affaires de sécurité nationale. Ils ont fait valoir que loin de gagner quoi que ce soit en déposant une plainte, les plaignants pourraient perdre temps et argent et avoir mauvaise presse.

Je ne suis pas enclin à recommander de conférer ce pouvoir à la CIE. L'expertise que devra avoir l'organisme d'examen que je propose n'inclut pas celle d'évaluer les dommages-intérêts. Cette proposition s'éloigne, il me semble, beaucoup trop des objectifs de l'examen des activités relatives à la sécurité nationale établis plus haut. Conférer pareil pouvoir créerait une anomalie puisque seules ceux déposant une plainte liée à la sécurité nationale pourraient éventuellement être dédommagés. Je pense qu'il vaut mieux maintenir le statu quo à cet égard. Les personnes qui le désirent pourraient, s'il y a lieu, demander aux tribunaux civils ou à la Commission des droits de la personne de leur accorder un dédommagement.

2.20.2

Les rapports annuels

Conformément à la *Loi sur la GRC*³⁶, le président de la CPP a l'obligation de préparer pour le ministre des rapports annuels décrivant les activités de la CPP et formulant des recommandations. La Loi requiert également que le ministre en fasse déposer copie devant chaque Chambre du Parlement. Ce mécanisme confirme la responsabilité du ministre pour la GRC et permet au Parlement et au public de lui poser des questions en connaissance de cause. Certes, la Loi ne prescrit pas que le commissaire doit recevoir copie du rapport, mais il serait souhaitable d'y incorporer cette exigence pour favoriser le dialogue entre la CIE et le commissaire et veiller à ce que celui-ci puisse répondre de manière éclairée aux questions que le ministre pourrait avoir concernant les rapports et les recommandations de la CIE.

2.20.3

La transparence des rapports

Les rapports de la CIE devront être révisés pour assurer le respect de la confidentialité en matière de sécurité nationale. La *Loi sur le SCRS* prescrit que lorsqu'il prépare des rapports, le CSARS doit consulter le directeur du SCRS pour s'assurer que les obligations en matière de secret sont respectées³⁷. Une telle consultation doit assurément être encouragée et la CIE devrait aussi être tenue de consulter le commissaire de la GRC. En même temps, il faut à mon avis avoir un processus plus structuré qui prévoirait la communication d'une copie expurgée du rapport au procureur général du Canada en même temps que l'original est présenté au ministre de la Sécurité publique et au commissaire de la GRC. La communication du rapport expurgé tiendrait lieu de l'avis visé à l'article 38.01 de la *Loi sur la preuve au Canada* concernant la divulgation de renseignements sensibles ou potentiellement préjudiciables définis dans cette loi. Le procureur général aurait alors 10 jours³⁸ pour notifier à la CIE et au ministre sa décision relative à la divulgation proposée du rapport.

Je m'attendrais à ce que la plupart, voire la totalité des différends à propos de ce qui peut être rendu public soient résolus sans avoir recours aux tribunaux. Les contestations devant les tribunaux sont inévitablement longues et coûteuses et peuvent miner la confiance du public envers l'organisme d'examen. On peut très bien imaginer que le public perdrait confiance en un organisme d'examen incapable de respecter l'obligation en vertu de la loi de présenter des rapports annuels au ministre (lesquels sont déposés devant le Parlement) à cause d'un litige devant la Cour fédérale entourant des allégations de confidentialité en

matière de sécurité nationale. Il est à espérer que la CIE et le gouvernement parviendront dans tous les cas à s'entendre pour divulguer autant d'information que possible sans compromettre les enquêtes en cours, les sources et les méthodes. Il faut résister à la tentation de formuler de trop larges allégations de confidentialité en matière de sécurité nationale en vue d'empêcher la divulgation d'information concernant des situations embarrassantes.

2.21

La recommandation 8

La CIE devrait disposer d'un budget lui permettant de remplir son mandat à l'égard des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, y compris des examens auxquels elle procède de sa propre initiative.

Les recommandations qui précèdent représentent un important renforcement de la CPP. J'ai recommandé que les pouvoirs de l'organisme d'examen d'obtenir une vaste gamme d'informations de la GRC soient considérablement augmentés et que la CIE ait le large pouvoir d'examiner de sa propre initiative des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. La mise en œuvre de ces recommandations exigera la transformation de la CPP. Tout en continuant d'exercer le suivi des plaintes, celle-ci deviendrait l'organisme chargé d'examiner les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale même en l'absence de plainte.

Il sera important que les membres de la CIE reçoivent la formation et acquièrent l'expertise leur permettant de remplir effectivement le nouveau mandat. Ils devront peut-être acquérir davantage de connaissances dans les domaines de la sécurité nationale et des examens. À court terme, on pourra demander l'assistance de membres chevronnés du CSARS, du Bureau du commissaire du CST et du Bureau de l'inspecteur général du SCRS, par exemple, de même que des détachements de personnel. Je m'empresse d'ajouter que la CIE doit acquérir sa propre expertise en matière d'examen des activités d'application de la loi dans le domaine de la sécurité nationale, laquelle expertise est et doit demeurer distincte de celle concernant l'examen des activités de renseignement de sécurité, compte tenu du mandat de la GRC en matière d'application de la loi et de prévention du crime.

Si toutes mes recommandations sont acceptées, je m'attends à ce que la CIE soit dotée d'un budget plus élevé que celui de la CPP. Pour atteindre l'objectif visé, il faut non seulement modifier les lois mais aussi prévoir un financement adéquat. Il faut aussi s'assurer d'affecter les nouvelles ressources aux responsabilités supplémentaires de la CIE et non aux autres besoins sans aucun doute pressants de la CPP.

2.22

La recommandation 9

Il conviendrait de procéder à un examen indépendant, notamment les enquêtes sur les plaintes et les examens effectués à l'initiative des organismes compétents, des activités relatives à la sécurité nationale de l'Agence des services frontaliers du Canada, de Citoyenneté et Immigration Canada, de Transports Canada, du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

2.22.1

Introduction

Cette recommandation fait suite au mandat et aux travaux de la présente Commission d'enquête. J'ai instruction, selon mon mandat, de recommander un mécanisme d'examen indépendant des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Je dois également recommander la façon dont ce mécanisme devrait collaborer avec ceux qui existent déjà. Je dois m'intéresser à la relation entre les organismes qui examinent les activités relatives à la sécurité nationale et, implicitement, aux questions liées à l'examen des activités d'autres organisations lorsque ces activités sont intégrées³⁹ à celles de la GRC.

L'interaction entre les organismes chargés d'examiner les acteurs fédéraux de la sécurité nationale est clairement importante. Il ressort tant de la recherche que j'ai effectuée dans le cadre de l'examen de la politique que des témoignages que j'ai entendus lors de l'enquête sur les faits que l'intégration des opérations est une caractéristique essentielle non seulement de l'approche de la GRC à l'égard de son mandat en matière de sécurité nationale, mais également de l'approche du gouvernement fédéral en général. Au cours des dernières années, celui-ci a mis de plus en plus l'accent sur l'application d'une politique de sécurité nationale intégrée, large et globale. Je ne doute nullement que l'intégration des activités des divers acteurs fédéraux soit essentielle. Toutefois, pour bien examiner les activités d'une organisation, il est de plus en plus nécessaire d'examiner celles de toutes les organisations intervenant dans le domaine.

La difficulté qui se pose vient du fait que bon nombre de ces organisations fédérales ne font que peu ou pas l'objet du type d'examen indépendant réalisé dans le cas du SCRS ou du CST ou de celui que je propose pour la GRC. Il n'y a ni ombudsman ni organisme d'examen fédéral spécialisé dans l'examen intégral des activités souvent secrètes relatives à la sécurité nationale. L'examen qui est effectué est moins approfondi et prend une forme très différente. Compte tenu des différents genres et niveaux d'examen (certains étant indépendants ou

externes, d'autres non), il pourrait y avoir je le crains d'importantes lacunes sur le plan de la reddition de comptes ainsi que des résultats incohérents, voire contradictoires. Faire en sorte que les activités relatives à la sécurité nationale intégrées, mais effectuées par divers organismes, fassent l'objet du même genre d'examen ou d'examen semblables comporte un important avantage.

Certes, il existe des mécanismes d'examen indépendants qui s'appliquent à toutes les organisations fédérales : la Commission des droits de la personne, le Commissariat à la protection de la vie privée, le Bureau du vérificateur général et le Commissariat à l'information. Toutefois, aucun n'a le vaste mandat d'examiner efficacement et intégralement les acteurs fédéraux de la sécurité nationale pour s'assurer qu'ils se conforment à la loi, aux politiques et aux normes de convenance. Ces mécanismes s'intéressent à des questions particulières et ne permettent pas d'obtenir en ce qui concerne les activités relatives à la sécurité nationale la reddition de comptes intégrale que j'estime nécessaire dans le cas de la GRC et des cinq autres organismes et ministères que je mentionne ici.

Pour susciter une coopération efficace entre la CIE et les mécanismes d'examen ou de reddition de comptes des autres organisations responsables de la sécurité nationale, il serait très avantageux que ces dernières soient examinées par un organisme d'examen indépendant dotés de pouvoirs semblables à ceux qui auront été conférés à l'organisme d'examen de la GRC. Dans la recommandation 11, il est question de l'adoption de passerelles législatives entre les organismes d'examen s'intéressant aux activités relatives à la sécurité nationale. De telles passerelles sont un instrument efficace, voire essentiel pour examiner les activités intégrées. Elles ne seront pas d'une très grande utilité toutefois s'il n'y a pas d'organisme indépendant chargé d'examiner les activités relatives à la sécurité nationale d'une organisation donnée. Faute d'un mécanisme d'examen indépendant, il peut être difficile de déterminer où intervient au juste la reddition de comptes sur les activités intégrées. De plus, différents mécanismes d'examen appliqueront vraisemblablement aux mêmes activités, y compris les activités intégrées auxquelles participent la GRC, des normes divergentes et obtiendront des résultats non concordants. Donc, pour formuler des recommandations concernant l'examen des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale qui sont intégrées à celles d'autres organisations fédérales, il est très important de regarder les mécanismes d'examen de ces autres organisations.

Le besoin d'un examen indépendant efficace des activités relatives à la sécurité nationale des organisations fédérales autres que celles faisant actuellement l'objet d'un examen indépendant est devenu un enjeu central

durant le processus d'examen de la politique. Avec l'aide des avocats de la Commission et du gouvernement, j'ai recensé les activités relatives à la sécurité nationale menées actuellement par une vingtaine d'organismes et ministères fédéraux. Au chapitre V, je décris leur mandat, leurs activités relatives à la sécurité nationale et le degré d'intégration avec la GRC.

Tout au long des travaux de la Commission, on a appuyé l'idée d'étendre l'examen indépendant à tous les acteurs fédéraux qui n'en font pas déjà l'objet. De nombreux participants ont proposé que je recommande de créer une « mégastructure » pour effectuer un tel examen. De plus, lors des tables rondes organisées dans le cadre de la présente Commission, des experts canadiens et étrangers ont parlé de la nécessité d'un examen indépendant des activités relatives à la sécurité nationale d'un large éventail d'organisations, et pas seulement des organismes traditionnels d'application de la loi et de renseignement de sécurité qui eux font actuellement l'objet d'un tel examen⁴⁰.

Avant d'entendre les représentations finales dans le cadre de l'examen de la politique, la Commission a demandé des observations sur une gamme d'options visant à répondre aux questions soulevées du fait que de nombreuses organisations fédérales interviennent dans le domaine de la sécurité nationale et du besoin de procéder à un examen intégré ou coordonné. Certains étaient d'avis que la « mégastructure » proposée permettrait d'élargir l'examen indépendant à toutes les organisations fédérales responsables. Il en a été abondamment question lors des audiences publiques qui ont suivi. Personne, ni le gouvernement non plus, n'a suggéré qu'il ne saurait être question que je recommande d'étendre l'examen indépendant aux autres organisations fédérales que la GRC si j'étais d'avis que c'était nécessaire.

Compte tenu du processus d'examen de la politique et de ce que j'ai observé lors de l'enquête sur les faits, j'ai tiré quatre conclusions en ce qui concerne l'élargissement de l'examen indépendant :

- (i) le gouvernement devrait également effectuer un examen indépendant des activités relatives à la sécurité nationale de l'ASFC, de CIC, de Transports Canada, du CANAFE et du MAECI;
- (ii) les activités relatives à la sécurité nationale de l'ASFC, à cause de son important mandat d'application de la loi, devraient préférablement être examinées par la CIE;
- (iii) les activités relatives à la sécurité nationale des quatre autres organisations devraient préférablement être examinées par le CSARS;
- (iv) dans cinq ans, le gouvernement devrait charger une personne indépendante d'évaluer l'efficacité de l'examen des activités relatives à la sécurité

nationale et de déterminer si d'autres organismes ou ministères fédéraux, compte tenu de leur mandat en la matière, devraient faire également l'objet d'un examen indépendant.

2.22.2

La nécessité de procéder à un examen indépendant

J'ai deux raisons de conclure que le gouvernement devrait effectuer un examen indépendant des activités relatives à la sécurité nationale des cinq organisations susmentionnées : un, la nature de leurs activités qui suscitent à peu près les mêmes préoccupations que celles de la GRC, du SCRS et du CST dans le domaine; deux, le degré d'intégration des activités relatives à la sécurité nationale de chaque organisation avec celles d'autres acteurs fédéraux assujettis à un examen indépendant, notamment la GRC.

Une examen indépendant est requis pour examiner efficacement les activités intégrées, y compris les activités intégrées auxquelles participe la GRC. À moins qu'un organisme d'examen indépendant ait la capacité de tirer des conclusions et de formuler des recommandations à l'égard des cinq organisations, il y aura pour sûr des lacunes au plan de la reddition de comptes. Je décris ici brièvement les activités relatives à la sécurité nationale de chacune (on trouve de plus amples détails au chapitre V).

2.22.3

L'Agence des services frontaliers du Canada

Créée en décembre 2003, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a le mandat de gérer les mouvements transfrontaliers de biens et de personnes à tous les ports d'entrée au Canada. La GRC, elle, est chargée d'exécuter les lois canadiennes qui régissent ces mouvements entre les ports d'entrée. Les rôles des deux organismes sont donc largement complémentaires comme le démontre leur participation aux équipes intégrées de la police des frontières (EIPF)⁴¹. De même, les activités de l'ASFC et de CIC en matière d'immigration sont intégrées avec celles du SCRS et de la GRC.

La Direction générale de l'exécution, dont relèvent les services du renseignement, est l'unité de l'ASFC compétente en matière de sécurité nationale. Elle comprend trois directions vouées respectivement à l'analyse et à l'évaluation des menaces, à la sécurité nationale et au renseignement frontalier. La Direction générale s'intéresse aussi à d'autres aspects (filtrage des immigrants, contrôle des faux documents de voyage, enquêtes, mises en détention, renvois, contre-terrorisme, contre-prolifération, exportations stratégiques et contrebande).

CIC et l'ASFC partagent la responsabilité de l'administration des lois canadiennes qui régissent l'entrée de personnes au Canada et le renvoi de non-citoyens. D'une manière générale, l'ASFC se concentre sur la sécurité aux frontières canadiennes ainsi que sur les menaces envers le pays et les risques qu'il court. Elle prévient l'entrée au Canada des étrangers interdits de territoire, recueille des renseignements, et repère, arrête, met en détention et renvoie les personnes entrées illégalement au Canada.

L'ASFC applique aussi les lois douanières qui régissent les biens et les devises que l'on peut amener avec soi au Canada. Elle informe le CANAFE et/ou la GRC de certaines opérations financières transfrontalières. Selon les lois douanières, ses agents ont le pouvoir de fouiller les personnes et les bagages et de saisir certains biens, y compris des devises. L'ASFC se charge également d'appliquer les restrictions relatives à l'exportation de biens stratégiques (pouvant servir à fabriquer des armes de pointe, etc.).

Les agents de l'ASFC postés aux différents points d'entrée au Canada filtrent les personnes et les biens et effectuent des interviews et des examens secondaires qui peuvent soulever des questions de sécurité nationale.

Lorsqu'ils exécutent leurs devoirs d'application de la loi aux termes des lois sur les douanes et l'immigration, les agents de l'ASFC ont généralement les mêmes pouvoirs que les policiers, à savoir les pouvoirs d'arrestation, de détention, de fouille et de saisie. En vertu de la *Loi sur les douanes*, ils peuvent aussi prélever des échantillons d'haleine et de sang et, selon les lois de l'immigration, dans des circonstances précises, ils peuvent délivrer des mandats d'arrestation mais aussi procéder à des arrestations et mettre en détention sans mandat. L'ASFC est légalement responsable des centres de détention de l'immigration et des conditions de détention même si les employés relèvent du Service correctionnel du Canada.

L'ASFC est aussi hautement intégrée au domaine de la sécurité nationale au Canada. Par exemple, elle travaille de près avec CIC, la GRC, le SCRS et d'autres organisations canadiennes et internationales quand elle exerce ses fonctions de filtrage aux points d'entrée. Son service de renseignement est chargé d'inscrire et de gérer les avis de surveillance qui sont des dossiers électroniques signalant ou repérant des voyageurs ou des véhicules particuliers selon des indicateurs de risque ou des renseignements. Les avis de surveillance, qui peuvent relever des douanes ou de l'immigration, contiennent des renseignements personnels. Les informations sur lesquelles sont fondés ces avis sont en règle générale fournies par d'autres organisations, habituellement le SCRS, la GRC, le MDN, le CST ou des services américains d'application de la loi. L'ASFC participe à des initiatives regroupant plusieurs organismes, par exemple les EIPF, les EISN et le Centre

intégré d'évaluation des menaces (CIEM). La GRC et l'ASFC sont toutes deux chargées de recueillir des renseignements criminels pour appuyer les enquêtes sur des questions de sécurité nationale à la frontière. L'ASFC filtre les voyageurs entrant au Canada en application des lois de l'immigration et des douanes et tient des bases de données pour favoriser cette activité. Elle dirige le Centre national d'évaluation des risques (CNER) qui analyse l'information reçue des transporteurs aériens pour identifier les personnes représentant une menace envers la sécurité. Cette information peut inclure des précisions qui relèvent du transporteur, par exemple noms de clients réguliers, noms de personnes à contacter en cas d'urgence, données de cartes de crédit, adresses postales, adresses courriel et besoins spéciaux en santé. Le CNER partage de l'information préalable sur les voyageurs, notamment celle relevée dans les avis de surveillance émis à l'endroit de terroristes et de grands criminels, avec le National Targeting Center des États-Unis. C'est au CNER que ce pays envoie des données sur les listes de terroristes. Il reçoit en outre et analyse des informations commerciales préalables pour repérer différents risques et, en étroite collaboration avec les autorités américaines, filtre le contenu des cargaisons.

L'ASFC joue par ailleurs un rôle important dans le processus de certificats de sécurité. Elle évalue de l'information classifiée relative à la sécurité nationale qui peut ne pas être divulguée à la personne visée ni à son avocat, et elle fait au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration des recommandations concernant la participation de la personne à des activités qui la rendraient interdite de territoire pour des motifs de sécurité nationale ou d'autres motifs énoncés dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Le ministre examine ces recommandations avant de signer le certificat de sécurité.

Toutes les raisons pour lesquelles il est recommandé de créer un organisme indépendant chargé d'examiner les activités de la GRC en matière de sécurité nationale valent aussi pour l'ASFC. Comme mentionné précédemment, dans les limites de son mandat l'Agence travaille souvent de la même façon qu'une force policière. Ses activités risquent fort de porter atteinte aux droits, à la dignité et au bien-être de personnes et son action dans le domaine de la sécurité nationale est rarement rendue publique.

2.22.4

Citoyenneté et Immigration Canada

De concert avec l'AFSC, Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) est chargé de gérer l'immigration et les entrées des étrangers au Canada. Il participe à deux principaux genres d'activités relatives à la sécurité nationale : le filtrage des demandes de visa temporaire, des demandes d'immigration et de citoyenneté et

des demandes du statut de réfugié; les examens des risques avant renvoi et la délivrance d'avis de danger, notamment en ce qui concerne les personnes faisant l'objet d'un certificat de sécurité.

CIC, l'ASFC, le SCRS et la GRC coopèrent étroitement dans le processus d'immigration et de filtrage des réfugiés. Si elle doute de l'admissibilité d'une personne au Canada, l'ASFC inscrit un avis de surveillance électronique dans la base de données partagée avec CIC. Face à une personne visée par un avis de surveillance, les responsables de ce ministère recueillent davantage d'information qu'ils transmettent au SCRS ou à la GRC selon que la personne représente une menace envers la sécurité du Canada ou qu'elle est soupçonnée de participation au crime organisé ou à des crimes de guerre. S'il y a des doutes, le SCRS et la GRC communiquent les résultats de leurs enquêtes à l'ASFC qui conseille alors CIC. La décision finale concernant l'admissibilité de la personne appartient à CIC.

Des responsables de CIC peuvent interviewer des non-citoyens conjointement avec la GRC et/ou le SCRS et recevoir conseils et informations de l'ASFC, du SCRS et de la GRC. Ils interviewent des personnes, recueillent des renseignements personnels et transmettent ces renseignements à la GRC et au SCRS dans le contexte du filtrage systématique des activités criminelles ou des menaces envers la sécurité, même lorsqu'un ressortissant étranger ne suscite aucun soupçon.

Les responsables du CIC décident également si des ressortissants étrangers doivent être détenus pendant que leur admissibilité au Canada est déterminée.

Le CIC effectue en outre les examens des risques avant renvoi à l'égard des étrangers dont on a ordonné le renvoi pour des motifs de sécurité nationale, de participation au crime organisé, de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité, y compris les personnes faisant l'objet d'un certificat de sécurité. Les responsables de CIC décident par conséquent si des personnes qui posent des menaces sérieuses envers la sécurité du Canada devraient être renvoyées au motif que de telles menaces l'emportent sur les risques que le renvoi pourrait représenter pour ces personnes. Un juge de la Cour fédérale doit conclure que les examens des risques avant renvoi sont raisonnables. Les personnes interdites de territoire ont la possibilité d'interjeter appel, mais elles peuvent ne pas avoir accès à toute l'information utilisée par CIC pour déterminer la menace envers le Canada.

CIC partage des renseignements et des informations personnelles avec l'ASFC, le SCRS, la GRC, le MAECI et le MDN dans les limites du Canada. Il partage également des informations et des renseignements avec des gouvernements et des organismes étrangers, par exemple la Customs and Border

Protection des États-Unis qui, lui, peut ensuite la transmettre au FBI, à la CIA et au département de la Défense.

Dans le contexte de la sécurité nationale, CIC travaille en étroite collaboration avec la GRC et le SCRS. De fait, CIC et l'ASFC sont à mettre au point une base commune de données de l'immigration qui leur permettra de transmettre par voie électronique des renseignements personnels, tels les informations tirées du filtrage de sécurité ou des activités criminelles, directement à la GRC et au SCRS. Les unités de l'immigration de la GRC auront elles aussi directement accès à cette base de données.

À l'instar de l'ASFC dans le domaine de la sécurité nationale, CIC doit faire l'objet d'un examen indépendant car ses activités peuvent elles aussi avoir une incidence significative sur des personnes et manquent de transparence. Bien que des décisions finales puissent faire l'objet d'un examen judiciaire, cela se produit au cas par cas et dans des conditions strictes à cause des dispositions législatives et des règles de confidentialité. Il n'y a aucun examen des activités de CIC relatives à la sécurité nationale à part l'examen limité qu'effectuent la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada et la Cour fédérale dans certaines circonstances, et il y a peu d'occasions permettant que les questions systémiques fassent l'objet d'une évaluation indépendante.

2.22.5

Transports Canada

Transports Canada assure la protection du réseau de transport au Canada – aérien, ferroviaire, routier et maritime. Il établit les normes de sécurité régissant les aéroports, le transport de surface, la circulation maritime et les ports et installations maritimes. Le ministère a une direction du renseignement qui reçoit régulièrement des renseignements et des informations sur la sécurité des transports de plusieurs organisations : SCRS, CST, MDN, CIC, ASFC, GRC, CIEM et Garde côtière canadienne. Il analyse ces données pour déceler les menaces envers les infrastructures au Canada et, si l'organisme source y consent, informe les transporteurs fédéraux, provinciaux, municipaux et privés des menaces crédibles.

Transports Canada délivre également les attestations de sécurité aux employés des aéroports qui sont affectés à des zones réglementées ou sensibles. Le ministère est en train de mettre au point un système d'attestation de sécurité des travailleurs dans les ports et chemins de fer ainsi qu'un programme de vérification des antécédents des transporteurs de matières dangereuses qui traversent la frontière canado-américaine. Le processus d'attestation de sécurité peut susciter une demande d'informations au SCRS et à la GRC. La personne qui

n'obtient pas son attestation de sécurité peut ne pas être embauchée ou perdre son emploi.

Le ministère joue un important rôle en matière de sécurité maritime. Pour remplir ses obligations, il partage de l'information et coopère de près avec l'ASFC, le MND, la Garde côtière et la GRC.

Transports Canada travaille également avec Sécurité publique et Protection civile Canada à l'établissement de la liste des personnes interdites de vol au Canada⁴². Cette liste comprendra le nom des personnes qui, selon le ministre des Transports, représentent une menace immédiate envers la sécurité aérienne. L'établissement de cette liste impliquera l'échange d'informations avec plusieurs organisations, notamment la GRC, le SCRS et l'ASFC.

Pour les fins de sécurité, Transports Canada peut demander au transporteur aérien de lui fournir de l'information sur les voyageurs, y compris des renseignements personnels. Le ministère peut partager cette information avec des organisations fédérales et, dans certains cas, des organisations étrangères. Il étudie en outre la faisabilité d'un système d'examen des risques que représentent les passagers. De plus, une loi adoptée, mais non encore en vigueur, autorise Transports Canada à partager une importante quantité d'informations sur les passagers avec le SCRS et la GRC.

En résumé, Transports Canada contribue activement à la collecte, à l'analyse et à la communication d'informations sur la sécurité nationale, la plupart du temps à l'insu du public. De plus, ses activités liées au renseignement et à la sécurité nationale sont essentiellement intégrées avec celles d'autres organisations fédérales, particulièrement la GRC et le SCRS, ainsi que le MND en ce qui a trait à la sécurité maritime.

Les activités de Transports Canada peuvent avoir d'importantes répercussions sur les droits, la dignité et le bien-être des personnes, en particulier quand le ministère délivre des attestations de sécurité, ou quand il créera la liste de personnes interdites de vol et le programme d'examen du risque proposés. Le ministère a bien indiqué qu'il établirait des mécanismes de révision internes, mais aucune des activités décrites ne fait actuellement l'objet d'un examen indépendant.

2.22.6

Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada

Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) recueille, analyse et communique de l'information sur des opérations financières douteuses au Canada. Il a surtout pour mission d'appuyer les

enquêtes de la police et du renseignement de sécurité sur le financement d'activités terroristes et le blanchiment d'argent.

Le CANAFE a trois sources d'information principales : des ministères et organismes fédéraux comme l'ASFC, le SCRS et la GRC, des unités étrangères de renseignement et des organisations privées. La plupart des informations sont tirées de rapports produits par ces dernières.

Les institutions financières sont en général tenues de signaler les retraits ou virements excédant 10 000 \$, les opérations douteuses et les biens détenues ou contrôlés par des clients dont le nom figure sur la liste des groupes terroristes prévue au *Code criminel*. L'ASFC est tenue de rapporter les mouvements transfrontaliers de 10 000 \$ ou plus, en espèces ou effets monétaires.

Le CANAFE analyse des données pour tenter de remonter les filières louches. Lorsqu'il a des motifs raisonnables de soupçonner des activités de financement du terrorisme ou de blanchiment d'argent, le CANAFE doit communiquer l'information à la GRC ou à d'autres forces policières. Lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire que cette information est liée à des menaces contre la sécurité du Canada, le Centre doit la communiquer au SCRS. De même, il a des ententes de partage d'informations avec l'unité de renseignement financier de 30 pays et peut transmettre de l'information à ces unités dans le cadre d'enquêtes sur le blanchiment d'argent, le financement d'activités terroristes ou des infractions sensiblement analogues. À l'heure actuelle, le CANAFE ne peut communiquer que certains types de renseignements, à moins qu'un juge ne lui ordonne le contraire. Le Centre doit consigner chaque communication.

Les activités du CANAFE peuvent avoir une incidence sérieuse sur la vie des personnes. La plupart des informations en sa possession sont très confidentielles. Dans la mesure où une présumée menace envers la sécurité nationale ou une présumée activité criminelle est identifiée et que de l'information est transmise à la GRC, au SCRS ou à un organisme étranger, il peut y avoir des répercussions importantes sur les droits et les intérêts individuels. Le gouvernement l'a compris quand il a créé le CANAFE et a donc établi un certain nombre de restrictions, par exemple quand, à qui et comment le CANAFE peut communiquer de l'information.

Comme le Centre traite de l'information de nature sensible, il n'est guère étonnant que ses activités manquent de transparence. Il collabore avec d'autres acteurs du milieu de la sécurité nationale, par exemple la GRC, le SCRS et l'ASFC. À mon avis, le CANAFE est un candidat tout désigné pour les examens indépendants.

2.22.7

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) est responsable de la conduite des relations internationales du Canada. Ce ministère offre, entre autres, une aide diplomatique et consulaire aux Canadiens séjournant à l'étranger. Il coordonne la participation du Canada aux efforts antiterroristes d'organisations internationales comme les Nations Unies et l'OTAN. Il est le ministère responsable du processus d'inscription sur les listes des Nations Unies en vertu du *Règlement d'application de la résolution des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme* et le *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur l'Afghanistan*⁴³. La Direction du renseignement extérieur fournit des renseignements pour appuyer la prise de décisions concernant les opérations et la politique et s'occupe d'incidents impliquant des Canadiens à l'étranger.

Le MAECI joue un rôle important dans le milieu de la sécurité nationale du Canada. Il reçoit et analyse le renseignement et le transmet à d'autres organisations fédérales, notamment le SCRS, le CST, le MDN, la GRC et le BCP, et à l'occasion d'autres comme l'ASFC, CIC et Transports Canada. L'enquête sur les faits décrit bien ces activités. Le ministère coopérait avec la GRC et le SCRS lorsqu'il a été décidé d'organiser une rencontre en Syrie entre des représentants du SCRS et des responsables du Renseignement militaire syrien, l'organisme qui avait emprisonné Maher Arar. Il a également reçu et distribué le résumé d'une déclaration que celui-ci avait faite aux responsables syriens. La GRC l'a en outre consulté sur une décision de fournir aux responsables syriens des questions qui devaient être posées à Abdullah Almalki. Enfin, le MAECI a joué un rôle clé dans les efforts déployés par le Canada pour obtenir la libération de M. Arar. Il a rencontré la GRC et le SCRS et tenté de coordonner son approche avec ces deux organisations.

Le MAECI et la GRC ont des ententes d'affectation et d'importants échanges d'informations. J'en parle au chapitre V.

Si l'on donne suite à mes recommandations énoncées dans le rapport de l'enquête sur les faits, le MAECI prendra en main les situations où des Canadiens sont détenus à l'étranger relativement à des activités terroristes ou à des affaires connexes. Le MAECI travaillerait alors de concert avec les organisations canadiennes responsables dans le cadre de leurs enquêtes relatives à la sécurité nationale. Je souligne que d'autres citoyens canadiens détenus en Syrie pour les mêmes motifs, Abdullah Almalki et Ahmad El Maati par exemple, se sont plaints de l'intervention des responsables canadiens à l'étranger.

Si le MAECI joue son rôle de direction chaque fois qu'un Canadien est détenu à l'étranger pour des infractions liées au terrorisme et que ses actions ont

des répercussions sur des citoyens ou des résidents permanents, je suis d'avis que les actions de ses employés doivent faire l'objet d'un examen indépendant. Il ne faut pas oublier que les tribunaux canadiens peuvent difficilement examiner les actions des représentants canadiens à l'étranger, mêmes si elles sont clairement visées par la *Charte canadienne des droits et libertés*⁴⁴. En faisant la recommandation d'examiner l'action des employés et des responsables du MAECI en matière de sécurité nationale, je reconnais que les limites de l'examen devront être clairement définies car certains aspects de la prérogative de la Couronne ne doivent pas être examinés.

À l'heure actuelle, les activités du MAECI relatives à la sécurité nationale font seulement l'objet d'un examen indépendant limité. La plupart des préoccupations militant en faveur d'un examen indépendant des activités de la GRC en matière de sécurité nationale s'appliquent également à celles du MAECI dans le domaine. Bon nombre de ces activités ont une importante incidence sur les droits et libertés individuels. Comme l'a démontré l'enquête sur les faits, bon nombre de ces activités se déroulent à l'insu du public et il se peut que les personnes concernées ne sachent jamais dans le cours ordinaire des choses quelles mesures ont été prises. Enfin, les activités du MAECI relatives à la sécurité nationale sont très intégrées avec celles de la GRC et d'autres organisations fédérales.

2.22.8

Le raisonnement militant en faveur d'un examen indépendant

Il est peut-être utile ici d'examiner de plus près les deux principales raisons pour lesquelles je recommande l'examen indépendant de ces cinq ministères et organismes : la nature de leurs activités relatives à la sécurité nationale et leur degré d'intégration avec d'autres organisations fédérales intervenant elles aussi dans le domaine.

2.22.8.1

La nature des activités relatives à la sécurité nationale des différentes organisations

Il ressort clairement des brèves descriptions ci-dessus que pour bon nombre des mêmes raisons, ces activités des cinq ministères et organismes, à l'instar de celles de la GRC, du SCRS et du CST, doivent faire l'objet d'un examen indépendant.

Les préoccupations exprimées peuvent être regroupées sous trois grandes rubriques : l'incidence grave possible sur la vie des personnes, le manque de transparence et le fait qu'il est peu probable autrement d'avoir un examen indépendant de ces activités.

L'incidence sur la vie des personnes

Les activités de tous les ministères et organismes décrits ci-dessus risquent d'avoir une grave incidence sur la vie des personnes. De fait, les pouvoirs de police de l'ASFC lui permettent d'utiliser des méthodes intrusives telles que l'arrestation, la détention, les fouilles et les saisies, et ressemblent beaucoup aux pouvoirs de la GRC. Les autres organisations n'ont pas de pouvoirs de police mais elles en possèdent certains qui, pour des motifs de sécurité nationale, peuvent porter préjudice à des personnes. Par exemple, elles ont le pouvoir de refuser l'entrée au Canada ou de renvoyer du Canada (CIC et l'ASFC), le pouvoir de restreindre l'accès aux modes de transport et à l'emploi (Transports Canada et l'ASFC), le pouvoir d'intervenir auprès des gouvernements étrangers dans des affaires de sécurité nationale (MAECI) et le pouvoir de contraindre de façon intrusive la divulgation d'informations financières très personnelles et de communiquer cette information aux autorités de la police, de la sécurité et de l'immigration (CANAFE). Ces organisations ont également toutes le pouvoir résultant de la collecte et du partage de l'information sur les personnes dans le contexte de la sécurité nationale. La collecte, l'analyse, le stockage et la communication d'informations peuvent enfreindre de façon importante la vie privée et d'autres droits. Par exemple, une personne liée malencontreusement ou indûment au terrorisme peut subir d'énormes préjudices. Lorsque cette information est partagée avec des organisations comme la GRC, l'ASFC ou le SCRS, elle peut avoir d'autres répercussions intrusives.

J'ai relevé trois caractéristiques particulières des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale qui soulèvent des préoccupations à cause de leurs possibles répercussions sur les personnes : les pratiques de partage de l'information, l'interaction avec d'autres pays et le risque de profilage racial, ethnique et religieux. On retrouve les mêmes caractéristiques chez les cinq organisations examinées ici. Toutes sont des partenaires importants de la GRC et d'autres acteurs nationaux et internationaux dans le processus de partage d'informations relatives à la sécurité nationale. Par conséquent, les préoccupations concernant la nécessité de s'assurer que l'information est fiable, précise et exacte et qu'elle est partagée conformément aux règles et aux politiques afin de ne pas enfreindre injustement les droits individuels, s'appliquent également aux cinq organisations. Toutes peuvent aussi recevoir de l'information d'autres pays, particulièrement des États-Unis, et fournir directement de l'information à d'autres pays et/ou organisations internationales selon la nature du mandat que la loi leur confère. Les risques associés à la possibilité de profilage discriminatoire relevés en relation avec les activités de

la GRC dans le domaine de la sécurité nationale découlent surtout de la nature des principales menaces envers celle-ci en ce moment. Ces risques ne s'appliquent donc pas qu'à la GRC mais aussi à d'autres acteurs dans le domaine.

Le manque de transparence

Un autre facteur déterminant qui sous-tend ma recommandation de soumettre à un examen indépendant les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, soit le manque de transparence associé à ces activités, est également observé chez les cinq autres ministères et organismes. Le secret dans lequel ces activités doivent généralement se dérouler fait que l'examen public est sérieusement limité. Cela signifie aussi que des personnes pourront n'avoir jamais connaissance de l'incidence qu'une action a eue sur leur vie. Pour cette raison donc, l'examen ne peut être fondé sur le dépôt de plaintes.

L'absence d'examen indépendant

Bien que tous les ministères et organismes en question aient des politiques internes et des divisions de la vérification et soient assujettis à des directives et à des contrôles ministériels, leurs activités relatives à la sécurité nationale ne font pas l'objet d'un examen indépendant approfondi.

De même, bon nombre de leurs décisions ne font guère l'objet d'examens judiciaires. Les tribunaux se penchent sur certaines activités lors d'instances criminelles, administratives, d'immigration ou de détermination du statut de réfugié, mais on ne peut s'attendre à ce qu'ils examinent la vaste gamme d'activités relatives à la sécurité nationale qui ont une incidence sur les droits et intérêts des personnes, notamment leur dignité, leur réputation et leur bien-être. Les tribunaux n'effectuent en général qu'un examen relativement étroit, limité par la portée des activités dont il est question dans une instance en particulier. Les tribunaux ne sont pas vraiment organisés pour procéder à de vastes examens systémiques des activités d'une organisation. Ils doivent également respecter les exigences du secret inhérent aux activités relatives à la sécurité nationale qui limitent considérablement le processus régulier de débats contradictoires.

Les autres formes d'examen indépendant auxquelles ces organismes et ministères sont assujettis font également l'objet de limites. À l'heure actuelle, ces examens, s'il en est, sont réalisés par le Bureau du vérificateur général et le Commissariat à la protection de la vie privée, dont le rôle n'est pas de déterminer si les activités relatives à la sécurité nationale respectent la loi et les normes de convenance. Certes, le Commissariat à la protection de la vie privée et la Commission des droits de la personne vérifient leur légalité, mais ils le font dans les limites d'un mandat législatif très restreint.

2.22.8.2

Les activités intégrées

La deuxième raison pour laquelle je recommande que les activités de l'ASFC, de CIC, de Transports Canada, du CANAFE et du MAECI relatives à la sécurité nationale fassent l'objet d'un examen indépendant est que ces activités sont, dans une importante mesure, intégrées avec celles de la GRC et du SCRS. L'assujettissement des organismes et ministères concernés à un mécanisme indépendant favorisera l'examen efficace des activités intégrées tout en permettant d'éviter les lacunes empêchant une reddition de comptes intégrale, l'application de normes d'examen différentes et l'obtention de résultats incohérents. Dans les recommandations 1, 2, 11 et 12, j'examine l'importance de procéder à un examen intégré des opérations intégrées. Je ne reviendrai pas sur la question ici sauf pour souligner que les motifs qui sous-tendent ma recommandation d'effectuer un examen intégré des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale valent en grande partie pour les cinq organisations visées par la présente recommandation. Chacune exerce maintenant suffisamment d'activités intégrées pour qu'il soit avantageux de créer des mécanismes d'examen intégré. À mon avis, la meilleure façon d'y parvenir est d'assujettir les cinq au même genre de mécanisme que celui qui est en place pour le SCRS et le CST et qui sera mis en place pour la GRC si mes recommandations sont acceptées.

C'est précisément parce que l'ASFC, CIC, Transports Canada, le CANAFE et le MAECI peuvent affecter de façon significative la vie des personnes, parce que leurs activités relatives à la sécurité nationale ne sont pas transparentes et parce que ces activités sont intégrées avec celles du SCRS et de la GRC que la question de reddition de comptes est si importante. À moins qu'un organisme d'examen indépendant en matière de sécurité nationale n'ait la capacité de tirer des conclusions et de formuler des recommandations à l'égard de ces organismes, les buts de l'examen des activités relatives à la sécurité nationale seront compromis. Outre le SCRS, la GRC et le CST, ce sont là les cinq organisations fédérales dont les activités relatives à la sécurité nationale risquent le plus d'empiéter sur la vie des personnes et qui, pour cette raison, doivent faire l'objet de la reddition de comptes la plus approfondie qui soit.

Le CSARS et le Commissariat du CST sont les organismes d'examen indépendants du SCRS et du CST qui ont été créés à cause du même genre de préoccupations. Je souligne également qu'en novembre 2003, la vérificatrice

générale a remis un rapport dans lequel elle a fait la recommandation suivante à ce sujet :

Le gouvernement devrait évaluer l'étendue de la surveillance et les rapports au Parlement visant les organismes de sécurité et de renseignement afin de veiller à ce que les organismes qui détiennent des pouvoirs d'intrusion soient assujettis à des mécanismes de surveillance externe et à des obligations de divulgation proportionnels au degré d'intrusion⁴⁵.

Le Bureau du Conseil privé a réagi à la recommandation en disant, entre autres :

Ce faisant, il faut tenir compte, comme il se doit, des différences très importantes, et dans certains cas, fondamentales, dans les mandats et les activités des diverses instances visées⁴⁶.

J'ai examiné les mandats et les opérations de ces ministères et organismes et, pour les motifs énoncés ci-dessus, je suis convaincu de la nécessité d'un examen indépendant dans chaque cas.

Le gouvernement du Canada est conscient de la nature évolutive de ses activités relatives à la sécurité nationale et de la nécessité que les mécanismes d'examen demeurent d'actualité. Dans sa politique de sécurité nationale de 2004, il a reconnu le principe général suivant : « [é]tant donné que le pouvoir et le mandat conférés par la loi à nos organismes de sécurité et de renseignement évoluent au gré du contexte de la sécurité actuelle et future, il est essentiel de veiller à ce que nos mécanismes d'examen demeurent d'actualité⁴⁷. »

Le gouvernement a également indiqué qu'il « suivra les progrès accomplis en ce qui a trait aux activités accrues de cueillette et d'évaluation des renseignements, ainsi qu'au regard du développement et de la mise en oeuvre de mécanismes élargis d'examen pour la sécurité nationale »⁴⁸.

La croissance et l'intégration de la collecte du renseignement et de l'information, de l'évaluation et de la communication de cette information par les cinq organismes et ministères mentionnés me portent à recommander leur inclusion dans un régime d'examen renforcé des activités relatives à la sécurité nationale.

2.23

La recommandation 10

La CIE devrait examiner les activités relatives à la sécurité nationale de l'Agence des services frontaliers du Canada, et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, celles des quatre autres organisations.

2.23.1

Un CSARS renforcé

Ayant conclu qu'il était nécessaire de créer un mécanisme d'examen indépendant des activités de cinq acteurs de la sécurité nationale, j'examine maintenant la question de savoir quels organismes devraient effectuer pareil examen. J'en suis venu à la conclusion que CIC, Transports Canada, le CANAFE et le MAECI devraient être examinés par le CSARS.

Il est logique de limiter le nombre de mécanismes d'examen indépendants des organisations fédérales responsables de la sécurité nationale. Étant donné la nature sensible de l'information et des activités, les obligations particulières rattachées à l'examen de ces activités et la nécessité de conserver la confiance des partenaires internationaux avec qui de l'information est partagée, il y a avantage à limiter leur nombre. De plus, il est illogique et inutile d'avoir un organisme d'examen distinct pour chaque organisation. Cela alourdirait le système et il pourrait devenir impossible d'effectuer un examen intégré ou coordonné. Qui plus est, les activités relatives à la sécurité nationale de ces autres acteurs sont relativement limitées. La création d'un mécanisme d'examen distinct pour chacun ne serait pas rentable.

Le CSARS est un organisme d'examen bien établi qui a acquis une vaste expérience de l'examen des activités relatives à la sécurité nationale. Il inspire le respect dans le milieu. Il est nettement plus avantageux de tabler sur son expertise et ses succès que de créer un ou plusieurs nouveaux organismes d'examen.

Quand on a examiné la question de savoir où il conviendrait de situer le mécanisme d'examen de la GRC, des participants à l'examen de la politique ont suggéré le CSARS. Son expérience et sa réputation en faisaient un candidat sérieux. J'ai toutefois décidé de ne pas recommander que le CSARS examine les activités de la GRC pour des motifs liés au rôle de cette dernière en matière d'application de la loi. J'ai conclu qu'il y avait réel danger de brouiller les distinctions importantes qu'a faites la commission McDonald entre un organisme d'application de la loi et un organisme de renseignement de sécurité, et

qu'un examen combiné pourrait contribuer à gommer ces distinctions. Ma recommandation se fonde également sur le fait que ceux qui examinent les activités d'application de la loi dans le secteur de la sécurité nationale doivent nécessairement avoir de l'expérience et de l'expertise en matière d'application de la loi. Ces mêmes considérations ne s'appliquent pas à CIC, au CANAFE ou au MAECI du fait qu'ils ne sont pas des organismes d'application de la loi. Bien que Transports Canada exerce certaines fonctions d'application de la loi en ce qui a trait à la sécurité des transports, je suis convaincu que ses activités de renseignement relatives à la sécurité nationale ne visent pas l'application de la loi.

La deuxième raison pour laquelle je recommande que le CSARS examine les activités de ces quatre organisations est la suivante : bien qu'il y ait d'importantes distinctions entre le mandat et les activités du SCRS, d'une part, et les activités relatives à la sécurité nationale des quatre autres organisations, d'autre part, il y a aussi de grandes ressemblances. Les activités des quatre impliquent, à divers degrés, la collecte, l'analyse, le stockage et la communication d'informations et de renseignements, y compris de nature personnelle. Toutes quatre collectent de l'information puis l'analysent. Bien que CIC n'ait pas lui-même d'unité indépendante d'analyse, il collecte des renseignements ainsi que des informations brutes et bénéficie de l'analyse du renseignement qu'effectuent entre autres la GRC, l'ASFC et le SCRS. Les quatre organisations conservent ces informations et renseignements et les communiquent à leurs partenaires nationaux et étrangers. Ces activités sont toutes semblables à celles que le CSARS examine en relation avec le SCRS.

Je ne minimise pas les différences considérables entre les mandats de ces organisations. Le mécanisme d'examen devra tenir compte des différents rôles et responsabilités et appliquer des normes différentes pour évaluer la conduite. Je conclus toutefois que l'expertise du CSARS offre une excellente fondation sur laquelle il serait possible d'établir un mécanisme d'examen efficace de ces organisations. Le CSARS devra acquérir de l'expertise relativement à leur mandat et à leurs activités dans le domaine de la sécurité nationale.

Par ailleurs, le CSARS et d'autres participants à l'examen de la politique craignent que le fait de confier au même organisme le mandat d'examiner plusieurs acteurs de la sécurité nationale puisse donner lieu à une contamination croisée, en ce sens que le principe du « besoin de savoir » pourrait, sciemment ou non, être violé lorsque de l'information est obtenue d'un acteur puis partagée avec un autre par l'intermédiaire de l'organisme d'examen lui-même. Ce risque existe aussi au niveau des opérations.

Il importe, je crois, de ne pas oublier que le CSARS est fort conscient de l'importance de prendre des précautions pour veiller à ce que l'information ne soit communiquée qu'à ceux qui ont besoin de savoir dans le cadre d'une activité. Comme je l'ai mentionné dans le rapport de l'enquête sur les faits, nous évoluons dans un monde où il ne suffit pas d'invoquer les principes du « besoin de savoir » et du « besoin de partager » en ce qui concerne les renseignements et informations dans le domaine de la sécurité nationale. Les facteurs primordiaux doivent être la *pertinence* de l'information pour une activité donnée et le *but* de partager ou non l'information. Si les organisations responsables déterminent les limites en la matière, les organismes d'examen peuvent eux aussi le faire. Je m'attends à ce que le CSARS établisse les coupe-feux nécessaires, ait du personnel d'enquête différent pour chaque organisation et, dans le cas des activités intégrées, ait présent à l'esprit quelle information provient de quelle organisation. Il aura toutefois la capacité unique d'examiner les tendances et les pratiques parmi divers acteurs du renseignement de sécurité. Selon moi, un tel examen ne peut qu'améliorer la qualité du travail des acteurs fédéraux de la sécurité nationale. Les conséquences d'une contamination croisée possible pourraient être plus graves si un seul organisme examinait à la fois les activités d'application de la loi et les activités du renseignement de sécurité étant donné les différentes normes juridiques et constitutionnelles qui s'appliquent, par exemple, pour l'obtention de renseignements personnels et la délivrance de mandats. Mes recommandations réduisent ce risque en confiant l'examen des organisations d'application de la loi à la CIE et celui des services de renseignement de sécurité au CSARS.

On a raison de craindre que l'élargissement du mandat du CSARS, comme je le recommande, puisse compromettre la capacité de ce dernier à examiner efficacement les activités du SCRS. Je recommande ci-dessous qu'un examen ait lieu dans cinq ans. Cet examen devrait porter particulièrement sur la façon dont le CSARS gère ses responsabilités accrues. Il fournirait l'occasion d'étudier la capacité du CSARS à remplir le mandat élargi recommandé dans le présent rapport et de déterminer si ce mandat élargi nuit à sa capacité d'examiner efficacement les activités du SCRS.

2.23.2

L'examen de l'ASFC

Comme je l'ai mentionné précédemment, les agents de l'ASFC exercent parfois des pouvoirs semblables à ceux des policiers, notamment arrêter, détenir et fouiller des personnes. Un agent d'immigration de l'ASFC peut délivrer un mandat d'arrestation s'il soupçonne qu'un résident permanent ou un étranger

représente une menace envers le public ou est entré illégalement au Canada. Des ressortissants étrangers, autres que des réfugiés, peuvent aussi pour les mêmes motifs être arrêtés et détenus sans mandat par des agents de l'ASFC. Aux postes frontaliers, les agents de l'ASFC peuvent retenir un étranger ou un résident permanent s'ils le soupçonnent de représenter une menace envers la sécurité nationale. Les agents des douanes ont aussi des pouvoirs de fouille et de saisie.

Comme l'ASFC a certains pouvoirs d'application de la loi, il faut se demander s'il convient que le CSARS examine ses activités relatives à la sécurité nationale. Je conclus plus haut que l'une des principales raisons pour laquelle le CSARS ne peut être l'organisme d'examen de la GRC est qu'il ne possède pas une expertise reconnue de l'examen des activités d'application de la loi. On pourrait donc soutenir que les activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale seraient examinées plus efficacement par un organisme qui a acquis une expertise pointue de l'examen des activités d'application de la loi. L'organisme d'examen distinct de la GRC vient immédiatement à l'esprit.

Je souligne que l'Independent Police Complaints Commission du Royaume-Uni s'est vue récemment confier la compétence d'enquêter sur les plaintes relatives aux activités d'application de la loi d'organismes autre que les services de police, notamment le Customs Service, et qu'elle devrait avoir bientôt la compétence d'examiner les activités d'application de la loi dans le domaine de l'immigration.

Il y a, toutefois, des différences entre la GRC et l'ASFC. Celle-ci n'est pas une force policière et tous ses agents n'exercent pas des pouvoirs de police. Contrairement à la GRC, l'ASFC exécute des activités relatives à la sécurité nationale qui n'impliquent aucune application de la loi. Elle collecte de plus à la fois des renseignements criminels et des renseignements de sécurité. Elle exploite un vaste réseau de renseignement, partage de l'information et du renseignement avec des organismes étrangers (les organismes américains entre autres) conformément à diverses ententes et communique de l'information à des partenaires fédéraux aux fins de la sécurité nationale. Toutes les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, par contre, sont menées à l'appui de son mandat en matière d'application de la loi qui est de prévenir la criminalité, d'enquêter sur les crimes et de déposer des accusations.

L'ASFC ne s'inscrit donc pas précisément dans le mandat du CSARS ou de l'organisme d'examen de la GRC. Quoi qu'il en soit, j'estime que l'un ou l'autre de ces organismes devrait effectuer l'examen indépendant de l'ASFC.

Il serait difficile de séparer les activités d'application de la loi relatives à la sécurité nationale de l'ASFC de celles qui ne le sont pas. Par exemple, une

enquête sur la contrebande de cigarettes peut devenir une enquête antiterroriste si le produit est versé à un groupe terroriste. À tout événement, il serait indûment compliqué et lourd que deux organismes examinent des activités de l'ASFC relatives à la sécurité nationale. Comme je le dis plus haut, il y a un net avantage à limiter le nombre d'organismes d'examen indépendants dans le secteur de la sécurité nationale et à se fonder sur les organismes existants.

Tout bien considéré, vu son expertise en matière d'application de la loi, la CIE est selon moi la mieux placée pour examiner l'ASFC, mais il faut établir des passerelles législatives pour lui permettre d'échanger de l'information avec le CSARS, de renvoyer à celui-ci des enquêtes ou d'en instituer conjointement avec lui, et de coordonner la préparation de rapports avec le CSARS lorsqu'elle examine des activités impliquant le renseignement de sécurité. Certes, ce n'est pas la solution parfaite, mais étant donné le mandat de l'ASFC en matière d'application de la loi et ses pouvoirs coercitifs, la CIE représente le meilleur choix.

2.23.3

Les ressources

Un des avantages, côté ressources, de recourir au CSARS et à la CIE pour examiner les cinq organisations est que l'infrastructure est déjà en place. Les besoins en nouvelles ressources seront marginaux et, je pense, beaucoup moins importants que si de nouveaux organismes d'examen étaient créés. Le gouvernement devrait voir à ce que le CSARS et l'organisme d'examen de la GRC aient les ressources nécessaires pour remplir les mandats que je recommande.

2.23.4

Les pouvoirs modifiés du CSARS

Le CSARS ne possède pas à l'heure actuelle les vastes pouvoirs d'enquête du commissaire du CST, ou que je recommande de conférer à l'organisme d'examen de la GRC. Il ne peut contraindre des organisations ou des personnes à l'extérieur du SCRS à produire des documents ou à témoigner. Je recommande de conférer de tels pouvoirs au CSARS pour les mêmes motifs que je recommande de les conférer à la CIE. Il est essentiel que le CSARS, vu le degré d'intégration des activités qu'il examinerait, soit investi du pouvoir d'obtenir de l'information à l'extérieur du SCRS ou des autres organisations qu'il pourrait avoir le mandat d'examiner.

2.23.5

Les autres questions

Je n'ai pas étudié toutes les questions qui sous-tendent l'élargissement du mandat du CSARS à d'autres organisations fédérales. Mes observations ci-dessus sont donc de nature générale. Mon étude de la nécessité d'examiner les activités d'autres acteurs fédéraux de la sécurité nationale a toutefois fait ressortir plusieurs questions qu'il faut aborder. Voici mes observations à cet égard.

2.23.5.1

Le recensement des activités relatives à la sécurité nationale

Aucun des cinq ministères et organismes qui, selon mes recommandations, devraient faire l'objet d'un examen indépendant n'effectue que des enquêtes relatives à la sécurité nationale. En fait, ces activités ne représentent dans la plupart des cas qu'une petite partie du mandat et de la charge de travail en général. Pour que le CSARS ou la CIE examine ces cinq organisations, il faudra voir, au cas par cas, la meilleure façon de déterminer les activités qui relèvent du domaine de la sécurité nationale. Parfois, la structure organisationnelle interne, les bases de données ou des tâches particulières peuvent constituer une ligne de démarcation claire. Cependant, l'organisme d'examen doit toujours avoir accès à toute l'information nécessaire pour décider en connaissance de cause ce qui doit être examiné et ce qui déborde son mandat.

2.23.5.2

Le commissaire du CST

Je ne recommande pas d'élargir le mandat du CSARS au CST car je crois comprendre que le Bureau du commissaire du CST fonctionne très bien. Je ne vois donc aucune raison d'intervenir dans ses activités. Cela étant, je recommande ci-dessous au gouvernement d'établir des passerelles législatives et un comité de coordination pour assurer un examen indépendant et efficace des activités intégrées du CST relatives à la sécurité nationale.

2.23.5.3

Le ministère de la Défense nationale

Le ministère de la Défense nationale (MDN) et les Forces canadiennes (FC) sont deux collecteurs fédéraux clés de renseignements. Bien qu'elles recueillent des renseignements de sécurité principalement à l'étranger, les deux organisations sont capables d'en recueillir au pays, particulièrement en ce qui concerne la sécurité maritime. De plus, la capacité des FC à collecter des renseignements

électromagnétiques est intégrée de près avec celle du CST. Le MDN et les FC ont des agents de liaison au sein des EIPF et des EISN. Ils peuvent également fournir une aide armée ou en matière de renseignement au Canada. Par exemple, le MDN et les FC ont déployé des membres de leur personnel et des matériels lors du Sommet du G8 à Kananaskis (Alberta) en 2002. Pour diverses raisons, je ne fais pas de recommandation en ce qui concerne les activités du MDN en matière de renseignement. J'ai entendu des témoignages et effectué des recherches sur le rôle de certains organismes civils et ministères dans le domaine de la sécurité nationale, notamment la distinction entre renseignement de sécurité civil et renseignement criminel relevant des services de police. Je n'ai pas étudié la nature du renseignement militaire. Pour faire la distinction entre les activités de renseignement militaire et les activités civiles de renseignement, il aurait fallu effectuer de longues recherches débordant les limites de mon mandat. Je souligne que le MDN et les FC doivent rendre des comptes à deux organismes : l'ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes et la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire. Je recommande que le gouvernement examine les questions d'intégration et de partage de l'information entre les organismes militaires et civils fédéraux et, surtout, la question de savoir s'il serait souhaitable d'établir une passerelle législative donnant accès aux deux organismes d'examen militaires.

2.23.5.4

Les autres ministères et organismes fédéraux

Dans le chapitre V, je parle de toutes les organisations fédérales qui interviennent d'une façon ou d'une autre dans le domaine de la sécurité nationale. Leur participation ne semble pas pour l'heure justifier un examen indépendant. La question de savoir si d'autres acteurs fédéraux concernés devraient faire l'objet d'un examen indépendant pourrait être étudiée dans le cadre de l'examen que je recommande d'effectuer dans cinq ans.

2.23.5.5

Les autres pays

Certains pays (sur les huit étudiés dans le chapitre VII) ont des modèles d'examen établis selon les activités, ce qu'aurait le CSARS conformément à son mandat élargi. La Norvège a sans doute ce modèle dans sa forme la plus pure. Le Royaume-Uni utilise également ce modèle pour certaines activités.

Des responsables des divers pays ont fourni volontiers de l'information et fait des suggestions à la Commission en ce qui a trait à la conception d'un organisme d'examen des activités relatives à la sécurité nationale. À mon avis,

ceux qui examinent les questions relatives à l'élargissement du mandat du CSARS auraient avantage à parler directement aux responsables des pays où des questions semblables d'intégration et de reddition de comptes se sont posées.

2.24

La recommandation 11

Le gouvernement devrait établir des passerelles législatives entre les organismes d'examen des activités relatives à la sécurité nationale, la CIE y compris, pour permettre l'échange d'informations, le renvoi d'enquêtes à un autre organisme, l'institution d'enquêtes conjointes et la coordination de la préparation des rapports.

Les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale s'intègrent de plus en plus avec celles d'autres organisations, dont certaines sont des acteurs fédéraux de la sécurité nationale, d'autres des forces policières provinciales ou municipales. Dans la présente recommandation, j'étudie la nécessité d'un examen intégré ou coopératif⁴⁹ entre la CIE et les organismes d'examen des autres organisations fédérales.

2.24.1

Les activités intégrées

Depuis le 11 septembre 2001, la GRC a considérablement accru ses activités intégrées avec d'autres organisations fédérales. Par exemple, les équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN) comprennent des représentants de l'ASFC, de CIC et de l'Agence du revenu du Canada. Dans le chapitre V et les recommandations 9 et 10, j'examine le milieu de la sécurité nationale et je mets l'accent sur les liens entre les diverses organisations fédérales qui exercent des activités en matière de sécurité nationale et la GRC et le SCRS.

Les événements du 11 septembre 2001 ont fait ressortir l'importance des opérations intégrées entre la GRC et le SCRS. Les deux organisations favorisent la coopération et l'intégration entre leurs activités relatives à la sécurité nationale, et je m'attends à ce que leurs activités soient de plus en plus intégrées à l'avenir. D'ailleurs, dans le rapport de l'enquête sur les faits, je recommande que les deux organismes explorent des façons de coopérer davantage.

Comme je le souligne dans la recommandation 9, l'objet du rapport de l'enquête sur les faits fournit un excellent exemple de la nature des opérations intégrées de quatre organisations fédérales : la GRC, le SCRS, Douanes Canada (maintenant l'ASFC) et le MAECI. Peu après le 11 septembre 2001, le SCRS a transféré à la GRC la responsabilité première de certaines de ses enquêtes

relatives à la sécurité nationale. Une de ces enquêtes était celle dans laquelle Maher Arar est, à un certain moment, devenu une personne d'intérêt. Le SCRS avait fourni à l'occasion d'autres informations aux enquêteurs de la GRC. De son côté, la GRC tenait le SCRS au courant des progrès de son enquête en partageant avec lui ses rapports de situation quotidiens qui décrivaient toutes les mesures d'enquête prises. Un responsable du SCRS a été détaché pendant un certain temps au Projet A-O Canada, l'unité de la GRC chargée de l'enquête impliquant M. Arar.

Cette enquête de la GRC a également donné lieu à une importante interaction avec Douanes Canada. Un agent de renseignement de Douanes Canada était détaché au Projet A-O Canada. À la demande de la GRC, Douanes Canada avait affiché des avis de surveillance à la frontière pour Maher Arar et son épouse, Monia Mazigh. Douanes Canada avait effectué deux examens secondaires de M. Arar et transmis à la GRC l'information obtenue. Une partie de cette information a été communiquée aux autorités américaines quand M. Arar était détenu à New York.

Pendant que M. Arar était emprisonné en Syrie, la GRC a eu de fréquents contacts avec le MAECI, en particulier la Direction du renseignement extérieur. Le MAECI lui a fourni le bout de papier que l'ambassadeur du Canada en Syrie avait reçu du Renseignement militaire syrien. Ce document était le résumé d'une déclaration que M. Arar avait faite aux responsables syriens. On a appris par la suite que la déclaration avait été faite sous la torture.

Des responsables du MAECI, de la GRC et du SCRS ont de plus discuté de l'opportunité d'envoyer des responsables du Service en Syrie pour qu'ils rencontrent des responsables du Renseignement militaire syrien pendant que M. Arar était détenu. Le MAECI a également discuté avec la GRC de l'opportunité d'envoyer à la Syrie des questions devant être posées à Abdullah Almalki. Ce dernier avait été lié à M. Arar dans l'enquête de la GRC et était détenu en Syrie en même temps que M. Arar. L'ambassadeur du Canada en Syrie avait en fin de compte fait en sorte que les questions soient remises aux Syriens. Le MAECI a aussi communiqué certains rapports de visites consulaires avec M. Arar à la GRC et au SCRS. De plus, des responsables de la GRC, du SCRS et du MAECI ont longuement discuté des efforts déployés par ce dernier en vue d'obtenir la libération de M. Arar. Bref, il y a eu beaucoup d'interaction entre la GRC et le MAECI concernant le dossier de M. Arar. Leurs activités étaient intégrées et, à des fins d'examen, il faudrait les considérer en bloc.

À l'heure actuelle, aucun organisme n'a le pouvoir de procéder à un examen approfondi des activités intégrées relatives à la sécurité nationale. Pareil examen est essentiel, et des passerelles législatives reliant les organismes d'examen sont une façon importante d'effectuer un examen efficace.

2.24.2

La nécessité d'un examen intégré

La coopération institutionnelle entre les organismes d'examen est essentielle lorsqu'il y a coopération institutionnelle entre les organismes examinés, cela pour quatre raisons : éviter des lacunes au plan de la reddition de comptes, tenter d'éviter de tirer des conclusions contradictoires sur les activités exécutées en coopération, offrir un mécanisme de réception centralisé des plaintes relatives à la sécurité nationale et éviter que les organisations fassent l'objet d'examens multiples.

Lorsque des organismes d'examen distincts enquêtent sur les mêmes activités ou sur des activités qui se chevauchent, il risque d'y avoir des lacunes dans les conclusions concernant l'organisation ou la personne qui doit rendre compte d'actions qui, selon les conclusions, étaient illégales ou inappropriées. Dans un cas extrême, un organisme d'examen pourrait conclure que la responsabilité ultime d'un problème incombe à une organisation qu'il n'a pas le mandat d'examiner plutôt qu'à l'organisation examinée. En conséquence, toutes les organisations impliquées dans une activité manquant de rigueur pourraient éviter d'avoir à rendre des comptes. Il y a également le risque que des membres de l'organisation examinée accusent des personnes de l'extérieur d'être les auteurs des activités reprochées. Enfin, quand il n'y a pas d'examen intégré ou coordonné, les personnes concernées peuvent structurer leurs opérations de façon à échapper au contrôle de leur propre organisme d'examen.

De plus, lorsque plusieurs organismes d'examen examinent des activités intégrées ou coordonnées, ils risquent de tirer des conclusions incohérentes, voire contradictoires. Pour diverses raisons, des organismes d'examen distincts peuvent recevoir sur les mêmes activités des preuves ou des informations différentes. Par exemple, les témoins peuvent donner des versions différentes des événements ou les organismes d'examen peuvent ne pas obtenir tous les mêmes documents. Quelles que soient les raisons, des enquêtes distinctes sur les mêmes événements risquent de donner des conclusions de faits différentes sur ce qui est arrivé – un résultat qui est évidemment insatisfaisant.

De plus, des organismes d'examen agissant chacun de leur côté risquent de ne pas appliquer les mêmes normes aux mêmes activités. Bien que les mandats des organisations examinées et, donc, les normes puissent varier dans certaines circonstances, ces normes ne seront vraisemblablement pas incohérentes les unes par rapport aux autres. Toutefois, en procédant à des examens distincts on risque de ne pas appliquer les mêmes normes aux mêmes activités.

L'enquête sur les faits a abondamment fait ressortir le besoin d'un examen coordonné. Ni le CSARS ni la CPP, les organismes d'examen indépendants du SCRS et de la GRC respectivement, n'ont pu examiner adéquatement l'ensemble des actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar. Il n'y a aucun instrument officiel qui permette de coordonner les examens effectués par le CSARS et la CPP. Ainsi, même si les deux organismes avaient la compétence d'effectuer des examens, aucune disposition ou pratique ne prévenait les lacunes au plan de la reddition de comptes à l'égard des activités intégrées du SCRS et de la GRC ou ne tentait d'empêcher que les deux organismes tirent des conclusions différentes ou incohérentes à propos des mêmes activités. Les deux organismes ont l'habitude d'effectuer des examens indépendants même si les activités examinées se chevauchent. Ni le CSARS ni la CPP n'avaient la compétence d'examiner les activités de Douanes Canada ou du MAECI, deux organisations considérablement impliquées dans certains aspects des activités examinées, ce qui a suscité un autre problème lors de l'enquête sur les faits.

Toujours dans l'affaire Arar, ni le CSARS ni la CPP ne pouvaient contraindre des organismes ou des personnes ne faisant pas partie de l'organisation examinée à produire des documents ou à témoigner. Chaque organisme exerce sa compétence uniquement à l'égard des activités et des employés de l'organisation qu'il examine. Bien que le CSARS et la CPP puissent lire leurs rapports respectifs, ou du moins la partie de ces rapports qui est rendue publique une fois qu'un examen est terminé, la possibilité de lacunes sur le plan de la reddition de comptes et de résultats incohérents est évidente. Lorsque des activités intégrées sont visées, la coordination des examens indépendants est fondamentale.

Comme on pouvait s'y attendre, bon nombre de pays qui ont des mécanismes d'examen indépendants pour les différentes organisations participant aux mêmes activités ont adopté des dispositions législatives pour éviter les risques de lacunes sur le plan de la reddition de comptes et d'examens incohérents. Ces dispositions sont ce qu'on appelle souvent des « passerelles législatives ».

La Belgique a deux comités d'examen parlementaires : le Comité P qui examine à toutes les organisations policières de la Belgique et le Comité R qui examine les deux services de renseignement du pays. Leur loi respective les oblige à échanger de l'information sur leurs activités ainsi que leurs rapports et conclusions, à tenir des réunions conjointes lorsque de l'information complémentaire peut être échangée et, dans certaines circonstances, à exercer leur mandat conjointement. Ces dispositions ont amené les deux comités à mener plusieurs enquêtes conjointes, dont une sur la coordination des services

de police et du renseignement et une autre sur la coordination de ces services dans la lutte contre le terrorisme. Lors d'interviews avec les avocats de la Commission tenues dans le cadre de l'examen de la politique, des représentants des deux comités ont vanté les avantages possibles d'une telle coopération. D'ailleurs, comme l'ont déclaré des représentants du Comité P, la coopération institutionnelle entre les organismes d'examen est essentielle lorsqu'il existe une coopération institutionnelle entre les organisations examinées. Autrement, il y a un trop grand risque que les organismes échappent à l'examen de l'un ou l'autre comité.

En Angleterre et au Pays de Galles, l'Independent Police Complaints Commission (IPCC) exerce sa compétence sur toutes les forces policières locales ainsi que sur les forces policières nationales spécialisées, y compris celles qui effectuent les enquêtes relatives à la sécurité nationale et des activités d'exécution des Douanes et du ministère du Revenu. Sa compétence sera bientôt élargie pour comprendre également les activités d'application de la loi en matière d'immigration. La compétence de l'IPCC s'étend aussi aux forces policières qui ont des activités intégrées avec plusieurs autres organisations.

La compétence de l'IPCC chevauche celle d'autres autorités publiques, par exemple l'institution qui est chargée de l'accès à l'information et du respect des droits de la personne ainsi que plusieurs commissions et ombudsmans. L'Angleterre et le Pays de Galles ont mis en place des passerelles législatives pour résoudre les questions de chevauchement des compétences, de dédoublements possibles et de diminution de la surveillance et de la reddition de comptes qui peuvent se produire lorsque de multiples organismes d'examen fonctionnent en vase clos. Les passerelles législatives autorisent, entre autres, le partage de données entre les organisations publiques, et le Department for Constitutional Affairs a publié un guide sur les lois applicables et les protocoles que ces organisations peuvent établir. Une passerelle législative a récemment été créée pour permettre l'échange d'informations et la coopération entre l'IPCC et l'ombudsman du Parlement, qui ont tous deux la compétence d'examiner certains aspects du nouveau ministère du Revenu et des Douanes. Elle autorise les deux organisations à se communiquer de l'information aux fins de l'exercice de leur mandat respectif et à enquêter conjointement sur certaines questions. Il est arrivé à l'IPCC de participer à des enquêtes conjointes avec d'autres organismes d'examen lorsqu'une question ou une conduite contestée a impliqué d'autres organisations que des forces policières.

En clair, l'examen intégré des activités intégrées relatives à la sécurité nationale contribuerait beaucoup à éliminer les lacunes sur le plan de la reddition de comptes et à assurer la cohérence du processus d'examen et des

résultats. Il y a toutefois une autre raison de favoriser l'examen intégré : éviter aux plaignants d'avoir à déposer de multiples plaintes. Cela est extrêmement important. Il ne faut pas que les plaignants soient obligés de s'adresser à plusieurs organismes d'examen simplement parce que les activités ont été exécutées par plusieurs organisations et que celles-ci relèvent d'un organisme d'examen distinct. À la recommandation 12, je reviens sur la question d'offrir un mécanisme centralisé de réception des plaintes.

L'intégration peut également empêcher la répétition des examens, ce qui peut arriver lorsque différents organismes enquêtent sur des questions semblables ou connexes à des époques différentes. Les organisations doivent alors répondre plus d'une fois aux demandes d'information. Les multiples examens peuvent se produire sans qu'on le veuille ou être la conséquence de conclusions discordantes par différents organismes d'examen. Des examens intégrés devraient permettre d'effectuer l'important travail d'examen une seule fois, de façon rentable, et de produire un rapport exhaustif fondé sur les enquêtes portant sur tous les acteurs compétents de la sécurité nationale.

2.24.3

Les passerelles législatives : principes généraux

Comme leur nom le laisse entendre, les passerelles que je recommande devraient être créées par voie législative. L'établissement des mécanismes d'examen intégré de cette façon souligne l'importance de les utiliser. Ces passerelles devraient éliminer ou grandement réduire les conflits de compétence sur la question de savoir si une enquête relève du mandat que confère la loi à un organisme d'examen en particulier.

Je recommande que les passerelles législatives régissent les trois organismes d'examen indépendants des acteurs fédéraux de la sécurité nationale : la CIE, le CSARS élargi et le commissaire du CST. Tous trois ont des mandats semblables : ils examinent les organisations relevant de leur compétence pour déterminer si leurs activités sont conformes à la loi et aux normes de convenance; ils auraient des pouvoirs identiques, si les recommandations dans le présent rapport sont mises en œuvre; et on pourrait s'attendre qu'ils procèdent à des enquêtes et à des examens de la même manière. Je suis donc convaincu qu'il serait faisable et utile de prévoir un important niveau d'intégration de l'examen entre eux lorsque les activités des organisations examinées sont intégrées.

Malgré le manque relatif d'intégration entre les activités de la GRC dans le domaine de la sécurité nationale et celles du CST, je trouve quand même logique d'inclure le commissaire du CST dans le système de passerelles législatives vu la similitude de ses fonctions d'examen et celles des autres organismes

d'examen et le fait qu'il pourra y avoir des activités intégrées à l'avenir. Je souligne en outre qu'en vertu de la loi, le CST doit fournir une assistance technique et opérationnelle à la GRC et au SCRS. D'ailleurs, comme je le précise à la recommandation 12, je prévois que le commissaire du CST aura un rôle important à jouer au sein du nouveau comité de coordination qui sera chargé de voir à ce que le régime de passerelles législatives fonctionne adéquatement.

Je ne recommande pas que les passerelles législatives s'appliquent à d'autres organismes d'examen indépendants que les trois susmentionnés. Le mandat d'autres mécanismes d'examen fédéraux, par exemple la Commission des droits de la personne, le Commissariat à la protection de la vie privée, le Commissariat à l'information et le Bureau du vérificateur général, est considérablement différent du leur. Bien que la compétence de ces autres organismes puisse parfois chevaucher celle de la CIE, du CSARS et du commissaire du CST, l'objectif fondamental visé est tellement plus étroit ou tellement différent que le genre d'examen intégré qui, selon ma recommandation, devrait provenir des passerelles législatives serait impossible dans leur cas.

De plus, si les passerelles législatives que je recommande fonctionnent comme prévu, les examens intégrés qui seront alors effectués devraient permettre d'éviter les lacunes sur le plan de la reddition de comptes et les résultats incohérents en ce qui concerne les questions relevant du mandat des organismes d'examen. Vu la portée de ces mandats, je ne vois pas la nécessité de créer des passerelles législatives en bonne et due forme vers les autres mécanismes d'examen mentionnés. Cela ne contribuerait en rien à l'atteinte de ces objectifs.

Je propose à la recommandation 5i) que la CIE puisse échanger de l'information avec d'autres organismes d'examen et de reddition de comptes et leur demander conseil et assistance. Selon moi, le CSARS et le commissaire du CST devraient avoir le même pouvoir afin de coopérer au besoin de façon informelle avec d'autres mécanismes d'examen. De plus, les trois organismes visés par le système de passerelles devraient acquérir la capacité de renvoyer les plaintes à celui parmi les trois qui est compétent. Je répète, toutefois, que les passerelles législatives ne devraient pas être élargies aux autres organismes d'examen ou de reddition de comptes, du moins pas au début. À mesure que les choses évolueront et qu'on acquerra de l'expérience dans l'examen indépendant des activités intégrées relatives à la sécurité nationale, il pourrait être logique d'établir en bonne et due forme les passerelles vers les autres organismes d'examen. C'est une question qu'on pourra aborder dans cinq ans.

Je reconnais que certaines organisations fédérales qui participent aux activités intégrées relatives à la sécurité nationale ne seront pas, pour le moment, assujetties à l'un des trois organismes d'examen visés par les passerelles législatives. Dans la recommandation 10, je propose que la CIE examine les activités de l'ASFC et que le mandat du CSARS soit élargi à quatre organisations en plus du SCRS. Avec le temps, le gouvernement pourra envisager d'élargir encore le mandat du CSARS et de créer d'autres passerelles législatives. Le degré d'intégration entre les organisations qui sont déjà examinées par le CSARS avec d'autres organismes ou ministères devrait être l'un des facteurs déterminant dans ces décisions futures. On pourrait dire la même chose au sujet de la CIE.

Enfin, je mentionne que les passerelles législatives requerront l'échange d'informations qui parfois seront régies par le principe de la confidentialité en matière de sécurité nationale. Il faudra veiller à ce que ceux qui reçoivent l'information ait l'attestation de sécurité requise et que, dans les organismes d'examen qui reçoivent l'information, des systèmes adéquats soient en place. Je ne prévois toutefois pas que la sécurité de l'information posera de difficultés particulières. De par leur nature même, les trois organismes d'examen visés par les passerelles législatives auront l'obligation de se munir des processus adéquats pour assurer la confidentialité de l'information. De plus, on pourra appliquer la règle que seule l'information qui est nécessaire pour procéder aux examens peut circuler dans l'organisme.

2.24.4

Les passerelles législatives : les objectifs particuliers

Je recommande que les passerelles législatives soient conçues en vue d'atteindre quatre objectifs : échanger de l'information, transférer des enquêtes, instituer des enquêtes conjointes et coordonner la préparation des rapports. Je propose qu'elles soient permissives et confèrent le pouvoir d'exécuter la fonction désignée.

2.24.4.1

L'échange d'informations

L'échange d'informations sur les opérations intégrées est une importante première étape de l'examen intégré. Les trois organismes d'examen devraient pouvoir échanger toute l'information pour que les autres puissent exécuter leur mandat. L'information devrait être fournie en réponse à la demande d'un autre organisme d'examen ou à l'initiative de l'organisme d'examen qui la fournit. Par exemple, si elle apprenait que les activités examinées ont été menées de concert avec une autre organisation relevant du CSARS, la CIE devrait déterminer s'il est

nécessaire d'examiner les activités intégrées. Dans l'affirmative, la CIE devrait communiquer avec le CSARS et lui fournir l'information pertinente.

Le principe qui sous-tend l'échange d'informations devrait être que l'information que possède un organisme d'examen est mise à la disposition d'un autre dans la mesure où elle a un lien avec des activités intégrées ou menées de concert ou avec le mandat du destinataire. Lorsque des activités intégrées sont examinées, un organisme d'examen ne devrait pas invoquer des motifs de compétence pour refuser de communiquer de l'information qui aiderait à prévenir les lacunes sur le plan de la reddition de comptes et les résultats incohérents. Cela dit, j'insiste sur le fait que seulement l'information essentielle à la réalisation d'un examen devrait être échangée.

2.24.4.2

Le transfert d'enquêtes

Vu le degré d'intégration des activités relatives à la sécurité nationale, on réalisera parfois, après avoir examiné une plainte, qu'elle n'a pas été déposée au bon endroit. L'organisme d'examen devrait être alors autorisé en tout temps à renvoyer l'enquête, ainsi que toute l'information recueillie, à l'organisme compétent et à lui fournir toute l'assistance nécessaire pour éviter la répétition des mesures d'enquête et lui permettre de poursuivre l'enquête aussi rapidement que possible.

L'organisme d'examen pourrait dans certains cas poursuivre en tout ou en partie son enquête ou, comme je l'indique au point suivant, les deux organismes pourraient décider d'instituer une enquête conjointe.

Les trois organismes d'examen visés par le régime de passerelles législatives devraient avoir la capacité d'identifier les plaintes qui ne relèvent pas de leur compétence collective, ainsi que l'organisme compétent. Il importe que, le cas échéant, ils conseillent aux plaignants de s'adresser à d'autres organismes non visés par le régime comme la Commission des droits de la personne, le Commissariat à la protection de la vie privée, l'ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes et la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, ou le Bureau de l'enquêteur correctionnel (l'ombudsman du service correctionnel canadien) lorsqu'elles concernent les conditions de détention dans les centres d'immigration. Le renvoi des plaintes à l'organisme compétent est une question relativement simple et est clairement dans l'intérêt public. On évite ainsi aux plaignants de multiplier les démarches dans le labyrinthe des mécanismes fédéraux.

2.24.4.3

Les enquêtes conjointes

Le pouvoir d'enquêter conjointement sur des activités intégrées est essentiel au succès des examens intégrés. Il est irréaliste d'énoncer ici toutes les façons dont les enquêtes conjointes pourraient être menées. Lorsque pareille enquête est envisagée, les responsables des organismes d'examen devraient établir un plan indiquant clairement qui est responsable de tel aspect et quelles mesures doivent être prises. Il faudrait toujours avoir pour objectif de procéder à l'examen le plus efficace possible des activités intégrées afin de prévenir les lacunes sur le plan de la reddition de comptes et l'établissement de conclusions ou de recommandations fondées sur des constatations de fait divergentes. Une enquête conjointe devrait permettre de vérifier tous les faits concernant les activités intégrées afin que chaque organisme d'examen puisse faire l'évaluation requise par son mandat sur une base factuelle commune.

Les enquêtes conjointes devraient en outre viser à éviter la répétition des mesures d'enquête. Il est peu logique par exemple que le CSARS et la CIE effectuent chacun leur propre enquête sur des faits concernant des activités intégrées du SCRS et de la GRC.

Les décisions concernant le personnel et les ressources consacrées aux enquêtes conjointes devraient être prises au cas par cas. Il faudra notamment tenir compte du niveau de participation d'une organisation sous-jacente et de l'expertise et des ressources respectives des organismes d'examen. Comme je le mentionne à la recommandation 12, les différends concernant les enquêtes conjointes seront renvoyés à un comité de coordination, le Comité de coordination pour l'examen intégré des questions de sécurité nationale (CCEISN), qui tranchera la question.

La formulation des plans des enquêtes conjointes exigera sans aucun doute de la part des organismes d'examen beaucoup de coopération et un effort délibéré d'éviter les conflits de compétence. Je m'attendrais à ce que ces organismes deviennent avec le temps des experts de la collaboration. Dans l'esprit des responsables des organismes d'examen, la perspective d'une enquête conjointe ne représenterait plus alors une menace envers l'exercice de leur compétence.

Une enquête conjointe réussie devrait permettre aux organismes d'examen de s'entendre sur les faits concernant les activités intégrées. Elle devrait également leur permettre de formuler des recommandations coordonnées sur la façon dont les organisations examinées devraient réagir à l'égard des conclusions.

Lors de ses enquêtes, en particulier celles qui portent sur des plaintes, l'organisme d'examen convoquera peut-être des audiences auxquelles l'organisation examinée et le plaignant auront le droit de participer. La convocation d'audiences conjointes sera sûrement plus compliquée que l'institution d'enquêtes conjointes. Je doute que ce soit souvent nécessaire, mais je n'en excluais pas la possibilité. S'il est rationnel de tenir une telle enquête, il faut y procéder. Je suis cependant convaincu qu'en coopérant, les organismes d'examen pourraient s'entendre sur la façon de coordonner de telles audiences. Je souligne, à titre d'exemple, la pratique des commissions des valeurs mobilières de l'Ontario et du Québec de tenir à l'occasion des audiences conjointes. Bien que les deux commissions aient été créées en vertu de lois provinciales distinctes, elles ont pu collaborer et tenir des audiences conjointes efficaces. Si deux organismes provinciaux réussissent à atteindre ce degré de coopération, il n'y a pas de raison que des organismes d'examen fédéraux n'y parviennent pas.

L'issue d'une audience conjointe et d'une enquête conjointe devrait être la même : une base factuelle commune à partir de laquelle chaque organisme d'examen peut faire sa propre évaluation et rédiger son propre rapport selon les termes de son mandat.

2.24.4.4

La coordination de la préparation des rapports

Les passerelles législatives n'ont aucun impact sur le fait que les trois organismes d'examen sont chargés de préparer les rapports prescrits par la loi aux termes de laquelle ils ont été créés. Pour les fins de la production de ces rapports toutefois, il serait avantageux que lorsque plusieurs organismes ont enquêté sur des activités intégrées ou les ont examinées, ils discutent ensemble de leurs évaluations selon leur compréhension commune des faits. Chacun doit tirer ses propres conclusions, mais une consultation préalable peut minimiser les risques de lacunes sur le plan de la reddition de comptes et de conclusions incohérentes.

Je prévois que les conclusions de plusieurs organismes d'examen pourraient dans certains cas être incluses dans des rapports communs transmis aux ministres responsables des organisations examinées.

Ainsi, bien que les passerelles législatives ne puissent garantir qu'il n'y aura pas de lacunes et d'incohérences, j'estime que si elles sont bien utilisées on pourra réduire considérablement le risque d'obtenir ce genre de résultats indésirables.

2.25

La recommandation 12

Le gouvernement devrait créer un comité qui s'appellerait le Comité de coordination pour l'examen intégré des questions de sécurité nationale (CCEISN) et qui réunirait les présidents de la CIE et du CSARS, le commissaire du CST et une personne indépendante en qualité de président. Le Comité aurait le mandat :

- de veiller à ce que les passerelles législatives reliant les organismes d'examen indépendants fonctionnent bien;
- de prendre des mesures pour éviter la répétition des examens;
- d'offrir un mécanisme de réception centralisé des plaintes concernant les activités relatives à la sécurité nationale d'organisations fédérales;
- de faire rapport sur la reddition de comptes concernant les pratiques et tendances dans le domaine de la sécurité nationale au Canada, notamment les effets de ces pratiques et tendances sur les droits et libertés individuels;
- de mettre en œuvre des programmes d'information du public concernant le mandat du Comité, en particulier le mécanisme de réception des plaintes;
- d'entamer la discussion sur la collaboration avec les organismes indépendants d'examen des forces policières provinciales et municipales qui participent aux activités relatives à la sécurité nationale.

2.25.1

Le fonctionnement des passerelles législatives

Les passerelles législatives que je recommande sont permissives. Leur succès à atteindre leurs objectifs dépend presque entièrement de la coopération entre les trois organismes d'examen.

La coopération est si importante au succès de l'examen intégré que j'estime prudent qu'un comité de coordination composé entre autres des présidents de la CIE et du CSARS et du commissaire du CST offre le mécanisme formel et efficace de coordination requis. À mon avis, cet aspect du mandat du CCEISN peut n'être qu'un processus officiel de consultation et de coopération. Par ailleurs, si cette activité du CCEISN s'avère inutile parce que les organismes coopèrent quelles que soient les circonstances, nous aurons alors obtenu un excellent résultat. Si les organismes d'examen peuvent régler toutes les questions nécessaires pour procéder à un examen intégré efficace des activités intégrées, il sera inutile que le CCEISN intervienne pour assurer un suivi des passerelles législatives. Le CCEISN ne devra se pencher sur celles-ci que lorsque les organismes d'examen ne fonctionnent pas comme prévu au niveau des opérations.

Pour remplir cette partie de son mandat, les présidents de la CIE et du CSARS et le commissaire du CST devraient mettre régulièrement le CCEISN au courant des examens ou des enquêtes portant sur les activités intégrées, des examens parallèles qui peuvent être en cours relativement aux mêmes activités et des dossiers étudiés conformément aux passerelles législatives. Le Comité devrait surtout être mis au courant des difficultés ou des différends entourant l'examen intégré. Il devrait déterminer si les examens des activités intégrées sont effectués de façon à prévenir les lacunes et les résultats incohérents, et si d'autres mesures devraient être prises pour atteindre les objectifs de l'examen intégré.

Dans le cas où il déterminerait que des mesures différentes ou additionnelles doivent être prises pour effectuer un examen intégré efficace, le CCEISN devrait transmettre un plan d'enquête établissant les responsabilités des organismes d'examen concernés et les mesures d'enquête qu'il juge utiles. Dans un plan d'enquête, il pourrait être question de certaines ou de toutes les actions concertées prévues par les passerelles législatives. Les pouvoirs du CCEISN à cet égard ne devraient pas compromettre l'indépendance des organismes d'examen puisque le Comité sera lui-même indépendant du gouvernement.

Je m'attends à ce que les membres du CCEISN puissent toujours, ou presque toujours, s'entendre sur la façon la plus indiquée pour procéder à un examen intégré. Dans les cas où ils n'y parviendraient pas, ils devraient voter sur la voie à suivre, le président indépendant ayant le vote décisif en cas de nécessité.

Certains ont prétendu que conférer à un comité de coordination le pouvoir d'établir les plans d'enquête ferait naître un climat de confrontation parmi les organismes d'examen. Cette suggestion m'apparaît plutôt surprenante et décevante. Le public canadien devrait pouvoir s'attendre à ce que les responsables des organismes d'examen indépendants des activités du Canada relatives à la sécurité nationale puissent s'entendre sur l'approche la plus efficace possible. Tous ces organismes devraient avoir le même objectif : s'assurer que les examens intégrés sont efficaces, qu'aucune lacune ne compromet la reddition de comptes, que les résultats des examens sont cohérents et qu'il n'y a pas répétition des examens. Je suis plus optimiste que d'autres concernant la volonté des organismes d'examen de collaborer pleinement.

Enfin, je recommande que le CCEISN puisse commander aux organismes d'examen pertinents d'effectuer une enquête ou un examen intégré si le ministre de la Sécurité publique, le ministre de la Défense nationale ou le procureur général le demande ou si le gouverneur en conseil l'ordonne. À mon avis, ce pouvoir ne sera utilisé que rarement, mais il pourrait être utile s'il survenait une autre affaire Arar impliquant des questions urgentes et de nombreux acteurs de la sécurité nationale.

2.25.2

L'élimination des répétitions

Selon son mandat, le CCEISN devrait être chargé d'empêcher les répétitions d'examens qui constituent un gaspillage de temps et de ressources. C'est ce qui risque de se produire lorsque les activités de deux organisations examinées par deux organismes distincts ne sont ni coordonnées ni intégrées.

Le CCEISN devrait pouvoir s'acquitter de cet aspect de son mandat sans trop de difficulté. À la réception d'informations des présidents de la CIE et du CSARS et du commissaire du CST, il devrait relever les possibilités de recoupements et établir dans un esprit aussi coopératif que possible un plan d'enquête. Dans l'impossibilité de dégager un consensus, le Comité devrait trancher la question à la majorité des voix. Les organismes d'examen visés seraient alors tenus d'appliquer le plan d'enquête communiqué.

Le CCEISN pourrait également offrir une tribune de concertation entre ses membres et d'autres organismes d'examen comme le Commissariat à la protection de la vie privée, le Commissariat à l'information, la Commission des droits de la personne et le Bureau du vérificateur général. Bien que non représentés au sein du CCEISN, ces derniers pourraient être encouragés à tenir le CCEISN au courant de leurs plans de procéder à l'examen d'activités relatives à la sécurité nationale et permettre ainsi au CCEISN d'informer l'organisme indépendant compétent au sujet de l'examen en cours ou prévu et de la possibilité de mettre en commun les ressources et l'information. Cette coordination serait précieuse à deux points de vue : éviter les répétitions inutiles et ainsi économiser des ressources limitées; s'assurer qu'aucun acteur fédéral de la sécurité nationale ne soit inondé de multiples examens en même temps.

Il est inutile d'alourdir cet aspect du mandat du CCEISN, mais la vigilance sera de mise à mesure qu'augmentera le nombre d'opérations intégrées dans le domaine de la sécurité nationale.

2.25.3

La réception centralisée des plaintes

Le CCEISN devrait créer un système de réception des plaintes concernant les activités relatives à la sécurité nationale de n'importe quelle organisation fédérale. Il devrait évaluer toute plainte reçue pour déterminer l'organisme d'examen ou de reddition de comptes compétent puis la lui transmettre. J'imagine ici que les plaintes seraient transmises non seulement aux organismes d'examen représentés à la CCEISN (la CIE, le CSARS ou le commissaire du CST) mais aussi à n'importe quel des autres mécanismes fédéraux d'examen et de reddition de comptes.

Pour remplir ce rôle, le CCEISN devra créer un processus de réception et de tri des plaintes. Il devra être en mesure d'examiner d'une plainte au fond, d'identifier les organisations possiblement impliquées dans les activités en faisant l'objet et de déterminer l'organisme de reddition de comptes compétent.

Je suis convaincu qu'il existe au sein du gouvernement fédéral un besoin pressant d'un système de traitement centralisé des plaintes concernant les activités relatives à la sécurité nationale. Tout au long du présent rapport, je traite souvent de l'importante augmentation des activités dans le domaine et de l'intégration des organisations responsables. Il devient alors de plus en plus difficile pour les plaignants de savoir où s'adresser. C'est d'autant plus difficile que bon nombre des activités se déroulent dans le secret.

Ainsi, par exemple, une personne qui apprend qu'une organisation gouvernementale a recueilli et stocké à son sujet de l'information qui est inexacte ne saura pas forcément laquelle a participé à la collecte ou à la diffusion de l'information ou à qui adresser sa plainte. Les plaignants ne devraient pas être obligés de multiplier les démarches pour trouver l'organisme qui a la compétence d'examiner leur plainte. Se faire répéter de s'adresser ailleurs engendre des frustrations, compromet l'efficacité de l'examen et peut miner la confiance du public envers le processus d'examen. Lors des audiences tenues dans le cadre de l'examen de la politique, plusieurs intervenants ont fait des représentations convaincantes sur l'utilité d'un mécanisme centralisé de réception des plaintes.

L'idée que le gouvernement crée un organisme chargé de recevoir les plaintes, de les trier et de les renvoyer aux organismes compétents est pleine de bon sens. Comme je le souligne ci-dessus, certaines plaintes concerneront des organisations ne relevant pas des organismes d'examen représentés au CCEISN. Celui-ci, toutefois, s'il est constitué selon mes recommandations, sera l'organisme indiqué pour recevoir les plaintes, quelles que soient les organisations visées. Dans bien des cas, l'organisme ou le ministère concerné sera facilement identifié. Bon nombre de plaintes seront aussi probablement déposées auprès d'un ou plusieurs organismes représentés au CCEISN puisqu'ils sont chargés d'examiner les principaux acteurs de la sécurité nationale.

De plus, l'expertise combinée des présidents de la CIE et du CSARS et du commissaire du CST dans l'évaluation des plaintes et les enquêtes devrait grandement faciliter le processus de réception de plaintes. Si l'on accepte le principe qu'un mécanisme centralisé de réception des plaintes est dans l'intérêt public, il me semble que le CCEISN sera tout indiqué. Le tri qu'il effectuerait aiderait à identifier à la fois les tendances et les lacunes en matière de reddition de comptes dans la mouvance du secteur de la sécurité nationale.

Je ne pense pas que la création d'un tel mécanisme au sein du CCEISN rendra inutile celui des trois organismes qui y sont représentés. Je propose que ces organismes continuent à recevoir les plaintes du public ainsi que celles que leur renvoie le CCEISN, et à les traiter sensiblement de la même manière qu'ils l'ont fait par le passé. Lorsque le CCEISN reçoit une plainte et détermine qu'un examen intégré s'impose, il peut au moment du renvoi préciser à l'organisme compétent comment y procéder.

Les activités de traitement des plaintes du CCEISN impliqueront la création de l'infrastructure nécessaire. Le gouvernement devrait voir à ce que le CCEISN ait les ressources dont il a besoin.

2.25.4

Les rapports sur les questions de reddition de comptes

Les activités du Canada en matière de sécurité nationale sont devenues beaucoup plus complexes au cours des dernières années. Les risques d'enfreindre la loi ou les normes de convenance et de violer les droits et libertés individuels sont aussi plus grands.

Il est dans l'intérêt du Canada de surveiller l'évolution des activités relatives à la sécurité nationale et d'être au fait des pratiques et tendances qui créent des problèmes de reddition de comptes. Les organismes indépendants chargés d'examiner les activités des principaux acteurs fédéraux de la sécurité nationale sont dans une position idéale pour observer ces pratiques ou tendances qui justifient l'attention du gouvernement. On trouvera une grande partie de ce que les organismes d'examen ont appris dans les rapports d'examen et d'enquête sur les plaintes. Toutefois, l'avantage du CCEISN est que ses membres pourront examiner de façon coordonnée et cohérente à la fois les rapports des trois organismes et l'information provenant de ses propres activités de traitement des plaintes. Le CCEISN sera donc dans une position idéale, voire unique, dans le milieu canadien de la sécurité nationale pour informer le gouvernement sur les pratiques et tendances justifiant la formulation d'observations pointues. Bref, il aura une vue d'ensemble de l'examen indépendant des activités du gouvernement en matière de sécurité nationale. Certes, un comité de parlementaires sur la sécurité nationale, si l'on en crée un, pourrait avoir lui aussi une vue d'ensemble de ces activités, mais je souligne qu'il pourrait bien se préoccuper davantage de l'efficacité que de la convenance de l'action examinée. Le CCEISN, à l'instar de ses membres, se préoccupera principalement de convenance et de reddition de comptes plutôt que d'efficacité.

Je propose que le CCEISN soit autorisé à recevoir des représentations du public et à consulter des organisations à l'intérieur et à l'extérieur du

gouvernement pour s'acquitter de son mandat de faire rapport sur la reddition de comptes et les effets des pratiques en matière de sécurité nationale sur les droits et libertés individuels. Je suggère aussi qu'il présente un rapport annuel sur cette partie de son mandat. Le rapport devrait être présenté au ministre de la Sécurité publique, au ministre de la Défense nationale et aux autres ministres responsables des organisations susceptibles de faire l'objet d'un examen du CSARS puis, comme pour les rapports du CSARS, de la CPP et du commissaire du CST, être déposé devant le Parlement dans les 15 premiers jours de séance suivant sa réception.

2.25.5

Le rôle d'information du public

Le CCEISN devrait également mettre en œuvre un programme pour informer le public au sujet de son mandat, en particulier sa fonction d'accueil des plaintes et son obligation de présenter des rapports sur des questions de reddition de comptes concernant les pratiques et les tendances en matière de sécurité nationale au Canada.

Un programme d'information efficace aidera grandement le CCEISN à s'acquitter de ces importantes responsabilités.

2.25.6

Les forces policières provinciales et municipales

Il ressort des témoignages entendus par la Commission que les forces policières provinciales et municipales interviennent de plus en plus dans les enquêtes d'application de la loi relatives à la sécurité nationale. L'intégration des activités dans le domaine est importante et devrait se poursuivre. Il est toutefois essentiel que les opérations intégrées soient menées dans un cadre clairement établi afin que tous comprennent bien le rôle et les responsabilités de chacun.

L'Association canadienne des chefs de police a endossé le concept d'une loi fédérale prévoyant l'établissement d'un cadre d'intervention intégrée. Cela me semble être une bonne idée. Je n'ai toutefois pas étudié suffisamment la question pour faire une recommandation à ce sujet.

Cela étant, les activités relatives à la sécurité nationale auxquelles ont participé des organisations fédérales et des forces policières provinciales et municipales devraient faire l'objet d'un examen indépendant conjoint. Je fais ici allusion à la consultation entre les organismes indépendants d'examen fédéraux et leurs pendants provinciaux ou municipaux et à la coordination de leur action dans la mesure du nécessaire. Les dispositions concernant l'examen indépendant

pouvant varier selon qu'il s'agit d'une force policière provinciale ou municipale, les modalités devront être adaptées aux différentes situations.

Il y a deux points à retenir ici. D'abord, la GRC n'est pas la seule organisation fédérale à mener des activités intégrées relatives à la sécurité nationale de concert avec des forces policières provinciales ou municipales. Les EISN et les EIPF en sont de bons exemples de collaboration avec d'autres. Pour cette raison, le besoin d'examen concerté déborde le mandat de l'organisme d'examen que je recommande pour la GRC.

Ensuite, vu son rôle, le CCEISN est dans une position idéale pour susciter entre les organismes d'examen indépendants fédéraux et provinciaux des discussions sur la coordination, le cas échéant, de l'examen des activités intégrées. Le CCEISN se compose de trois organismes d'examen indépendants importants et, à ce titre, devrait avoir l'expertise pour amorcer et diriger les discussions nécessaires. Si des ententes en bonne et due forme doivent être établies, les administrations concernées – fédérale, provinciale ou municipale – devront intervenir.

Enfin, je proposerais que l'Association canadienne des chefs de police soit invitée à participer à l'élaboration d'une stratégie de concertation en matière d'examen indépendant. Cette organisation a manifestement beaucoup réfléchi aux questions d'intégration des efforts policiers et il serait important qu'elle participe aux discussions.

2.25.7

La composition

Je propose que le CCEISN soit composé de quatre membres : les présidents de la CIE et du CSARS, le commissaire du CST et une personne indépendante en qualité de président du comité. Il ne m'apparaît pas nécessaire à ce stade que le comité compte plus de membres.

Le président du CCEISN devrait posséder une expertise de la sécurité nationale; il devrait aussi être indépendant et perçu comme tel. Le président exercerait ses fonctions à temps partiel. Dans le cas d'un résultat égal, il exercerait le vote décisif.

Avec le temps et l'expérience, il pourra être indiqué de nommer un autre membre. On a suggéré en effet qu'un autre membre représente tous les autres mécanismes d'examen ou de reddition de comptes fédéraux. On a également affirmé que le commissaire à la protection de la vie privée serait un atout important pour le CCEISN car bon nombre des activités relatives à la sécurité nationale qui peuvent faire l'objet de plaintes ont trait à la collecte, au stockage et à la divulgation de renseignements personnels. Cette suggestion mérite

réflexion. Pour le moment toutefois, il devrait suffire de faire en sorte que le CCEISN puisse consulter d'autres organismes qui ont acquis une expertise particulière de questions qui relèvent du mandat du CCEISN, par exemple le commissaire à la protection de la vie privée.

2.25.8

La dotation en personnel

Pour s'acquitter de son mandat, le CCEISN devra embaucher du personnel qualifié. Je n'envisage toutefois aucune bureaucratie ou infrastructure lourde. Le comité n'effectuera pas d'examens. Il étudiera la nécessité que les trois organismes indépendants procèdent à des examens intégrés, fera un tri des plaintes et servira de mécanisme de coordination. Le processus de traitement des plaintes et la préparation de rapports sur les questions de reddition de comptes concernant les activités du Canada en matière de sécurité nationale requerront néanmoins du personnel qui a les connaissances et les ressources nécessaires. Je m'attends à ce que la CIE, le CSARS, le commissaire du CST et d'autres organismes d'examen fédéraux détachent parfois des membres de leur personnel au CCEISN et lui permettent ainsi de profiter de l'expertise acquise, tout en élargissant l'expérience des personnes détachées.

2.25.9

Les rapports

Comme les organismes d'examen, le CCEISN devrait rendre des comptes à un ministre pour le motif que tous les éléments de la sécurité et du renseignement doivent relever du pouvoir exécutif plutôt que du pouvoir législatif. Celui-ci peut examiner les rapports, mais ne peut donner suite aux recommandations. Advenant quelque irrégularité dans des activités relatives à la sécurité nationale, le ministre responsable est le mieux placé pour prendre des mesures correctives. Le pouvoir exécutif est en fin de compte responsable, par l'intermédiaire des ministres responsables, de la convenance des actions des organisations examinées.

Le CCEISN devrait relever des ministres responsables des organismes d'examen indépendant représentés au CCEISN : le ministre de la Sécurité publique en ce qui concerne la GRC et le CSARS et le ministre de la Défense nationale en ce qui concerne le commissaire du CST. Il devrait aussi, le cas échéant, relever du ou des ministres responsables des organisations dont les activités sont examinées dans un rapport donné.

2.25.10

Les arguments militant contre le CCEISN

Le concept du CCEISN a été proposé lors des audiences publiques tenues dans le cadre de l'examen de la politique. Dans leurs représentations, plusieurs parties se sont prononcées contre l'idée, certaines vigoureusement. Les parties contre le CCEISN peuvent entrer dans deux grandes catégories : celles qui n'en voient pas l'utilité et celles qui préfèrent une mégastucture qui examinerait tous les acteurs fédéraux de la sécurité nationale. J'ai déjà exposé les motifs militant en faveur du comité. J'examine ci-après les arguments en faveur d'une mégastucture.

2.25.10.1

La mégastucture

Bon nombre des participants du secteur privé ont fait valoir que la création d'une institution comme le CCEISN n'allait pas assez loin pour réduire les préoccupations du public concernant la responsabilité des activités intégrées relatives à la sécurité nationale. Ils proposent de créer une mégastucture qui examinerait les activités de tous les acteurs fédéraux. Certains ont suggéré que la mégastucture s'intéresse seulement aux principaux acteurs, la GRC entrant dans cette catégorie.

Le plus important facteur sous-tendant ces opinions est le besoin d'élargir l'examen indépendant aux acteurs fédéraux non encore visés par un organisme d'examen existant. Une préoccupation secondaire est la nécessité de prévenir les problèmes causés par les lacunes et le manque de cohérence. On a également fait valoir qu'une mégastucture offrirait un mécanisme centralisé pour toutes les plaintes relatives à la sécurité nationale et constituerait un excellent point d'observation pour discerner les difficultés ou les tendances dans les systèmes de reddition de comptes portant sur les activités en matière de sécurité nationale.

Je suis convaincu que le modèle que je propose répond à toutes les préoccupations exprimées. Il n'oblige pas non plus à prendre ce qui serait, à tous les égards, la mesure immense et sans doute compliquée de créer une mégastucture. Celle-ci risquerait également de gommer les distinctions importantes entre les rôles des différents acteurs de la sécurité nationale, en particulier celles entre la collecte de renseignements de sécurité et l'application de la loi.

Enfin, dans la recommandation 13, je propose qu'il y ait, dans cinq ans, un examen indépendant des recommandations dans le domaine. Le contexte de la sécurité nationale au Canada s'étend et évolue. S'il est déterminé que des

changements sont requis pour atteindre les objectifs d'une mégastructure, on pourra alors faire ce qu'il faut.

2.26

La recommandation 13

Dans cinq ans, le gouvernement devrait demander à une personne indépendante de réexaminer le cadre de l'examen indépendant recommandé dans le présent rapport afin de déterminer si les objectifs fixés sont atteints et de formuler des recommandations pour veiller à ce que l'examen des activités relatives à la sécurité nationale demeure d'actualité.

2.26.1

La nécessité de l'examen

Je recommande un examen indépendant au bout de cinq ans pour deux raisons. Premièrement, les modèles d'examen intégré proposés adoptent une approche nouvelle au Canada et l'expérience aidant, ils pourront sans doute devoir être modifiés. Deuxièmement, comme les activités du Canada en matière de sécurité nationale évoluent rapidement, des changements pourront s'imposer par la force des choses.

Les propositions d'examens intégrés faites dans le présent rapport témoignent de la volonté de tirer parti le plus possible des institutions existantes et de réduire au minimum la création de nouvelles structures complexes. Je m'attends à ce que les modèles que je propose – sous réserve des efforts et des ressources consentis – assurent le niveau d'examen requis des activités du Canada en matière de sécurité nationale. Toutefois, les problèmes que ces propositions sont censées aider à régler sont complexes et seront difficiles à surmonter. Surtout, le succès de la CIE, l'approche d'examen des activités intégrées, l'élargissement du CSARS, l'utilisation des passerelles législatives et le rôle du CCEISN dépendront, dans une large mesure, de la concertation entre les organismes d'examen. On ne sait trop pour l'heure si celle-ci se concrétisera. Il importera donc après un certain temps de déterminer si les structures proposées dans le présent rapport fonctionnent comme prévu.

Cet examen dans cinq ans tient aussi au fait que les activités du Canada en matière de sécurité nationale évoluent rapidement. Il faut par conséquent s'attendre dans l'intervalle à une augmentation du nombre d'acteurs et d'activités intégrées. Le partage de l'information devrait aussi s'accroître, en particulier avec nos partenaires internationaux. De plus, les responsables de la sécurité nationale au Canada pourraient faire face à des menaces insoupçonnées aujourd'hui et des

acteurs fédéraux pourraient intervenir différemment. Dans cinq ans, d'autres organisations ou personnes pourraient être affectées à la coordination des activités du gouvernement dans le domaine et un comité de parlementaires sur la sécurité nationale pourrait avoir été créé.

Il est essentiel que les mécanismes d'examen des activités relatives à la sécurité nationale demeurent d'actualité : l'atteinte des objectifs que j'examine dans le présent rapport en dépend.

Le gouvernement a bien saisi l'idée dans sa politique de sécurité nationale de 2004 quand il a dit : « [É]tant donné que le pouvoir et le mandat conférés par la loi à nos organismes de sécurité et de renseignement évoluent au gré du contexte de la sécurité actuelle et future, il est essentiel de veiller à ce que nos mécanismes d'examen demeurent d'actualité⁵⁰. »

2.26.2

Le processus d'examen

C'est une personne indépendante des organisations examinées, des organismes d'examen et du gouvernement qui devrait effectuer l'examen dans cinq ans. Les organismes d'examen et les organisations examinées pourraient être perçus comme ayant un intérêt dans l'issue de l'examen. Ils pourraient avoir des opinions différentes sur la façon dont l'examen intégré a été réalisé et sur ce qui devrait être fait à l'avenir, surtout si des difficultés se sont posées. De même, le gouvernement, qui donne des directives aux organisations examinées, reçoit les recommandations des organismes d'examen et a la charge d'y donner suite, pourrait être perçu comme ayant un intérêt dans une approche ou une autre. Vu la grande importance de la confiance du public envers l'efficacité de l'examen des activités relatives à la sécurité nationale, il serait prudent de demander à une personne indépendante d'effectuer l'examen.

Je ne prévois pas que cet examen prendra la forme d'une enquête publique. Cela est inutile. La personne responsable devrait se servir de la recherche effectuée par la présente Commission et ses rapports. Il ne devrait pas y avoir lieu de recommencer. L'examen pourrait simplement faire fond sur le travail accompli jusqu'à maintenant.

La personne responsable devrait adopter la méthode qu'elle considère appropriée. Elle devra être titulaire de l'habilitation de sécurité qui lui donnera accès à l'information dont elle a besoin pour déterminer l'efficacité des modèles d'examen des activités intégrées.

Finalement, sans vouloir donner des directives, j'estime que la personne responsable devrait évaluer les éléments suivants et faire rapport sur chacun, à savoir :

- a) l'efficacité de l'organisme chargé d'examiner les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale;
- b) l'efficacité du CSARS élargi dans l'examen des activités relatives à la sécurité nationale comprises dans son mandat;
- c) la capacité du CSARS, malgré son mandat élargi, à bien examiner les activités du SCRS;
- d) l'efficacité du CCEISN dans la réalisation de son mandat;
- e) l'efficacité des passerelles législatives dans l'atteinte de leurs objectifs et la possibilité de les élargir à d'autres mécanismes fédéraux de reddition de comptes;
- f) le recensement des autres acteurs fédéraux dans le domaine de la sécurité nationale qui devraient eux aussi faire l'objet d'un examen indépendant.

La personne responsable devrait recommander au gouverneur en conseil d'apporter au mécanisme d'examen les modifications qu'elle estime nécessaires, et son rapport devrait être rendu public et déposé devant le Parlement.

3.

LISTE DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LA FOULÉE DE L'EXAMEN DE LA POLITIQUE

La recommandation 1

Il conviendrait d'améliorer les mécanismes actuels de reddition de comptes pour les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale en créant un organisme indépendant d'examen doté de pouvoirs renforcés.

La recommandation 2

L'organisme indépendant d'examen devrait être intégré à la Commission des plaintes du public contre la GRC, restructurée et rebaptisée, pour mieux illustrer son rôle élargi, Commission indépendante d'examen des plaintes contre la GRC et des activités en matière de sécurité nationale (CIE).

La recommandation 3

La CIE devrait avoir le pouvoir :

- a) à l'instar du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité qui examine les activités du SCRS, de mener de sa propre initiative

- des examens des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale pour s'assurer qu'elles sont conformes à la loi, aux politiques, aux directives ministérielles et aux obligations internationales ainsi qu'aux normes de convenance auxquelles on s'attend dans la société canadienne;
- b) d'enquêter puis de faire rapport sur les plaintes de personnes et de tiers (groupes ou particuliers) concernant les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale;
 - c) d'effectuer de concert avec le CSARS et le commissaire du CST des examens ou des enquêtes sur des opérations intégrées de sécurité nationale auxquelles participe la GRC;
 - d) d'effectuer à la demande du ministre de la Sécurité publique des examens ou des enquêtes sur les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale;
 - e) d'effectuer à la demande du gouverneur en conseil des examens ou des enquêtes sur les activités relatives à la sécurité nationale d'un ou de plusieurs ministères, organismes, employés ou entrepreneurs fédéraux;
 - f) de faire au ministre de la Sécurité publique des recommandations concernant les éléments visés aux alinéas a) à d), et aux ministres compétents, des recommandations concernant les éléments visés à l'alinéa e).

La recommandation 4

La CIE devrait être investie :

- a) de vastes pouvoirs d'enquête semblables à ceux exercés lors d'enquêtes publiques menées sous le régime de la *Loi sur les enquêtes* afin d'obtenir l'information et la preuve qu'elle considère nécessaires pour effectuer des examens et des enquêtes approfondis; elle devrait entre autres pouvoir contraindre la GRC ainsi que tout autre organe ou représentant fédéral, provincial, municipal ou privé à produire des documents et à témoigner;
- b) du pouvoir de surseoir à une enquête ou à un examen parce qu'il porterait préjudice à une enquête ou à une poursuite criminelle en cours;
- c) du pouvoir de mettre en œuvre des programmes d'éducation du public et d'informer celui-ci sur son rôle et ses activités;
- d) du pouvoir d'effectuer ou de commander des recherches sur des questions qui l'intéressent en qualité d'organisme d'examen.

La recommandation 5

Le processus suivi devrait permettre :

- a) dans un premier temps à la CIE de renvoyer une plainte à la GRC pour que celle-ci fasse enquête ou, le cas échéant, d'enquêter elle-même sur la plainte;
- b) au plaignant de demander à la CIE d'examiner sa plainte s'il est insatisfait de l'enquête de la GRC et du règlement obtenu;
- c) à la CIE de rejeter à n'importe quelle étape d'une enquête une plainte qui est jugée futile ou vexatoire ou qui a été portée de mauvaise foi;
- d) à la CIE d'établir un programme de médiation ou de règlement à l'amiable, sauf lorsque le plaignant n'a pas l'information concernant les activités de la GRC relatives à la plainte;
- e) au commissaire de la GRC et à ses membres visés par la plainte de faire des observations à la CIE et, si une audience est tenue, de présenter des éléments de preuve et d'être entendus personnellement ou par l'intermédiaire d'un avocat;
- f) au plaignant de faire des observations à la CIE et, si une audience est tenue, de présenter des éléments de preuve et d'être entendu personnellement ou par l'intermédiaire d'un avocat;
- g) à la CIE de tenir, dans la mesure du possible, des audiences publiques et transparentes mais aussi des audiences à huis clos en totalité ou en partie lorsqu'elle l'estime nécessaire pour protéger la confidentialité liée à la sécurité nationale, des enquêtes policières en cours ou l'identité des sources;
- h) à la CIE, aux fins des audiences sur les plaintes, de nommer les avocats indépendants de la GRC et du gouvernement *possédant l'habilitation de sécurité nécessaire* pour vérifier le besoin de préserver la confidentialité à l'égard de certaines informations ainsi que de l'information qui ne peut être divulguée au plaignant ou au public;
- i) à la CIE de demander à d'autres organismes de reddition de comptes comme la Commission des droits de la personne, le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et le Commissariat à l'information du Canada d'exprimer leurs opinions ou leurs observations.

La recommandation 6

La CIE devrait être structurée afin que seuls les membres désignés enquêtent sur les plaintes et effectuent les examens concernant les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Leur désignation devrait avoir comme objectif d'inspirer au public confiance en leur jugement et leur expérience. Les personnes désignées devraient être des personnalités tenues en haute estime et du calibre des membres du CSARS.

La recommandation 7

La CIE devrait présenter au ministre de la Sécurité publique (le ministre) et au commissaire de la GRC :

- a) les rapports d'examens effectués de sa propre initiative ou les rapports d'enquêtes sur des plaintes qui devraient comprendre des conclusions et des recommandations n'ayant pas force exécutoire;
- b) un rapport annuel sur ses activités à l'intention du ministre, qui déposerait ensuite devant chaque Chambre du Parlement une version expurgée excluant toute information relative à la sécurité nationale.

Les rapports susmentionnés pouvant contenir de l'information confidentielle (notamment de l'information régie par le principe de confidentialité en matière de sécurité nationale), la CIE devrait également en préparer une version expurgée pour diffusion au grand public.

La recommandation 8

La CIE devrait disposer d'un budget lui permettant de remplir son mandat à l'égard des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, y compris des examens auxquels elle procède de sa propre initiative.

La recommandation 9

Il conviendrait de procéder à un examen indépendant, notamment les enquêtes sur les plaintes et les examens effectués à l'initiative des organismes compétents, des activités relatives à la sécurité nationale de l'Agence des services frontaliers du Canada, de Citoyenneté et Immigration Canada, de Transports Canada, du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

La recommandation 10

La CIE devrait examiner les activités relatives à la sécurité nationale de l'Agence des services frontaliers du Canada, et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, celles des quatre autres organisations.

La recommandation 11

Le gouvernement devrait établir des passerelles législatives entre les organismes d'examen des activités relatives à la sécurité nationale, la CIE y compris, pour permettre l'échange d'informations, le renvoi d'enquêtes à un autre organisme, l'institution d'enquêtes conjointes et la coordination de la préparation des rapports.

La recommandation 12

Le gouvernement devrait créer un comité qui s'appellerait le Comité de coordination pour l'examen intégré des questions de sécurité nationale (CCEISN) et qui réunirait les présidents de la CIE et du CSARS, le commissaire du CST et une personne indépendante en qualité de président. Le Comité aurait le mandat :

- de veiller à ce que les passerelles législatives reliant les organismes d'examen indépendants fonctionnent bien;
- de prendre des mesures pour éviter la répétition des examens;
- d'offrir un mécanisme de réception centralisé des plaintes concernant les activités relatives à la sécurité nationale d'organisations fédérales;
- de faire rapport sur la reddition de comptes concernant les pratiques et tendances dans le domaine de la sécurité nationale au Canada, notamment les effets de ces pratiques et tendances sur les droits et libertés individuels;
- de mettre en œuvre des programmes d'information du public concernant le mandat du Comité, en particulier le mécanisme de réception des plaintes;
- d'entamer la discussion sur la collaboration avec les organismes indépendants d'examen des forces policières provinciales et municipales qui participent aux activités relatives à la sécurité nationale.

La recommandation 13

Dans cinq ans, le gouvernement devrait demander à une personne indépendante de réexaminer le cadre de l'examen indépendant recommandé dans le présent rapport afin de déterminer si les objectifs fixés sont atteints et de formuler des recommandations pour veiller à ce que l'examen des activités relatives à la sécurité nationale demeure d'actualité.

NOTES

- ¹ Dans le présent chapitre, sauf indication contraire, j'utilise le terme « examen » dans un sens large et j'entends par là tant l'activité de l'organisme d'examen qui consiste à entreprendre des examens de sa propre initiative que celle consistant à enquêter sur des plaintes.
- ² En Allemagne, il y a un comité d'examen du service du renseignement au Parlement, mais aucun organisme d'examen des services de police.
- ³ [2004] A.C.F. n° 1029, conf. [2005] A.C.F. n° 1011.
- ⁴ *Rapport de la vérificatrice générale à la Chambre des communes*, (Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2003), par. 10.161.
- ⁵ *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46 (modifié par la *Loi antiterroriste*, L.C. 2001 ch. 41).
- ⁶ Mémoires de la Fédération canado-arabe et de Canadian Council on American-Islamic Relations dans le cadre de l'examen de la politique de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar (mémoire écrit), 21 février 2005, p. 26.
- ⁷ *Loi sur la GRC*, L.R.C. 1985, ch. R-10, par. 45.35(1).
- ⁸ L'honorable Patrick J. LeSage, *Rapport sur le système ontarien de traitement des plaintes concernant la police*, 22 avril 2005, accessible à <http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/about/pubs/LeSage/fr-fullreport.pdf> (consulté le 14 août 2006).
- ⁹ Projet de loi 103, *Loi de 2006 sur l'examen indépendant de la police*, 2^e session, 38^e législature, Ontario, 2006, par. 58(1).
- ¹⁰ *Loi sur la GRC*, L.R.C. 1985, ch. R-10, art. 45.37.
- ¹¹ *Ibid.*, par. 5(1).
- ¹² *Loi sur le SCRS*, L.R.C. 1985, ch. C-23, art. 54.
- ¹³ *Babcock c. Canada (Procureur général)*, [2002] 3 R.C.S. 3, par. 18 [les citations contenues dans l'extrait n'ont pas été reproduites].
- ¹⁴ *Ibid.*, par. 22 et 32.
- ¹⁵ *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. 1985, ch. C-5, par. 39(2).
- ¹⁶ *Babcock, supra*, par. 22, 25, 36, 39, 41 et 42.
- ¹⁷ *Loi sur la GRC*, art. 45.36, 45.39 et 45.4.
- ¹⁸ *Ibid.*, art. 45.41 et 45.42.
- ¹⁹ *Ibid.*, art. 45.43.
- ²⁰ *Ibid.*, art. 45.46.
- ²¹ Représentations de la Commission des plaintes du public contre la GRC dans le cadre de l'examen de la politique de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar (mémoire écrit), 21 février 2005.
- ²² LeSage (voir note 16), p. 72.
- ²³ *Loi sur la GRC*, art. 45.36.
- ²⁴ Canada, Commission des plaintes du public contre la GRC, *Revue 2004/2005 – Rapport annuel*, (Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2005), p. 30 (présidente : Shirley Heafey).
- ²⁵ *Loi sur la GRC*, par. 45.36(6).
- ²⁶ *Ibid.*, par. 44.42(2) et 45.46(3).
- ²⁷ *Ibid.*, par. 45.45(2) et 45.45(5).
- ²⁸ *Loi sur le SCRS*, par. 48(2).
- ²⁹ *Ibid.*, par. 48(1).
- ³⁰ *Loi sur la GRC*, par. 45.45 (11).
- ³¹ Voir, par exemple, *Toronto Star Newspapers Ltd. c. Ontario*, [2005] 2 R.C.S. 188; *Vancouver Sun (Re)*, [2004] 2 R.C.S. 332; *Sierra Club du Canada c. Canada (Ministre des Finances)*, [2002] 2 R.C.S. 522; *R. c. Mentuck*, [2001] 3 R.C.S. 442; *Société Radio-Canada c. Nouveau-Brunswick*

- (*Procureur général*), [1996] 3 R.C.S.. 480; *Ottawa Citizen Group Inc. v. R.* 2005, 75 O.R. (3d) 590 (C.A. Ont.) et 2005, 75 O.R. (3d) 607 (C.A. Ont.).
- 32 *Cabal v. United Kingdom* (1996), 23 EHRR 413.
- 33 Royaume-Uni, rapport du Constitutional Affairs Committee (rapport CAC), *The operation of the Special Immigration Appeals Commission (SIAC) and the use of Special Advocates: Seventh Report of Session 2004-05*, vol. 1(Londres, Her Majesty's Stationery Office, 2005). La Cour européenne des droits de l'homme a conclu tout particulièrement que la procédure violait le paragraphe 4 de l'article 5 de la Convention. Ce paragraphe est ainsi rédigé : « [l]oute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale. »
- 34 Rapport CAC, p. 23.
- 35 Représentations de la Commission des plaintes du public contre la GRC dans le cadre de l'examen de la politique de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar (mémoire écrit), 21 février 2005.
- 36 *Loi sur la GRC*, art. 45.34.
- 37 *Loi sur le SCRS*, art. 55.
- 38 En vertu du par. 38.03(3) de la *Loi sur la preuve au Canada*.
- 39 Dans le présent point, j'utilise le mot « intégration » dans son sens large et j'entends par là tant les opérations coordonnées que la coopération entre les organismes.
- 40 Voir la transcription des représentations de la Table ronde d'experts internationaux sur les modèles d'examen et de surveillance, accessible à http://www.ararcommission.ca/fr/2005-05-20_Roundtablef.pdf ainsi que celle des représentations de la Table ronde d'experts canadiens sur les modèles d'examen et de surveillance, accessible à http://www.ararcommission.ca/fr/2005-06-10_Roundtablef.pdf (consultés tous les deux le 13 novembre 2006). Ces transcriptions figurent aussi sur le CD annexé au présent rapport.
- 41 Voir l'examen de la question au chapitre V.
- 42 Dans le cadre du Programme de protection des passagers, lequel fait suite à la *Loi de 2002 sur la sécurité publique*, L.C., 2004, ch. 15.
- 43 DORS/2001-360 et DORS/99-444 (il en est question au chapitre V).
- 44 *R. c. Cook*, [1998] 2 R.C.S. 597.
- 45 Rapport 2003 de la vérificatrice générale, par. 10.162.
- 46 *Ibid.*, p. 45.
- 47 Canada, *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, Bureau du Conseil privé (2004), p. 22, accessible à http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat_f.pdf
- 48 *Ibid.*, p. 22.
- 49 Pour simplifier, j'utilise l'expression « examen intégré » plutôt que l'expression « examen intégré ou coopératif », quoique je reconnaisse que certaines des procédures que je recommande soient, sans doute, plus de la nature d'une coopération que d'une intégration. Il ne me semble pas nécessaire de faire la distinction entre les deux.
- 50 *Protéger une société ouverte*, *supra*, p. 22.

XII

LE PROCESSUS DE L'EXAMEN DE LA POLITIQUE

1.

INTRODUCTION

En ce qui concerne l'examen de la politique, j'ai le mandat de formuler des recommandations « sur un mécanisme d'examen indépendant des activités de la Gendarmerie royale du Canada concernant la sécurité nationale en [me] fondant sur : (i) une étude des mécanismes, tant nationaux qu'internationaux, qui pourraient servir de modèle au mécanisme recommandé, [et sur] (ii) une évaluation de l'interaction probable entre le mécanisme recommandé et les mécanismes existants ».

D'entrée de jeu, je me suis rendu compte que, pour remplir ce mandat, il me faudrait adopter un processus consultatif fondé sur la recherche. Manifestement, l'examen de la politique exigeait un processus autre que celui que j'avais suivi pour l'enquête sur les faits, soit la partie de mon mandat portant sur ce qui était arrivé à M. Arar. En ce qui avait trait à l'examen de la politique, il était logique de procéder d'une façon beaucoup plus informelle et consultative. Il fallait obtenir de l'information et des mémoires d'un vaste éventail de sources, y compris des institutions sur lesquelles mes recommandations pourraient avoir des répercussions, des personnes possédant une expertise dans le domaine de la sécurité nationale et des groupes de défense de l'intérêt public.

2.

LES PRINCIPES DIRECTEURS

Pour fixer le processus de l'examen de la politique, je me suis fondé sur quatre principes directeurs et j'ai utilisé divers mécanismes pour colliger autant d'information que possible et faire participer tous ceux qui manifestaient leur intérêt.

Voici les quatre principes directeurs en question : la transparence et l'accessibilité, la rigueur, l'équité et la rapidité.

2.1

LA TRANSPARENCE ET L'ACCESSIBILITÉ

La présente enquête est publique. Il était donc essentiel que ses travaux soient menés de façon aussi transparente et publique que possible. Dans cette optique, j'ai élaboré avec mes avocats un processus qui permettait au public d'être totalement informé et de participer pleinement à chaque étape. Nous avons fait cela en publiant des documents de consultation et des documents de référence et en communiquant régulièrement avec les diverses parties qui s'étaient montrées intéressées à prendre part à l'enquête. Nous avons beaucoup utilisé notre site Internet et les courriels.

Nous avons non seulement tenu le public informé, mais nous l'avons également invité à participer tout au long du processus. En effet, nous avons régulièrement demandé des commentaires sur notre recherche ainsi que sur nos documents de consultation et de référence, et nous avons reçu un grand nombre d'observations et de mémoires utiles.

En définitive, je suis convaincu que le processus de l'examen de la politique a été totalement transparent et public et que tous les organismes, institutions et personnes qui voulaient y prendre part en ont eu la possibilité.

2.2

LA RIGUEUR

Certaines questions épineuses faisaient partie intégrante du mandat concernant l'examen de la politique. Pour remplir ce mandat en totalité et formuler à l'intention du gouvernement des recommandations mûrement réfléchies, il a été nécessaire de recueillir beaucoup d'information et d'effectuer des analyses approfondies.

Voici certaines des questions qui devaient être examinées :

1. Quelles sont les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale?
2. Quelles caractéristiques des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale pourraient amener à conclure qu'elles doivent être assujetties à un mécanisme d'examen?
3. Qu'est-ce qu'un mécanisme d'examen et en quoi diffère-t-il, le cas échéant, d'un mécanisme de surveillance ou d'un autre mécanisme de reddition de comptes?

4. Quels mécanismes d'examen, de surveillance ou de reddition de comptes s'appliquent à l'heure actuelle aux activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, et dans quelle mesure atteignent-ils adéquatement leurs objectifs?
5. Avec qui et dans quelle mesure les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale sont-elles intégrées?
6. Quel impact l'intégration des activités de la GRC pourrait-elle avoir sur la conception d'un mécanisme d'examen?
7. Comment les autres forces policières au Canada sont-elles examinées?
8. Comment les organismes du renseignement de sécurité au Canada sont-ils examinés?
9. Comment les forces policières et les organismes du renseignement de sécurité d'autres pays sont-ils examinés?
10. Que peuvent nous apprendre ces modèles nationaux et internationaux?

Certaines de ces questions découlaient directement des instructions du gouvernement de fonder mes recommandations en partie sur une étude des modèles d'examen nationaux et internationaux. Cette étude devait nécessairement avoir une grande portée, étant donné qu'au Canada comme à l'étranger, on trouve de nombreux modèles différents d'examen comportant bon nombre de caractéristiques différentes.

Le mandat que le gouvernement m'a confié exigeait également que je fonde mes recommandations sur une évaluation de l'interaction probable entre un mécanisme d'examen des activités de la GRC concernant la sécurité nationale et les mécanismes existants. Vu l'intégration de ces activités de la GRC avec celles d'autres acteurs fédéraux et provinciaux et vu le nombre de mécanismes d'examen et d'autres mécanismes de reddition de comptes aux échelons fédéral et provincial, ces instructions supposaient nécessairement une importante collecte d'informations.

Certaines de ces questions illustraient en outre le fait que les activités de la GRC concernant la sécurité nationale sont des activités policières dotées de certaines des caractéristiques des activités du renseignement de sécurité, mais également de caractéristiques spécifiques à un organisme d'application de la loi. Il importait par conséquent que je connaisse non seulement ces activités en détail, mais également que j'examine l'applicabilité des mécanismes d'examen tant aux organismes d'application de la loi qu'aux organismes du renseignement de sécurité.

2.3

L'ÉQUITÉ

Le principe d'équité est indissociable de ceux de transparence et d'accessibilité. Je voulais garantir que toute personne ou organisation qui désirait contribuer à l'examen de la politique ait une réelle occasion de le faire. C'est pourquoi la présentation de mémoires n'a fait l'objet d'aucune limite. Ils pouvaient être transmis par voie électronique ou sur support papier, ou prendre la forme d'une lettre ou d'un document relié. En outre, j'ai prorogé, officiellement et officieusement, les dates limites de dépôt des mémoires. Par « officieusement » j'entends qu'aucun mémoire produit en retard n'a été rejeté. De fait, je les ai tous soigneusement examinés.

Je me suis également efforcé de tenir le public au courant des informations et questions importantes que j'étais en train d'examiner. Je visais non seulement à obtenir des commentaires, mais également à faire preuve d'équité à l'égard du public. Par « public », j'entends notamment un grand nombre d'organisations sur lesquelles mes recommandations pourraient avoir des répercussions. Il m'apparaissait important que celles-ci aient amplement l'occasion de présenter toute information ou tout point de vue qu'elles jugeaient opportuns.

Finalement, j'ai donné à tous les participants l'occasion de réagir aux commentaires et aux mémoires des autres participants.

2.4

LA RAPIDITÉ

Pour être efficace, une enquête publique doit être menée rondement. Si c'est le cas, il est plus probable que le public prenne part au processus et ait confiance que les questions sont examinées comme il se doit. De plus, les enquêtes publiques soulevant généralement des questions de politique gouvernementale urgentes et importantes, celles dont les travaux sont menés en temps utile servent mieux le public.

Compte tenu de ce principe, j'ai décidé de mener simultanément l'enquête sur les faits et l'examen de la politique. J'ai donc mis en place deux processus distincts, auxquels ont participé deux équipes en grande partie distinctes. Une autre raison m'a motivé à mener de front les deux volets de la Commission. En effet, l'enquête sur les faits allait examiner une série d'événements en particulier tandis que l'examen de la politique allait porter sur des questions de fond. L'examen de la politique allait consister en une vaste enquête sur l'objectif de concevoir un mécanisme d'examen, sur les caractéristiques des activités policières de la GRC en matière de sécurité nationale, sur l'interaction entre les divers organismes de reddition de comptes au Canada, sur les implications du

partage constitutionnel des pouvoirs au Canada et sur de nombreuses autres questions. À mon avis, rien ne m'obligeait à terminer mon enquête sur les faits avant de colliger de l'information et d'examiner ces questions importantes. Bien que certains des éléments de preuve entendus lors de l'enquête sur les faits aient été pertinents à l'examen de la politique, j'estimais qu'un processus parallèle d'examen de la politique pourrait les prendre en compte tout en continuant à recueillir de l'information. De fait, à mesure que l'enquête sur les faits progressait, j'ai constaté que l'information pertinente à l'examen de la politique était divulguée lors des audiences publiques, et qu'elle pourrait par conséquent servir aux contributions du public. En fin de compte, les audiences de l'enquête sur les faits se sont terminées avant que les dernières audiences tenues dans le cadre de l'examen de la politique aient eu lieu et que les participants aient réagi aux mémoires des autres participants. Je suis convaincu que les participants ont eu amplement l'occasion durant l'examen de la politique d'examiner toute la preuve pertinente présentée lors de l'enquête sur les faits.

3. LE PROCESSUS

3.1 LA NOMINATION D'UN COMITÉ CONSULTATIF

Tôt durant le processus de l'examen de la politique, j'ai constitué un comité consultatif d'éminents universitaires et d'anciens praticiens dans les domaines de l'application de la loi, du renseignement de sécurité et de la politique gouvernementale. En choisissant les membres de ce comité, j'ai tenté de faire en sorte qu'ils possèdent les diverses expertises et perspectives qui m'aideraient à accomplir mon mandat d'examen de la politique.

J'ai rencontré régulièrement les membres du comité consultatif. Je les ai consultés sur la planification et le contenu de tous les documents de référence publiés dans le cadre de l'examen de la politique et sur mon analyse continue des questions que soulevait le mandat d'examen de la politique. Mes avocats et moi avons également bénéficié de leur expertise lorsqu'il s'est agi de procéder à notre importante collecte d'information et de l'évaluer et de tenir des tables rondes d'experts et des audiences publiques (voir la description ci-après). Vers la fin du processus d'examen de la politique, mes avocats, les membres du comité consultatif et moi avons participé à un atelier de travail de deux jours. Cet atelier visait à recueillir les observations et les points de vue des membres du comité consultatif sur l'orientation que mes recommandations devraient prendre.

Les contributions réfléchies des membres du comité consultatif ont guidé mes décisions au cours de l'examen de la politique, tant en ce qui concerne la procédure qu'en ce qui a trait aux questions de fond. Je leur suis très reconnaissant de l'aide experte qu'ils m'ont fournie ainsi que du temps et des efforts qu'ils ont consacrés à l'examen de la politique.

Le comité consultatif était composé des personnes suivantes :

Monique Bégin a été ministre de la Santé et du Bien-être social de 1977 à 1984. Elle a occupé auparavant le poste de ministre du Revenu et à ce titre s'est occupée du dossier du blanchiment d'argent au Canada. Sociologue de formation, M^{me} Bégin a occupé, de 1990 à 1997, le poste de doyenne de la faculté des sciences de la santé de l'Université d'Ottawa. Elle a également été, en 1993 et en 1994, coprésidente de la Commission royale d'enquête sur l'éducation en Ontario. Actuellement professeure émérite et professeure invitée à l'École de gestion de l'Université d'Ottawa, elle est officier de l'Ordre du Canada.

Alphonse Breau a été commissaire adjoint de la Gendarmerie royale du Canada. Sa brillante carrière s'étale sur 38 ans. De 1988 à 1994, M. Breau a servi en tant que commandant sous-divisionnaire à la Division C (Québec), où il s'est intéressé à diverses questions : crime organisé, stupéfiants, douanes et accise, renseignements criminels. De 1995 à 1997, M. Breau a occupé le poste d'enquêteur en chef au Tribunal pénal international pour le Rwanda.

Kent Roach enseigne le droit et la criminologie à l'Université de Toronto. Diplômé de Yale et de l'Université de Toronto, ses cours et ses travaux de recherche ont porté sur le régime pénal, la Charte, les droits des autochtones, le rôle des tribunaux, la lutte contre le terrorisme et le milieu juridique. Auteur de *September 11: Consequences for Canada*, publié en 2003, il est également codirecteur de *The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-terrorism Bill*, publié en 2001.

Martin Rudner est professeur au Norman Paterson School of International Affairs de l'Université Carleton, à Ottawa, et directeur du Canadian Centre of Intelligence and Security Studies de cette même université. Diplômé de l'Université McGill, ainsi que des universités d'Oxford et de Jérusalem, ses travaux de recherche portent notamment sur les études de renseignement et sur le terrorisme international. Il a servi plusieurs fois comme consultant auprès d'organismes et de ministères du gouvernement. Son article intitulé *Challenge and Response: Canada's Intelligence Community in the War on Terrorism* compte parmi les nombreux articles spécialisés qu'il a publiés.

Reg Whitaker est professeur distingué émérite à l'Université York, où il a enseigné les sciences politiques de 1984 à 2001. Il est présentement professeur

auxiliaire à la faculté des sciences politique de l'Université de Victoria. Titulaire d'un doctorat en économie politique de l'Université de Toronto, il a reçu plusieurs récompenses, dont la bourse de recherche Isaac Walton Killam. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages, le plus récent étant *Canada and the Cold War*, publié en 2003. Il a aussi écrit *The End of Privacy: How Total Surveillance is becoming a Reality*, paru en 1999. Il a également consacré plusieurs articles spécialisés à la sécurité et au renseignement et les médias font fréquemment appel à lui pour commenter les affaires publiques.

3.2

LA COLLECTE D'INFORMATION ET LES CONSULTATIONS PUBLIQUES

3.2.1

La première collecte d'information et les premières publications

Avec l'aide de mon conseil consultatif et de mes avocats, j'ai dégagé les nombreuses questions que soulevait mon mandat d'examen de la politique et précisé les domaines où il serait nécessaire de colliger de l'information et d'obtenir les commentaires du public.

En juin 2004, pour lancer une discussion publique sur l'examen de la politique, la Commission a publié une liste de questions et le plan d'un document de consultation. Nous avons demandé au public de commenter ces documents et en avons publié des versions qui tenaient compte des commentaires que nous avons reçus. Ces dernières figurent sur le CD annexé au présent rapport, de même que sur le site Internet de la Commission. Je comprends que le gouvernement tiendra le site www.commissionarar.ca pendant plusieurs années après la publication du présent rapport.

La publication, en octobre 2004, du document de consultation qui visait à promouvoir et à assister la consultation publique a été la première mesure d'importance que nous avons prise. Ce document résumait les principales questions et informations pertinentes concernant l'examen de la politique et était fondé sur de l'information et sur une analyse beaucoup plus détaillées fournies dans huit documents de référence. Il énonçait également plusieurs options pour l'examen des activités de la GRC concernant la sécurité nationale, allant du statu quo à une Commission des plaintes du public contre la GRC ou un Comité d'examen des activités de renseignement de sécurité (CSARS) renforcés et à un organisme de surveillance de type CSARS pour toutes les activités du gouvernement fédéral relatives à la sécurité nationale.

Les documents de référence sur lesquels le document de consultation était fondé ont été publiés en décembre 2004. Ces documents de référence, qui

figurent sur le site Internet de la Commission, couvraient un vaste éventail de sujets, y compris les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale, les modèles nationaux et internationaux d'examen des activités d'application de la loi et de renseignement de sécurité, les théories en matière de reddition de comptes et d'indépendance de la police, et la sécurité nationale face aux droits et libertés individuels. Les documents de référence étaient fondés sur de la recherche et sur une importante collecte d'information faite directement auprès d'un grand nombre de ministères, d'organismes et de groupes canadiens, dont je dresse la liste à l'appendice A. Pour colliger l'information, nous avons organisé des réunions, transmis des questions écrites, reçu des réponses écrites et demandé qu'on nous fournisse des documents.

Cette collecte d'information s'est poursuivie tout au long de l'examen de la politique. Elle a guidé mes délibérations et mes consultations publiques et donné lieu périodiquement à la publication de documents supplémentaires, dont il est question ci-après.

Je souhaite remercier les représentants de toutes les organisations auprès desquelles l'examen de la politique a recueilli de l'information. Certaines d'entre elles, notamment la GRC, la CPP, le SCRS, le CSARS et le Bureau du commissaire du CST, ont rencontré mes avocats et des membres du comité consultatif à plusieurs reprises et fourni nombre de documents et de réponses écrites à nos questions. Leurs efforts ont considérablement facilité les travaux de la Commission.

Le premier document de consultation d'octobre 2004 a été modifié et publié de nouveau en décembre 2004. Il figure sur le CD annexé au présent rapport de même que sur le site Internet de la Commission.

3.2.2

Les commentaires du public

Tout au long de l'hiver et du printemps 2005, j'ai reçu de nombreux mémoires de divers organisations et institutions gouvernementales et du public en réponse à ma demande de commentaires sur le document de consultation et les documents de référence. Certains de ces mémoires traitaient de questions précises concernant l'examen de la politique; d'autres comportaient des propositions détaillées de mécanismes d'examen; et d'autres visaient principalement à me communiquer d'importantes informations opérationnelles ou des positions de principe. Entre le printemps et la fin de 2005, j'ai également reçu plusieurs mémoires complémentaires et répliques, souvent en réponse aux questions détaillées que j'avais posées au public. Ces questions étaient énoncées dans plusieurs documents concernant l'examen de la politique publiés en 2005,

qui figurent sur le CD annexé au présent rapport de même que sur le site Internet de la Commission.

Je remercie chacun des participants à l'examen de la politique qui a rédigé un mémoire. La liste de ces personnes et organisations est dressée à l'appendice B.

3.3

LA COLLECTE D'INFORMATION ET LES PUBLICATIONS SUPPLÉMENTAIRES

3.3.1

La nature intégrée des activités de la GRC concernant la sécurité nationale

Les avocats de la Commission ont rencontré des membres de la GRC à plusieurs reprises, notamment les équipes intégrées de la Gendarmerie, pour mieux comprendre la nature intégrée de leurs activités concernant la sécurité nationale. Nous avons également rencontré à plusieurs reprises des membres du SCRS, de l'ASFC, du CANAFE, du CIEM, de Transports Canada, de CIC, du MAECI, des forces policières municipales, et d'autres acteurs de la sécurité nationale dont les activités sont intégrées à celles de la GRC.

Le 14 juin 2005, la Commission a publié un document de référence supplémentaire sur la GRC et sur les activités relatives à la sécurité nationale. Ce document figure sur le site Internet de la Commission.

Nous avons également recueilli de l'information auprès d'autres entités fédérales ayant des activités relatives à la sécurité nationale, que celles-ci aient ou non été intégrées, officiellement ou substantiellement, avec celles de la GRC. Cette collecte d'information avait été entreprise, du moins en partie, à la suite de la réception de certains mémoires préconisant la création d'un organisme d'examen compétent à l'égard de toutes les entités fédérales ayant des activités relatives à la sécurité nationale. Bien qu'en fin de compte je n'aie pas retenu ce modèle pour les motifs que j'expose dans le chapitre contenant mes recommandations, il importait que je recueille l'information nécessaire pour être en mesure d'examiner toutes les options. Les résultats de cette recherche sont énoncés au chapitre V du rapport.

3.3.2

Les modèles internationaux

Aux termes de mon mandat, j'étais spécifiquement tenu d'examiner les modèles internationaux d'examen des activités relatives à la sécurité nationale. La collecte

d'information et les consultations auprès d'organismes d'examen internationaux ont représenté des éléments importants de mon processus. J'ai sélectionné huit pays de tradition démocratique libérale, dont trois, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ont en partage avec le Canada les institutions parlementaires de Westminster. Les autres pays choisis étaient la Belgique, l'Allemagne, la Norvège, la Suède et les États-Unis. Tous ces pays avaient pris des mesures institutionnelles ou avaient acquis de l'expérience aux plans de l'examen et de la surveillance des activités d'application de la loi et du renseignement de sécurité qui pouvaient, d'après moi, s'avérer instructives. Ces pays avaient également pris diverses nouvelles mesures de sécurité et de contre-terrorisme dans la foulée des événements du 11 septembre 2001, de nouvelles mesures concernant l'intégration des activités relatives à la sécurité nationale aux plans national et international, ou de nouvelles mesures d'examen et de surveillance.

J'ai examiné les principales entités chargées de l'examen et de la surveillance des organismes d'application de la loi et du renseignement de sécurité dans ces huit pays. Il importait, du moins dans un premier temps, de recenser les mécanismes d'examen des forces policières ou des services de renseignement de sécurité² et des mécanismes ayant des responsabilités d'examen, quel que soit le vocabulaire – examen, surveillance ou autre terme – généralement utilisé pour les décrire³.

Après avoir recensé les principaux organismes d'examen et de surveillance dans chacun de ces huit pays, nous avons colligé de l'information en consultant les lois qui les régissaient, leurs rapports annuels et leurs autres rapports et publications, leurs sites Internet et les liens qu'on y trouvait. Nous avons également examiné les publications gouvernementales concernant ces organismes, et des documents tels que des projets de loi et les réactions officielles du gouvernement en réponse aux rapports des organismes en question. En outre, nous avons consulté les publications universitaires, les médias et d'autres publications. Ce processus m'a permis de déterminer quelles étaient les caractéristiques de ces organismes d'examen et de surveillance, notamment leur compétence respective, leur mandat, leurs activités, leurs pouvoirs, leurs limites, leur composition et le processus de nomination de leurs membres, et de les étudier minutieusement. Pour mieux comprendre ces institutions et déterminer si leurs caractéristiques pouvaient s'avérer instructives ou applicables, j'ai également examiné, à des degrés divers, leurs contextes constitutionnels, gouvernementaux, historiques d'application de la loi, et du renseignement de sécurité, notamment toute modification récente de leurs pouvoirs en matière de contre-terrorisme et tout nouveau mécanisme de reddition de comptes.

Après avoir publié cette information dans le document de référence sur les modèles internationaux de décembre 2004, j'ai dressé la liste de certains organismes d'examen étrangers qui méritaient un examen plus approfondi. Pour la plupart, ces organismes semblaient être indépendants du gouvernement et ils exerçaient leur compétence à l'égard de forces policières ayant des activités relatives à la sécurité nationale. Cette recherche supplémentaire a également porté, dans certains cas, sur des organismes d'examen des services de renseignement, soit parce qu'ils exercent leur compétence tant à l'égard des services de renseignement que des forces policières soit parce que certaines dispositions législatives méritaient un examen plus approfondi.

Mes avocats sont allés rencontrer des représentants d'organismes et d'autres personnes ou ont communiqué avec eux par téléphone. Pour faciliter les réunions, les organismes recevaient à l'avance une série de questions. La plupart ont fourni des réponses détaillées et ont répondu également à de nombreuses questions de suivi. La liste de ces organismes et de ces personnes est consignée à l'appendice C.

L'information colligée durant ces réunions a été résumée dans un document intitulé « Supplément au document de référence : modèles internationaux » publié en mai 2005. Ce document figure sur le site Internet de la Commission.

Je veux remercier les représentants des organismes étrangers qui nous ont aidés. Ces personnes ont donné généreusement de leur temps; leur contribution à l'examen de la politique et à l'intérêt public canadien a été très précieuse, et je leur en suis reconnaissant.

3.3.3

Les invitations aux entités provinciales ou municipales à faire des commentaires

Puisque les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale sont intégrées à celles de certaines forces policières provinciales et municipales, les recommandations concernant un mécanisme d'examen étaient susceptibles d'avoir des répercussions sur les membres de ces dernières ainsi que sur leurs organismes d'examen. J'ai donc sollicité les commentaires des chefs de police de nombreuses forces policières provinciales et municipales, de chaque organisme d'examen de ces forces policières et du procureur général de chaque province et territoire.

En général, ces institutions ont décliné mon invitation ou ont préféré attendre les consultations que le gouvernement pourrait mener par suite du dépôt de mes recommandations. Par contre, l'Association canadienne des chefs de police, la Police provinciale de l'Ontario et le Service de police d'Ottawa ont

participé activement à l'examen de la politique; le Service de police de Toronto nous a aidés à recueillir de l'information; et nombre d'organismes d'examen provinciaux nous ont assistés dans les recherches effectuées pour préparer le document de consultation et les documents de référence.

3.3.4

L'examen de certains éléments de preuve présentés lors de l'enquête sur les faits

Certains éléments de preuve présentés lors de l'enquête sur les faits étaient pertinents à l'examen de la politique, parce qu'ils permettaient d'illustrer certaines caractéristiques des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. J'ai donc discuté de ces éléments de preuve avec les membres du comité consultatif. Nous avons invité le public à faire des commentaires sur leur pertinence pour l'examen de la politique. Dans la formulation de mes recommandations concernant l'examen de la politique, j'ai tenu compte des éléments de preuve présentés lors de l'enquête sur les faits lorsque cela m'a semblé utile.

3.3.5

Les tables rondes

J'ai convoqué deux tables rondes d'experts de l'examen et de la surveillance, l'une réunissant des experts canadiens et l'autre des experts internationaux. Pour créer un équilibre, j'ai demandé à une ou plusieurs personnes possédant une expertise opérationnelle de participer à chacune des tables rondes. Bien que chaque table ronde se soit penchée sur des questions semblables, celle constituée d'experts canadiens s'est attardée davantage aux questions intéressant le Canada en particulier. Les questions soumises aux tables rondes ont été préalablement diffusées dans des documents de référence qui figurent sur le CD annexé au présent rapport de même que sur le site Internet de la Commission.

Ces tables rondes étaient publiques. Leurs travaux ont été diffusés en simultané et enregistrés par la Chaîne d'affaires publiques par câble (CPAC). Chaque table ronde a duré une journée. Les participants se réunissaient le matin et l'après-midi, et à chaque séance, le public pouvait leur poser des questions. La transcription des débats des tables rondes figure sur le CD annexé au présent rapport de même que sur le site Internet de la Commission.

Je désire remercier les personnes qui ont pris part à ces tables rondes, dont la liste est dressée à l'appendice D.

3.4

LES AUDIENCES PUBLIQUES ET LES CONSULTATIONS PUBLIQUES FINALES

En novembre 2005, j'ai tenu quatre jours d'audiences publiques dans le cadre de l'examen de la politique. Les personnes et organisations qui ont comparu avaient déposé des mémoires. Grâce à ces audiences publiques, ces personnes et organisations ont eu l'occasion de discuter directement avec moi de leurs mémoires et, le cas échéant, d'obtenir une rétroaction sur les mérites relatifs de leurs propositions concernant les mécanismes d'examen. Certains de ces participants ne préconisaient aucun modèle particulier, mais ils ont comparu pour s'assurer que l'information pertinente était présentée et pour répondre aux questions que je pouvais vouloir poser.

Ces audiences étaient publiques. Elles ont été diffusées en simultané et enregistrées par CPAC. La transcription des audiences figure sur le CD annexé au présent rapport, de même que sur le site Internet de la Commission. Je suis reconnaissant envers les participants; ils ont considérablement alimenté ma réflexion sur les divers modèles d'examen.

Je veux également remercier ceux qui ont fourni des commentaires et des réponses par écrit en décembre 2005, à la suite de la publication par l'examen de la politique de ses deux derniers documents : « Questions supplémentaires soumises à la consultation publique », publié en octobre 2005; et « Comité d'examen intégré de la sécurité nationale : Option supplémentaire aux fins de consultation publique », publié en novembre 2005. La liste de ces personnes et de ces groupes est consignée à l'appendice B.

4.

LE BUDGET

On ne sait pas encore combien la Commission d'enquête aura coûté. Je m'attends toutefois à ce que le coût total de l'enquête sur les faits et de l'examen de la politique s'élève à environ 16 millions de dollars, chiffre qui comprend le million de dollars environ versé aux intervenants, dont M. Arar. En pratique, il n'est guère possible de ventiler les coûts entre l'enquête sur les faits et l'examen de la politique.

5.

LES CONSEILS D'EXPERTS

Tout au long de l'examen de la politique, j'ai demandé à des experts de me conseiller à l'occasion sur des questions particulières. Pour obtenir ces conseils,

je m'adressais généralement aux membres du comité consultatif, mais j'ai eu parfois à solliciter les conseils d'autres experts. Par exemple, le professeur Martin Friedland de la faculté de droit de l'Université de Toronto m'a aidé dans mes recherches et dans la rédaction des documents de référence. J'ai également discuté avec l'ancien directeur du SCRS Reid Morden de certaines questions concernant la confidentialité en matière de sécurité nationale et avec Harry Swain, ex-sous-ministre fédéral, de certaines questions particulières concernant les rouages de l'appareil gouvernemental.

6. REMERCIEMENTS

Le processus de l'examen de la politique faisait appel à beaucoup de collaboration et il a bénéficié de la contribution d'un grand nombre d'organisations et de personnes qui ont généreusement donné de leur temps. Je voudrais tout d'abord remercier les membres de mon comité consultatif : l'honorable Monique Bégin, Alphonse Breau, Kent Roach, Martin Rudner et Reg Whitaker. Je leur suis profondément reconnaissant de leur contribution au processus de l'examen de la politique.

Mes avocats, M^e Ronald Foerster, M^e Freya Kristjanson et M^e Andrea Wright, que je félicite pour leur excellent travail, m'ont également grandement aidé. Ils ont contribué de façon remarquable à la collecte d'information et aux publications de la Commission, ainsi qu'à ma réflexion.

À diverses étapes du processus, j'ai également bénéficié de l'aide précieuse de M^e Sanjay Patil et M^e Erin Shaw, avocats en second, de M^e Adela Mall, avocate, et de Shawna Godbold, une étudiante au deuxième cycle. Je veux les remercier pour le rôle important qu'ils ont joué dans le processus.

M^e Paul Cavalluzzo, l'avocat principal de l'enquête sur les faits, m'a fourni des éclaircissements et des suggestions utiles tout au long de l'examen de la politique.

Je voudrais également exprimer ma reconnaissance envers ceux qui se sont occupés de l'administration de la Commission : Nicole Viau-Cheney, directrice, Finances et Administration, Céline Lalonde, directrice adjointe, et Francine Bastien, Relations avec les médias. L'examen de la politique a également bénéficié du soutien administratif de Gisèle Malette, Isabelle Dumas, Françoise Roy-Lalonde, Mary O'Farrell et Lise Scharf.

Tout comme dans le cas de l'enquête sur les faits, Gilles Desjardins s'est acquitté de ses fonctions de gestionnaire de documents avec soin et efficacité.

Finalement, j'aimerais faire état du talent et du dévouement des personnes suivantes : Guylaine Beauchamp (traductrice), Miriam Bloom d'Expression

Communications (designer de publication), Brian Cameron de gordongroup marketing + communications (réviseur principal, version anglaise), Carole Chamberlin de TPSGC (révisseure, version anglaise), Jane Chapman (révisseure, version anglaise), Pierre Cremer (traducteur), Tyler Gibbs d'eSCAPE Marketing Solutions (Webmestre), Mélanie Lefebvre de TPSGC (rechercheuse, information factuelle), Alphonse Morissette (réviseur principal, version française), Judith Richer de gordongroup marketing + communications (révisseure, version anglaise), Marie Rodrigue (traductrice et réviseure, version française) et Jean-Pierre Thouin du Centre de traduction et de documentation juridiques de l'Université d'Ottawa (traducteur). Toutes ces personnes ont eu à travailler sur des documents complexes et à respecter des délais serrés. Je tiens à les remercier.

NOTES

- ¹ *Canadian Foreign Policy*, Vol. 11, No. 2 (Hiver 2004).
- ² Comme je l'ai indiqué précédemment dans le point où j'énonce les principes directeurs, il importait que j'envisage la création d'un mécanisme d'examen tant des organismes d'application de la loi que des organismes de renseignement de sécurité, étant donné que les activités de la GRC concernant la sécurité nationale ont des caractéristiques en commun avec les deux activités. Avoir agi autrement aurait indûment limité la portée de mon examen et les conclusions que j'aurais pu en tirer.
- ³ Au Canada et à l'étranger, notamment dans le domaine de la traduction, on utilise indifféremment les mots « examen » et « surveillance » pour décrire le mandat des organismes qui peuvent contraindre des organismes d'application de la loi et de renseignement à rendre des comptes. Nous ne voulions pas laisser le vocabulaire utilisé pour décrire les activités de reddition de comptes en particulier limiter la portée de notre examen des modèles internationaux. Pour sélectionner les modèles à examiner, nous avons tout d'abord vérifié certaines de leurs caractéristiques telles que leur compétence, leurs pouvoirs de vérification, etc. Parce que cela est plus pratique, tout au long du présent rapport je décris généralement ces mécanismes comme des organismes ou des modèles d'« examen ».

APPENDICE A

Les ministères, organismes et groupes canadiens auprès desquels la Commission Arar – Examen de la politique – a recueilli directement de l'information

British Columbia Office of the Complaint Commissioner
 Agence des services frontaliers du Canada
 Agence du revenu du Canada
 Administration canadienne de la sûreté du transport aérien
 Commission canadienne des droits de la personne
 Service canadien du renseignement de sécurité
 Citoyenneté et Immigration Canada
 Commission des plaintes du public contre la GRC
 Centre de la sécurité des télécommunications
 Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI)
 Ministère de la Défense nationale, Renseignement
 Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada
 Commissariat à l'information du Canada
 Inspecteur général, Service canadien du Renseignement de sécurité
 Centre intégré d'évaluation des menaces
 Ministère de la Justice du Canada
 Police militaire
 Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire du Canada
 Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications
 Commission civile des services policiers de l'Ontario
 Police provinciale de l'Ontario
 Commissaire à la vie privée du Canada
 Bureau du Conseil privé
 Sécurité publique et Protection civile Canada
 Commissaire à la déontologie policière
 Roberta Jamieson, ancienne Ombudsman de l'Ontario
 Gendarmerie royale du Canada, y compris

- Direction des renseignements criminels
- Équipe intégrée d'exécution de la Loi sur l'immigration, Division O (Toronto)
- Équipe intégrée de la police des frontières, Division de Windsor
- Équipe intégrée de la sécurité nationale, Division O (Toronto)
- Centre national des opérations
- Sous-direction du renseignement pour la sécurité nationale
- Sous-direction des opérations de sécurité nationale

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
Service de police de Toronto
Transports Canada

APPENDICE B

Les personnes et les organisations qui ont présenté des mémoires dans le cadre de l'examen de la politique

Amnistie Internationale Canada
 Andrew Koczerzuk
 British Columbia Civil Liberties Association
 C.C. Kitteringham
 Fédération canado-arabe et Canadian Council on American-Islamic Relations
 Association canadienne des chefs de police
 Association canadienne des professeures et professeurs d'université
 Association du Barreau canadien
 Association canadienne des libertés civiles
 Service canadien du renseignement de sécurité
 Clayton Ruby
 Commission des plaintes du public contre la GRC
 Commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications
 Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles
 Jiarong Tsang
 L.D. Cross
 Maher Arar
 Police provinciale de l'Ontario
 Service de police d'Ottawa
 Commissaire à la protection de la vie privée du Canada
 Comité externe d'examen de la GRC
 Rémi Hyppia
 Gendarmerie royale du Canada
 Scott Burbidge
 Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
 Le Redress Trust, l'Association pour la prévention de la torture et l'Organisation mondiale contre la torture

Les signataires des mémoires communs des intervenants :

Amnistie Internationale Canada, British Columbia Civil Liberties Association, Fédération canado-arabe, Canadian Islamic Congress, Congrès du travail du Canada, Conseil des Canadiens, Council on American-Islamic Relations (Canada), International Coalition Against Torture, Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles, Law Union of Ontario, Conseil de revendications et des droits des minorités, Muslim Canadian Congress, Muslim Community Council of Ottawa-Gatineau, Conseil national des relations canado-arabes, Institut Polaris, Redress Trust, Association pour la prévention de la torture, Organisation mondiale contre la torture (OMCT).

APPENDICE C

Les organismes étrangers d'examen et de surveillance et
les autres personnes auprès desquels la Commission
a recueilli directement de l'information

Pays	Institution
Australie	Commonwealth Ombudsman
Australie	Inspector-General of Intelligence and Security
Belgique	Comité permanent de contrôle des services de renseignement (Comité R)
Belgique	Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P)
Allemagne	Commission G-10
Allemagne	Commission de contrôle parlementaire
Nouvelle-Zélande	Inspector-General of Intelligence and Security
Nouvelle-Zélande	Police Complaints Authority
Norvège	Comité parlementaire de surveillance du renseignement (Comité EOS)
Suède	Bureau des ombudsmans parlementaires
Suède	Records Board
Royaume-Uni	Independent Police Complaints Commission
Royaume-Uni	Interception of Communications Commissioner
Royaume-Uni	Investigatory Powers Tribunal
Royaume-Uni	Her Majesty's Inspectorate of Constabulary
Royaume-Uni	Office of the Surveillance Commissioners
Royaume-Uni (Irlande du Nord)	Police Ombudsman for Northern Ireland
États-Unis	Office of the Inspector General, Department of Justice
États-Unis	Office of the Inspector General, Central Intelligence Agency
États-Unis	Office of the Inspector General, Department of Homeland Security

Autres :

Iain Cameron, professeur de droit public international, Université d'Uppsala, (Suède)

Laurence Lustgarten, professeur de droit, Université de Southampton, et commissaire de l'Independent Police Complaints Commission pour l'Angleterre et le pays de Galles

Fredrik Sejersted, avocat, Bureau du procureur général (Affaires civiles), Norvège

APPENDICE D

Participants à la table ronde d'experts internationaux sur les modèles d'examen et de surveillance, le 20 mai 2005

Hans Born, attaché supérieur de recherches, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (Suisse)

Iain Cameron, professeur de droit public international, Université d'Uppsala (Suède)

Marina Caparini, attachée supérieure de recherches, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (Suisse)

Peter Gill, professeur de politique et sécurité, Université John Moores de Liverpool (Royaume-Uni)

Ian Leigh, professeur de droit, Université de Durham (Royaume-Uni)

Nuala O'Loan, ombudsman de la Police d'Irlande du Nord (Royaume-Uni)

Participants à la table ronde d'experts canadiens sur les modèles d'examen et de surveillance, le 10 juin 2005

Warren Allmand, consultant en droits internationaux de la personne

Reem Bahdi, professeure adjointe à la faculté de droit de l'Université de Windsor

Gwen Boniface, commissaire de la Police provinciale de l'Ontario

Alan Borovoy, avocat général de l'Association canadienne des libertés civiles

Stuart Farson, professeur de sciences politiques à Université Simon Fraser

Norman Inkster, associé de la firme Gowlings Consulting Inc.

Dirk Ryneveld, commissaire du Bureau des plaintes concernant la police de la Colombie-Britannique

Wesley Wark, professeur au Centre Munk d'études internationales de l'Université de Toronto

APPENDICE E

Publications relatives à l'examen de la politique*

Liste de questions aux fins de consultation publique (le 17 juin 2004)

Plan du document de consultation (le 17 juin 2004)

Document de consultation (le 5 octobre 2004; modifié le 14 décembre 2004)

Documents de référence (le 10 décembre 2004)

- GRC et sécurité nationale
- Cadre législatif pour les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale
- Sécurité nationale et droits et libertés
- Responsabilité et transparence
- Indépendance de la police
- Modèles canadiens d'examen des forces de police
- responsabilité des services de renseignement de sécurité au Canada
- Modèles internationaux d'examen et de surveillance des forces de police et des agences de renseignement de sécurité

Supplément aux documents de référence

- Modèles internationaux d'examen des activités relatives à la sécurité nationale : Supplément au document de référence sur les modèles internationaux publié par la Commission (mai 2005)

Documents de référence destinés aux tables rondes

- Questions pour les membres du Comité : Document de référence destiné à la Table ronde des experts internationaux sur les modèles d'examen et de surveillance (le 19 mai 2005)
- Questions pour les membres du Comité : Document de référence destiné à la Table ronde des experts canadiens sur les modèles d'examen et de surveillance (juin 2005)

Questions supplémentaires soumises à la consultation publique (le 17 octobre 2005)

Comité d'examen intégré de la sécurité nationale : Option supplémentaire aux fins de consultation publique (le 25 novembre 2005)

* Certaines publications figurent sur le CD en annexe (voir la liste à l'appendice F) mais toutes sont sur le site de la Commission, à www.commissionarar.ca

APPENDICE F

Documents figurant sur le CD annexé au rapport de la Commission

Les avis et l'information

Le 19 décembre 2005 – Liste des mémoires reçus en date du 19 décembre 2005

Le 19 août 2005 – Avis sur l'aide financière pour les audiences publiques relatives à l'examen de la politique tenues du 11 au 14 octobre

Le 30 mai 2005 – Avis sur la table ronde d'experts internationaux sur les modèles d'examen et de surveillance et sur la table ronde d'experts canadiens sur les modèles d'examen et de surveillance

Le 5 mai 2005 – Avis sur l'examen par le commissaire O'Connor de modèles d'examen internationaux

Le 14 décembre 2004 – Appel en vue de la production de représentations

Le 5 octobre 2004 – Publication du document de consultation

Les tables rondes

Table ronde des experts internationaux sur les modèles d'examen et de surveillance, le 20 mai 2005

- Avis relatif à la table ronde
- Programme
- Notice biographique des experts
- Document de référence destiné à la table ronde
- Traduction française des transcriptions

Table ronde des experts canadiens sur les modèles d'examen et de surveillance, le 10 juin 2005

- Avis relatif à la table ronde
- Programme
- Notice biographique des experts
- Document de référence destiné à la table ronde
- Traduction française des transcriptions

Les audiences publiques

Ordre de comparution du 15 au 18 novembre 2005

Transcriptions des audiences publiques

Le fonctionnement

Description du fonctionnement

Les documents

Le 25 novembre 2005 – Comité d'examen intégré de la sécurité nationale :
Option supplémentaire aux fins de consultation publique

Le 17 octobre 2005 – Questions supplémentaires soumises à la consultation
publique

Le 14 décembre 2004 – Modifications au document de consultation

Le 5 octobre 2004 – Document de consultation

Le 17 juin 2004 – Plan du document de consultation

Le 17 juin 2004 – Liste de questions aux fins de consultation publique

