

**ENQUÊTE INTERNE SUR LES ACTIONS DES RESPONSABLES
CANADIENS RELATIVEMENT À ABDULLAH ALMALKI,
AHMAD ABOU-ELMAATI ET MUAYYED NUREDDIN**

**REPRÉSENTATION DU PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
CONCERNANT LES CRITÈRES DE CONDUITE**

DATÉ DU : 14 décembre

John H. Sims
Sous-procureur général du Canada
Direction du contentieux
Ministère de la Justice
Édifice Banque du Canada
234, rue Wellington, bureau 1012
Tour Est, 10^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0H8

Par : Michael Peirce

Tél. : 613-948-9800
Télec. : 613-948-9802
Courriel : mpeirce@justice.gc.ca

Avocat principal du procureur général
du Canada

À : Michele Smith
Police provinciale de l'Ontario
Procureur général de l'Ontario
Bureau des avocats de la Couronne
270, rue Bay, 8^e étage
Toronto (Ontario) M5G 2K1
Tél. : 416-326-4177
Télec. : 416-326-4181
Courriel : Michele.smith@ontario.ca

ET À : Vincent Westwick
Service de police d'Ottawa
C.P. 9634, succursale T
Ottawa (Ontario) K1G 6H5
Tél. : 613-236-1222, poste 5990
Télec. : 613-760-8127
Courriel : vwestwick@ottawapolice.ca

ET À : Paul Copeland
Copeland, Duncan
Avocats
31, avenue Prince Arthur
Toronto (Ontario) M5R 1B2
Tél. : 416-964-8126
Télec. : 416-960-5456
Courriel : paulcope9@yahoo.com

ET À : Jasminka Kalajdzic
Sutts, Strosberg LLP
Avocats
252, rue Goyeau, bureau 600
Windsor (Ontario) N9A 6V4
Tél. : 519-258-9333
Télec. : 519-561-6203
Courriel : jk@strosbergco.com

ET À : Barbara Jackman
Jackman & Associates
Avocats
569, avenue St. Clair Ouest
Toronto (Ontario) M6C 1A6
Tél. : 416-653-9964
Télec. : 416-653-1036
Courriel : barb@jackman.com

Avocats d'Ahmad Abou-Elmaati

ET À : John Norris
Ruby, Edwardh
Avocats
11, avenue Prince Arthur
Toronto (Ontario) M5R 1B2
Tél. : 416-964-9664
Télec. : 416-965-8305
Courriel : john@ruby-edwardh.com

Avocats de Muayyed Nureddin

ET À : Alex Neve
Amnistie Internationale – Section canadienne (anglophone)
312, avenue Laurier Est
Ottawa (Ontario) K1N 1H9
Tél. : 613-744-7667, poste 234
Télec. : 613-746-2411
Courriel : aneve@amnesty.ca

ET À : Warren Allmand
Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles
4351, avenue Oxford
Montréal (Québec) J4A 2Y7
Tél. : 514-486-1811
Télec. : 514-486-3268
Courriel : wallmand@canada.com

ET À : James Kafieh
Fédération canado-arabe
Conseil canadien sur les relations américaines-islamiques
Canadian Muslim Civil Liberties Association
136, rue Wilson, RR 3
Almonte (Ontario) K0A 1A0
Tél. : 416-529-6041
Télec. : 416-529-5042
Courriel : jameskafieh@hotmail.com

ET À : Robert A. Centa
Paliare Roland Rosenberg Rothstein LLP
Avocats
250, avenue University, bureau 501
Toronto (Ontario) M5H 3E5
Tél. : 416-646-4314
Télec. : 416-646-4334
Courriel : robert.centa@paliareroland.com

Avocats de Human Rights Watch

ET À : David B. Harris
Canadian Coalition for Democracies
100, rue Frank
Ottawa (Ontario) K2P 0X2
Tél. : 613-233-1220
Télec. : 613-233-4464
Courriel : insignissr@sympatico.ca

TABLE DES MATIÈRES

I.	APERÇU	6
A.	Question 1(a) – Partage de renseignements avec les autorités étrangères	8
1)	Obligations du Canada concernant l'échange d'information à l'échelle internationale	10
2)	Le SCRS et la GRC.....	21
3)	Autres éléments	33
B.	Question 1(b) – Considérations	36
1)	SCRS	36
2)	GRC	38
C.	Question 2 – Interrogatoires des citoyens canadiens détenus dans des États étrangers	39
1)	SCRS	40
2)	GRC	41
D.	Question 3 – Offre de services consulaires aux citoyens canadiens détenus dans des États étrangers	42
1)	Le rôle du MAECI dans la prestation des services consulaires	42
2)	Les services consulaires.....	43
3)	Les normes de services consulaires.....	46
4)	Les efforts déployés pour confirmer la détention et le lieu de détention d'un citoyen canadien.....	47
5)	Les efforts faits pour avoir accès à la personne détenue	48
6)	Visites consulaires et efforts pour déterminer le traitement.....	49
7)	Efforts en vue d'obtenir la libération	51
8)	Contacts avec la famille du détenu.....	52
9)	Efforts pour aider un détenu au moment de la libération	53
10)	Points à examiner concernant la nature et la fréquence des services consulaires offerts aux citoyens canadiens détenus en Syrie ou en Égypte	54
11)	Pratiques relatives à l'évaluation visant à déterminer si un citoyen canadien est ou a été maltraité	56
E.	Question 4 – Divulgateion d'information obtenus par les fonctionnaires consulaires.....	59
1)	Communication de renseignements obtenus par les fonctionnaires consulaires.....	59
F.	Question 5 – Rôle des responsables consulaires dans les affaires de sécurité nationale ou d'application de la loi	60

I. APERÇU

1. Les cinq questions posées par le commissaire visent expressément la période 2001–2004. En examinant ces questions, il est important de se rappeler les événements importants qui se sont déroulés à ce moment-là tant au Canada qu'à l'échelle internationale. Il s'agissait d'une période particulière de notre histoire, qui ne devrait jamais se répéter.

2. Il est également important de ne pas établir de normes pour cette période avec l'avantage du recul. Les responsables canadiens n'avaient pas cet avantage; ils ne doivent donc pas être jugés à partir de ce critère. Cependant, depuis que le gouvernement a accepté les recommandations du Rapport sur les événements concernant Maher Arar, le Canada dispose de cet avantage.

3. Il ne doit subsister aucun doute quant à la pertinence des activités au cœur des questions des commissaires.

4. Le Canada doit échanger de l'information dans ses efforts pour contrer le terrorisme. L'intérêt national en dépend; l'information est utile à la sécurité nationale et publique. L'obligation d'échanger de l'information découle des obligations internationales du Canada à cet égard et des nécessités opérationnelles. Ces obligations internationales sont fondées sur les obligations du Canada en matière de droits humain.

5. La conduite d'enquêtes ne peut être limitée par les frontières canadiennes, puisque le terrorisme lui n'en a pas. Les étapes d'enquêtes à l'étranger, dont celles auxquelles le commissaire fait référence, sont des techniques d'enquête appropriées¹.

¹ Voir l'avis d'audience, question 2

6. Quand ces techniques d'enquêtes sont appliquées à l'extérieur du Canada, il est de bon aloi que le MAECI collabore et apporte son aide à la GRC ou au SCRS. Tous les ministères et organismes du gouvernement du Canada sont tenus de collaborer pour assurer la sécurité du Canada, dans les limites de leurs mandats.

7. Le défi consiste donc à déterminer dans quelles circonstances il est judicieux d'y recourir et de quels facteurs il faut prendre en compte avant de le faire. Il n'existe pas de réponse simple. Les circonstances doivent être évaluées et les facteurs doivent être analysés individuellement, en s'assurant de respecter les obligations du Canada en matière de droits de la personne. Le Canada n'admet aucune forme de torture.

8. Cette approche individuelle s'applique également lorsqu'il s'agit d'examiner l'offre de services consulaires. Les quelques Canadiens ayant une double nationalité qui sont détenus au Moyen-Orient pour des questions de sécurité soulèvent des défis sans précédent. Il n'y a pas de modèle pour déterminer ce qui doit être fait et à quel moment. Le traitement uniforme de ces dossiers pourrait porter atteinte à la sécurité et au bien-être des Canadiennes et des Canadiens détenus à l'étranger.

9. Puisque la recherche des faits du commissaire se poursuit, certains faits précis ne seront pas traités. Il ne faut pas croire non plus que des faits sous-entendus dans les questions soient véridiques ou qu'ils se sont effectivement produits.

CRITÈRES DE CONDUITE

A. Question 1(a) – Partage de renseignement avec des autorités étrangères

11. Les partenaires étrangers du Canada s'attendent à ce qu'il échange de l'information avec eux pour la lutte et la prévention du terrorisme. En échangeant de l'information, le Canada respecte ses engagements en matière de réciprocité et il se comporte selon les principes de courtoisie internationale. Ces principes sont reflétés dans les obligations internationales du Canada, sur les plans juridique et diplomatique. En plus des paramètres particuliers à l'intérieur desquels le SCRS et la GRC s'acquittent de leurs mandats respectifs en matière de sécurité nationale, ces principes sont le point de départ de toute discussion sur les circonstances et les considérations entourant l'échange d'information avec les autorités étrangères.

12. Il est également important d'examiner la situation mondiale entre 2001 et 2004. Pendant la période visée, le SCRS et la GRC ont pris de décisions en tenant compte des événements survenus à l'échelle nationale et internationale. Ces événements comprennent l'attaque du 11 septembre contre les États-Unis; les préoccupations concernant une « seconde vague » d'attaques terroristes en Amérique du Nord; le terrorisme islamiste, qui posait la plus grande menace pour la sécurité nationale du Canada²; les efforts concertés des organisations internationales, dont les Nations Unies, en matière de coopération internationale et de coordination pour lutter contre le terrorisme, y compris de plus importantes obligations en matière d'échange d'information³; la déclaration d'Oussama Ben Laden de novembre 2002 dans laquelle il désignait le Canada comme une cible prioritaire d'al-Qaïda; les multiples attaques terroristes d'extrémistes islamistes

² Rapport annuel 2001 du SCRS http://www.csis-scrs.gc.ca/fr/publications/annual_report/2001/report2001.asp; Rapport annuel 2002 du SCRS http://www.csis-scrs.gc.ca/fr/publications/annual_report/2002/report2002.asp; Rapport annuel 2003 http://www.csis-scrs.gc.ca/fr/publications/annual_report/2003/report2003.asp;

³ Voir par exemple la résolution 1368 (2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies <http://www.state.gov/p/io/rls/othr/2001/4899.htm> et la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies <http://www.state.gov/p/io/rls/othr/2001/5108.htm>

partout dans le monde; et les citoyens canadiens soupçonnés de participer à des activités terroristes.

13. Comme l'ont signalé des commissaires précédents, la coopération internationale et la coordination sont des éléments clés des efforts de lutte contre le terrorisme⁴. De concert avec d'autres nations, le Canada s'est engagé à combattre le terrorisme notamment en mettant pleinement en œuvre les instruments internationaux relatifs au terrorisme⁵, plus particulièrement ceux des Nations Unies, incluant ceux relatifs au partage de renseignements.

14. Les États échangent de l'information avec les gouvernements ou organismes dans le cadre d'entente ou en étant membre d'organisations internationales. L'information peut être échangée non seulement dans le cadre de mécanismes formels comme les traités, mais aussi de façon informelle.

15. L'information sur les déplacements constituent l'un des moyens les plus importants d'échanger de l'information à l'échelle internationale afin de lutter contre le phénomène mondial du terrorisme.

16. Le défi en matière de sécurité nationale à l'âge du terrorisme est d'empêcher un nombre restreint de personnes pouvant menacer la sécurité nationale, la sécurité publique et la préservation de la paix d'entrer dans un pays et de passer inaperçus. Pour les terroristes, les documents de voyage sont aussi importants que les armes. Ils doivent se déplacer clandestinement pour se rencontrer, recevoir de la formation, planifier leurs activités, établir leurs cibles, et obtenir l'accès avant de passer à l'attaque. Dans leurs déplacements, les terroristes ont recours à des méthodes équivoques dont des passeports et visas falsifiés et contrefaits, des méthodes de déplacement et des trajets précis, des

⁴ 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. 632 et 634 (Rapport McDonald); Rapport sur les événements concernant Maher Arar. *Analyse et recommandations*, supra, à la page 117 (Rapport O'Connor), http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/maher_arar/07-09-13/www.ararcommission.ca/fr/AR_French.pdf

⁵ *Loi antiterroriste* (préambule), <http://canlii.ca/ca/ca/sta/f-11.7/whole.html>

réseaux de trafic de personnes, des agences de voyage qui les appuient, des fraudes en matière d'immigration et des vols d'identité⁶.

17. Bien que soigneusement examinés, le partage de renseignements sur les déplacements entre les organismes de renseignement de sécurité et d'application de la loi est pratique courante. À l'échelle internationale, un élément important de la stratégie de lutte contre le terrorisme consiste à gêner les déplacements des terroristes.

1) Obligations du Canada concernant le partage de renseignements à l'échelle internationale

18. Les obligations juridiques internationales du Canada concernant le partage d'information sont énoncées dans les documents de fond des Nations Unies (UN), les conventions des UN et les déclarations du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale. Ces obligations sont assorties du principe de courtoisie internationale qui encourage les États à coopérer dans les cas d'enquêtes liées à la criminalité transnationale, même s'ils n'y sont pas tenus par aucun traité juridique⁷.

19. Les obligations diplomatiques du Canada concernant le partage d'information, au-delà des obligations juridiques, sont énoncées dans les déclarations des organisations multilatérales dont le Canada fait partie notamment le Groupe des 8 (G8), l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), et l'Organisation des États américains (OEA). Les obligations diplomatiques du Canada sont également énoncées dans les documents sur ses relations bilatérales avec des pays comme les États-Unis (É.-U.).

⁶ Rapport de la commission d'enquête sur les attentats du 11 septembre, *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, vol. 2 (Version officielle du gouvernement), p. 383 à 385, <http://www.gpoaccess.gov/911/pdf/sec12.pdf>.

⁷ R. c. Hape, 2007, CSC 27, <http://scc.lexum.umontreal.ca/fr/2007/2007scc26/2007scc26.html>, par. 52.

20. Les mesures les plus importantes en ce qui concerne l'échange d'information pour le Canada sont ses obligations juridiques de lutte contre le terrorisme, celles qui sont énoncées dans la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité ainsi que ses obligations diplomatiques, énoncées dans les recommandations du G8 sur la lutte contre le terrorisme et le Plan d'action États-Unis–Canada pour une frontière intelligente.

21. Les obligations internationales du Canada reconnaissent l'importance et la nécessité de s'assurer que les échanges d'information entre les organismes étrangers sont conformes aux conventions internationales en matière de droits de la personne, y compris la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

i) Nations Unies

22. Le Canada est membre de l'ONU, qui est l'organisme principal par lequel le Canada contribue à la lutte mondiale contre les activités terroristes. Les obligations juridiques du Canada pour la lutte contre le terrorisme et le partage d'information découlent des documents fondateurs de l'ONU, des conventions de l'ONU sur le terrorisme et des déclarations de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité de l'ONU.

23. La *Charte des Nations Unies* et la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la *Charte des Nations Unies* constituent la base juridique sur laquelle est fondée la coopération entre les nations pour le maintien de la paix⁸.

⁸ <http://www.un.org/aboutun/charter/>, par. 1; et <http://www.whatconvention.org/en/conv/0703.htm>, par.1, sous la rubrique « Le devoir des États de coopérer les uns avec les autres conformément à la Charte ».

24. L'article 1(1) de la *Charte des Nations Unies* précise que l'objectif des Nations Unies est de maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin, de prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre violation de la paix.

25. La Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la *Charte des Nations Unies* prévoit que les États doivent coopérer les uns avec les autres, sans tenir compte des différences entre leurs systèmes politiques, économiques et sociaux, afin de maintenir la paix et la sécurité à l'échelle internationale.

26. Le Canada a ratifié plusieurs traités multilatéraux concernant le terrorisme. Un élément commun de ces conventions est une exigence générale que les États membres échangent de l'information conformément à leurs lois nationales⁹. Par exemple :

- L'article 15 de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif prévoit que les États Parties doivent collaborer à la prévention des infractions prévues à l'article 2 en échangeant des renseignements exacts et vérifiés en conformité avec les dispositions de leur législation interne et en coordonnant les mesures administratives et autres mesures prises, le cas échéant, afin de prévenir la perpétration des infractions visées à l'article 2¹⁰.

⁹ Voir par exemple la *Convention relative à l'aviation civile internationale* (1944); la *Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs* (1963); la *Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs* (1970); la *Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile* (1971); la *Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques* (1973); la *Convention internationale contre la prise d'otages* (1979); la *Convention sur la protection physique des matières nucléaires* (1980); la *Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection* (1991); la *Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif* (1997); la *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme* (1999); la *Convention internationale pour la suppression des actes de terrorisme nucléaire* (2005); etc.

¹⁰ <http://www.un.org/law/cod/terrorism.htm>, art. 15, par. b).

- L'article 18 de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999) prévoyait que les États Parties devaient établir et maintenir des canaux de communication entre leurs organismes et services compétents afin de faciliter l'échange sûr et rapide d'informations concernant l'identité, les coordonnées et les activités des personnes dont il est raisonnable de soupçonner qu'elles ont participé au financement d'activités terroristes¹¹.

27. L'Assemblée générale et le Conseil de sécurité de l'ONU ont adopté des résolutions sur la prévention du terrorisme. Toutes contiennent des articles qui appellent les États à coopérer dans la prévention du terrorisme, et certaines prônent spécifiquement l'échange d'information.

- L'article 5d) de la *Déclaration de l'Assemblée générale de l'ONU sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international*, 1994, exigent des États qu'ils coopèrent « entre eux en échangeant des informations relatives à la lutte contre le terrorisme et à sa prévention ».
- L'article 6 énonce que « pour combattre efficacement la multiplication des actes de terrorisme, leur caractère et leurs effets internationaux croissants, les États doivent renforcer leur coopération dans ce domaine, en particulier en rendant systématique l'échange d'informations sur la prévention du terrorisme et les moyens de le combattre¹² ».
- L'article 8 de la *Déclaration de l'Assemblée générale de l'ONU complétant la Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international*, 1996, souligne que les États doivent prendre des mesures pour échanger leur expertise et leurs informations sur les terroristes, leurs déplacements,

¹¹ <http://www.un.org/law/cod/finterr.htm>, art. 18, par. 3a) et b)(1).

les appuis dont ils bénéficient et leurs armes, et pour échanger des informations sur les enquêtes menées et les poursuites engagées à propos d'actes de terrorisme¹³.

28. Les articles 3 et 4 de la *Résolution 1368 du Conseil de sécurité de l'ONU (2001)* appellent les États à travailler ensemble de toute urgence pour traduire en justice les auteurs des attaques du 11 septembre 2001 et à redoubler d'efforts, y compris par une coopération accrue et une pleine application des conventions antiterroristes internationales et des résolutions du Conseil de sécurité¹⁴.

29. L'article 3a) de la *Résolution 1373 du Conseil de sécurité de l'ONU (2001)* 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. L'article 3b) appelle à la coopération conformément au droit international et national, et l'article 3c) souligne que les États doivent coopérer dans le cadre d'accords et d'arrangements bilatéraux et multilatéraux, afin de prévenir et de réprimer les actes de terrorisme.

ii) **Le Groupe des huit (G8)**

30. Le Canada est membre du G8, et cette organisation s'est engagée à combattre le terrorisme au terme des Réunions des ministres des Affaires étrangères du G8 et des Sommets du G8. A donc été exprimée lors de ces forums l'obligation diplomatique internationale en vertu de laquelle le Canada se doit de respecter les conventions et les déclarations de l'ONU sur le terrorisme, et de coopérer avec la communauté internationale à l'échange des informations sur le terrorisme.

¹² <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/768/20/PDF/N9576820.pdf?OpenElement>, articles 5d) et 6.

¹³ <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/761/66/PDF/N9776166.pdf?OpenElement>, annexe, article 8.

¹⁴ *Supra*, note 2.

31. Plusieurs Réunions des ministres des Affaires étrangères du G8 ont porté sur ces questions, dont, tout particulièrement, celle de juin 2002¹⁵. Au terme de cette réunion, le G8 s'est engagé à exécuter et à renforcer les mesures internationales de lutte contre le terrorisme : « Nous appliquons la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies et tous les instruments de lutte contre le terrorisme de l'ONU et nous nous efforçons de renforcer les obligations internationales dans ce domaine. En particulier, nous travaillons à assurer l'adhésion aux instruments de l'ONU en matière de lutte contre le terrorisme, en vertu desquels tous les États sont tenus de mettre en œuvre des mesures spécifiques de prévention et de lutte contre les menaces terroristes telles que les bombardements, les détournements et les prises d'otages¹⁶. »

32. Sur la question spécifique de la lutte contre le terrorisme, le G8 a exhorté ses membres ainsi que tous les autres États du monde à :

- rehausser leurs capacités de mise en commun des renseignements opportuns à l'échelle internationale avec leurs contreparties chargées de l'exécution de la loi et autres, conformément aux lois applicables, relativement à des voyageurs au sujet desquels il y a des raisons précises et sérieuses de croire qu'ils pourraient commettre un acte terroriste (sécurité des transports);
- prendre de vigoureuses mesures, y compris législatives, au besoin, en coopération avec d'autres pays, afin de prévenir les actes de terrorisme et le mouvement international de terroristes en renforçant, entre autres, le contrôle des frontières, de l'immigration

¹⁵ Voir par exemple les conclusions de la Réunion des ministres des Affaires étrangères du G8 en 1998, notamment celles sur le terrorisme et la nécessité d'échanger « de l'information sur des menaces nouvelles ou croissantes, y compris celles posées par le terrorisme chimique et biologique », http://www.dfait-maeci.gc.ca/g8fmm-g8rmae/bjr_g8concl-fr.asp, paragraphe 27; et les conclusions de la Réunion des ministres des Affaires étrangères du G8 de juillet 2000, où tous les États ont été exhortés à adhérer aux 12 conventions antiterroristes, dont la *Convention sur la répression des attentats terroristes à l'explosif*, 1997, *supra*, note 10, et la *Convention sur la suppression des actes de financement du terrorisme*, 1999, *supra*, note 11, <http://www.g7.utoronto.ca/francais/2000okinawa/conclusion.html>, paragraphes 12 et 13.

et des titres de voyage, ainsi que la mise en commun d'informations (coopération internationale)¹⁷.

33. De même, à tous ses Sommets depuis 2002, le G8 s'est engagé à améliorer ses échanges d'informations sur, entre autres, le mouvement international des terroristes¹⁸. Par exemple, au Sommet de Kananaskis, en 2002, le G8 s'est engagé à échanger de l'information et à coordonner ses activités pour identifier les liens potentiels entre les groupes terroristes et des activités criminelles, et à intensifier l'échange d'information et de renseignements en vue d'une meilleure évaluation des menaces terroristes potentielles de nature chimique, biologique, radiologique et nucléaire¹⁹.

iii) OTAN

34. Le Canada est également membre de l'OTAN. La Charte de l'OTAN porte avant tout sur la défense collective de ses membres et la préservation de la paix et de la sécurité. En octobre 2001 et en novembre 2002, l'OTAN a adopté des plans d'action contre le terrorisme, et précisé dans ceux-ci qu'il fallait accroître le partage d'informations entre les États membres.

35. Le 4 octobre 2001, les membres de l'OTAN se sont réunis dans le cadre du Conseil de l'Atlantique Nord et ont convenu de huit mesures de lutte contre le terrorisme, dont les suivantes :

¹⁶ http://www.dfait-maeci.gc.ca/g8fmm-g8mae/progress_report-fr.asp, sous « Mettre en œuvre et renforcer les mesures internationales de lutte contre le terrorisme ».

¹⁷ http://www.g7.utoronto.ca/francais/affaires_etrangeres/ae_130602b.html, section 6, paragraphe 4, et section 8, paragraphe 4.

¹⁸ Voir par exemple les déclarations faites au terme du Sommet du G8 de Kananaskis, en 2002, <http://www.g8.gc.ca/2002Kananaskis/tranterror-fr.asp> et <http://www.state.gov/e/eeb/rls/fs/11477.htm> [anglais]; d'Evian, en 2003, http://www.g7.utoronto.ca/francais/2003evian/will_action_fr.html, paragraphes 3.2 et 3.3; de Sea Island, en 2004, <http://www.g7.utoronto.ca/francais/2004seaisland/safti.html>; de Gleneagles, en 2005, <http://www.g7.utoronto.ca/francais/2005gleneagles/terrorisme.pdf>, paragraphes 2 et 4; et de Heiligendamm, en 2007, <http://www.g7.utoronto.ca/francais/2007heilgendamm/canada/2007-terrorisme-ca.html>.

¹⁹ <http://www.g8.gc.ca/2002kananaskis/counterterrorism-fr.asp>, 1^{re} et 3^e puces sous « Évaluer la menace terroriste et se préparer pour l'imprévisible ».

- renforcer, tant sur le plan bilatéral qu'au sein des instances appropriées de l'OTAN, le partage des données du renseignement et la coopération dans ce domaine en ce qui concerne les menaces que fait peser le terrorisme et les mesures de lutte à prendre dans ce contexte;
- fournir, à titre individuel ou collectif, en fonction des besoins et de leurs capacités, une aide aux Alliés et aux autres États qui font ou qui pourraient faire l'objet de menaces terroristes accrues par suite de leur soutien à la campagne menée contre le terrorisme²⁰

36. En novembre 2002, le Conseil de partenariat euro-atlantique de l'OTAN a adopté le *Plan d'action du partenariat contre le terrorisme*²¹ :

Préambule

« Le 12 septembre 2001, les États membres du Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) ont condamné sans réserve les attentats terroristes perpétrés aux États-Unis le 11 septembre 2001, et se sont engagés à mettre tout en œuvre pour combattre le fléau du terrorisme.

3. Les États du CPEA feront tout ce qui est en leur pouvoir pour prévenir et réprimer le terrorisme - quelle qu'en soit la forme et les manifestations - dans le respect des normes et principes universellement reconnus du droit international, et conformément à la Charte des Nations Unies et à la Résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Dans ce contexte, ils s'emploieront en particulier à « 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 » et ils soulignent « qu'il convient de renforcer la coordination des efforts accomplis aux échelons national, sous-régional, régional et international afin de renforcer une action

²⁰ Voir OTAN, « Déclaration à la presse du Secrétaire général sur la décision du Conseil de l'Atlantique Nord concernant l'application de l'article 5 du Traité de Washington en conséquence des attaques perpétrées le 11 septembre contre les États-Unis », Bruxelles, 4 octobre 2001, <http://www.nato.int/docu/speech/2001/s011004c.htm>.

²¹ <http://www.nato.int/docu/fonda/b021122f.htm>, paragraphes 1 et 3.

mondiale face à ce grave problème et à la lourde menace qu'il fait peser sur la sécurité internationale ».

iv) Organisation des États américains

37. Le Canada est aussi membre de l'OEA. En 2002 et en 2003, l'OEA a adopté des résolutions et fait une déclaration exhortant ses membres à échanger des informations sur le terrorisme et la circulation des terroristes :

- Les articles 7 et 8 de la *Convention interaméricaine contre le terrorisme*, AG/RES 1840²², adoptée à la première séance plénière tenue le 3 juin 2002, se lisent comme suit :

« 1. Les États parties, conformément à leurs régimes juridiques et administratifs internes respectifs, encouragent la coopération et l'échange d'informations afin d'améliorer les mesures de contrôle frontalier et douanier visant à détecter et à prévenir la circulation internationale de terroristes et le trafic d'armes ou d'autres matériels destinés au soutien d'activités terroristes.

[...]

Coopération entre les autorités compétentes pour l'application de la loi – Les États parties collaborent étroitement, conformément à leurs procédures juridiques et administratives internes, afin de renforcer l'application effective de la loi et de combattre les délits par les instruments internationaux énumérés à l'article 2. À cette fin, ils établissent et améliorent, au besoin, les filières de communication entre leurs autorités compétentes, afin de

faciliter l'échange sûr et rapide de renseignements sur tous les aspects des délits prévus par les instruments internationaux énumérés à l'article 2 de la présente Convention. »

²² <http://www.cicte.oas.org/Rev/en/Documents/Conventions/AG%20RES%201840%202002%20français.pdf>, article 7, paragraphe 1, et article 8. Pour la liste des conventions énumérées à l'article 2, voir <http://untreaty.un.org/french/terrorism.asp>.

- Les paragraphes 22 et 23 de la *Déclaration sur la sécurité dans les Amériques*²³, adoptée à la troisième séance plénière tenue le 28 octobre 2003, se lisent comme suit :

« 22. Nous affirmons que le terrorisme est une grave menace à la sécurité, aux institutions, aux valeurs démocratiques des États et au bien-être de leurs peuples. Nous réitérons notre engagement de lutter contre le terrorisme et contre le financement du terrorisme, en nous attachant au plein respect de l'État de droit et du droit international; notamment du droit international humanitaire; du droit international des droits de la personne, du droit international des réfugiés, ainsi que de la Convention interaméricaine contre le terrorisme et de la résolution 1373 (2001) adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Nous nous engageons à promouvoir l'adhésion universelle et la mise en œuvre effective des accords et protocoles internationaux relatifs au terrorisme.

23. Dans le cadre juridique dont fait état le paragraphe qui précède, nous encouragerons dans les pays du Continent la capacité de prévenir, de sanctionner et d'éliminer le terrorisme. Nous renforcerons le Comité interaméricain contre le terrorisme et la coopération bilatérale, sous-régionale et continentale, grâce à l'échange des informations et à la plus large entraide juridique, en vue de prévenir et d'empêcher le financement du terrorisme et la circulation internationale des terroristes, sans porter atteinte aux engagements internationaux relatifs au libre mouvement des personnes et à la facilitation du commerce; d'assurer la poursuite, en conformité avec le droit interne des pays, de toute personne qui participe à la planification, à la préparation ou à la perpétration d'actes terroristes, et des individus qui, directement ou indirectement, financent ou lèvent des fonds avec l'intention qu'ils soient utilisés, ou en sachant qu'ils seront utilisés pour commettre des actes terroristes. Nous nous engageons à identifier et à combattre les menaces terroristes émergentes, quelle qu'en soit leur origine ou leur motivation, comme par exemple les menaces à la cybersécurité, le terrorisme biologique, et les menaces à l'infrastructure d'importance critique. »

38. L'obligation diplomatique internationale qui incombe au Canada d'échanger l'information est également énoncée dans les déclarations d'autres organisations multilatérales dont il est membre, dont la Coopération économique

²³ http://www.oas.org/documents/fre/DeclaracionSecurity_102803.asp, paragraphes 22 et 23.

de la zone Asie-Pacifique (APEC)²⁴, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)²⁵, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Organisation maritime internationale (OMI), et l'Organisation mondiale des douanes (OMD).

v) Plan d'action canado-américain en 30 points sur la frontière intelligente

39. En décembre 2001, le Canada et les États-Unis ont signé la *Déclaration sur la frontière intelligente Manley-Ridge*, un plan en 30 points qui vise à identifier et à éliminer les risques pour la sécurité tout en accélérant la circulation légitime des personnes et des marchandises de part et d'autre de la frontière canado-américaine. Les signataires de cette déclaration reconnaissent que l'information et les renseignements doivent être partagés rapidement. Le 4^e pilier de la Déclaration²⁶ se lit en effet comme suit :

« (4) *Coordination et mise en commun de l'information dans l'atteinte de ces objectifs*

Nous mettrons en place les outils et le cadre législatif nécessaires pour permettre le partage rapide et cohérent de l'information et des renseignements de sécurité à l'intérieur de nos frontières et entre nos deux pays. Nous renforcerons la coordination entre nos agences responsables d'appliquer la loi pour contrer des menaces communes. »

²⁴ Le Canada est membre de l'APEC, un forum multilatéral voué à la promotion de la croissance économique, de la coopération, du commerce et de l'investissement dans la région Asie-Pacifique. L'APEC a fait des déclarations sur la lutte contre le terrorisme et l'échange de renseignements, et a exhorté la communauté internationale à mettre en place des systèmes d'information préalable sur les voyageurs (IPV). Voir, par exemple, la déclaration des dirigeants de l'APEC sur la lutte contre le terrorisme, Shanghai, République populaire de Chine, 21 octobre 2001, http://www.apec.org/apec/leaders_declarations/2001/statement_on_counter-terrorism.html [en anglais]; la Déclaration de Bangkok sur un Partenariat pour l'avenir, Bangkok, Thaïlande, 21 octobre 2003, http://www.dfait-maeci.gc.ca/canada-apec/declaration_bangkok-fr.asp; et la Déclaration des dirigeants économiques à la 12^e réunion de l'APEC, tenue à Santiago, au Chili, sous le thème « Une collectivité, notre avenir », les 20 et 21 novembre 2004, http://www.dfait-maeci.gc.ca/canada-apec/leaders_declaration2004-fr.asp.

²⁵ Par exemple, l'OSCE a adopté en 2001 le Plan d'action de Bucarest pour lutter contre le terrorisme, qui propose un cadre multilatéral complet centré sur l'accroissement des activités, la facilitation de l'interaction entre les États, et la détermination de nouveaux instruments de lutte efficaces.

²⁶ http://geo.international.gc.ca/can-am/main/border/smart_border_declaration-fr.asp, paragraphe 4.

40. Les paragraphes qui précèdent donnent un aperçu représentatif mais non exhaustif des obligations diplomatiques et juridiques en vertu desquelles le Canada est tenu sans équivoque d'échanger avec les autres États les informations pouvant aider à prévenir le terrorisme, et particulièrement celles sur la circulation des terroristes. Cet aperçu montre également que le Canada n'est pas le seul pays de la communauté internationale à échanger de l'information; bien au contraire, il respecte à ce sujet les normes internationales. Le Canada fait donc sa part pour assurer la sécurité dans le monde.

2) Le SCRS et la GRC

41. Le Canada échange des renseignements, aux échelles nationale et internationale, en conformité avec ses intérêts nationaux, et pour assurer sa sécurité²⁷. Les obligations internationales du Canada en matière d'échange d'informations structurent les activités de nombreux ministères et organismes du gouvernement du Canada. Les questions du commissaire à ce sujet visent donc particulièrement le SCRS (renseignement) et la GRC (prévention du crime et application de la loi), dont les mandats concernent directement la lutte contre le terrorisme et, de ce fait, impliquent le partage d'informations par le Canada, conformément à ses obligations internationales. Quant aux activités des autres ministères et organismes dans ce domaine, elles dépassent le champ des présentes.

i) SCRS

42. Le SCRS recueille uniquement les quantités et les types de renseignements qui sont « strictement nécessaires » à la compréhension et à l'évaluation d'activités dont on peut raisonnablement croire qu'elles constituent des menaces pour la sécurité du Canada. Le choix de ces renseignements est

²⁷ Ses obligations nationales à ce sujet ne sont toutefois pas discutées dans les présentes.

fondé sur l'expertise du SCRS. Ce dernier recueille aussi des « informations indirectes » dans l'exercice de ses fonctions.

43. Le SCRS doit recueillir les renseignements en conformité avec la *Loi sur le SCRS*, les Instructions du ministre et les politiques internes de l'organisme. La politique concernant les cibles et leur approbation permettent la réalisation d'enquêtes sur les activités de tout individu, groupe ou organisation qui peut raisonnablement être soupçonné de constituer une menace envers la sécurité du Canada, au sens de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*. Les méthodes d'enquête plus intrusives ne peuvent être utilisées que si la Cour fédérale détermine qu'il y a des motifs raisonnables permettant de croire que les activités d'un individu constituent une telle menace qu'elles justifient la délivrance des mandats requis.

44. Toutes les activités du SCRS, dont le ciblage, doivent respecter les cinq principes fondamentaux suivants :

- i. la règle de droit doit être respectée;
- ii. le moyen d'enquête utilisé doit être proportionnée à la gravité de la menace et à la probabilité de sa mise à exécution;
- iii. le besoin d'employer des techniques d'enquête intrusives doit être mis en regard du tort que cela pourrait causer aux libertés civiles, ou à ses institutions sociales fondamentales;
- iv. plus une technique comporte d'intrusion, plus l'autorisation d'y recourir doit venir de haut;
- v. sauf dans le cas d'urgence ou si elles ne seraient pas proportionnées à la gravité de la menace et à la probabilité de sa mise à exécution, il faut utiliser les techniques de collecte de renseignements qui comportent le moins d'intrusion avant d'employer celles qui en comportent le plus²⁸.

²⁸ Preuve publique P-004.0001 déposée devant la commission d'enquête O'Connor.

45. Les informations échangées par le SCRS proviennent de celles qu'il recueille. L'article 12 de la *Loi sur le SCRS* autorise le SCRS à « [recueillir], au moyen d'enquêtes ou autrement, dans la mesure strictement nécessaire, et [à analyser et 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 Canada²⁹ ».

46. Dans ce contexte, les mots « ou autrement » peuvent englober la réception, de la part de sources étrangères, intérieures ou ouvertes, de renseignements non sollicités.

47. Si des citoyens canadiens sont soupçonnés pour des motifs raisonnables d'activités pouvant constituer une menace envers la sécurité nationale, et si le SCRS croit que des organismes étrangers possèdent peut-être – ou pourraient obtenir – des renseignements utiles à une enquête en particulier, le SCRS peut juger opportun de procéder à un échange d'informations avec ces organismes, si les conditions énumérées ci-dessous s'y prêtent³⁰.

48. Le SCRS est un organisme centralisé, et les décisions quant à la nature et aux destinataires des renseignements échangés avec la communauté internationale sont prises par les hauts dirigeants de l'organisme, dans ses bureaux centraux d'Ottawa. Les facteurs gouvernant ces décisions sont exposés ci-dessous.

49. L'article 17 de la *Loi sur le SCRS* autorise le SCRS à conclure des ententes ou, d'une façon générale, coopérer avec un ministère, un service de police, le gouvernement d'un État étranger ou l'une de ses institutions. En date

²⁹ *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. 1985, ch. C-23, art. 12, <http://www.canlii.ca/ca/loi/c-23/art12.html> (la *Loi sur le SCRS*). Les informations recueillies et échangées peuvent être disculpatoires.

³⁰ Le gouvernement du Canada reconnaît l'importance et la nécessité des ententes d'échange d'informations avec des organismes étrangers. Voir par exemple les *Instructions du ministre – Opérations du SCRS* délivrées en 2001, et

de novembre 2007, le SCRS avait conclu des ententes avec 271 institutions dans 147 pays. Le SCRS participe également aux activités d'un certain nombre d'organisations multinationales qui s'occupent de questions liées au terrorisme.

50. Avant de conclure une entente avec le gouvernement d'un État étranger ou l'une de ses institutions, le SCRS doit obtenir l'approbation du ministre de la Sécurité publique.

51. De plus, l'article 17 prescrit que le Ministre doit consulter le ministre des Affaires étrangères. Chaque entente conclue en vertu de l'article 17 est unique. Les paramètres de la coopération, y compris les renseignements qu'il est possible d'échanger dans le cadre d'ententes avec les institutions d'un État étranger, sont définis dans la politique du SCRS.

52. Le type de renseignements qu'il est possible d'échanger inclut, sans en exclure d'autres, les renseignements concernant les activités dont on pourrait soupçonner, pour des motifs raisonnables, qu'elles constituent des menaces pour la sécurité du Canada, ainsi que l'information liée au maintien de la paix et de la sécurité internationales, à la sécurité publique dans d'autres pays et à la sécurité des alliés du Canada. Ces renseignements sont le produit de techniques d'enquête et de la coopération avec d'autres ministères et organismes.

53. Un certain nombre de mécanismes régissent la manière et la décision d'échanger des renseignements, entre autres :

- **Les dispositions législatives de la *Loi sur le SCRS***

- L'article 17 exige que le SCRS obtienne l'approbation du Ministre avant de conclure une entente ou, d'une façon générale, coopérer avec un ministère, un service de police, le gouvernement d'un État

étranger ou l'une de ses institutions. Dans ces deux derniers cas, le ministre des Affaires étrangères doit être consulté.

- Aux termes de l'article 38, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité est expressément chargé d'examiner ces ententes et de surveiller les informations ou renseignements qui sont transmis en vertu de celles-ci.
- L'article 19 autorise le SCRS à communiquer les informations qu'il acquiert dans l'exercice de ses fonctions dans certaines circonstances précises seulement, notamment aux fins de l'exercice des fonctions qui lui sont conférées en vertu de la *Loi sur le SCRS*.

- **Instructions et consultation du Ministre**

- Le ministre de la Sécurité publique a la responsabilité de donner des instructions au directeur du SCRS concernant les politiques, les opérations et la gestion du SCRS.
- Les lignes directrices du SCRS sont établies au moyen de directives. Les *Instructions du ministre – Opérations du SCRS* ont été publiées en 2001. L'annexe D, *Ententes et coopération*, et les annexes I à D, *Normes et lignes directrices régissant la conclusion d'une entente avec un organisme étranger*, établissent le cadre général pour conclure et gérer les ententes et la coopération avec des institutions étrangères.

Politiques du SCRS

- Un certain nombre de politiques du SCRS régissent l'échange de renseignements avec des institutions étrangères. Certaines d'entre elles ont trait à des questions telles que :

- § les ententes conclues en vertu de l'article 17 avec des gouvernements et des institutions étrangers;
- § les responsabilités des agents de liaison avec l'étranger;
- § la procédure de consignation et de suivi des renseignements échangés avec des organismes externes;
- § les lignes directrices sur la communication de renseignements opérationnels;
- § l'application de réserves lors de l'échange de renseignements.

54. Les renseignements communiqués par le SCRS à un État étranger peuvent comprendre les plans de voyage de citoyens canadiens soupçonnés pour des motifs raisonnables de se livrer à des activités qui constituent une menace pour la sécurité nationale. La connaissance de leurs déplacements, contacts et activités à l'étranger peut être nécessaire pour faire avancer des enquêtes et pour mieux permettre au SCRS d'évaluer toute menace contre la sécurité nationale et d'en informer le gouvernement du Canada. Le SCRS s'attend à ce que les institutions réceptrices lui rendent la pareille en lui communiquant des renseignements concernant des menaces contre la sécurité nationale et la sécurité publique visant le Canada.

55. Le SCRS s'attend à ce que l'institution qui reçoit des renseignements sur les voyages agisse conformément aux lois de son pays et respecte les réserves imposées par le SCRS à l'égard de l'utilisation et de la diffusion des renseignements. Les renseignements sont communiqués à des fins d'information et non d'application des lois³¹.

³¹ La *Loi sur le SCRS* ne confère au SCRS aucun pouvoir de détention ni d'arrestation.

ii) GRC

56. Les mandats et responsabilités du SCRS et de la GRC se chevauchent tout en étant différents. En tant que service de police, la GRC accorde toujours une haute priorité à la collecte d'éléments d'information d'une manière qui puisse en garantir l'admissibilité dans le cadre de poursuites au criminel.

57. La GRC échange des renseignements avec des gouvernements et des organismes d'application de la loi au pays et à l'étranger depuis bien plus d'un siècle³². La plupart des échanges de renseignements se font de manière informelle – c'est-à-dire non pas en vertu d'un traité ni de quelque autre mécanisme officiel. Les renseignements échangés en vertu d'un traité d'entraide juridique, par exemple, constituent l'exception et non la règle. La méthode employée pour échanger des renseignements varie selon la situation et les besoins des parties.

58. La GRC peut prendre tous les moyens raisonnables nécessaires pour échanger des renseignements à des fins d'application de la loi, sujets aux mesures de protection appropriées et conformément aux politiques et aux ententes en vigueur³³. Comme l'a indiqué le commissaire O'Connor, la GRC « [...] ne communique donc pas sans précautions à d'autres parties toute l'information qu'elle recueille. Comme d'autres organismes qui partagent de l'information, elle a mis au point des politiques visant à contrôler soigneusement la pertinence, la fiabilité et le caractère personnel de l'information qui peut être partagée »³⁴.

59. À l'échelle internationale, la GRC concentre généralement le partage de ses renseignements avec des organismes qui participent activement à

³² La pratique d'échanger des renseignements au niveau international entre services de police d'États étrangers est très répandue, ainsi qu'en témoigne le travail d'INTERPOL.

³³ *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1985, ch. R-9, art. 18; Hill c. Commission des services policiers de la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth, 2007 CSC 41 <http://scc.lexum.umontreal.ca/fr/2007/2007csc41/2007csc41.html>, par. 116

³⁴ Rapport O'Connor, *Analyse et recommandations*, à la page 112, http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/maher_arar/07-09-13/www.ararcommission.ca/fr/AR_French.pdf

l'application de la loi. La GRC est membre d'INTERPOL, la plus importante organisation policière internationale au monde. INTERPOL facilite la coopération policière transfrontalière et appuie les organismes, les autorités et les services qui travaillent à la prévention ou à la détection des crimes internationaux. En tant que membre d'INTERPOL, la GRC doit répondre aux demandes d'aide ou d'information des autres membres d'INTERPOL et partager des renseignements essentiels à des enquêtes criminelles et à des mesures de prévention du terrorisme³⁵.

60. La GRC a élaboré un ensemble de politiques concernant les enquêtes criminelles et celles relatives à la sécurité nationale. Les enquêtes relatives à la sécurité nationales représentent un type particulier d'enquête; elles sont assujetties aux politiques sur les enquêtes criminelles de la GRC, et plus précisément, à celles portant sur les enquêtes relatives à la sécurité nationale³⁶. La nature de l'information partagée est déterminée principalement par les besoins des enquêtes, et est définie par un certain nombre de politiques, dont le recours à des réserves et l'existence d'une raison opérationnelle justifiant le partage de l'information. La GRC partage des renseignements avec des organismes étrangers d'application de la loi conformément à ces principes. De plus, la GRC dispose d'un réseau d'agents de liaison postés à l'étranger. Ces agents servent généralement de points de contact lorsque la GRC doit communiquer avec un organisme étranger.

61. Le type de renseignements recueillis et susceptibles d'être partagés (selon divers contrôles et contraintes) comprennent notamment :

- des renseignements sur des antécédents criminels;

³⁵ <http://www.interpol.int/Public/ICPO/GeneralAssembly/agn68/Resolutions/agn68RES2fr.pdf>, page 4, par. 3, et <http://www.interpol.int/Public/ICPO/GeneralAssembly/Agn70/Resolutions/AGN70RES5fr.pdf>, par. 1

³⁶ Rapport O'Connor, *Les faits*, p. 33, http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/maher_arar/07-09-13/www.ararcommission.ca/fr/Vol.1.French.pdf

- des renseignements personnels, comme des informations ou des détails pertinents au sujet d'une personne d'intérêt ou des activités d'une personne faisant l'objet d'une enquête;
- des renseignements sur des enquêtes auprès d'organismes partenaires, où l'échange d'information permettra de faire progresser une enquête licite, p. ex., des renseignements judiciaires;
- des éléments de preuve obtenus dans le cadre d'enquêtes licites, comme les résultats obtenus à la suite de mandats de perquisition exécutés légalement, dans les cas où les besoins d'une enquête l'exigent;
- des renseignements en matière de criminalité, c'est-à-dire des renseignements bruts qui ont été analysés par la GRC;
- des documents de formation.

62. Un certain nombre de structures de contrôle régissent les méthodes, les moyens et les décisions conduisant à un partage formel de renseignements. Ces structures s'appliquent également au partage informel d'information, quoique des dispositions prévoient une certaine marge de manœuvre permettant de composer avec les circonstances propres à une enquête donnée. Le commissaire O'Connor a indiqué que les normes énoncées dans diverses directives ministérielles et dans les manuels de politiques de la GRC sur les enquêtes relatives à la sécurité nationale en général, et le partage de l'information en particulier³⁷, sont « foncièrement judicieuses »³⁸. Il est question des éléments suivants :

Politiques et réserves

- Un certain nombre de politiques de la GRC régissent le partage de l'information avec d'autres organismes, dont des organismes étrangers,

³⁷ Pièce P-12 déposée devant la Commission d'enquête O'Connor

³⁸ Rapport O'Connor, *Analyse et recommandations*, page 360, http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/maher_arar/07-09-13/www.ararcommission.ca/fr/AR_French.pdf

dans le cadre d'enquêtes relatives à la sécurité nationale. Voici deux sujets couverts par ces politiques :

- § Réserves : tous les renseignements de nature délicate recueillis ou reçus par la GRC doivent être « désignés » ou « classifiés ». Lorsque des renseignements sont classifiés ou désignés, on doit attacher des réserves à la correspondance, aux messages et aux documents.

- § Raisons opérationnelles : les renseignements classifiés ne doivent normalement être communiqués que s'il y a un besoin opérationnel justifiant le partage, p. ex., un besoin de savoir. Comme le commissaire O'Connor l'a indiqué, les politiques sur le partage de l'information « [...] aident à garantir que l'information est partagée uniquement à des fins pertinentes [...] »³⁹.

- **Traités d'entente juridique**
 - Le Canada a signé des traités d'entente juridique avec différents pays. Ces traités imposent aux responsables des organismes canadiens d'application de la loi des obligations officielles selon lesquelles ils doivent appuyer leurs homologues étrangers sur des questions criminelles.
 - Les obligations du Canada à cet égard sont énoncées dans la *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle*⁴⁰.

³⁹ Rapport O'Connor, *Analyse et recommandations*, page 113, http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/maher_arar/07-09-13/www.ararcommission.ca/fr/AR_French.pdf

⁴⁰ L.R.C. 1985, ch. 30. Le Canada a conclu 34 traités d'entente juridique bilatéraux et est signataire de plusieurs conventions en vertu desquelles il peut recevoir et fournir de l'aide en ce qui a trait au rassemblement de preuves dans des dossiers criminels.

Orientation du ministère

- Le ministre de la Sécurité publique est chargé de fournir au commissaire de la GRC l'orientation sur les questions se rapportant aux politiques, aux activités et à la gestion de la GRC.
- Publiée en 2002, la *Directive ministérielle sur les accords conclus par la GRC* porte sur les activités de coopération de la GRC auprès des agences et organismes étrangers d'application de la loi⁴¹.
- En 2003, on a publié l'*Instruction du Ministre concernant les accords et la coopération reliés à la sécurité nationale*⁴². Dans ce document, il est notamment question :

§ du processus à suivre lorsque la 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 de la répartition des tâches à cet égard entre la GRC et le SCRS;

§ de la coopération et des rapports avec les organismes étrangers qui, règle générale, sont gérés directement par le commissaire et assujettis aux conditions imposées par le ministre;

⁴¹ Pièce publique, P-012.0023, déposée devant la Commission d'enquête O'Connor

⁴² Pièce publique P-012.0024, déposée devant la Commission d'enquête O'Connor

§ des dossiers tenus à jour en ce qui a trait aux détails sur la coopération internationale, et des évaluations et des vérifications périodiques menées à l'interne et dont les résultats sont communiqués au ministre lors du dépôt du rapport annuel de l'organisme.

63. Lorsqu'elle mène des enquêtes criminelles, la GRC est une organisation décentralisée. Cette décentralisation rend compte de deux facteurs : l'indépendance des agents de la paix en vertu de la common law, et le fait qu'elle doit, lorsqu'elle agit à titre de force de police provinciale ou municipale, faire rapport aux autorités provinciales ou municipales concernées.

64. En plus des limites imposées par ces deux facteurs, l'échange d'information avec les autorités étrangères est assujéti à une coordination et à une surveillance centrales. Les décisions concernant ce qui doit être communiqué et à qui sont prises par les enquêteurs au moment opportun; lorsqu'il s'agit d'une enquête relative à la sécurité nationale, le quartier général de la GRC coordonne les communications avec les organismes étrangers.

65. Si un enquêteur croit que des organismes étrangers peuvent être en possession de renseignements utiles à une enquête, ou en mesure d'en obtenir, il peut être opportun pour la GRC d'échanger de l'information avec ces organismes, dans les circonstances mentionnées précédemment et en tenant compte de ce qui suit.

66. Les renseignements communiqués à un État étranger peuvent comprendre les plans de voyage de ressortissants canadiens, car leurs déplacements, contacts et activités à l'étranger peuvent être utiles pour prévenir un acte criminel, faire avancer des enquêtes et mieux outiller la GRC pour enquêter sur une menace à la sécurité nationale.

67. L'échange d'information sur les plans de voyage devrait mener à la confirmation, par l'organisme qui les reçoit, des détails fournis par la GRC, et à aucune autre action. La GRC s'attend à ce que l'organisme qui reçoit l'information agisse au mieux, dans le respect des lois de son pays et des réserves applicables. Si la GRC souhaite que l'organisme qui reçoit l'information prenne des mesures quelconques, comme détenir un individu à un point d'entrée, ou encore l'interroger ou le fouiller, elle lui précisera clairement les motifs raisonnables et probables qu'elle a de croire que, selon l'enquêteur, le recours à ce pouvoir est nécessaire.

3) Autres éléments

68. Il faut comprendre que l'échange d'information s'inscrit dans un contexte qui tient compte d'un certain nombre d'autres éléments, notamment le besoin de protéger la sécurité du Canada, le principe de la réciprocité, le fait que le Canada est un importateur net d'information, et le fait qu'il peut devoir échanger de l'information avec des pays qui ont de piètres bilans en matière de protection des droits de la personne.

69. Les commentaires du commissaire O'Connor sur l'échange d'information sont tout particulièrement pertinents ⁴³ :

« je souligne fortement l'importance du partage de l'information. Le partage de l'information entre les pays est essentiel à la protection des intérêts du Canada en matière de sécurité nationale, en ce sens qu'il permet des évaluations plus détaillées et plus exactes des menaces pour notre sécurité. L'importance du partage de l'information s'est accrue depuis les événements du 11 septembre 2001 lorsqu'il est clair que les menaces qu'il faut contrer viennent

⁴³ Rapport O'Connor, Analyse et recommandations, http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/maher_arar/07-09-13/www.ararcommission.ca/fr/AR_French.pdf, pp. 23 et 110-111.

du monde entier et ne sont pas confinées à l'intérieur des frontières nationales. Toutefois, l'information doit être partagée d'une façon structurée et responsable. »

« La prévention est souvent l'objectif principal des enquêtes sur les menaces terroristes. Le tort causé par un attentat terroriste peut être dévastateur. D'énormes pressions sont souvent exercées sur les enquêteurs pour trouver la source d'une menace et les moyens de déjouer, voire de prévenir les attentats. Dans cette optique, ils doivent obtenir autant d'information que possible de sources intérieures et étrangères. »

« Le partage d'information entre organismes permet de dresser des bilans plus complets. L'examen d'éléments d'information de différentes sources peut favoriser une évaluation plus complète et plus précise de la menace visée par une enquête et des mesures nécessaires pour contrer cette menace. Quelquefois, des éléments d'information en apparence anodins peuvent acquérir une importance insoupçonnée lorsqu'on les considère en regard d'autres. Un vaste partage de l'information est donc essentiel à une prévention efficace. »

70. Un échange d'information efficace exige que le Canada reçoive de l'information et du renseignement d'organismes étrangers qui répondent à ses besoins. Compte tenu de la nature réciproque de ses obligations juridiques internationales et nationales, il doit être disposé à leur fournir de l'information en retour.

71. La Commission McDonald abondait dans le même sens :

« Les rapports avec les services étrangers de sécurité et de renseignements supposent inévitablement la mise en commun ou l'échange de renseignements : le Canada doit être disposé à leur fournir de l'information pour en recevoir. La réciprocité est donc essentielle au succès des ententes de coopération avec les services étrangers ».

« ... un service canadien de renseignements pour la sécurité doit emprunter des informations aux services étrangers pour bien répondre aux besoins du pays. Ces organismes peuvent lui fournir non seulement des appréciations utiles de situations effectivement

ou virtuellement dangereuses, mais aussi des renseignements sur des personnes qui pourraient venir au Canada ou qui y sont déjà. Ces rapports étant marqués au coin de la réciprocité, le service canadien de sécurité doit être prêt à communiquer, en retour, des informations du même genre. »⁴⁴

Ce point de vue s'applique également à tous les organismes et ministères qui font partie de la collectivité de la sécurité et du renseignement du gouvernement du Canada.

72. Le Canada est un importateur net d'information. Il ne dispose pas de la capacité de collecte de renseignements de pays comme les États-Unis, le Royaume-Uni ou la France. L'échange d'information est tout particulièrement important dans ce contexte, les tribunaux canadiens ayant reconnu à maintes reprises que le Canada est un importateur net d'information et que ses organismes de renseignement et d'application de la loi ont besoin de l'information recueillie auprès de leurs homologues étrangers pour alimenter leurs enquêtes.⁴⁵

73. Le gouvernement du Canada doit entretenir des relations avec des alliés « non traditionnels », dont certains qui peuvent avoir de mauvais antécédents en matière de respect des droits de la personne, pour mieux satisfaire à ses obligations nationales et internationales de lutte contre le terrorisme. Autant le gouvernement du Canada ne peut se permettre de faire adopter par ses organismes d'enquête une approche isolée, indépendante en matière de terrorisme, autant il doit leur accorder le pouvoir, sous réserve d'examen pertinents, de collaborer et d'échanger des renseignements avec tous les pays, peu importe leur situation géographique. Il est regrettable mais vrai que de

⁴⁴ Rapport McDonald, supra, vol. 1, pp. 666 et 669.

⁴⁵ *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, [2002] 4 R.C.S. 3, 2002 CSC 75, par. 44, <http://scc.lexum.umontreal.ca/fr/2002/2002csc75/2002csc75.html>; *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, [2007] 1 R.C.S. 350, 2007 CSC 9, par. 68, <http://scc.lexum.umontreal.ca/fr/2007/2007csc9/2007csc9.html>; *Canada (Solliciteur général) c. Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar*, 2007, CF 766, par. 78, <http://decisions.fct-cf.gc.ca/en/2007/2007fc766/2007fc766.html> (en anglais seulement); et *Canada (Solliciteur général) c. Momin Khawaja*, 2007 CF 490, par. 127 et 138, <http://decisions.fct-cf.gc.ca/fr/2007/2007cf490/2007cf490.html>.

nombreuses menaces terroristes pour la sécurité du Canada proviennent de pays peu respectueux des droits de la personne ou ayant des liens avec ceux-ci.

74. Le fait que tel ou tel pays puisse avoir de mauvais antécédents en matière de droits de la personne n'est pas une raison suffisante, en l'absence d'autres circonstances qui l'exigent, pour empêcher l'échange de renseignements.

B. Question 1(b) – Considérations

1) SCRS

75. Les points que le SCRS aurait pu prendre en compte, en fonction des circonstances particulières de l'enquête, englobent :

- sa politique sur la divulgation des renseignements, qui l'oblige à examiner les menaces possibles envers la sécurité du Canada, ses intérêts nationaux, la protection de la vie privée des personnes et des organisations concernées et aux besoins opérationnels, ainsi que les conséquences de cette divulgation pour la sécurité des personnes, des sources humaines et techniques, des techniques d'enquête et de collecte de renseignements et de la règle du tiers, et enfin la possibilité de divulguer des renseignements en vertu des textes de loi relatifs à l'accès à l'information;
- son mandat, en vertu duquel sa priorité est la collecte des renseignements sur les menaces actuelles et futures envers la sécurité nationale, y compris la sécurité publique;
- la nature, l'imminence et la gravité de la menace que l'on soupçonne de poser, pour le Canada, la personne ou l'organisation avec qui cette personne a des liens;

- la mesure dans laquelle l'échange des renseignements en question pourra être utile pour l'enquête du SCRS ou requis pour clarifier les renseignements déjà obtenus sur les menaces posées (p. ex., la connaissance des allées et venues de la cible, des relations ainsi que des activités);
- les conséquences néfastes possibles pour la sécurité publique au Canada et à l'étranger de ne pas échanger les renseignements en question;
- la question de savoir si une entente conclue avec un organisme étranger était en place, et si cette entente permettait pareil échange;
- la fiabilité et l'exactitude des renseignements échangés;
- les antécédents du pays ou de l'organisme destinataire en matière de droits de la personne;
- la fiabilité de l'organisme étranger, notamment son respect des réserves et les utilisations possibles des renseignements;
- tous les renseignements reçus d'un organisme étranger à propos de la nature, de l'imminence et de la gravité d'une menace soupçonnée;
- le besoin persistant d'un organisme étranger de recevoir des renseignements sur une personne ou une organisation⁴⁶.

⁴⁶Ces considérations ne s'appliquent pas qu'aux circonstances de l'espèce, mais aussi à la portée générale des enquêtes du SCRS. Elles ne sont pas énumérées en ordre de priorité ou d'importance.

2) GRC

76. Les considérations que la GRC aurait pu prendre en compte, en fonction des circonstances particulières de l'enquête, sont entre autres :

- la croyance raisonnable que la personne sur laquelle portent les renseignements échangés a joué un rôle dans la perpétration d'une infraction visée à une loi canadienne, ou a quelque chose à voir avec cette infraction;
- la croyance raisonnable que l'échange des renseignements sera utile à la GRC dans son enquête, ou alors qu'il aidera l'organisme d'accueil à mener la sienne ou à préserver la paix et à empêcher la perpétration d'une infraction criminelle;
- les conséquences de la divulgation des renseignements pour la sécurité des personnes, des sources humaines et techniques, des techniques d'enquête et de collecte des renseignements et de la règle des tiers;
- les conséquences néfastes que pourrait avoir pour la sécurité publique au Canada et à l'étranger l'omission d'échanger les renseignements en question;
- la fiabilité et l'exactitude des renseignements échangés;
- les antécédents du pays ou de l'organisme d'accueil en matière de respect des droits de la personne;

- la fiabilité de l'organisme étranger, notamment son respect des avertissements et les utilisations qu'il pourrait faire des renseignements⁴⁷.

C. Question 2 – Interrogatoires des citoyens canadiens détenus dans des États étrangers

77. Les circonstances et les considérations mentionnées ci-dessus, et surtout en réponse à la question 1, s'appliquent également à toutes les discussions relatives aux interrogatoires des citoyens canadiens détenus dans des États étrangers. Il convient toutefois de noter également quelques observations générales et spécifiques supplémentaires.

78. Le SCRS et la GRC ont tous deux besoin de l'aide d'organismes étrangers pour remplir leur mandat respectif lié à la sécurité nationale. Le Canada est un importateur net de renseignements et il se peut qu'il doive en demander à des organismes étrangers pour progresser dans ses enquêtes.

79. Dans des circonstances exceptionnelles, des citoyens canadiens faisant l'objet d'une enquête des services de renseignement de sécurité ou des autorités responsables de l'application de la loi peuvent se trouver à l'étranger et être détenus par les autorités locales. Dans ces situations, les organismes étrangers concernés peuvent, eu égard à la question 2a)(i), être en mesure de répondre directement ou indirectement à des questions importantes relatives aux activités de la personne détenue et aux menaces posées à la sécurité nationale du Canada, ou, eu égard aux questions 2a)(ii) et 2a)(iii), être à même de fournir un accès direct ou indirect à l'intéressé afin de faciliter la réalisation d'entrevues⁴⁸.

⁴⁷ Ces considérations ne s'appliquent pas qu'aux circonstances de l'espèce, mais aussi à la portée générale des enquêtes de la GRC liées à la sécurité nationale. Elles ne sont pas énumérées en ordre de priorité ou d'importance.

⁴⁸ Les renseignements recueillis peuvent être disculpatoires.

80. Il arrive que le SCRS ou la GRC ait conclu, avec un organisme étranger détenant un citoyen canadien ou œuvrant au sein du gouvernement étranger qui détient ce citoyen, une entente qui lui permet d'échanger avec lui des renseignements de sécurité ou liés à l'application de la loi. L'un ou l'autre peut aussi avoir conclu une entente avec un autre organisme étranger en mesure de collaborer avec l'organisme étranger détenant le citoyen canadien et de faciliter, dans des circonstances exceptionnelles, de tels échanges.

1) SCRS

81. Le SCRS aurait pu prendre en compte, selon les circonstances particulières de l'enquête, d'autres considérations, soit :

- la coordination de son mandat (p. ex., la position du MAECI relative à toutes les répercussions, négatives et autres, l'accès consulaire à la personne détenue, ainsi que sur sa santé et son bien-être; si cette personne fait l'objet d'une enquête criminelle, la position de la GRC quant à la mise en péril de ses intérêts en matière d'enquête; et le nom de l'organisme canadien qui peut obtenir l'accès);
- la nature, l'imminence et la gravité de la menace posée par la personne ou l'organisation à laquelle cette personne est affiliée, et la mesure dans laquelle cette menace a été atténuée ou non par la détention de la personne;
- la question de savoir si la personne détenue a exprimé le souhait ou la volonté de rencontrer des représentants du SCRS;
- la raison pour laquelle cette personne est détenue par les autorités étrangères et la position de l'organisme étranger concernant l'accès à cette personne;

- les avantages possibles d'une évaluation directe de la personne ainsi que de la capacité de contrôler l'entrevue;
- la question de savoir si le SCRS et la personne ont déjà été en contact et, dans l'affirmative, les circonstances de ce contact;
- la question de savoir si l'organisme étranger a fourni, directement ou indirectement, des renseignements sur la menace posée qui doivent être clarifiés, et les conséquences de ne pas demander de tels éclaircissements;
- la question de savoir si l'organisme étranger a mené l'entrevue dans des conditions déraisonnables;
- la question de savoir s'il y a eu accès (consulaire ou autre) et l'information obtenue grâce à cet accès, notamment les conditions de détention et le traitement pendant celle-ci;
- la nature et la portée de l'entente conclue avec l'organisme étranger;
- le bien-fondé d'un avis ministériel dans les circonstances, en réponse à des instructions ministérielles permanentes⁴⁹.

2) GRC

82. Une considération de première importance pour la GRC consisterait à déterminer si, dans toutes les circonstances d'une entrevue proposée, les

⁴⁹ Ces considérations ne s'appliquent pas qu'aux circonstances de l'espèce, mais aussi à la portée générale des enquêtes du SCRS. Elles ne sont pas énumérées en ordre de priorité ou d'importance.

enquêteurs croient que les renseignements ainsi obtenus seront admissibles dans une éventuelle poursuite. Il est très important que les enquêteurs évitent la possibilité que des éléments de preuve pertinents soient écartés ou qu'un arrêt des procédures soit ordonné, au motif que l'utilisation de ces éléments de preuve violerait les principes de justice fondamentale ou la *Charte canadienne des droits et libertés*, ou rendrait le procès inéquitable⁵⁰.

83. Dans ce contexte, les observations formulées relativement au SCRS s'appliquent également, moyennant les modifications nécessaires, à la GRC.

D. Question 3 – Offre de services consulaires aux citoyens canadiens détenus dans des États étrangers

1) Le rôle du MAECI dans l'offre de services consulaires

84. Les attributions du ministre des Affaires étrangères sont établies à l'article 10 de la *Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international*⁵¹ (la Loi sur le MAECI). Le paragraphe 10(1) de cette loi prévoit que :

« Les pouvoirs et fonctions du ministre s'étendent d'une façon générale à tous les domaines de compétence du Parlement non attribués de droit à d'autres ministères ou organismes fédéraux et liés à la conduite des affaires extérieures du Canada, notamment en matière de commerce international et de développement international. »

85. Le paragraphe 10(2) porte en outre que le ministre :

a) dirige les relations diplomatiques et consulaires du Canada;

⁵⁰ Voir *R. c. Canada*, [2007] CSC 26, ci-dessus, note 6, *R. c. Terry*, [1996] 2 R.C.S. 207, par. 25, <http://scc.lexum.umontreal.ca/fr/1996/1996rcs2-207/1996rcs2-207.html>; et *R. c. Cook*, [1998] 2 R.C.S. 597, <http://scc.lexum.umontreal.ca/fr/1998/1998rcs2-597/1998rcs2-597.html>.

⁵¹ L.R.C., 1985, ch. E-22, art. 1; et 1995, ch. 5, art. 2.

b) est chargé des communications officielles entre le gouvernement du Canada, d'une part, et les gouvernements étrangers ou les organisations internationales, d'autre part;

c) mène les négociations internationales auxquelles le Canada participe;

[...]

g) coordonne les orientations données par le gouvernement du Canada aux chefs des missions diplomatiques et consulaires du Canada;

h) assure la gestion des missions diplomatiques et consulaires du Canada.

86. Le MAECI assiste le ministre dans l'exercice de ces fonctions.

2) Les services consulaires

87. Le MAECI est chargé de la conduite des relations consulaires. L'un des aspects déterminants des services consulaires de chaque pays, le Canada y compris, consiste à prêter assistance aux citoyens à l'étranger, même quand ils y sont détenus ou incarcérés. Le concept selon lequel tous les États sont en droit de protéger les intérêts de leurs ressortissants à l'étranger est un principe fondamental du droit consulaire international et des usages diplomatiques⁵².

88. La Convention de Vienne sur les relations consulaires (ci-après la CVRC), un traité multilatéral adopté en 1963 et ratifié par plus de 160 pays, dont le Canada, l'Égypte et la Syrie, codifie les droits et les obligations consulaires, par exemple le droit du Canada d'être informé si l'un de ses citoyens est arrêté ou mis en état de détention par un État étranger, si l'intéressé le demande, et le droit de se rendre auprès de lui, de s'entretenir et de correspondre avec lui et de pourvoir à sa représentation en justice⁵³. Le MAECI vise à exercer ces droits

⁵² Article 5 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

⁵³ Alinéas 36(1)b) et c) de la CVRC.

dans l'intérêt de la personne détenue dans toutes les affaires, quelles que soient les accusations pesant contre celle-ci.

89. La plupart des services consulaires sont offerts selon le pouvoir discrétionnaire en vertu de la prérogative royale, soit seulement ceux qui sont expressément prévus par la loi donnant lieu à un droit comme un droit légal. Néanmoins, bien que l'accès aux services consulaires ne soit généralement pas un droit légal, la protection et l'assistance demeurent l'objectif global des fonctionnaires consulaires⁵⁴.

90. Les responsables consulaires canadiens interviendront auprès des autorités locales au nom d'un Canadien qui semble avoir été victime d'un déni de justice ou d'une violation des droits fondamentaux. Conformément à l'engagement du Canada de respecter les droits de la personne, les responsables consulaires s'emploient à protéger les Canadiens contre la violation de ces droits.

91. Le Canada est partie à de nombreux instruments internationaux sur la protection des droits humains dont, entre autres, la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que le protocole facultatif s'y rapportant, et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le Canada peut engager une démarche consulaire au nom de citoyens au motif qu'on viole des normes établies dans ces textes et d'autres instruments internationaux importants sur les droits de la personne.

92. Néanmoins, selon la situation, il n'est sans doute pas toujours possible d'assurer assistance et protection aux Canadiens mis en détention à l'étranger. Le fondement de la protection est un compromis entre deux principes

⁵⁴ Les Canadiens peuvent se renseigner sur les services consulaires en prenant connaissance de diverses publications du MAECI comme *Bon voyage, mais...* et *Guide à l'intention des Canadiens emprisonnés à l'étranger*, et en visitant le www.voyage.gc.ca

contradictoires : la souveraineté territoriale des États et la compétence des États d'assister et de protéger leurs ressortissants. Tout en gardant à l'esprit ces deux principes, le Canada ne peut intervenir dans les lois intérieures et les processus judiciaires d'un autre État. Pour cette raison, les responsables consulaires n'ont pas pour mandat de demander la mise en liberté de Canadiens en détention à l'étranger mais plutôt de veiller à l'application régulière de la loi en conformité avec les lois nationales du pays de détention.

93. Malheureusement, en dépit de ses efforts, le MAECI ne peut pas toujours assurer la protection des citoyens qui ont une double nationalité. Depuis 1977, le Canada permet à ces citoyens de conserver leur double nationalité. Il cherche à assister et à protéger les citoyens qui la possèdent. Toutefois, la CVRC est muette concernant la double nationalité et certains pays, en particulier ceux du Moyen-Orient, ne reconnaîtront pas les droits formels de l'autre pays de citoyenneté car ils ne considèrent pas l'intéressé comme un ressortissant étranger. Dans pareilles situations, le Canada pourra ne pas être avisé qu'un citoyen ayant la double nationalité est détenu et, même si le MAECI peut confirmer qu'un tel citoyen a été mis en détention, l'accès à celui-ci pourra tout simplement être refusé.

94. Quand un Canadien est détenu par les services de sécurité d'un pays étranger, en particulier les pays du Moyen-Orient, les moyens du MAECI sont compromis par le fait que l'habituel interlocuteur en pareil cas – le ministère des Affaires étrangères du pays concerné – n'exercera aucun contrôle sur la situation. Le ministère des Affaires étrangères doit plutôt demander la coopération des services de sécurité en question, une coopération qui n'est pas toujours facile à obtenir. Cette dynamique a surtout cours dans les pays du Moyen-Orient où les services de sécurité exercent souvent une influence et un pouvoir beaucoup plus grands que le ministère des Affaires étrangères.

3) Les normes de services consulaires⁵⁵

95. En déterminant les normes de l'offre de services consulaires qui s'appliquent, il convient de mentionner les Normes de service publiées par le MAECI. Le Canada est l'unique pays parmi ses principaux alliés à rendre publiques pareilles normes. Les Normes de service du MAECI sont des déclarations d'application générale et ne tiennent pas compte de circonstances exceptionnelles susceptibles de survenir dans différents cas. La coopération de l'État détenant l'intéressé influe énormément sur la nature et la fréquence des services consulaires. En outre, la conduite des services consulaires dépend grandement des lois et règlements du pays de détention et des courants intérieurs et géopolitiques qui le touchent.

96. L'état du droit intérieur du pays de détention influence aussi considérablement la nature et la fréquence des services consulaires. En dépit de cadres internationaux, les droits fondamentaux ne sont pas toujours respectés par bon nombre de pays, dont beaucoup au Moyen-Orient. De surcroît, durant la période visée, l'état d'urgence avait été décrété en Syrie et en Égypte. Les lois connexes autorisaient la mise en détention d'individus sur qui ne pesait aucune accusation.

97. De plus, les cas consulaires impliquant des questions de sécurité et des citoyens qui ont la double nationalité détenus dans des pays peu respectueux des droits humains sont rares. Ils sont si exceptionnelles qu'ils donnent lieu à des normes différentes de celles qui s'appliqueraient ordinairement. Des normes visant précisément ce genre d'affaires n'existaient pas entre 2001 et 2004. En conséquence, bien qu'on puisse faire allusion aux normes de service s'appliquant durant cette période, celles-ci ne peuvent déterminer les normes qui se seraient appliquées à l'époque dans des affaires exceptionnelles. Ce qui était raisonnable dans chacune d'elle doit être déterminé au cas par cas.

⁵⁵ http://www.voyage.gc.ca/main/about/service_standards-fr.asp

4) **Les efforts déployés pour confirmer la détention et le lieu de détention d'un citoyen canadien**⁵⁶

98. Selon la CVRC, le Canada a le droit d'être avisé sans retard de l'arrestation ou de la mise en détention d'un citoyen canadien si celui-ci en fait la demande⁵⁷. Toutefois, ainsi qu'il est expliqué plus haut, ces droits ne sont pas forcément reconnus dans le cas de citoyens ayant la double nationalité ni ne sont nécessairement respectés dans certains pays, notamment ceux du Moyen-Orient.

99. En conséquence, les efforts du MAECI pour confirmer la détention d'un citoyen canadien et le lieu où celui-ci se trouve sont souvent déployés sans la collaboration prévue par la CVRC. Ce n'est donc que par d'autres moyens que le MAECI pourra découvrir qu'un Canadien ayant la double citoyenneté est détenu au Moyen-Orient.

100. Quand le MAECI apprend qu'un Canadien ayant la double citoyenneté est détenu, sa capacité à obtenir des services consulaires peut être déterminée par la source d'information. Par exemple, si la famille de la personne détenue informe le MAECI de la situation, celui-ci peut présenter une demande officielle d'accès à l'intéressé. Toutefois, si la source d'information n'est pas confirmée, le MAECI s'emploiera normalement à obtenir confirmation avant de faire quelque démarche officielle. De même, si la source d'information est un service de sécurité étranger, le MAECI ne pourra sans doute faire grand-chose à cause des réserves que le service de sécurité étranger pourra avoir imposées et parce que quelque action pourra compromettre la source d'information.

101. Même quand le MAECI apprend qu'un Canadien est mis en détention à l'étranger, ce peut être insuffisant pour entrer en contact avec un État étranger. Idéalement, le Ministère a besoin, au moins, du nom du détenu et de la date

⁵⁶ La liste de questions concernant la nature et la fréquence des services consulaires a été réordonnée par rapport à celle figurant dans l'avis d'audience. Les questions sont abordées dans l'ordre selon lequel une affaire consulaire type se déroule, commençant par les efforts faits pour confirmer la mise en détention et finissant par les services offerts après la mise en liberté.

⁵⁷ Article 36, CVRC.

approximative de sa mise en détention. Cette information est requise afin que des représentations puissent être faites auprès de l'État de détention et qu'il soit confirmé, par les fichiers des passeports, que l'intéressé est de fait citoyen canadien.

102. Dès qu'il reçoit l'information lui permettant d'agir à l'égard d'un Canadien détenu, le MAECI tente de réagir dans les 24 heures qui suivent et, en tout état de cause, dans les plus brefs délais. Une demande d'information diplomatique est envoyée dans les jours qui suivent. Selon l'affaire, le suivi peut être assuré régulièrement par téléphone ou par quelque autre moyen.

103. Selon la réponse reçue, il faudra peut-être assurer un suivi supplémentaire. La fréquence du suivi pertinent est difficile à généraliser. Premièrement, les réponses du pays de détention arrivent rarement dans les délais impartis et peuvent prendre de longs mois, surtout dans les cas où, avant de répondre, le ministère des Affaires étrangères du pays de détention exige des renseignements ou la collaboration d'autres organisations gouvernementales comme la police, le ministère de l'Intérieur ou les services de sécurité. Deuxièmement, le suivi sera souvent assuré de façon informelle car cette méthode donne davantage de résultats en temps utile. Troisièmement, le MAECI doit faire attention de ne pas inonder ses interlocuteurs de demandes, au risque que celles-ci reculent dans l'ordre des priorités ou compromettent malencontreusement la coopération. Enfin, il n'est pas rare d'obtenir une réponse dans laquelle on nie purement et simplement la mise en détention ou qui, autrement, ne donne pas suite à la requête mais indique clairement qu'aucune autre information ou assistance ne sera fournie. Insister à ce stade peut s'avérer futile, voire empirer les choses; il vaut mieux laisser passer un peu de temps ou attendre un changement de situation.

5) Les efforts faits pour avoir accès à la personne détenue

104. Chaque note diplomatique envoyée au début d'une affaire de détention inclut une demande d'accès. Cette demande, comprise dans une communication

diplomatique en bonne et due forme du gouvernement du Canada, est la plus solide représentation qui puisse être faite dans un premier temps.

105. Quant à la fréquence du suivi pour déterminer si un Canadien est détenu, une demande d'accès à l'intéressé est faite le cas échéant, en tenant dûment compte du caractère unique de chaque cas.

106. Dans les affaires consulaires ayant des implications sur la sécurité, le MAECI a reçu toutes sortes de réponses aux demandes d'accès aux intéressés allant de l'autorisation immédiate au refus pur et simple. Dans ces situations, le Ministère y va au cas par cas. Il n'existe pas de cadre général favorisant l'accès consulaire dans les affaires où les États de détention refusent de collaborer. Les efforts afin d'avoir accès à la personne intéressée sont poursuivis d'office mais souvent avec bien peu d'éléments pour juger si ces efforts donneront des résultats.

6) Visites consulaires et efforts pour déterminer le traitement

107. Les normes de service du MAECI exigent que l'on entre en communication avec les Canadiens détenus à l'étranger tous les trois mois. Cependant, comme c'est le cas pour toute norme, il est explicitement reconnu que cette norme est assujettie à des facteurs hors du contrôle du MAECI, dont la volonté de l'État de détention de reconnaître la double nationalité du détenu et la volonté d'un service de sécurité extérieur de répondre aux demandes de son propre MAÉ, encore moins du Canada.

108. Lorsqu'il existe de sérieuses préoccupations quant au dossier du pays en matière de droits de la personne, aux conditions probables de détention, à la façon dont la personne a été mise en détention ou à des allégations contre la personne, le MAECI interprète l'entrée en communication comme une « visite consulaire ». Quoi qu'il en soit, dans bon nombre de pays du monde, dont ceux du Moyen-Orient, les contacts ne peuvent être faits que par visite sur place.

109. Lorsqu'il existe de telles préoccupations, le MAECI tentera d'effectuer des visites plus fréquentes dès le début de l'incarcération. De telles visites permettent d'établir le droit de visite, d'évaluer l'état du détenu, de noter les besoins et les demandes et, si possible, de prendre des arrangements en vue de visites de la famille. Par la suite, en tenant particulièrement compte de la fréquence des visites par la famille du détenu, la fréquence des visites peut-être réduite à une fois tous les trois mois, ou au besoin.

110. Les visites consulaires visent à assurer la santé et le bien-être des détenus. Dans la mesure du possible, le MAECI chercherait à vérifier les types d'éléments suivants :

- i. la condition physique et mentale du détenu;
- ii. les conditions de détention et le traitement reçu en détention, y compris une alimentation adéquate et les vêtements essentiels;
- iii. les problèmes de santé ou les besoins comme des médicaments;
- iv. les accusations ou tout autre renseignement pouvant aider le MAECI à faire des démarches au nom du détenu;
- v. le consentement à la communication de renseignements au sujet de l'affaire à la famille ou à une personne désignée ou la transmission de messages ou de lettres à ces personnes, si cela est permis;
- vi. la mesure dans laquelle le détenu est traité conformément aux lois et aux normes locales et se voit accorder le droit à une procédure équitable.

111. Lors des visites consulaires, et selon les circonstances, le MAECI peut également :

- i. demander un droit de visite régulier;
- ii. présenter des demandes informelles ou chercher à obtenir des accessoires de bien-être comme de la lecture ou de la nourriture

- supplémentaire;
- iii. obtenir des renseignements sur l'état de l'affaire et encourager les autorités à traiter l'affaire dans un délai raisonnable;
 - iv. fournir une liste d'avocats locaux ayant une expertise dans le type d'affaire pertinent;
 - v. tenter de retrouver des biens personnels perdus.

112. Lors d'une rencontre avec un détenu, les responsables consulaires seraient extrêmement attentifs à la capacité du détenu de leur parler librement et en privé, particulièrement étant donné que les visites consulaires dans les cas mettant en jeu des questions de sécurité ont lieu en présence de gardiens de prison ou de sécurité. Dans bon nombre de ces situations, des jugements minutieux sont essentiels pour déterminer les questions à poser et à ne pas poser de façon à préserver le droit de visite consulaire.

113. L'obtention d'une visite privée auprès des Canadiens détenus pour des motifs de sécurité, bien qu'idéale, n'aurait pas été une option réaliste. Cela est particulièrement vrai lorsque le seul fait d'obtenir un droit de visite peut constituer une démonstration de coopération sans précédent d'un État de détention.

7) Efforts en vue d'obtenir la libération

114. On pense à tort que les responsables consulaires ont le mandat d'obtenir la libération des citoyens canadiens qui sont détenus dans des pays étrangers. Ce n'est pas le cas⁵⁸ si la détention respecte les lois du pays. Le gouvernement du Canada ne peut intervenir dans les affaires judiciaires d'un autre pays, pas plus qu'un gouvernement étranger ne peut intervenir dans les affaires judiciaires du Canada. Les fonctionnaires consulaires veillent plutôt à assurer l'application régulière de la loi du pays de détention et un traitement à tout le moins

⁵⁸ C'est énoncé explicitement dans le *Guide à l'intention des Canadiens emprisonnés à l'étranger* du MAECI.

semblable à celui offert aux ressortissants de l'État de détention. Les fonctionnaires consulaires tenteront également de régler les problèmes de santé et de bien-être susmentionnés.

115. Bien sûr, des efforts peuvent être faits pour aider le détenu à comprendre le système judiciaire du pays, ce qui peut mener ultimement à une libération. En outre, s'il n'existe aucun indice de processus judiciaire, le Canada peut demander à l'État de détention d'entamer un tel processus ou d'envisager de libérer un Canadien détenu en l'absence de processus judiciaire.

8) Contacts avec la famille du détenu

116. La nature et la fréquence des contacts avec les familles des détenus varient. Si une famille est entrée en communication avec le MAECI au sujet d'une détention, un gestionnaire de cas consulaire fournira à la personne-ressource des détails de façon à tenir la famille au courant des efforts qui sont faits pour repérer le détenu et obtenir un droit de visite.

117. Lorsqu'un droit de visite d'un détenu est accordé, on cherche à obtenir le consentement de ce dernier à la communication de renseignements au sujet de l'affaire. Souvent, il n'est pas nécessaire de chercher à obtenir ce consentement puisque les détenus demandent que leur famille soit informée. Cependant, une telle demande ne peut être présumée. Pour des raisons personnelles, il peut arriver qu'un détenu ne veuille pas que sa famille soit informée de sa détention. Pour cette raison, le MAECI ne communique généralement pas avec les membres des familles qui n'ont pas communiqué eux-mêmes avec le MAECI au sujet d'une affaire.

118. Une fois qu'un consentement à la communication de renseignements au sujet de l'affaire est obtenu, la famille est tenue au fait de l'évolution du dossier au fur et à mesure ou en réponse à des demandes de renseignements de sa

part.

119. Les membres des familles peuvent être des sources de renseignement particulièrement utiles pour le MAECI, bien que le droit à la vie privée du détenu doive évidemment être respecté. En particulier, les familles peuvent faire elles-mêmes des efforts et faire appel à leurs propres personnes-ressources pour repérer un détenu canadien ou obtenir un droit de visite. Souvent, elles sont des sources de renseignement utiles sur ce qui a entraîné la détention ou sur les conditions locales. Les efforts de l'équipe consulaire du MAECI peuvent pâtir de l'absence de participation des familles.

9) Efforts pour aider un détenu au moment de la libération

120. Les services offerts aux Canadiens qui sont libérés dépendent de leurs besoins dans les circonstances. Parmi ces services, mentionnons une aide en vue du remplacement de documents perdus ou la délivrance de passeports temporaires. Ces services font partie de l'aide consulaire normale et peuvent être offerts aux Canadiens qui se présentent à la mission.

121. S'il existe des circonstances atténuantes, comme des problèmes de santé ou des difficultés possibles lors du voyage vers le Canada en transitant par un pays tiers, le MAECI peut prendre des mesures exceptionnelles pour aider. Parmi ces mesures, mentionnons la prise de mesures afin de rencontrer le détenu libéré en route vers le Canada aux points de transit, l'avance de fonds pour le voyage ou un engagement à rembourser les frais, le fait d'encourager les autorités locales à faciliter le départ du détenu ou d'aider à assurer les services d'un médecin.

122. Le MAECI n'a pas pour politique d'escorter les Canadiens vers le Canada une fois qu'ils sont libérés. Ceux dont l'état de santé le permet voyagent généralement seuls. Lorsque de l'aide est requise, on s'attend à ce que les

familles fournissent le soutien nécessaire.

123. Aucune mesure de « protection » ne découle du fait pour un responsable consulaire de voyager avec des Canadiens libérés. Les responsables consulaires n'ont pas le pouvoir de prévenir les arrestations ou les détentions en route et ils ne bénéficient d'aucun privilège consulaire à l'extérieur du pays pour lequel ils sont accrédités.

124. Étant donné l'obligation juridique internationale des diplomates de respecter la loi des pays pour lesquels ils sont accrédités, l'inviolabilité des locaux d'une mission ne peut être invoquée pour donner asile à une personne qui veut échapper à la justice locale. Le Canada ne peut fournir un refuge sûr temporaire dans les missions que dans certaines situations et seulement lorsqu'il y a risque de blessures graves ou de mort.

10) Considérations concernant la nature et la fréquence des services consulaires offerts aux citoyens canadiens détenus en Syrie ou en Égypte

125. Avant d'obtenir un droit de visite pour évaluer un détenu, les fonctionnaires du MAECI ont pour objectifs principaux de situer la personne en question, de confirmer sa détention, d'aviser la famille et ensuite d'obtenir le droit de visite. On ne tient pas compte de la nature et de la fréquence des efforts déployés pour atteindre ces objectifs. Dans n'importe quel cas et partout dans le monde, il est normal que les détenus et leur famille soient anxieux, effrayés et désorientés, et ceux-ci peuvent avoir besoin d'une certaine forme d'aide. C'est pourquoi dans tous les cas, les étapes susmentionnées permettant de confirmer l'état de détention de la personne et d'obtenir un droit de visite sont suivies à la lettre.

126. Si le droit de visite est refusé à la première tentative, le MAECI peut faire avancer le dossier par d'autres moyens et faire appel à d'autres personnes en vue d'obtenir le droit de visite dont il a besoin pour assumer ses fonctions

consulaires. Malgré ces efforts, le droit de rendre visite aux détenus ayant une double nationalité a été refusé au Canada ainsi qu'à plusieurs autres nations occidentales.

127. Dans l'hypothèse que le droit de visite soit accordé, la nature et la fréquence des services consulaires dépendent des circonstances de chaque cas. Tel que mentionné précédemment, étant donné notre connaissance des conditions de détention et du traitement accordé aux détenus au Moyen-Orient, on aurait demandé des visites plus fréquentes que les visites trimestrielles exigées par les normes de service.

128. En même temps, abstraction faite des efforts du MAECI, la réalité des conditions de détention à l'étranger est que les détenus canadiens sont assujettis aux conditions locales qui existent au moment de la détention. Aucun motif ne permet de réclamer un traitement préférentiel en raison de sa citoyenneté canadienne. La plupart des systèmes carcéraux du Moyen-Orient, particulièrement ceux qui sont gérés par des Services de sécurité, offrent de petites cellules, comprennent beaucoup trop de prisonniers, fournissent des aliments de piètre qualité, permettent peu ou pas d'exercice aux détenus ainsi que peu ou pas de contact avec l'extérieur. Malheureusement, les Canadiens ne bénéficient habituellement pas d'un meilleur traitement que les ressortissants d'un autre État.

129. Après la première visite, divers facteurs influencent la nature et la fréquence des demandes de visites consulaires. Les besoins et les demandes du détenu ainsi que les conditions auxquelles il est soumis sont de première importance. Les besoins médicaux, les besoins spéciaux, les demandes de communication avec leur famille ou d'accessoires de bien-être (vêtements supplémentaires ou aliments, livres, article d'hygiène personnelle, etc.) sont pris en notes et sont fournis par les fonctionnaires consulaires une fois que l'État où la personne est détenue a donné son approbation.

130. Il se peut qu'un détenu qui semble être en bonne condition physique et psychologique, qui est alerte, réceptif et habitué à ses conditions de détention n'ait pas besoin d'aide consulaire ou n'en fasse pas la demande. Par contre, un détenu qui semble discret, replié sur soi-même, réfractaire à sa détention ou qui a des problèmes de santé peut avoir besoin de visites plus fréquentes et d'exercice ou de soins médicaux.

131. On tient également compte du fait qu'une famille réussit à obtenir un droit de visite et à subvenir aux besoins du détenu. Lorsque la famille d'un détenu le visite régulièrement et qu'elle réussit à subvenir à ses besoins, on offre alors habituellement moins de services consulaires à ce détenu qu'à un détenu dont la famille ne participe pas au dossier.

132. La capacité du détenu d'obtenir des accessoires de bien-être par lui-même aide également à déterminer le niveau relatif d'aide consulaire requis. Dans certaines situations, ces accessoires peuvent être achetés par l'entremise des responsables des établissements carcéraux.

133. Les fonctionnaires consulaires savent très bien que le droit de visite est précaire lorsqu'il est question de personnes ayant une double nationalité détenues pour des raisons de sécurité. Au Moyen-Orient, aucun droit de visite n'est accordé dans ces situations et on ne peut habituellement en obtenir un qu'avec la collaboration du MAE et des services de sécurité. Pour cette raison, les fonctionnaires consulaires font preuve de jugement lorsqu'il s'agit de déterminer quand et de quelle façon ils doivent présenter des demandes visant à répondre aux besoins d'un détenu. Il faut équilibrer la nécessité de répondre aux besoins du détenu avec l'objectif principal d'obtenir un droit de visite.

134. Une fois que le détenu a été libéré, des services consulaires sont toujours offerts selon les besoins et les objectifs du citoyen canadien à condition que ceux-ci fassent partie du mandat du Consulat.

11) Pratiques relatives à l'évaluation visant à déterminer si un citoyen canadien est ou a été maltraité

135. Les responsables consulaires qui obtiennent la permission de visiter un Canadien ayant une double nationalité et détenu pour des raisons de sécurité au Moyen-Orient ont seulement le droit de faire une évaluation visuelle de la condition physique et des conditions de détention du détenu, et de noter soigneusement les réponses autorisées par les agents carcéraux à leurs questions.

136. Ces visites consulaires sont habituellement surveillées et effectuées en présence des agents carcéraux étant donné que ces dossiers comportent des aspects de sécurité et qu'aucun droit de visite n'est habituellement accordé dans de telles situations. Cela peut sembler peu judicieux de demander une visite privée ou d'autres arrangements dans ces circonstances et, dans tous les cas, il est très peu probable que ces demandes soient acceptées. Comme les visites sont surveillées, ni les fonctionnaires consulaires ni le détenu ne sont en mesure de parler librement.

137. Les fonctionnaires consulaires qui effectuent ces visites connaissent bien la situation des droits de la personne dans les pays où ils travaillent. De même, avec le temps, le MAECI a appris à connaître la façon dont les États qui détiennent des Canadiens gèrent ce type de cas. On effectue les visites en supposant que le détenu subit des conditions difficiles. Si on ne peut présumer qu'il subi des mauvais traitements, qu'il est torturé ou qu'il est soumis à des conditions difficiles, on ne peut pas non plus négliger d'en tenir compte. Le simple fait d'être détenu dans un pays étranger est susceptible d'entraîner la peur, l'anxiété et la déstabilisation. Ces facteurs guident l'évaluation du fonctionnaire consulaire.

138. Dans ces circonstances, une évaluation visuelle du détenu est le principal moyen d'évaluer la condition physique et les conditions de détention du détenu. Les fonctionnaires consulaires tiennent compte de divers éléments comme les vêtements, les marques qu'ils portent sur le corps, le langage corporel, le contact visuel, le comportement du détenu, son hygiène, sa posture, sa cellule, le choix

de ses mots et les conditions à l'intérieur de la salle de détention. Par exemple, il peut être évident que les réponses du détenu lui ont été dictées dans une certaine mesure ou qu'il choisit ses mots avec attention. De fait, on a remarqué que certains détenus ont déjà fait signe à des fonctionnaires consulaires pour les avertir que les réponses qu'ils donnaient avaient été soigneusement choisies.

139. Il faut noter que ce ne sont pas nécessairement toutes les évaluations qui seront incluses dans le rapport sur la visite envoyé à l'administration centrale du MAECI. Par exemple, il est possible qu'aucune remarque ne soit faite sur l'habillement du détenu si ses vêtements sont appropriés vu les circonstances. En d'autres mots, on ne fait état que des évaluations susceptibles de soulever des questions.

140. Entre 2001 et 2004, il n'existait aucune pratique établie pour guider l'évaluation visant à déterminer si un détenu avait été maltraité pendant sa détention au Moyen-Orient. Lorsqu'ils effectuaient les évaluations, les fonctionnaires consulaires faisaient donc preuve de bon sens et de compassion puisqu'il était possible qu'un citoyen canadien se trouve dans un état émotionnel ou psychologique précaire. Comme on l'a mentionné précédemment, on supposait généralement que les conditions de la détention en vigueur au Moyen-Orient étaient difficiles.

141. Après la mise en liberté d'un citoyen canadien détenu au Moyen-Orient, les fonctionnaires consulaires doivent être attentifs à sa situation et répondre à ses souhaits, à ses besoins, à ses appréhensions et à ses attentes. Ils doivent veiller à ce que des services médicaux lui soient offerts en vue d'assurer sa santé et son bien-être.

142. Les citoyens canadiens ne sont pas obligés de faire part de leur expérience aux fonctionnaires consulaires. S'ils choisissent de le faire, les fonctionnaires prennent alors des notes avec soin puisqu'ils savent très bien que ce sont les personnes les mieux placées pour décrire les conditions de détention. Néanmoins, un citoyen canadien ne sera jamais forcé de faire une déclaration.

Les fonctionnaires consulaires sont là pour les écouter et leur fournir un soutien, notamment pour les aider à obtenir des soins médicaux au besoin. De plus, le MAECI ne cherchera en aucun cas à persuader un citoyen canadien à lui fournir des renseignements avec lesquels il n'est pas confortable.

E. Question 4 – Divulgence d'information obtenue par les responsables consulaires

1) Divulgence d'information obtenue par les responsables consulaires

143. Les renseignements personnels recueillis auprès de citoyens canadiens qui recevaient ou avaient reçu des services consulaires sont assujettis à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*⁵⁹ et ne pouvaient être communiqués qu'en vertu de cette loi. Un représentant du SRCS ou de la GRC pouvait, à juste titre, demander la divulgation des renseignements que le MAECI a obtenus auprès d'un citoyen canadien à qui il offrait ou avait offert des services consulaires, dans la mesure où ces renseignements pouvaient être importants sur le plan opérationnel. Le MAECI déterminait alors si les renseignements pouvaient être dûment communiqués au ministère ou à l'organisme requérant conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

144. L'article 8 de la Loi décrit les circonstances qui justifient la communication de renseignements personnels. Par exemple, on peut communiquer ces renseignements aux fins auxquelles ils ont été recueillis⁶⁰, aux fins qui sont conformes avec les lois fédérales⁶¹, à un organisme d'enquête déterminé par règlement et qui en fait la demande par écrit, pour la tenue d'enquêtes licites⁶², et à toute autre fin dans les cas où des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée ou dans les cas où l'individu concerné en tirerait un avantage certain⁶³.

⁵⁹ R.S., 1985, c. P-21

⁶⁰ Alinéa 8(2)a)

⁶¹ Alinéa 8(2)b)

⁶² Alinéa 8(2)c)

⁶³ Alinéa 8(2)m)

F. Question 5 – Rôle des responsables consulaires relativement aux questions de sécurité nationale et d'application de la loi

145. Conformément à la *Loi sur le MAECI*, le ministre des Affaires étrangères est responsable de coordonner les orientations données aux chefs des missions diplomatiques et consulaires du Canada⁶⁴ et de contrôler l'activité officielle des ministères et organismes fédéraux dans le pays.⁶⁵

146. Certains pensent que les personnes qui travaillent dans les missions canadiennes à l'étranger sont tous des fonctionnaires consulaires du MAECI. C'est faux. Dans toutes les ambassades, les fonctionnaires qui proviennent de divers ministères et organismes sont largement surnuméraires aux fonctionnaires consulaires. Les ministères, organismes et programmes fédéraux qui comptent des représentants à l'étranger comprennent le ministère de la Défense nationale, Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence canadienne de développement international. On compte également à l'étranger des agents de commerce et des spécialistes politiques.

147. Le programme consulaire n'est qu'un des nombreux programmes en place dans les missions canadiennes à l'étranger. Pour cette raison, il convient et il est attendu que les missions canadiennes, et, par extension, le MAECI, dans le cadre de leurs mandats respectifs, aident au traitement de demandes provenant de divers responsables canadiens, y compris de ceux mentionnés à la question 1(a).

148. En ce qui a trait aux activités mentionnées aux questions 2a)i) et 2a)iii), l'un des facteurs important dont tiendraient compte les représentants du MAECI est l'incidence possible de ces activités sur le bien-être du détenu canadien. Étant donné la réputation en matière de droits de la personne des pays du Moyen-Orient, les représentants pourraient avoir des préoccupations légitimes relativement à des activités pouvant donner lieu à un interrogatoire mené par les

⁶⁴ *Loi sur le MAECI*, alinéa 10(2)g)

⁶⁵ *Loi sur le MAECI*, paragraphe 13(2)

représentants de ces pays et dans le cadre de laquelle on risquerait d'utiliser des méthodes qui violent les droits de la personne. Il est cependant peu probable que la présence d'un représentant du gouvernement canadien à l'interrogatoire entraîne le mauvais traitement du détenu. En fait, une telle présence découragerait le mauvais traitement de ce détenu.

149. [Traduction] Le MAECI est tenu de s'assurer qu'il n'y ait aucun conflit réel ou apparent entre le programme consulaire et les programmes de police/sécurité⁶⁶. Les conflits potentiels, par exemple, au sujet de l'importance à accorder aux programmes, doivent faire l'objet d'un examen par l'AC du MAECI et par le chef de mission, qui évaluent les mérites des cas en fonction des relations avec le pays concerné et les droits et les intérêts du citoyen canadien visé.⁶⁷

150. Une telle analyse des intérêts divergents évite que le traitement légitime d'une affaire par les services de sécurité/police ne fasse entrave aux activités légitimes des services consulaires relativement à la même affaire. Les deux programmes peuvent coexister et, en fait, peuvent être mutuellement avantageux. Par exemple, si on refuse le droit de visite aux fonctionnaires consulaires, ceux-ci peuvent présenter une demande aux services de sécurité ou de police en vue d'entrer en communication avec le détenu et d'effectuer une évaluation de sa santé et de son bien-être.

⁶⁶ *Manuel des instructions consulaires, article 2.4.10*

⁶⁷ *Manuel des instructions consulaires, article 2.4.10*

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS

Daté du 14 décembre 2007

Michael Peirce

Avocat principal pour le procureur général du Canada