

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

CONFIDENTIEL

**REPRÉSENTATIONS FINALES
DU PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

Le 20 juin 2008

John H. Sims
Sous-procureur général du Canada
Ministère de la Justice
Direction du contentieux
Édifce Banque du Canada
234, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

Par : Michael Peirce
Alain Préfontaine
Roger Flaim
Gregory Tzemenakis
Yannick Landry

Tél. : (613) 948-9800
Télec. : (613) 948-9802

Avocats du procureur général du
Canada

CONFIDENTIEL

PARTIE I : VUE D'ENSEMBLE

Absence de complicité

1. La détention de MM. Almalki, Elmaati ou Nureddin ou des sévices exercés à leur endroit n'ont pas résulté, directement ou indirectement, des actions de responsables canadiens.
2. Chacune de ces trois personnes s'est rendue en Syrie de son propre gré. Le Canada n'a d'aucune façon cherché à faire détenir ces personnes en Syrie ou à faire transférer M. Elmaati en Égypte. De fait, le Canada a pris des mesures pour s'assurer que les trois personnes ne soient pas détenues.
3. Les actions des trois personnes ont fait que des organismes de services policiers et de sécurité se sont intéressés à elles, y compris en Syrie et en Égypte. Le Canada n'a pas créé l'intérêt des Syriens envers les trois personnes ni l'intérêt des Égyptiens envers M. Elmaati.
4. Le Canada avait aussi un intérêt légitime à faire enquête sur chacune des trois personnes. Le Canada disposait d'information digne de foi selon laquelle les activités de M. Almalki, M. Elmaati et M. Nureddin créaient une menace envers la sécurité du pays. En conséquence, il était impératif que le Canada continue de faire enquête à l'égard de la menace en cause pendant que les personnes étaient détenues.
5. À aucun moment les responsables canadiens n'ont-ils approuvé, encouragé ou avalisé de quelque façon que ce soit des sévices exercés à l'endroit des trois personnes, et encore moins la torture alléguée. De plus, il n'y a aucun cas où des sévices qui auraient été exercés à l'endroit des trois personnes puissent être considérés comme ayant résulté des actions de responsables canadiens. Les responsables canadiens n'ont été d'aucune façon complices de sévices qui auraient été exercés. Les responsables canadiens ne savaient pas que les personnes subissaient des sévices, si tel est effectivement le cas. Le Canada n'avait aucune indication précise établissant que les personnes subissaient des sévices. Les responsables canadiens avaient toutefois des indications du contraire.
6. L'Enquête connaît les faits en ce qui concerne les actions des responsables canadiens. Le commissaire a vu tous les documents gouvernementaux pertinents, en version non expurgée, et a entendu plus de 40 témoins gouvernementaux. À la lumière de ces faits, le commissaire peut et doit conclure que ni la détention ni aucun cas précis de sévices allégués n'a résulté, directement ou indirectement, des actions de responsables canadiens. C'est ce qui est su et assuré. C'est tout ce qui est nécessaire pour que le commissaire s'acquitte de son mandat.
7. Il incombe donc au commissaire d'affirmer dans son rapport final que ni la détention des trois personnes ni les sévices qui auraient été exercés à leur endroit ne sont imputables aux actions de responsables canadiens. Le public canadien ne devrait pas conserver la fausse impression que le Canada et des responsables canadiens ont été à quelque titre que ce soit complices à la détention des trois personnes et aux sévices qui auraient été exercés à leur endroit.

CONFIDENTIEL

8. Il n'est pas nécessaire que le commissaire établisse qui a été responsable de la détention des personnes et pourquoi, dès lors qu'il peut conclure que ce n'est pas des responsables canadiens. En outre, sauf en ce qui concerne la prestation de services consulaires, le commissaire n'est pas chargé d'évaluer l'adéquation des actions des responsables canadiens d'une façon générale, mais uniquement dans la mesure où la détention des trois personnes ou des sévices exercés à leur endroit auraient résulté de ces actions. En l'absence de cette dernière condition, le commissaire n'a pas mandat de tirer des conclusions sur l'adéquation des actions des responsables canadiens.

Le mandat : résultat

9. La question de savoir si les actions de responsables canadiens peuvent avoir conditionné de quelque façon que ce soit la détention des trois personnes ou la façon dont ils ont été traités ne peut guère être tranchée et, peut-être précisément pour cette raison, elle dépasse le cadre du mandat fixé au commissaire. Le critère du lien de causalité fixé dans le mandat – « résultait des » – est clair et n'ouvre pas la voie à des niveaux moindres de causalité et encore moins aux supputations ou conjectures. Selon son mandat, le commissaire est expressément chargé « d'établir » et non de présenter ses suppositions.

10. Non seulement un critère de causalité moindre serait-il contraire au mandat du commissaire, mais il serait complètement irréaliste dans les circonstances. Il n'est simplement pas possible pour l'Enquête interne de retracer les causes réelles de la détention des trois personnes et des sévices qui auraient été exercés à leur endroit. En l'absence de la participation de gouvernements et organismes étrangers à l'Enquête interne, il est impossible de savoir ce qui s'est produit au-delà du rôle joué par les responsables canadiens – lequel a été clairement établi devant le commissaire.

11. Il est toujours possible d'élaborer des théories et des hypothèses voulant que d'une certaine façon, par inadvertance et indirectement, les actions de responsables canadiens pourraient avoir conditionné le traitement réservé à une personne. Nous soutenons respectueusement qu'un critère si peu exigeant et si mal défini mènerait simplement l'Enquête interne sur un terrain d'inéluctable incertitude et dans le domaine des conjectures. Un tel critère serait inopportun lorsque la réputation de responsables est en jeu et l'intégrité d'institutions fondamentales du Canada est mise en question.

12. Il s'agit ici d'une enquête. Elle est destinée à mettre fin aux conjectures et non à en propager. Les conclusions de l'Enquête doivent s'appuyer sur les faits. En l'occurrence, les faits établissent que la détention des trois personnes ou les sévices qui auraient été exercés à leur endroit n'ont pas résulté, directement ou indirectement, des actions de responsables canadiens.

13. Toute supputation au sujet d'un lien non démontré ne servirait aucune fin utile. Le gouvernement ne trouverait dans de telles conjectures aucune indication utile. Du reste, dans de telles circonstances, les actions de responsables canadiens ne pourraient pas être considérées comme fautives.

14. Il peut être instructif d'examiner certains aspects de ce que sait l'Enquête interne et de ce qu'elle ne sait pas et ne peut pas savoir. Il importe d'insister que ces domaines d'incertitude n'empêchent aucunement l'Enquête interne de remplir son mandat.

CONFIDENTIEL

15. En ce qui concerne M. Almalki, nous savons qu'il était une personne d'intérêt pour d'autres pays en raison de son affiliation avec des extrémistes islamistes connus, de la formation qu'il avait reçue dans le passé et de ses activités d'approvisionnement. Nous savons que les États-Unis avaient un intérêt manifeste à le faire détenir¹. Nous savons que le Canada n'avait aucun intérêt à le faire détenir en Syrie². Nous savons qu'il s'est rendu en Syrie de son propre gré, sans que les responsables canadiens ou américains le sachent à l'avance. Nous ne savons pas pourquoi il a été détenu en arrivant en Syrie. Nous ne savons pas s'il l'a été en raison du propre intérêt des autorités syriennes, ni si cet intérêt a été stimulé par de l'information fournie aux Syriens par M. Elmaati, ou s'il découlait de l'intérêt des Américains à le faire détenir ou des actions d'autres personnes.

16. Nous savons que le Canada a seulement été informé de la détention de M. Almalki un mois après qu'il a été détenu. Nous ne savons pas pourquoi il en est ainsi. Nous savons que le Canada partageait très peu d'information avec les Syriens et les Égyptiens. Nous ne savons pas quelle information était partagée par d'autres pays ou même d'autres personnes. Nous ne savons pas pourquoi le Canada a reçu très peu d'information de l'interrogatoire supposément approfondi de M. Almalki. Nous ne savons pas pourquoi l'accès consulaire a été accordé à l'égard de M. Arar mais non de M. Almalki. Nous ne savons pas pourquoi M. Almalki a été libéré le 9 mars 2004.

17. Il existe des certitudes et des incertitudes semblables à l'égard de M. Elmaati et M. Nureddin. Nous ne savons pas quel rôle d'autres pays, d'autres personnes ou même les personnes elles-mêmes peuvent avoir joué dans la détention de M. Elmaati et M. Nureddin, ni qui poursuivait quels intérêts pendant leur détention, ni pourquoi ils ont été libérés. Sans connaître ces faits élémentaires, il est impossible au commissaire d'établir qui est responsable de la détention des trois personnes ou des sévices qui auraient été exercés à leur endroit. Nous savons que la détention des trois personnes ou des sévices exercés à leur endroit n'ont pas résulté des actions de responsables canadiens.

18. Il importe de reconnaître que les responsables canadiens ont travaillé dans la même incertitude et une incertitude encore plus grande, et l'ont fait dans une situation d'urgence. Ils ont dû travailler en temps réel, sans disposer de toute l'information qui a été réunie par l'Enquête interne et sans l'avantage du recul. Il serait injuste de supposer aujourd'hui un degré de certitude qui n'existait pas. Il serait encore plus injuste de juger la conduite de responsables canadiens face à tant d'incertitude.

19. Même si le commissaire était tenté de faire des suppositions sur la question de savoir qui est responsable de la détention des trois personnes et des sévices qui auraient été exercés à leur endroit, de telles suppositions dépasseraient le cadre de son mandat, ne seraient pas utiles et seraient inopportunes vu que la réputation de responsables canadiens et d'institutions du Canada est en jeu. Il s'agit ici d'une enquête

¹ Comme on le voit au paragraphe 20, dans le cadre des présentes représentations, « détention » signifie le fait d'être arrêté et incarcéré.

² Le SCRS n'avait aucun intérêt à ce que M. Almalki (ou M. Elmaati ou M. Nureddin) soit détenu en Syrie. Le SCRS est un organisme de renseignement, qui ne cherche pas à faire arrêter ou incarcérer des personnes. En outre, la GRC n'a jamais intérêt à ce qu'une personne soit détenue d'une façon qui ne respecte pas l'application régulière de la loi, parce que tout témoignage obtenu de cette personne serait dès lors inadmissible. Pour cette raison, la GRC n'a jamais intérêt à ce que des sévices soient exercés à l'endroit d'une personne.

CONFIDENTIEL

interne sur les actions des responsables canadiens et de nul autre; il s'agit d'une enquête sur le fait que la détention des trois personnes et les sévices qui auraient été exercés à leur endroit résultaient ou non de leurs actions. La preuve démontre que ce n'est pas le cas.

Détention

20. Le concept de détention se trouvant dans le mandat n'est pas défini mais prend nécessairement son sens dans ce qui s'est produit dans les trois cas. La détention ne signifie pas d'être interpellé et questionné à un port d'entrée. Plutôt, dans le mandat, il signifie d'être arrêté et incarcéré. C'est ce qui s'est produit dans les trois cas et c'est ce qu'on entend lorsque ce terme est utilisé dans les présentes représentations³.

Sévices

21. Le procureur général a reconnu dans ses représentations sur le mandat que pour les fins de l'Enquête interne, la détention des trois personnes dans les conditions qu'ils ont connues en Syrie et en Égypte constituait des sévices. Bien que le procureur général persiste à le reconnaître, le commissaire a par la suite statué que détention et sévices devaient être traités comme des concepts distincts en vertu du mandat. Plus précisément, le commissaire a statué comme suit :

Je suis d'accord avec les points de vue exprimés selon lesquels l'expression « sévices quelconques » doit être interprétée au sens large, de façon à englober tout traitement qui est arbitraire ou discriminatoire ou qui a causé un préjudice physique ou psychologique ainsi que tout refus d'une aide due et autres formes de traitement qui serait normalement compris dans la définition de sévices.⁴

22. Cette définition est si vaste et le seuil est si faible que chaque aspect de la détention dans les conditions prévalant en Syrie et en Égypte doit constituer des sévices même si en soi la détention dans ces conditions ne peut pas être considérée des sévices.

23. La difficulté de cette façon d'aborder les choses est qu'elle ne permet pas d'évaluer à quel point un cas précis de supposés sévices a ou non résulté des actions de responsables canadiens. En conséquence, tout en reconnaissant la définition de sévices adoptée par le commissaire, dans le cadre des présentes représentations, lorsque le procureur général évoque des sévices, il entend un cas précis de préjudice physique.

24. Le procureur général ne prend pas position sur la question de savoir si les trois personnes ont ou non subi des sévices en ce sens pendant leur détention en Syrie et, dans le cas de M. Elmaati, en Égypte. Le procureur général soutient néanmoins qu'il n'y a de preuve qu'aucun cas précis de sévices supposés a résulté des actions de responsables canadiens. L'absence de lien entre les actions de responsables canadiens et un cas précis de sévices sera abordée dans les parties 2 à 4 des représentations du

³ Dans certains cas, le terme « détention » est utilisé dans les documents examinés par l'Enquête et dans le témoignage de responsables dans le sens d'être interpellé et interrogé à un port d'entrée. Il faut veiller à éviter de confondre ce sens de détention se trouvant dans des témoignages et le sens qui découle du mandat.

⁴ Décision sur le mandat et la procédure, 31 mai 2007, paragraphe 63.

CONFIDENTIEL

procureur général, traitant respectivement des actions du SCRS, de la GRC et du MAECI.

Torture

25. Le commissaire a aussi statué qu'il devrait se pencher sur les allégations des personnes voulant qu'elles aient subi de la torture pendant leur détention en Syrie et en Égypte. Cependant, comme il n'y a pas de cas précis de sévices qui puisse être considéré comme ayant résulté des actions de responsables canadiens, il est inutile en vertu du mandat que le commissaire établisse si, indépendamment des actions de responsables canadiens, les personnes ont été torturées en Syrie ou en Égypte. En outre, le processus entamé par l'Enquête interne ne peut pas trancher la question, en partie à cause de faits nouveaux survenus à la suite de la décision du commissaire.

26. Lorsque le commissaire a statué qu'il serait opportun d'établir si les trois personnes ont été torturées, il n'avait pas été établi que la Syrie et l'Égypte ne participeraient pas à l'Enquête interne. Ce fait a maintenant été clairement établi, ce qui signifie que les seuls éléments de preuve accessibles au commissaire à l'appui des allégations de torture formulées par les personnes sont les récits des trois personnes.

27. Le commissaire ne dispose d'aucun élément de preuve pour corroborer les récits des personnes. En d'autres termes, toute conclusion que les personnes ont été torturées doit s'appuyer exclusivement sur une évaluation de leur crédibilité. Le commissaire ne devrait pas être dans une position où il doit fonder une décision de cette importance sur une évaluation de la crédibilité alors que ce n'est pas nécessaire à l'accomplissement de son mandat.

28. Il serait particulièrement problématique de réduire cette question à une conclusion sur la crédibilité, du fait que la crédibilité des récits des personnes n'a pas été éprouvée par voie de contre-interrogatoire. En effet, le procureur général n'a pas été autorisé à assister aux entrevues des personnes et n'a pas reçu un plein droit de contre-interrogatoire⁵. L'avocat à l'Enquête a limité ses questions de façon à recueillir de l'information et n'a pas soulevé des questions éprouvant la crédibilité. Par surcroît, l'examen de la question de la torture était purement inquisitoire de sorte que les allégations n'ont pas pu être éprouvées de façon plus générale dans le cadre d'un débat contradictoire, par exemple en contre-interrogeant des amis et des membres de la famille, et en appliquant des normes de preuve convenant à la gravité de la question.

29. Le procureur général a été informé par l'avocat à l'Enquête que les trois personnes subiront des examens médicaux qui seront terminés en juillet. Il est invraisemblable que ces examens puissent étayer quoi que ce soit sinon une conclusion que les examens ne sont pas incompatibles avec une allégation de torture. Il en est ainsi en partie parce que les trois personnes ne soutiennent pas qu'il y ait des traces notables

⁵ Les avocats des personnes se sont opposés au contre-interrogatoire de leurs clients. En conséquence, le procureur général n'a pas été autorisé à contre-interroger les trois personnes, mais a plutôt été limité à la possibilité de soumettre des questions aux personnes uniquement s'il pouvait être établi que ces questions n'avaient pas déjà été posées par l'avocat à l'Enquête, qu'elles étaient pertinentes à la question de la torture, qu'une réponse ne pouvait y être apportée que par une des personnes et que seuls les avocats du gouvernement – et non l'avocat à l'Enquête – pouvaient poser la question (correspondance entre Jasminka Kalajozic et l'avocat à l'Enquête). Il ne s'agit pas là de contre-interrogatoire et il ne s'agit pas d'un droit à contre-interroger pour éprouver la crédibilité des personnes.

CONFIDENTIEL

de blessures physiques subies en conséquence d'avoir été torturées⁶. En d'autres termes, les personnes ont exclu toute possibilité de preuve pouvant être vérifiée de façon indépendante, et le commissaire doit s'en remettre aux seules prétentions des personnes quant à la crédibilité de leurs récits.

30. Ces personnes sont des sujets à l'égard desquels il existait de l'information crédible voulant que les activités créaient une menace envers la sécurité du Canada. Leurs actions à cet égard soulèvent de très sérieuses questions quant à leur crédibilité.

31. Il faut du reste préciser que les trois personnes ont lancé sur la place publique, sans fondement, d'innombrables accusations graves contre le Canada. Ils ont prétendu à la complicité de responsables canadiens dans leur détention et les sévices qu'ils auraient subis. En fait, les accusations des personnes vont plus loin encore puisqu'ils soutiennent avoir été détenus et maltraités en conséquence directe des actions de responsables canadiens. Il n'y a aucun fondement pour ces accusations. La preuve établit le contraire. En conséquence, leur crédibilité est manifestement compromise du fait de telles accusations.

32. De plus, comme on le voit plus loin, le témoignage des trois personnes faisant allusion à des cas précis de sévices ne correspond pas aux faits, nonobstant les efforts déployés par les personnes pour établir des liens précis. Ceci non seulement confirme que les sévices qui auraient été exercés à l'endroit des personnes n'ont pas résulté des actions de responsables canadiens, mais en outre mine leur crédibilité.

33. Il y a aussi des indications de collusion possible entre les personnes. Pendant son entrevue dans le cadre de l'enquête de la Commission Arar, M. Elmaati a nié avoir été en contact avec les autres personnes sinon dans le cadre de l'Enquête interne. Il a seulement reconnu une brève rencontre avec M. Almalki et leurs avocats. Cependant, dans son entrevue dans le cadre de l'Enquête interne, M. Elmaati a admis qu'il avait parlé avec M. Almalki et qu'ils avaient discuté de leurs expériences.

34. En plus des questions sur la crédibilité du témoignage des personnes, il y a des éléments de preuve contredisant directement leurs prétentions. Bien que l'avocat à l'Enquête n'ait pas interviewé les amis des trois personnes et les membres de leurs familles, les indications sur ce que ceux-ci savaient ne corroborent pas les allégations des trois personnes mais plutôt les contredisent directement. Même si des membres de la famille ont rendu visite à M. Almalki en prison en Syrie, la famille a affirmé lors d'une rencontre avec le MAECI le 6 novembre 2003 que : [TRADUCTION] « Personne ne croyait qu'il était torturé... » De même, le père de M. Elmaati, Badr Elmaati, a dit à des journalistes que son fils l'avait informé, lors de sa libération, qu'il n'avait pas été torturé en Égypte.

35. En outre, lors des visites consulaires, M. Elmaati n'a pas soutenu qu'il était torturé en Égypte même s'il a eu la possibilité de le faire discrètement lorsqu'il a été interrogé au sujet de son bien-être pendant que les responsables de la prison étaient occupés à autre chose; à une autre occasion, il a dit à des responsables consulaires qu'il avait été interrogé pendant cinq minutes par des responsables de la sécurité, mais n'a fait aucune mention de torture; et une autre fois, lorsque les responsables de la

⁶ Selon la preuve actuelle, M. Elmaati a une marque au tibia dont il soutient qu'elle a été causée par une brûlure de cigarette. Il a dit que la brûlure est survenue durant sa détention.

CONFIDENTIEL

prison sont sortis de la pièce, M. Elmaati a indiqué qu'il avait été interrogé par la Sûreté d'État égyptienne mais n'a de nouveau fait aucune mention de torture. Ceci est particulièrement curieux compte tenu du fait qu'il prétend avoir dit à sa mère pendant une de ses visites auprès de lui qu'il subissait la torture. Si M. Elmaati a jamais fait une telle déclaration à sa mère, elle n'a certainement jamais été rapportée au MAECI malgré les communications régulières entre la famille et le MAECI.

36. Les responsables consulaires qui ont rendu visite à M. Elmaati pendant sa détention en Égypte ont rapporté à six occasions différentes qu'il était bien disposé et semblait être en bonne condition physique. Plutôt que des indications que M. Elmaati subissait des sévices, les éléments de preuve indiquent qu'il recevait des biscuits, qu'il envoyait des lettres à sa famille, qu'il avait rendez-vous pour un examen par IRM de son genou parce qu'une ancienne blessure le faisait souffrir après qu'il avait glissé pendant sa détention, et même qu'il allait subir une intervention chirurgicale avant sa libération.

37. Hormis le témoignage non fiable, non corroboré et contredit des trois personnes, il ne reste au commissaire que des suppositions quant au fait que les trois personnes aient ou non été torturées ou même maltraitées physiquement. Le procureur général maintient que la preuve est insuffisante pour étayer une conclusion qu'une ou l'autre des personnes a été torturée. Le procureur général soutient donc que le commissaire ne devrait pas tirer de conclusion sur cette question importante compte tenu de l'information au dossier. Si le commissaire décide néanmoins d'aborder la question, il doit soigneusement nuancer toute conclusion qu'il pourrait tirer.

Lacunes dans les circonstances

38. La question de la norme qu'il convient d'adopter pour juger de la conduite des responsables canadiens (c.-à-d. la question de ce qui constitue une lacune) a été traitée en profondeur dans les représentations du procureur général sur les critères de conduite. Le procureur général s'en remet à ces représentations. Cependant, les présentes représentations finales offrent l'occasion de situer le contexte qui est pertinent du fait que le mandat charge le commissaire d'établir si les actions des responsables canadiens « comportaient des lacunes dans les circonstances »⁷.

39. Dans ses représentations précédentes, le procureur général a évoqué le contexte général de l'après-11 septembre 2001, y compris la crainte d'une deuxième vague d'attentats, l'environnement public et la charge de travail exceptionnelle des responsables canadiens à ce moment.

40. Il est toutefois impératif que le commissaire tienne compte des circonstances précises de ces cas en évaluant la conduite des responsables canadiens. Le commissaire ne peut pas comprendre et évaluer la conduite des responsables canadiens sans reconnaître la nature, la portée et la légitimité de l'intérêt qu'avait le Canada à faire enquête sur les trois personnes. Cet intérêt est ce qui explique pourquoi les responsables canadiens ont agi comme ils l'ont fait.

⁷ Dans les audiences sur les critères de conduite, le procureur général n'a pas traité des circonstances qui sont importantes pour jauger l'adéquation des actions du Canada parce que les parties avaient été invitées à répondre à des questions hypothétiques plutôt que d'aborder le contexte réel.

CONFIDENTIEL

41. Le procureur général ne soutient pas que le fait que le Canada possédait des indications dignes de foi que les activités des trois personnes créaient une menace envers la sécurité nationale du Canada justifierait des sévices allégués. Plutôt, l'essentiel est que pour comprendre et évaluer les actions prises par les responsables canadiens, il est impératif de remonter au point de départ : le fait que le Canada menait des enquêtes justifiées sur des menaces envers la sécurité de notre pays.

42. Le commissaire a examiné une information suffisante pour pouvoir conclure que le Canada possédait des indications dignes de foi que les activités de M. Almalki créaient un risque pour la sécurité du pays. Les responsables canadiens ont commencé à faire enquête sur M. Almalki à la fin des années 1990. M. Almalki était aussi une personne d'intérêt pour des organismes étrangers de services policiers et de sécurité depuis les années 1990. Il était associé à des extrémistes islamistes connus au Canada et à l'étranger, y compris des membres éminents d'al-Qaïda. Il est soupçonné d'avoir servi comme agent d'approvisionnement pour cette organisation.

43. De même, le commissaire détient une information suffisante pour conclure que le Canada possédait des indications dignes de foi que les activités de M. Elmaati créaient une menace envers la sécurité du pays. M. Elmaati a commencé à intéresser les responsables canadiens en 2000, et des enquêtes ont été entamées à son endroit. Il fréquentait des extrémistes islamistes connus au Canada et à l'étranger, y compris son frère Amer Elmaati soupçonné d'avoir comploté de détourner un avion pour le faire s'écraser sur une cible aux États-Unis. Il a passé sept ans en Afghanistan où il s'est entraîné et a participé à des actions d'insurrection. Il était soupçonné de préparer des actes violents au Canada et était peut-être prêt à exécuter une mission suicide. M. Elmaati intéressait également des organismes étrangers de services policier et de sécurité.

44. Le commissaire détient également une information suffisante pour conclure que le Canada possédait des indications dignes de foi que les activités de M. Nureddin créaient une menace envers la sécurité du pays. M. Nureddin fréquentait aussi des extrémistes islamistes connus au Canada et à l'étranger. Il est soupçonné d'avoir passé des fonds entre extrémistes islamistes, y compris un membre d'Ansar Al-Islam qui a participé à des attentats contre les forces de la coalition en Irak.

45. Le mandat du commissaire ne le charge évidemment pas d'examiner les travaux d'enquête. Plutôt, le commissaire doit uniquement examiner ces travaux dans la mesure nécessaire pour juger de la nature, de la portée et du bien fondé de l'intérêt à faire enquête sur les trois personnes afin de pouvoir comprendre convenablement les actions des responsables canadiens dans les circonstances. Le commissaire a été saisi d'éléments de preuve suffisants, sous forme de documents et de témoignages, pour conclure que les responsables canadiens poursuivaient des enquêtes justifiées sur des activités menaçantes. Les responsables canadiens travaillaient sous l'ombre de cette menace et, à l'exception des responsables consulaires, s'efforçaient de confirmer cette menace et d'y parer.

Services consulaires

46. Les responsables canadiens se préoccupaient aussi du bien-être des trois personnes qui, détentrices d'une double nationalité dont la nationalité canadienne, étaient détenues pour des motifs de sécurité dans des pays qui ont de mauvais dossiers

CONFIDENTIEL

en matière de droits de la personne. C'était un facteur important pour les responsables menant des enquêtes sur les personnes. C'était la préoccupation primaire des responsables consulaires.

47. Les responsables consulaires ont agi de bonne foi dans la façon dont ils ont traité ces trois cas. Néanmoins, le commissaire doit reconnaître que malgré tous ses efforts, le MAECI ne peut pas toujours assurer la protection de ses citoyens qui ont une double nationalité. La *Convention de Vienne sur les relations consulaires* est muette sur la question de la double nationalité. Des pays comme la Syrie ne reconnaissent tout simplement pas les droits formels de la personne à l'égard de l'autre nationalité. En conséquence, le Canada n'a pu obtenir l'accès à aucune des trois personnes tant qu'elles étaient détenues en Syrie. Le Canada n'aurait rien pu faire pour changer cette situation.

48. Le Canada a obtenu l'accès à M. Elmaati en Égypte et lui a assuré d'importants services consulaires. Ce faisant, les responsables consulaires ont agi de façon professionnelle et ont sans cesse manifesté leur préoccupation pour le bien-être de M. Elmaati. Tant pendant sa détention qu'après sa libération, M. Elmaati et sa famille ont remercié les responsables consulaires de leurs actions.

49. Le mandat du commissaire n'exige pas qu'il établisse, en évaluant la mesure dans laquelle il y aurait eu manquement dans les actions prises par les responsables consulaires pour fournir des services consulaires, si des sévices exercés à l'endroit d'une personne ont résulté des actions consulaires. Lorsqu'ils ont témoigné, les responsables canadiens ne savaient pas que le commissaire pourrait aller au-delà de son mandat et envisager d'établir un tel lien. En conséquence, le commissaire devrait s'abstenir de le faire, surtout que tout lien allégué ne pourrait pas être vérifié. Quoi qu'il en soit, la détention des trois personnes ou des sévices exercés à leur endroit n'ont pas résulté directement ou indirectement des actions de responsables consulaires.

Échange de renseignements

50. Le mandat indique expressément l'échange de renseignements comme un élément à prendre en compte pour établir si la détention des trois personnes ou des sévices exercés à leur endroit ont résulté des actions de responsables canadiens. Le Canada doit échanger des renseignements avec des pays qui ont un mauvais dossier en matière de droits de la personne. Le Canada doit échanger afin de recevoir et, dans l'intérêt de la sécurité nationale, le Canada doit recevoir des renseignements de ces pays. Le Canada ne peut pas vivre en isolation sur le plan du renseignement, non plus qu'aucun autre pays. En tant qu'importateur net de renseignements, le Canada verrait sa sécurité compromise s'il tentait d'adopter une attitude isolationniste. En outre, il faut reconnaître la malheureuse réalité que des renseignements importants pour la sécurité du Canada proviennent non seulement de l'étranger, mais de pays qui peuvent avoir de mauvais dossiers en matière de droits de la personne. Il est reconnu que la prudence est de mise lors de l'échange de renseignements avec ces pays.

51. La prudence est précisément le principe qui a guidé les actions des responsables canadiens en traitant avec la Syrie et l'Égypte. Le Canada a activement limité les renseignements communiqués et questionné l'exactitude et la fiabilité des renseignements reçus de Syrie et d'Égypte. Dans l'ensemble, au cours de presque

CONFIDENTIEL

quatre ans, très peu de renseignements ont été communiqués à ces deux pays et tout aussi peu en ont été reçus.

52. Les cas en cause soulèvent d'importantes questions sur les processus et considérations qui doivent présider à la gestion de cas dans lesquels des Canadiens ayant la double nationalité sont détenus pour des motifs de sécurité dans des pays qui ont un mauvais dossier en matière de droits de la personne. Encore une fois, le Canada doit traiter avec des pays comme la Syrie et l'Égypte en pareilles circonstances. Par définition, la sécurité et le bien-être de Canadiens sont en jeu dans ces circonstances. Le fait de ne pas communiquer avec le pays de détention sur un ou l'autre aspect ne peut tout simplement pas être envisagé. La difficulté consiste à s'assurer que les instances gouvernementales respectent les processus adéquats et que, par conséquent, les considérations opportunes sont prises en compte. Ces processus et considérations ont été précisés en détail dans les représentations du procureur général sur les critères de conduite.

53. Les processus opportuns ont été respectés et les considérations pertinentes ont de façon générale été prises en compte dans les cas en cause. De même, on peut dire que les actions des responsables canadiens étaient raisonnables et ont été menées de bonne foi, et on ne peut pas dire qu'elles comportaient des lacunes. Quoi qu'il en soit, la détention des trois personnes ou des sévices exercés à leur endroit n'ont pas résulté des actions de responsables gouvernementaux. Par ailleurs, il n'existe pas de politique ou pratique officielle ou officieuse du gouvernement du Canada qui faciliterait la détention de Canadiens à l'étranger ou des sévices exercés à leur endroit.

54. Le Canada a retenu des leçons de ces cas ainsi que du cas Arar qui, tout en étant très différent, reste pertinent quant à la façon de gérer au mieux les cas de Canadiens détenus pour des motifs de sécurité dans des pays qui ont un mauvais dossier en matière de droits de la personne. Le Canada a accepté les recommandations de la partie 1 du rapport du juge O'Connor et a pris des mesures supplémentaires pour renforcer la gestion de cas tels ceux examinés par l'Enquête interne.

Conclusion

55. L'analyse ci-dessus des enjeux découlant du mandat et de la conduite de l'Enquête interne donne au commissaire les indications nécessaires à la préparation de son rapport. Suivent des représentations portant expressément sur les actions du SCRS, de la GRC et du MAECI.

PARTIE II – SCRS

INTRODUCTION

56. La détention de MM. Almalki, Elmaati ou Nureddin ou des sévices qui auraient été exercés à leur endroit n'ont pas résulté directement ou indirectement des actions du SCRS. De même, il n'y avait aucune politique ou pratique officielle ou officieuse du SCRS ou du gouvernement du Canada qui faciliterait la détention de Canadiens à l'étranger ou des sévices exercés à leur endroit.

57. L'Enquête interne ne peut pas omettre de prendre en compte les principes de base suivants en leur accordant un poids important :

CONFIDENTIEL

- (1) avant et immédiatement après le 11 septembre 2001, il n'existait pas de précédents où des citoyens canadiens qui pouvaient être mêlés à des activités constituant une menace avaient été détenus à l'étranger;
- (2) avant le 11 septembre 2001, le SCRS échangeait des renseignements avec des services étrangers et canadiens à l'égard de chacune des trois personnes, et MM. Almalki et Elmaati avaient voyagé à l'extérieur du Canada, y compris au Moyen-Orient, sans être détenus ou maltraités;
- (3) immédiatement après le 11 septembre 2001, le SCRS a échangé des renseignements au sujet de M. Nureddin, et il a voyagé à l'extérieur du Canada, au Moyen-Orient, sans être détenu ou maltraité.

CONTEXTE⁸

58. Les faits élémentaires suivants doivent être pris en considération pour évaluer les actions des responsables du SCRS.

Mandat en matière de renseignement

59. Le mandat du Service est unique. Les enquêtes relevant du renseignement de sécurité visent des événements futurs et tentent de prédire des incidents en repérant des patrons dans les événements passés et présents. Le but ultime du renseignement consiste à conseiller le gouvernement, comme le prescrit l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*.

Échange de renseignements

60. Guidés par les principes de la réciprocité et la courtoisie internationale, les partenaires étrangers du Canada s'attendent à ce que le Canada partage des renseignements afin de combattre et prévenir le terrorisme. Ces principes fondamentaux sont présents dans les obligations juridiques et diplomatiques internationales du Canada. Les organismes du renseignement de sécurité comme le SCRS ne peuvent pas omettre de prendre en compte et d'approfondir les renseignements relatifs à une menace, y compris en échangeant des renseignements avec des pays qui peuvent avoir un mauvais dossier en matière de droits de la personne. Une telle omission équivaldrait à une abdication des responsabilités, comme l'a reconnu la Chambre des lords dans l'affaire *A. and others v. the Secretary of State for the Home Department*. Le Canada est largement un importateur net d'information relevant du renseignement. L'article 17 de la *Loi sur le SCRS* prévoit qu'avec l'approbation du ministre compétent, le Service peut conclure des ententes ou, d'une façon générale, coopérer avec le gouvernement d'un État étranger ou l'une de ses institutions, après consultation avec le ministre des Affaires étrangères.

61. Depuis le 11 septembre, les échanges de renseignements du Service avec des organismes étrangers de sécurité et du renseignement ont augmenté, en partie en

⁸ Le SCRS réitère et maintient les représentations du procureur général sur les critères de conduite présentées le 14 décembre 2007, et en particulier les paragraphes 42 à 55, 75 et 81.

CONFIDENTIEL

raison d'une menace accrue et de la capacité avérée d'extrémistes islamistes de commettre davantage d'actes de violence tragiques⁹.

Facteurs liés aux droits de la personne

62. Le dossier en matière de droits de la personne d'un État étranger et d'un organisme en particulier est un facteur que le Service et le gouvernement du Canada prennent en compte avant de conclure une entente à l'étranger. La *Loi sur le SCRS* et les directives ministérielles autorisent le service à établir des relations avec des États étrangers. Le Service consulte le MAECI comme l'exige l'article 17 de la *Loi sur le SCRS*.

63. Lorsque le Service fait enquête sur des menaces envers la sécurité du Canada en menant des activités opérationnelles à l'extérieur du Canada, il doit consulter le MAECI si l'activité opérationnelle est considérée comme comportant des risques élevés.

64. Dans une situation où un citoyen canadien est détenu dans un État étranger ayant un mauvais dossier en matière de droits de la personne, l'ensemble des facteurs qui doivent être pris en compte dans les décisions sur l'échange de renseignements dépend des faits propres à chaque cas, et est nécessairement vaste et propre au contexte. Parmi ces facteurs figurent les éléments suivants¹⁰ :

- 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;
- les conséquences néfastes possibles pour la sécurité publique au Canada et à l'étranger du fait de ne pas échanger les renseignements en question;
- la fiabilité et l'exactitude des renseignements échangés;
- les antécédents du pays ou de l'organisme destinataire en matière de droits de la personne.

⁹ En octobre 2002, des attentats à la bombe à Bali (Indonésie) ont tué 202 personnes; en mai 2003, des attentats suicides à la bombe contre les quartiers des expatriés à Riyadh (Arabie saoudite) ont tué 35 personnes; en mai 2003, des attentats suicides à la bombe à Casablanca (Maroc) ont tué 45 personnes; en novembre 2003, des attentats à la bombe contre la banque HSBC, le consulat britannique et deux synagogues à Istanbul (Turquie) ont tué 62 personnes; en mars 2004, des attentats à la bombe contre des trains de banlieue à Madrid (Espagne) ont tué 191 personnes; en août et septembre 2004, des attentats à la bombe contre des avions civils ainsi qu'une prise d'otages dans une école en Russie, du fait d'extrémistes tchéchènes, ont entraîné la mort de plus de 400 personnes; en octobre 2004, des attentats dans la péninsule du Sinaï (Égypte) ont tué 30 personnes; en juillet 2005, des attentats à la bombe contre des trains de banlieue et des autobus à Londres (Angleterre) ont tué 55 personnes; en juillet 2005, des attentats à la bombe à Sharm el-Sheikh (Égypte), ont tué 90 personnes; en novembre 2005, un attentat à la bombe contre un hôtel d'Amman (Jordanie) a tué 57 personnes; et en avril 2007, un attentat à la bombe à Alger (Algérie) a tué 33 personnes.

¹⁰ Les facteurs ont été exposés en détail dans les représentations du procureur général du Canada présentés le 14 décembre 2007 au sujet des critères de conduite, paragraphe 75.

L'intérêt du SCRS envers les trois personnes

65. À partir du début des années 1990, le SCRS faisait activement enquête sur des menaces possibles envers la sécurité posées par des personnes établies au Canada appuyant l'extrémisme islamiste, al-Qaïda et Oussama ben Laden. Dans la poursuite normale de cette enquête, le SCRS a appris que chacune des trois personnes connaissait vraisemblablement la menace envers la sécurité et des intérêts canadiens à l'étranger.

- Les préoccupations du Service à l'égard de M. Almalki découlaient d'indications, entre autres, qu'il avait des liens avec des extrémistes islamistes et avec Human Concern International, un organisme caritatif établi au Canada dont il a été publiquement allégué qu'il avait des liens au terrorisme, du temps qu'il avait passé en Afghanistan et du fait qu'il avait voulu vendre de l'équipement aux talibans.
- Les préoccupations du Service à l'égard de M. Elmaati découlaient d'indications, entre autres, qu'il avait des liens avec des extrémistes islamistes et qu'il avait passé plusieurs années en Afghanistan à s'entraîner et à participer à l'insurrection, et de la possibilité qu'il se livrerait à des activités violentes.
- Les préoccupations du Service à l'égard de M. Nureddin découlaient d'indications qu'il avait des liens avec des extrémistes islamistes et qu'il passait des fonds pour le compte de personnes soupçonnées d'appuyer l'extrémisme islamiste.

66. En somme, ces personnes suscitaient l'intérêt du Service en raison de ses préoccupations pressantes et bien fondées au sujet de l'approvisionnement et de la livraison d'équipement à des extrémistes islamistes, de la planification d'actes violents contre des installations ou institutions canadiennes et du passage de fonds entre extrémistes islamistes.

LA DÉTENTION DE MM. ALMALKI, ELMAATI ET NUREDDIN OU DES SÉVICES QUI AURAIENT ÉTÉ EXERCÉS À LEUR ENDROIT N'ONT PAS RÉSU LTÉ DIRECTEMENT OU INDIRECTEMENT DES ACTIONS DU SCRS

M. Almalki

Avant la détention

67. M. Almalki a quitté le Canada le 27 novembre 2001 pour se rendre en Malaisie, muni d'un billet pour son retour prévu le 25 décembre 2001. Il n'y a aucune indication que la GRC, le SCRS ou tout autre responsable canadien connaissait l'itinéraire de M. Almalki ou l'ait communiqué à des organismes étrangers avant son départ du Canada.

68. M. Almalki n'est pas rentré au Canada le 25 décembre 2001 comme prévu, mais est resté avec sa famille en Malaisie.

CONFIDENTIEL

69. Le 10 mai 2002, le SCRS et le Projet A-O Canada ont appris de la part d'organismes étrangers que M. Almalki avait disparu de son appartement en Malaisie. Le 30 mai 2002, un organisme étranger a informé le Projet A-O Canada que M. Almalki avait quitté la Malaisie et s'était rendu de Singapour à Bahreïn le 4 avril 2002, puis au Qatar (Émirats arabes unis) le 6 avril. Le SCRS ne possédait pas cette information. Il n'y a aucune indication que le SCRS ou tout autre responsable canadien soit connaissait le projet de M. Almalki de se rendre en Syrie, soit l'a communiqué.

70. À la fin de mai 2002, le Service a appris que M. Almalki était peut-être en détention en Syrie. Le 31 mai 2002, le Service a communiqué cette information au MAECI et à la GRC. À la mi-juin 2002, le Service a obtenu de l'information confirmant que M. Almalki était détenu en Syrie.

71. La détention de M. Almalki en Syrie n'a pas résulté directement ou indirectement des actions du Service. Les faits démontrent clairement et sans équivoque que le Service ne connaissait pas les projets de voyage de M. Almalki en Malaisie et ailleurs, et que le Service n'a pas eu de communications avec les autorités syriennes avant la détention de M. Almalki. De fait, le Service a seulement appris la détention de M. Almalki **après** qu'elle est survenue, et n'a pu en obtenir confirmation que quelques semaines plus tard.

Voyage du SCRS en Syrie

72. En novembre 2002, une délégation du SCRS s'est rendue en Syrie pour rencontrer des responsables du Renseignement militaire syrien (RMS). Le voyage a été organisé à la suite d'une invitation que le RMS avait transmise au chef de mission en Syrie. Le voyage du Service en Syrie visait divers buts, dont le plus important était de permettre au Service d'obtenir d'importants renseignements à l'appui de son enquête sur le terrorisme islamiste. Pendant le voyage, le SCRS a aussi soulevé le cas de M. Almalki avec les Syriens, en partie pour déterminer ce qui lui arrivait, si des accusations allaient être portées contre lui en vertu de la loi syrienne, s'il allait être libéré, ou quel serait son sort autrement.

73. Le SCRS n'a fourni aucun rapport ou aucune information au sujet de M. Almalki aux autorités syriennes lors du voyage de novembre 2002 en Syrie.

Entrevue possible en janvier 2004

74. Au début de janvier 2004, le Service a communiqué avec le RMS au sujet de M. Almalki. Le Service voulait savoir si le RMS entendait le libérer et s'il pouvait autoriser le SCRS à l'interviewer avant sa libération. En soulevant ces questions, le Service n'a pas fait de commentaires sur la détention de M. Almalki ou exprimé sa position à l'égard de M. Almalki. Le Service a reçu de l'information sur le fondement des accusations à l'encontre de M. Almalki, et une indication qu'il serait soumis à procès puis libéré prochainement.

75. Le Service a expressément consulté le MAECI, qui a convenu qu'une entrevue serait bénéfique, surtout au vu du fait qu'aucun accès consulaire n'avait été accordé. Comme le Service et le MAECI croyaient que M. Almalki pourrait être libéré prochainement, tous deux voulaient s'assurer que la demande d'entrevue du Service ne modifierait pas la décision des autorités syriennes au sujet de sa libération.

CONFIDENTIEL

76. Il n'y a aucune indication que cette demande a influencé le moment de la libération de M. Almalki.

77. Outre pendant le voyage du SCRS en Syrie en novembre 2002 et les efforts déployés pour interviewer M. Almalki en janvier 2004, le Service n'a eu aucune communication avec les autorités syriennes au sujet de M. Almalki.

78. M. Almalki a été libéré en mars 2004. Il n'existe aucune allégation documentée voulant que M. Almalki ait subi des sévices entre janvier 2004, lorsque le SCRS a demandé une entrevue, et mars 2004, lorsque M. Almalki a été libéré.

79. Pour les raisons résumées ci-dessus, les sévices qui auraient été exercés à l'endroit de M. Almalki n'ont pas résulté directement ou indirectement des actions du Service.

M. Elmaati

Avant la détention

80. À diverses occasions en 2000 et 2001, le SCRS a échangé des renseignements au sujet de M. Elmaati avec la GRC et des organismes étrangers y compris des organismes américains. Le SCRS n'a pas échangé des renseignements sur M. Elmaati avec les autorités syriennes ou reçu d'elles de tels renseignements pendant cette période.

81. Le SCRS a appris les projets de voyage de M. Elmaati le 9 novembre 2001, de la GRC. Le SCRS n'a communiqué l'itinéraire de M. Elmaati à aucun organisme étranger.

82. Le 11 novembre 2001, M. Elmaati s'est rendu en Syrie de son propre gré. Il a été détenu par les autorités syriennes à son arrivée en Syrie.

83. Le 12 novembre 2001, le SCRS a appris qu'un organisme étranger avait pris des mesures pour faire détenir et interroger M. Elmaati le long de son itinéraire, notamment en demandant aux autorités syriennes de le faire. Le Service a appris le 15 novembre 2001 que M. Elmaati avait été détenu en Syrie. Le Service ne sait pas comment ou dans quelles circonstances M. Elmaati a été détenu.

84. La détention de M. Elmaati en Syrie n'a pas résulté directement ou indirectement des actions du Service. Le Service n'a communiqué l'itinéraire de M. Elmaati à aucun organisme étranger avant sa détention. De fait, le Service a seulement appris l'intention d'un organisme étranger de le faire détenir et interroger **après** que M. Elmaati avait été détenu, et il a seulement appris sa détention quelques jours plus tard.

Présumés aveux de M. Elmaati

85. À la mi-novembre 2001, le SCRS et la GRC ont reçu d'un organisme étranger de l'information non sollicitée qui aurait été obtenue de M. Elmaati pendant sa détention en Syrie. Cette information comprenait un présumé complot de M. Elmaati de lancer un attentat à la bombe contre les édifices du Parlement canadien au moyen d'un camion piégé, ainsi que l'existence d'une présumée cellule terroriste au Canada.

CONFIDENTIEL

86. Même si le Service s'inquiétait de la fiabilité d'une partie de l'information, le Service considérait la présumée menace envers la colline du Parlement comme étant relativement digne de foi. À la fin de novembre 2001, le Service a communiqué une évaluation de la menace au milieu canadien de la sécurité et du renseignement.

87. Lorsque le Service reçoit des renseignements, il les évalue essentiellement de la même manière quelle qu'en soit la source, pour déterminer leur fiabilité et leur véracité. Pour évaluer la crédibilité des renseignements en cause, le SCRS a rédigé un certain nombre de questions de clarification et les a envoyées à un organisme étranger afin de déterminer si d'autres organismes étrangers avaient joué un rôle dans le processus de collecte de renseignements en Syrie et pour préciser la nature et la fiabilité de la menace présumée. Les questions concernaient la façon dont M. Elmaati en était venu à être détenu et les circonstances qui avaient mené à ses présumés aveux. Il n'y avait pas de questions sur son traitement pendant son interrogatoire parce que le Service n'avait aucune indication que M. Elmaati était soumis à des sévices. Selon les résultats de ces questions de clarification, le Service a conclu que les autorités syriennes s'appuyaient sur leurs propres renseignements.

88. Au début de décembre 2001, le Service a envoyé à un organisme étranger des questions à envoyer aux autorités syriennes pour qu'elles soient posées à M. Elmaati. Les questions concernaient divers sujets, y compris l'entraînement de M. Elmaati, sa formation en pilotage d'avion, ses associés, ses communications avec son frère Amr Elmaati et le projet présumé d'attentat à la bombe contre les édifices du Parlement.

89. Le Service a formulé les questions en vue de vérifier la véracité des renseignements issus de l'interrogation de M. Elmaati et pour déterminer si d'autres organismes avaient évalué les renseignements. Les questions étaient précises et ne visaient pas à cerner des sujets de questions supplémentaires.

90. Au début de janvier 2002, le Service a reçu par l'entremise d'un organisme étranger des réponses à certaines des questions qu'il avait soumises en décembre 2001.

91. Vers la fin de janvier 2002, le Service a envoyé à un organisme étranger une nouvelle liste de questions à transmettre aux autorités syriennes. Ces questions visaient à approfondir les réponses que le Service avait obtenues à sa première série de questions. Ces nouvelles questions visaient entre autres le lieu où se trouvait à ce moment M. Elmaati, son état de santé et ses perspectives futures. Ces dernières questions ont été ajoutées parce que M. Elmaati se trouvait alors en détention depuis six semaines.

92. Le Service n'a reçu de réponse à aucune de ces questions. Il semble vraisemblable que les autorités syriennes n'ont jamais posé cette deuxième série de questions à M. Elmaati parce qu'il a été transféré en Égypte à peu près à ce moment.

93. Les sévices exercés à l'endroit de M. Elmaati en Syrie n'ont pas résulté directement ou indirectement des actions du Service. Après avoir reçu les renseignements non sollicités indiquant une menace importante et crédible envers la colline du Parlement dans les mois suivant les attentats du 11 septembre 2001, le Service, accomplissant son mandat, a communiqué à juste titre avec des organismes

CONFIDENTIEL

étrangers afin d'évaluer la crédibilité et la fiabilité de ces informations. En fait, le Service n'avait d'autre choix que d'agir ainsi. Le Service n'avait aucune indication ou raison de soupçonner que M. Elmaati subissait ou avait subi des sévices.

Transfert de M. Elmaati en Égypte

94. Le 14 février 2002, le SCRS a appris de la GRC que M. Elmaati avait été transféré en Égypte. Le Service a cherché à confirmer le transfert en communiquant avec la GRC et des organismes étrangers. Le 3 mars 2002, la GRC a informé le SCRS que même si elle n'était en mesure de corroborer aucune indication que M. Elmaati avait été transféré de la Syrie à l'Égypte, elle n'avait pas de raison de douter que M. Elmaati était maintenant aux mains des autorités égyptiennes.

95. Le 12 avril 2002, le MAECI a informé le SCRS qu'il avait reçu une note diplomatique indiquant que M. Elmaati avait quitté la Syrie pour l'Égypte à sa propre demande. Cette indication a été inscrite aux dossiers du Service à titre de première confirmation officielle du transfert de M. Elmaati.

96. Le 6 août 2002, le SCRS a été informé par le MAECI d'une conversation téléphonique avec les autorités égyptiennes confirmant la détention de M. Elmaati en Égypte. Cette indication a été inscrite dans les dossiers du Service à titre de première confirmation par les autorités égyptiennes de l'incarcération de M. Elmaati.

97. À la lumière de ces faits, le Service ignorait complètement le transfert de M. Elmaati de la Syrie vers l'Égypte au moment où il s'est produit. Le Service n'a joué aucun rôle dans ce transfert.

Description de M. Elmaati par le Service

98. En mars 2003, le Service a exprimé à l'ISI du MAECI des préoccupations quant aux activités que pourrait entreprendre M. Elmaati s'il était libéré.

99. En mai 2003, le Service a demandé aux autorités égyptiennes des renseignements au sujet de la détention persistante de M. Elmaati. Le Service a alors exprimé des préoccupations semblables à celles qu'il avait communiquées plus tôt au MAECI.

100. Comme de nombreux responsables du Service en ont témoigné, les expressions de préoccupations étaient considérées comme étant exactes, fiables et opportunes.

101. Lorsqu'on leur a demandé si les déclarations avaient eu des répercussions sur la détention de M. Elmaati et le traitement qui lui était réservé en Égypte, de nombreux témoins du Service ont affirmé que la description de M. Elmaati par le Service n'avait eu aucun effet auprès des autorités égyptiennes. Le Service ne croit pas que les autorités égyptiennes s'en remettaient à ce que faisait le gouvernement du Canada pour maintenir M. Elmaati en détention, alors qu'il était important pour le Service et le MAECI de connaître les intentions des autorités égyptiennes à l'égard de M. Elmaati.

102. En fait, il n'y a aucune indication que les expressions de préoccupation du Service aient eu le moindre effet sur la détention de M. Elmaati ou le traitement qui lui a

CONFIDENTIEL

été réservé. Les sévices exercés à l'endroit de M. Elmaati en Syrie n'ont pas résulté directement ou indirectement des actions du Service.

M. Nureddin

Avant la détention

103. M. Nureddin s'est rendu en Irak depuis le Canada à au moins deux occasions avant septembre 2003, et ce, sans incident. À l'été 2003, le SCRS a appris que M. Nureddin prévoyait de nouveau se rendre en Irak en septembre 2003. À la mi-septembre, le Service a informé un organisme américain et divers organismes étrangers du renseignement (mais pas des organismes syriens) du voyage en Irak projeté par M. Nureddin. Il n'y a aucune indication que le Service a demandé ou permis la divulgation des projets de voyage de M. Nureddin aux autorités syriennes.

104. Le 16 septembre 2003, M. Nureddin a quitté le Canada pour se rendre au Moyen-Orient. À la lumière des préoccupations du Service que M. Nureddin passait des fonds pour des personnes soupçonnées d'appuyer l'extrémisme islamiste, le SCRS a communiqué l'itinéraire de voyage de M. Nureddin à un organisme américain et à deux autres organismes étrangers du renseignement. Le Service n'a pas communiqué l'itinéraire aux autorités syriennes.

105. Contrairement aux indications données publiquement par M. Nureddin et ses avocats, le Service n'a pas procédé à une entrevue avec M. Nureddin avant son départ du Canada, et n'a donc pas communiqué les résultats d'une telle entrevue à un organisme étranger.

106. Au début d'octobre 2003, le Service a appris que M. Nureddin avait été interpellé, fouillé et interrogé à la fin septembre, alors qu'il était en route vers l'Irak. Conformément à la pratique normale et au protocole visant l'utilisation d'informations soumises à des réserves, le Service a demandé à la source de l'information l'autorisation de la partager avec la GRC et d'autres organismes étrangers. La source a accordé l'autorisation au Service de partager l'information avec divers organismes étrangers mais pas avec la Syrie. Le Service n'a pas partagé l'information avec la Syrie.

107. En octobre 2003, le SCRS a appris qu'un organisme étranger recherchait M. Nureddin et avait l'intention de le faire détenir à un port d'entrée, aux seules fins d'une entrevue. Compte tenu du conflit armé en cours dans la région, le Service a reconnu dans des communications avec cet organisme que M. Nureddin pourrait être arrêté (en vertu de la loi locale) ou détenu dans un des pays qu'il traversait, et a demandé que s'il était détenu, il soit traité conformément aux conventions internationales et selon l'application régulière de la loi.

108. Le 11 décembre 2003, un organisme étranger a informé le SCRS qu'il se sentait obligé de prévenir les autorités syriennes que M. Nureddin était en route pour la Syrie. Le 12 décembre 2003, le SCRS a appris que les autorités syriennes avaient été informées du voyage de M. Nureddin en Syrie et qu'on leur avait demandé de l'interroger lorsqu'il y arriverait. Selon ce qu'en sait le Service, les autorités syriennes n'ont pas été invitées à arrêter M. Nureddin ou à le détenir sinon aux fins d'une entrevue. M. Nureddin a été détenu par des responsables syriens l'après-midi du 11 décembre 2003 lorsqu'il a franchi la frontière entre l'Irak et la Syrie.

CONFIDENTIEL

109. Le SCRS a seulement appris la détention de M. Nureddin le 19 décembre 2003. À la fin de décembre, le SCRS a envoyé un message à trois organismes étrangers, y compris les autorités syriennes, demandant s'ils avaient de l'information au sujet de la détention de M. Nureddin. C'était la **première** fois que des responsables canadiens communiquaient avec les autorités syriennes au sujet de M. Nureddin.

110. La détention de M. Nureddin en Syrie n'a pas résulté directement ou indirectement des actions du SCRS. Tout renseignement échangé a été communiqué dans le cadre des obligations intérieures et internationales en matière de lutte au terrorisme. M. Nureddin s'était précédemment rendu en Irak en transitant par la Syrie, à deux occasions au moins, sans incident. Il a choisi de son propre gré de traverser l'Irak pendant un conflit armé. Il n'y a aucune indication de la moindre intention du Service de faire détenir M. Nureddin. Tout au contraire, en apprenant sa possible détention à des fins d'entrevue, le Service a pris toutes les mesures raisonnables pour s'assurer que sa position était clairement comprise. Le Service a seulement appris les opinions d'un organisme étranger et ses communications avec les autorités syriennes **après** que M. Nureddin avait été détenu. Dans les circonstances du cas de M. Nureddin, le Service a clairement et sans équivoque pris les mesures voulues face à la situation telle qu'elle évoluait.

Demandes de renseignements du SCRS auprès de la Syrie

111. Au début de janvier 2004, le Service a appris que M. Nureddin allait être libéré immédiatement. Le Service a communiqué avec les autorités syriennes au sujet de M. Nureddin, pour déterminer pourquoi il avait été détenu et si des accusations avaient été officiellement portées contre lui.

112. Quelques jours plus tard, le Service a appris que M. Nureddin était toujours détenu mais qu'il serait libéré prochainement parce qu'aucune accusation n'avait été portée contre lui. Le SCRS ne savait pas pourquoi M. Nureddin continuait d'être détenu.

113. Le 13 janvier 2004, le SCRS a appris que M. Nureddin avait été libéré et attendait une aide consulaire. Le SCRS a immédiatement informé le chef de mission en Syrie et les responsables consulaires locaux de la libération de M. Nureddin.

114. Les sévices qui auraient été exercés à l'endroit de M. Nureddin n'ont pas résulté directement ou indirectement des actions du Service. Le Service n'a pas interviewé M. Nureddin avant son départ du Canada et n'a communiqué aucune telle information (ni aucune autre information ou question) aux autorités syriennes avant ou après sa détention. Le Service a communiqué avec les autorités syriennes en janvier 2004 en espérant déterminer les raisons de la détention de M. Nureddin.

DISCUSSION DES ENJEUX

115. Le procureur général souhaite aborder les cinq questions suivantes qui ont été discutées dans diverses circonstances y compris dans les audiences sur les critères :

- l'utilisation de réserves par le SCRS;

CONFIDENTIEL

- la communication par le MAECI au SCRS de renseignements personnels obtenus dans le cadre d'activités consulaires;
- l'utilisation de certaines descriptions et certains termes dans les communications avec des organismes canadiens et étrangers;
- l'interaction entre le MAECI et le SCRS;
- la prise en considération des conséquences.

L'utilisation de réserves par le SCRS

116. La politique OPS – 603.2 du SCRS exige que la réserve opportune soit ajoutée à toute information communiquée à tout ministère, organisme ou autre organisation à l'extérieur du Service. En outre, au moment d'évaluer la fiabilité d'un organisme étranger en vue d'établir un lien au titre de l'article 17, le Service tente de déterminer si l'organisme respecte la règle des tiers proscrivant le partage d'information sans le consentement de l'organisme source.

117. L'information sur MM. Almalki, Elmaati et Nureddin qui a été communiquée à des organismes étrangers ou échangée avec des organismes étrangers portait les réserves voulues. Il n'y a aucune indication qu'aucun des organismes étrangers avec lesquels le Service a échangé des renseignements ait violé les réserves. De fait, il y a des exemples où, conformément à la pratique normale et au protocole visant l'utilisation de réserves, des organismes souhaitant communiquer à un autre organisme l'information provenant du Service ont demandé la permission du Service avant de le faire.

118. Il faut noter qu'à l'automne 2002, par inadvertance, deux réponses du SCRS à des messages provenant d'organismes étrangers ont été envoyées sans porter les réserves du Service. Ces messages contenaient de l'information contextuelle et ont été transmis à deux partenaires de confiance qui respectent la règle des tiers proscrivant le partage d'information sans le consentement de l'organisme source. Il n'y a eu aucune indication que ces organismes n'ont pas respecté la règle des tiers ni que les réserves ont été violées.

119. Il y a aussi d'abondants témoignages au sujet de la capacité d'un organisme étranger de produire sa propre information, qui peut de fait être semblable, sinon identique, à l'information communiquée. Si un organisme destinataire possède déjà ses propres renseignements ou les produit à partir de l'information fournie par le Service, ces renseignements sont considérés comme étant la propriété de cet organisme, qui peut les partager à sa guise. Il ne s'agit pas alors d'une violation des réserves.

La communication par le MAECI au SCRS de renseignements personnels obtenus dans le cadre d'activités consulaires

120. La communication de renseignements personnels obtenus dans le cadre de la prestation de services consulaires aurait été gérée au cas par cas, et le SCRS s'attendrait à avoir accès aux renseignements ou à être consulté dans le cas de personnes susceptibles d'avoir quelque connaissance au sujet d'une menace envers le Canada et les intérêts canadiens.

CONFIDENTIEL

121. Conformément à son mandat, un responsable du SCRS peut demander la communication de renseignements revêtant une importance opérationnelle obtenus par le MAECI auprès d'un citoyen canadien auquel des responsables fournissent ou ont fourni des services consulaires. Le MAECI évalue alors si les renseignements personnels peuvent convenablement être communiqués au ministère ou à l'organisme qui les demande, conformément aux dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*¹¹.

122. Le fait qu'un employé du SCRS connaisse la « nature confidentielle » d'une visite consulaire n'importe pas puisque cette connaissance ne change rien à la responsabilité du SCRS de recueillir des renseignements concernant des menaces, conformément à son mandat¹².

123. En ce qui concerne M. Almalki, le SCRS a seulement demandé et reçu après sa libération par la Syrie des renseignements obtenus dans le cadre de la prestation de services consulaires par le MAECI. Un responsable du MAECI a offert de l'information de son propre chef à une occasion, en mai 2004, et le SCRS a demandé des renseignements auprès de responsables consulaires et de l'Administration centrale du MAECI après que M. Almalki avait quitté la Syrie.

124. En ce qui concerne M. Nureddin, le Service a demandé des renseignements consulaires d'un responsable du MAECI pour la première fois le 13 janvier 2004, après avoir appris que M. Nureddin serait libéré plus tard le même jour. Le Service a demandé des renseignements supplémentaires à des responsables du MAECI et de l'Administration centrale du MAECI après le retour de M. Nureddin au Canada.

L'utilisation de certaines descriptions et certains termes dans les communications avec des organismes canadiens et étrangers

125. Les descriptions et les termes utilisés par le SCRS dans les communications au sujet des activités de MM. Almalki, Elmaati ou Nureddin étaient exacts, fiables et opportuns au moment des communications avec des organismes canadiens et étrangers. Les descriptions étaient fondées sur des renseignements que possédaient le Service à ce moment. Des analystes sont formés par le Service afin d'examiner et d'analyser tous les renseignements qui leur sont accessibles et préparer un résumé exact et, dans la mesure du possible, complet des renseignements. Les descriptions communiquées à un organisme étranger sont préalablement examinées par un superviseur et un gestionnaire du Service afin de s'assurer qu'elles sont opportunes et mises en contexte par l'information contenue dans le message.

126. Le niveau de certitude des descriptions dépend de la nature et des sources de l'information ainsi que du degré auquel elle est corroborée ou réfutée. Les nuances opportunes sont habituellement intégrées, au besoin, aux documents communiqués à des organismes étrangers. Conformément à la *Loi sur le SCRS* et à la politique du SCRS, il est donc indiqué d'utiliser le terme « soupçonné » en décrivant une personne

¹¹ Représentation du procureur général du Canada concernant les critères de conduite, 14 décembre 2007, paragraphes 141 et 142.

¹² Il n'existe aucune directive ministérielle ou interdiction législative empêchant le SCRS de demander de tels renseignements.

CONFIDENTIEL

ou ses activités. Lorsque l'information disponible le permet, il peut être indiqué d'utiliser des termes plus affirmatifs, comme « présumé ». La compétence professionnelle du Service pour ce qui est de réaliser une évaluation à ce sujet n'est pas mise en question et ne devrait pas l'être.

L'interaction entre le MAECI et le SCRS

127. Conformément à des directives ministérielles, le SCRS est l'intervenant principal en matière de liaison et de coopération avec les organismes étrangers de sécurité ou du renseignement ainsi qu'avec les organisations internationales en ce qui concerne les évaluations liées à la sécurité et aux menaces envers la sécurité du Canada au sens de la *Loi sur le SCRS*. Comme il en est question plus haut, un processus de consultation approfondie entre le ministre de la Sécurité publique et le ministre des Affaires étrangères est entamé lorsque le Service envisage d'établir une relation en vertu de l'article 17 avec un gouvernement ou un organisme étranger. Les préoccupations, les enjeux ainsi que la conciliation des impératifs de la sécurité nationale en regard de la compatibilité de l'entente avec la politique étrangère du Canada et le dossier du pays ou de l'organisme en matière de droits de la personne sont autant de questions qui sont soulevées dans la période de consultation. En outre, des lignes directrices déterminent comment la relation devrait être menée.

128. Une fois que la relation avec un organisme étranger a été convenue, le Service entreprend l'activité opérationnelle voulue pour protéger la sécurité du Canada et de ses citoyens. Il n'existe aucune exigence que le Service consulte le MAECI dans l'accomplissement du mandat du Service face aux menaces envers la sécurité nationale du Canada. L'obligation du Service consiste à communiquer au MAECI de l'information ou des renseignements recueillis en vertu du mandat du SCRS.

129. Il a été avancé qu'il devrait y avoir une exigence de communiquer de l'information opérationnelle au MAECI ou de solliciter l'accord du MAECI avant de prendre une mesure dans le cadre d'une enquête. Cependant, il y aurait alors confusion des mandats prévus par la loi, ce qui irait à l'encontre de l'intention du Parlement et pourrait produire de graves conséquences négatives pour la capacité du SCRS d'accomplir son mandat. Le Service consulte le MAECI lorsque l'évaluation d'une activité conclut à un risque élevé, mais ne le consulte pas couramment au sujet des activités opérationnelles à l'étranger.

La prise en considération des conséquences

130. Le Service a pris convenablement en considération les conséquences possibles pour les trois personnes, soit du fait de chercher à les interroger, soit de communiquer des questions à leur poser ou d'échanger des renseignements à leur sujet. Le Service a évalué les conséquences possibles en regard de chaque ensemble de circonstances et de la personne en cause, et a tenté de trouver le juste équilibre. En outre, selon l'évolution des questions survenant au sujet de Canadiens détenus à l'étranger pour des raisons de sécurité, le Service a adapté certaines pratiques.

131. Le SCRS a appris en janvier 2004 que M. Almalki allait être libéré. À ce moment, le Service a consulté le MAECI, qui a convenu qu'en l'absence d'accès consulaire, une entrevue serait bénéfique. Le Service a indiqué très clairement dans ses

CONFIDENTIEL

communications avec le RMS que l'entrevue était complètement volontaire et que la demande d'entrevue ne devait avoir aucune incidence sur la détention de M. Almalki.

132. Dans le cas de M. Elmaati, le SCRS recevait des rapports découlant de son interrogation pendant qu'il était détenu en Syrie, selon lesquels il était mêlé à un présumé complot d'attentat à la bombe sur la colline du Parlement. Étant entendu qu'il n'y avait aucune indication de sévices ou de torture, le Service a soupesé les conséquences pour la personne de l'envoi de questions en regard de la menace envers la sécurité publique. Le Service a la responsabilité de protéger la sécurité de tous les Canadiens, et donc est obligé d'approfondir toute information indiquant une menace éventuelle envers la sécurité. En fait dans de telles circonstances, le Service négligerait son devoir s'il n'avait pas approfondi la question, surtout à la lumière de la gravité de la menace et de l'évaluation du Service, au vu d'autres faits connus à ce moment, selon laquelle la menace était crédible.

133. Dans le cas de M. Nureddin, lorsque le SCRS a appris qu'un autre organisme entendait informer la Syrie des projets de voyage de M. Nureddin, il a demandé que cet organisme sollicite des assurances qu'il ne serait pas maltraité et a été informé que ce serait fait. Lorsque le Service a appris que M. Nureddin avait été détenu, il a immédiatement communiqué avec trois organismes étrangers, y compris les Syriens, pour s'enquérir des raisons pour lesquelles il avait été détenu et savoir si des accusations avaient été officiellement portées contre lui.

134. En ce qui concerne la prise en considération des conséquences éventuelles de l'échange de renseignements avec des organismes étrangers au sujet d'une ou l'autre des personnes, il faut noter que l'échange de renseignements s'est fait conformément à la *Loi sur le SCRS* et aux politiques du SCRS, et en tenant compte des obligations internationales du Canada.

CONCLUSION

135. Dans son rapport, le commissaire pourrait choisir de reconnaître le fait que le milieu du renseignement du Canada a connu de nombreux changements depuis le 11 septembre 2001 et la période de 2001 à 2004. Dans le présent contexte et du point de vue du SCRS, les changements les plus notables sont les suivants :

- la création du poste de conseiller en matière de sécurité nationale auprès du premier ministre a rehaussé la capacité du gouvernement de coordonner efficacement et d'orienter les efforts consacrés à des enquêtes délicates y compris celles touchant des personnes détenues à l'étranger;
- grâce à un nouveau protocole d'entente avec la GRC et avec le MAECI, le SCRS est bien placé pour coopérer étroitement avec eux et accomplir son propre mandat tout en tenant compte de ceux de ses partenaires canadiens. Une coopération opérationnelle étroite est maintenant fermement établie avec la GRC au moyen de nombreux dispositifs et pratiques, et un protocole SCRS-MAECI a été conclu au sujet des dossiers consulaires ayant une dimension liée à la sécurité nationale;

CONFIDENTIEL

- diverses modifications aux politiques ont donné un caractère de plus en plus formel à la prise en compte que faisait déjà le Service des questions des droits de la personne, et d'autres changements continuent d'être apportés aux politiques sur les réserves, la divulgation et l'échange de renseignements. La formulation et les modalités d'utilisation des réserves ont évolué pour tenir compte des considérations directement liées aux droits de la personne.

136. La détention des trois personnes en Syrie et de M. Elmaati en Égypte ou les sévices qui y auraient été exercés à leur endroit n'ont pas résulté directement ou indirectement des actions du SCRS.

PARTIE III – GRC

VUE D'ENSEMBLE

137. La détention de MM. Almalki, Elmaati ou M. Nureddin ou des sévices qui auraient été exercés à leur endroit n'ont pas résulté directement ou indirectement des actions de membres de la GRC. La GRC avait un intérêt de bonne foi à faire enquête sur les trois personnes et a mené cette enquête de bonne foi. Ce faisant, la GRC n'a ni approuvé, ni encouragé ni avalisé la détention de ces personnes ou des sévices qui auraient été exercés à leur endroit.

CONTEXTE

La règle de droit et la GRC

138. La GRC est attachée à la règle de droit. Elle fait partie de son tissu institutionnel et de l'éthique de ses membres. La règle de droit est un élément fondamental dans le choix des personnes recrutées par la Force et la façon dont ses membres sont formés. Elle est aussi enchâssée dans le Code de déontologie qui guide les membres et en fonction duquel leurs actions sont jugées¹³.

139. Le respect de la règle de droit signifie de :

- a) mener les enquêtes d'une façon professionnelle;
- b) échanger des renseignements pertinents et exacts en vue de faire progresser une enquête;
- c) respecter les réserves et la règle des tiers, principe faisant partie intégrante de la relation de travail qui permet l'échange de renseignements;
- d) employer la force uniquement au besoin¹⁴, et non pour obtenir des renseignements¹⁵;

¹³ *Loi sur la GRC*, art. 37; *Règlement de la GRC (1988)*, DORS/88-361, art. 38 à 58.7 (le *Code de déontologie*).

¹⁴ *Code criminel*, art. 25.

CONFIDENTIEL

- e) arrêter et détenir des personnes uniquement lorsqu'il existe des motifs raisonnables et probables d'exercer ces pouvoirs;
- f) respecter dans la détention de personnes certaines normes minimales qui excluent catégoriquement le recours à la violence, les mauvais traitements ou la torture;
- g) faire en sorte que les détentions soient périodiquement examinées par un juge de façon à s'assurer qu'elles sont toujours justifiées.

140. Ces principes de base guident à la fois la conduite et les attentes des membres de la Force.

Obligation positive d'agir

141. Le travail policier, y compris les enquêtes, s'inscrit sous la norme générale de la souplesse requise par l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la police¹⁶. Un examen des décisions prises par les policiers dans une enquête n'est pas l'occasion de remettre les choix en cause ou de reconsidérer la situation avec le recul¹⁷. Il suffit que l'action policière ait été objectivement fondée sur des faits qui justifiaient des soupçons raisonnables¹⁸. En conséquence, ce qui est considéré comme étant adéquat et convenable peut varier selon les circonstances. Pour cette raison, le mandat du commissaire exige expressément que les actions des responsables canadiens soient jugées « dans les circonstances ».

142. Les circonstances pertinentes comprennent en l'occurrence l'intérêt qu'avait la Force à faire enquête sur les trois personnes et le fait que la GRC a un devoir positif de maintenir la paix et de prévenir le crime¹⁹, et de faire enquête sur les activités qui constituent une menace envers la sécurité du Canada²⁰. En outre, la GRC a l'obligation positive d'agir sur la foi de renseignements qu'il reçoit de sources dignes de foi et de confiance.

143. La GRC avait dès lors une obligation envers les Canadiens de déterminer le cas échéant quelle menace les activités des trois personnes posaient pour le Canada, et s'ils avaient connaissance de menaces envers la sécurité du Canada.

144. En faisant enquête sur les cas des trois personnes, les membres de la GRC exécutaient le mandat de la Force en matière d'application de la loi. L'enquête criminelle de la Force visait à prévenir ou entraver des actes qui auraient pu poser une menace envers la sécurité du public canadien. Elle visait aussi à recueillir suffisamment d'éléments de preuve admissibles en vue d'une poursuite.

¹⁵ Selon le droit canadien, les renseignements obtenus par suite du recours à la force par des agents de l'État est inadmissible et sont par conséquent sans utilité pour un corps policier.

¹⁶ *Hill c. Commission des services policiers de la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth*, 2007 CSC 41, paragraphe 68.

¹⁷ *Hill c. Commission des services policiers de la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth*, 2007 CSC 41, paragraphe 73.

¹⁸ *R. c. Clayton*, 2007 CSC 32, paragraphe 46.

¹⁹ *Loi sur la GRC*, art. 18.

²⁰ *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, para. 6(1).

CONFIDENTIEL

145. La détention de suspects dans des pays ayant un mauvais dossier en matière de droits de la personne, comme l'Égypte et la Syrie, sans application régulière de la loi et éventuellement alors que les suspects sont exposés à des sévices entrave plutôt que de favoriser la collecte d'éléments de preuve admissibles. Par surcroît, ce genre de conduite est à l'opposé de l'éthique de la Force et du principe du respect de la règle de droit qui guide le travail de ses membres. Pour ces raisons, la GRC n'a pas et n'aurait pas approuvé, appuyé ou avalisé la détention des trois personnes en Syrie ou en Égypte ou des sévices exercés à leur endroit.

L'intérêt de la GRC envers les personnes en cause

146. Afin de juger des actions de la GRC « dans les circonstances », il faut comprendre l'intérêt qu'avait la Force envers les trois personnes.

147. En 2000, la GRC a été informée par le FBI que M. Almalki était soupçonné de tenter d'obtenir aux États-Unis des articles à diffusion restreinte afin de les expédier à l'étranger. En septembre 2001, le FBI a ajouté que M. Almalki était soupçonné de soutenir l'extrémisme islamiste et d'avoir des liens avec Oussama ben Laden et al-Qaïda.

148. En 2001, selon des renseignements fournis par ses partenaires, la GRC a appris que les activités de M. Elmaati pouvaient poser une menace envers le Canada et les intérêts canadiens à l'étranger. Peu avant, lorsque M. Elmaati avait été détenu à la frontière américaine, il avait en sa possession des articles suscitant des inquiétudes, y compris une carte indiquant des immeubles du gouvernement du Canada et un document intitulé « Know your Rights if You are Approached by CSIS » (connaissez vos droits si vous êtes abordés par le SCRS).

149. À la fin de septembre 2001, le FBI a informé la GRC que M. Elmaati avait été inscrit à la liste de surveillance du FBI. En somme, les Américains avaient déjà exprimé la conviction que M. Elmaati était associé à al-Qaïda, sur la foi de leur propre information indépendante.

150. En octobre 2002, la GRC s'est intéressée à M. Nureddin lorsqu'un organisme étranger a indiqué qu'il y avait un lien « probable » entre [TRADUCTION] « un éminent facilitateur d'al-Qaïda » et un numéro de téléphone appartenant à M. Nureddin.

Ni la détention ni des sévices n'ont résulté directement ou indirectement des actions de la GRC

151. Les événements du 11 septembre 2001 ont mis en lumière l'obligation des organismes d'application de la loi de coopérer et de faciliter l'échange de renseignements pertinents pour combattre le terrorisme. Pour des alliés et des partenaires de longue date comme le Canada et les États-Unis, cette exigence s'imposait d'autant plus.

152. Le procureur général a abondamment traité de cette question dans ses représentations de décembre 2007 sur les critères de conduite. Le commissaire O'Connor a jugé que les structures contrôlant la méthode employée dans le partage d'information, la façon dont elle est appliquée et la décision d'y recourir sont

CONFIDENTIEL

« foncièrement judicieuses ». Le 5 octobre 2006, la GRC a annoncé qu'elle ferait suite à toutes les recommandations formulées par le commissaire O'Connor à l'égard du partage d'information dans le cadre d'enquêtes liées à la sécurité nationale.

153. La GRC reconnaît l'importance des réserves écrites. Cependant, les membres ne croyaient pas que le partage d'information en temps réel supposait une suspension de la règle des tiers. L'information était ainsi toujours communiquée assortie de réserves automatiques. Par exemple, certains membres du Projet A-O Canada ont travaillé en supposant que compte tenu de la période, de la nature des événements et des besoins opérationnels découlant du principe du besoin de savoir, ils partageraient de l'information ouvertement avec les autorités, sans y ajouter expressément des réserves. Cependant, ils croyaient qu'une réserve était toujours implicite; il en va de même à l'égard d'autres pays avec lesquels la GRC a partagé de l'information. Malgré tout, la GRC ajoutait des réserves à la plupart des éléments d'information partagés avec des organismes américains.

M. Almalki

154. La Commission a souligné le fait que la liste de questions envoyées au sergent d'état-major Fiorido pour qu'il les transmette aux Syriens et qu'elles soient posées à M. Almalki ne comportait aucune réserve explicite.

155. Comme l'envoi de cette liste visait expressément à permettre aux Syriens de poser les questions à M. Almalki, il n'y aurait eu aucune logique à y ajouter une réserve. Malgré tout, la GRC comptait sur la règle des tiers pour éviter la dissémination de cette information par les Syriens.

156. Les éléments de preuve justifient clairement le caractère raisonnable de cette conviction : lorsque les questions ont été partagées sans réserves explicites, les organismes étrangers auraient clairement compris qu'ils devaient obtenir la permission de la GRC avant de s'en servir ou de les disséminer plus avant. Il en va aussi de même lorsque de l'information est échangée verbalement. De plus, les organismes américains ont reconnu l'existence de cette obligation lorsqu'ils ont demandé par écrit les résultats de perquisitions.

M. Elmaati

157. L'information ayant trait à l'itinéraire de voyage de M. Elmaati a été partagée avec les autorités américaines. Les membres croyaient que les autorités américaines ne dissémineraient pas plus loin cette information sans le consentement préalable de la GRC.

158. Le libre partage d'information est nécessaire pour assurer l'efficacité d'enquêtes intégrées. Les enquêtes de la GRC touchant des éventuelles infractions terroristes étaient des enquêtes intégrées. Ainsi, le libre partage de l'information avec les autres membres de l'équipe intégrée, y compris les organismes américains pertinents, était de mise.

159. Les représentations du procureur général sur les critères décrivent en plus ample détail l'étendue de l'obligation du Canada de partager les renseignements sur les voyages de personnes soupçonnées d'être mêlées à une activité terroriste. Cette

CONFIDENTIEL

obligation signifiait que la GRC avait un devoir de prévenir les États-Unis qu'une personne sous enquête allait possiblement se rendre dans ce pays, pour permettre aux autorités américaines de prendre des mesures afin de protéger leur sécurité nationale.

160. Dans le cas de M. Elmaati, cette obligation était évidente. Exactement deux mois après que des avions civils avaient été détournés par des terroristes et s'étaient écrasés sur des cibles américaines, M. Elmaati devait prendre à Toronto un vol à destination de l'Europe. Au moment pertinent, son frère était considéré par les États-Unis comme posant une grave menace; selon une information fiable, la GRC avait une raison crédible de croire que le frère prévoyait détourner un autre avion pour attaquer une autre cible américaine. Il y avait par conséquent une crainte que M. Elmaati ait l'intention d'exécuter le projet de son frère et de détourner cet avion avec le plein de carburant peu après le décollage de Toronto, pour le faire s'écraser sur une cible située à quelques minutes de vol aux États-Unis. Dans ces circonstances, la GRC aurait été fautive si elle n'avait pas partagé l'information avec son homologue américain.

La GRC a communiqué une description exacte et fiable, tenant compte des conséquences possibles pour les personnes

161. Les éléments de preuve démontrent que :

- a) les autorités américaines avaient tiré leurs propres conclusions au sujet du profil de ces personnes avant que les organismes canadiens n'entrent en jeu;
- b) les autorités américaines ont communiqué des descriptions de M. Almalki et M. Elmaati avec d'autres organismes étrangers peu après le 11 septembre 2001. Cependant, on ignore si les Américains ont communiqué ces descriptions à la Syrie ou à l'Égypte. Les Syriens et les Égyptiens possédaient leur propre information sur ces personnes.

162. Il s'ensuit que les descriptions utilisées par la GRC, quelles qu'elles soient, n'ont pas été la cause de la détention des deux personnes ou de sévices exercés à leur endroit.

163. Par ailleurs, en évaluant les éléments de preuve et en examinant les actions des membres de la GRC pour y repérer une éventuelle lacune, le commissaire doit se rappeler que :

- a) les membres croyaient raisonnablement que l'information qu'ils avaient reçue de partenaires canadiens et étrangers avec lesquels ils avaient une relation de longue date et auxquels ils faisaient confiance était exacte et fiable;
- b) la GRC a entamé ses propres enquêtes par suite de la réception d'information raisonnablement présumée être à la fois actuelle et fiable.

M. Almalki

164. Les États-Unis avaient leur propre intérêt à faire enquête sur M. Almalki, et ce, avant les événements visés par le présent examen :

CONFIDENTIEL

- a) dès juillet 2000, le FBI a informé la GRC que M. Almalki était soupçonné de tenter d'obtenir aux États-Unis des articles à diffusion restreinte pour les expédier à l'étranger;
- b) le 23 septembre 2001, le FBI a informé la GRC que M. Almalki était l'agent d'approvisionnement à Ottawa d'Oussama ben Laden.

165. Cette information confirmait de façon crédible des rapports que la GRC avait reçus en 2000. La GRC s'est fondée sur cette information dans sa propre description de M. Almalki dans le cadre de communications avec des organismes étrangers.

166. De fait, la description de M. Almalki et d'autres membres de sa famille approuvée par la GRC aux fins des avis de guet du système TECS ne contenait aucune nouvelle information : les organismes américains possédait déjà ces renseignements.

167. De même, la GRC croyait raisonnablement que la description de M. Almalki qu'elle a utilisée dans des messages envoyés par télécopie à ses agents de liaison en vue d'une dissémination plus vaste était exacte et fiable. L'information provenait de partenaires fiables et de confiance; la GRC avait reçu de ces partenaires la permission d'utiliser l'information dans sa propre enquête. En outre, le Projet O Canada a envoyé des messages par télécopie à divers agents de liaison de la GRC, à la recherche d'information d'autres organismes étrangers. Il faut souligner le fait que dans tous ces échanges avec ses partenaires, aucun n'a produit de document indiquant que leurs descriptions originales de M. Almalki avaient changé.

168. Les télécopies envoyées aux agents de liaison ont mené à une prise de contact avec les autorités syriennes (entre autres), afin de demander des vérifications des antécédents de cinq personnes, à la fin de septembre 2001. Au début d'octobre 2001, le nom de M. Almalki a été ajouté à la liste. Les éléments de preuve indiquent que :

- a) la communication de septembre avec des organismes étrangers décrivait les cinq personnes énumérées en utilisant les termes des partenaires de confiance de la Force, comme étant [TRADUCTION] « *liées par association à al-Qaïda, présentement engagées dans des activités à l'appui de violences à motivation politique constituant une menace imminente envers la sécurité publique et la sécurité du Canada* »;
- b) la télécopie supplémentaire d'octobre ajoutait simplement M. Almalki à la liste, sans autre précision et en fournissant uniquement des renseignements biographiques à son sujet;
- c) la seule déduction qui pouvait être tirée de ces télécopies est que M. Almalki était associé au groupe décrit dans la télécopie de septembre.

169. La dernière occasion où la GRC a fourni une description de M. Almalki est lors de la communication aux autorités syriennes, en janvier 2003, des 23 questions que le Projet A-O Canada souhaitait que les Syriens lui posent. La question 21 lui demandait s'il était membre d'une cellule terroriste au Canada; la question 22, s'il avait agi comme agent d'approvisionnement pour un tel groupe; et la question 23, s'il était au courant de menaces terroristes au Canada.

CONFIDENTIEL

170. Ces questions permettaient tout au plus de déduire que le Projet A-O Canada croyait que M. Almalki avait fréquenté des membres d'un groupe terroriste; aucune d'elles ne supposait une description différente de celle déjà communiquée par les autorités américaines à des organismes étrangers du renseignement et de l'application de la loi, en septembre 2001. La GRC avait des motifs valables de décrire M. Almalki comme elle l'a fait; la détention de M. Almalki par les autorités syriennes ou des sévices exercés à son endroit n'ont pas résulté indirectement de cette description.

171. En effet, les éléments de preuve ne justifient pas d'établir un lien entre l'envoi des questions et des sévices qui auraient été exercés à l'endroit de M. Almalki. La GRC a transmis les questions aux Syriens en janvier 2003; pour les Syriens, les réponses à ces questions avaient déjà été données deux mois plus tôt, lors d'un brefage donné au SCRS le 24 novembre 2002. Comme l'a fait remarquer le commissaire O'Connor, « rien ne prouve que le RMS ait prêté quelque attention à la lettre puisqu'il n'y a jamais répondu ». Il est donc évident que l'envoi aux Syriens de questions dont ils n'ont tenu aucun compte n'est pas la cause de sévices qui auraient été exercés à l'endroit de M. Almalki.

M. Elmaati

172. La même analyse est valable à l'égard de la description que la GRC a donnée de M. Elmaati : les autorités américaines avaient tiré leurs propres conclusions à son sujet, et les avaient partagées avec d'autres organismes étrangers avant que la GRC n'entre en jeu.

173. Dès août 2001, les Américains avaient reconnu M. Elmaati comme une personne d'intérêt et avaient déjà mis en place un avis de guet à son endroit dans le système TECS, ce qui avait occasionné son entrevue à la frontière le 16 août 2001.

174. Le 28 septembre 2001, le FBI a informé la GRC que M. Elmaati figurait sur sa liste de voyageurs problématiques (la « liste de surveillance » du FBI). Le même jour, la CIA a informé la GRC que M. Elmaati avait passé sept ans en Afghanistan où il avait participé à des activités liées au jihad. En somme, les Américains avaient déjà exprimé la conviction que M. Elmaati était associé à al-Qaïda, sur la foi de leurs propres renseignements indépendants.

175. La GRC croyait raisonnablement que ses renseignements sur M. Elmaati étaient exacts et fiables; elle les avait reçus de sources de confiance et fiables, le SCRS et les organismes américains. De plus, le dossier révèle que quand la GRC avait des raisons de questionner l'information partagée par ces sources, elle se renseignait plus avant en retournant à la source de l'information pour obtenir des clarifications.

176. Le fait de répéter aux autorités américaines ou égyptiennes que M. Elmaati était associé à al-Qaïda n'aurait pas pu susciter chez ces autorités davantage de préoccupations au sujet de M. Elmaati que ne le faisait déjà leur propre information. De même, les communications limitées que la GRC a eues au sujet de M. Elmaati avec les autorités syriennes et égyptiennes n'étaient pas inexactes, et la détention ou des sévices n'en ont pas résulté.

CONFIDENTIEL

177. M. Elmaati était une des cinq personnes désignées dans la télécopie de septembre 2001 que les agents de liaison de la GRC ont envoyée à des organismes étrangers, y compris en Égypte et en Syrie²¹. La description de M. Elmaati se trouvant dans cette télécopie était fondée sur celle faite par les autorités américaines dans leurs communications antérieures avec les mêmes services; la télécopie canadienne n'aurait pas pu faire en sorte que les Syriens ou les Égyptiens le détiennent ou le maltraitent.

178. Après la télécopie de septembre 2001, les contacts avec les autorités égyptiennes ou syriennes ont été extrêmement limités. De fait, la GRC n'a partagé aucune information avec les autorités égyptiennes ou syriennes pendant qu'elles détenaient M. Elmaati.

179. S'il est exact que l'agent de liaison de la GRC a une fois appelé M. Elmaati « le terroriste détenu au Caire », il ne faisait qu'employer une terminologie déjà utilisée par son interlocuteur égyptien au cours de discussions précédentes, afin d'aider son interlocuteur à reconnaître la personne dont il était question. Comme dans le cas de l'autre description, elle correspondait à la conviction que les Égyptiens avaient déjà formée indépendamment. En outre, cette lettre du 5 juin 2003 a été envoyée presque un an après le dernier cas de sévices allégué par M. Elmaati. Il n'y a donc pas de lien de causalité entre la réception de cette lettre de juin 2003 et les sévices allégués par M. Elmaati.

Les membres de la GRC ont convenablement pris en compte, dans les circonstances, le respect d'autres pays envers les droits de la personne

180. La GRC a pris en considération les conséquences possibles des efforts qu'elle déployait pour faire enquête sur la menace posée par les personnes envers la sécurité du Canada. Chaque décision a été prise au cas par cas à la lumière des circonstances pertinentes. Au besoin, la GRC a consulté d'autres organismes pertinents. Elle n'a traité avec les organismes d'autres pays ayant un dossier douteux en matière de droits de la personne qu'après avoir consulté le MAECI. L'échange de renseignements avec les États-Unis, compte tenu des antécédents historiques du pays en ce qui concerne le respect des droits de la personne, n'était pas incompatible avec les obligations du Canada.

181. Très peu de renseignements ont été échangés avec les Syriens et les Égyptiens.

La GRC a observé la directive ministérielle

182. La GRC a mis en œuvre la directive ministérielle sur les accords et la coopération reliés à la sécurité nationale datée du 4 novembre 2003.

183. De prime abord, la directive ministérielle s'applique uniquement aux arrangements conclus ou à la coopération assurée après le 4 novembre 2003. La GRC n'a conclu aucun nouvel arrangement après le 4 novembre 2003. En outre, la GRC a examiné les arrangements déjà en place, afin de vérifier leur compatibilité avec la politique étrangère du Canada.

²¹ Cet événement est abordé plus haut.

CONFIDENTIEL

184. De même, la directive ne s'applique pas à l'échange de renseignements ayant trait à des activités d'application de la loi non liées à la sécurité nationale.

185. Par surcroît, l'arrangement existant avec les organismes américains respecte les critères énoncés par la directive, puisque la politique étrangère des États-Unis n'est pas incompatible avec la politique étrangère du Canada. Conformément aux indications de la directive, cet arrangement a été maintenu.

186. Enfin, toutes les interactions avec les autorités syriennes ou égyptiennes ont eu lieu des mois avant que le ministre n'émette cette directive.

187. Dans le cas de M. Almalki, les questions de la GRC ont été remises aux Syriens en janvier 2003. Après la déclaration du général Khalil, en août de la même année, qu'il ne souhaitait pas interagir avec un corps policier, il n'y a eu aucune interaction supplémentaire.

188. En ce qui concerne M. Elmaati, la GRC n'a interagi ni avec les autorités syriennes, ni avec les autorités égyptiennes dans la période entre l'entrée en vigueur de la directive en novembre 2003 et la libération de M. Elmaati en janvier 2004.

189. En ce qui concerne M. Nureddin, la GRC n'a interagi avec les autorités syriennes à aucun moment.

La GRC a pris convenablement en considération les conséquences possibles pour les trois personnes

190. Le dossier établit que les membres clés de la GRC ont pris en considération les conséquences possibles pour les trois personnes de chaque mesure importante prise dans l'enquête. La preuve révèle aussi que ce n'était là qu'un des facteurs que ces membres prenaient en compte dans leurs décisions. Enfin, la preuve démontre que les membres ont choisi, pour réaliser l'objectif de leurs travaux d'enquête, la méthode qu'ils considéraient comme la moins intrusive face aux intérêts des personnes en cause, et qu'ils ont consulté ceux qui possédaient les connaissances voulues pour donner un point de vue éclairé sur les intérêts concurrents en jeu.

191. En fait, l'insistance de la GRC à tenter d'organiser une entrevue en personne témoigne du fait que la GRC a tenu compte des conséquences possibles de ses actions pour les deux personnes. Pour un agent de police, une information est utile principalement si elle est admissible en preuve; la preuve obtenue sous la contrainte n'est pas admissible. Il était donc logique que les enquêteurs de la GRC insistent pour obtenir des entrevues en personne. Les enquêteurs pourraient ainsi contrôler les paramètres essentiels de l'éventuelle entrevue; ils auraient aussi pu être informés, en entrevue, de toute allégation de sévices. En s'efforçant d'assurer l'admissibilité des informations devant les tribunaux canadiens, les enquêteurs ont choisi le moyen de réaliser l'objectif de leurs enquêtes de la façon qui soit la moins intrusive face aux intérêts des personnes.

192. La décision d'envoyer des questions à des autorités étrangères ayant un dossier douteux quant au respect des droits de la personne a été prise après des consultations au sein du gouvernement. Elle n'a pas été prise dans le vide :

CONFIDENTIEL

- a) elle se fondait sur l'existence d'une obligation positive de la part de la GRC de faire enquête sur une menace envers la sécurité du Canada et de maintenir la paix;
- b) cette obligation entraine en jeu en raison de renseignements crédibles obtenus de sources de confiance et fiables, indiquant que les personnes soit constituaient une menace envers la sécurité du Canada, soit avaient connaissance de menaces envers la sécurité du Canada. Les enquêteurs de la GRC ont reconnu la nécessité de faire enquête de façon à obtenir ces renseignements;
- c) les motifs raisonnables et probables de faire enquête sur ces personnes devaient aussi tenir compte de l'existence de l'évaluation faite par le gouvernement du Canada, selon laquelle le risque de nouveaux actes de terrorisme était élevé jusqu'au 10 décembre 2002 et restait à un niveau intermédiaire par la suite.

Le MAECI avait déjà été informé de l'interrogation de M. Elmaati

193. La preuve justifie sans équivoque la conclusion que comme le MAECI était déjà informé de l'interrogation de M. Elmaati, il n'y avait nul besoin que la GRC rapporte l'information.

194. Le cadre de politiques applicable au moment pertinent a considérablement évolué. La directive ministérielle sur les accords et la coopération reliés à la sécurité nationale est entrée en vigueur le 4 novembre 2003. Elle exige que le commissaire de la GRC exerce son jugement pour ce qui est d'informer le ministre d'enquêtes qui peuvent susciter la polémique. En outre, la politique de la GRC sur les enquêtes criminelles relatives à la sécurité nationale précise maintenant que le MAECI devrait être informé immédiatement lorsque la GRC constate qu'un Canadien est détenu à l'étranger dans le cadre d'une enquête liée à la sécurité nationale. Par conséquent, les événements n'apportent aucun fondement utile à des commentaires sur ce que la politique applicable devrait prévoir.

« Traitement extrême »

195. Le fait d'étudier au sein de la GRC le sens exact de l'expression [TRADUCTION] « traitement extrême » ou de mener de vastes consultations à ce sujet au sein du gouvernement n'aurait pas changé la situation de M. Elmaati. Les sévices qui auraient été exercés à son endroit n'en ont donc pas résulté directement ou indirectement.

196. Premièrement, il n'y a pas de lien factuel entre l'utilisation de l'expression « traitement extrême » dans la note du 8 juillet 2002 et la façon dont les autorités égyptiennes traitaient M. Elmaati à ce moment ou immédiatement avant. M. Elmaati lui-même reconnaît, selon le résumé de son témoignage préparé par la Commission, qu'il n'a fait l'objet d'aucune forme de « traitement extrême » entre juin 2002 et août 2002. En conséquence, le rédacteur de la note du 8 juillet exprimait des conjectures à ce sujet plutôt que de transmettre des faits avérés.

197. Deuxièmement, aucun des membres en cause n'a perçu l'expression « traitement extrême » comme étant synonyme de torture. Depuis le membre qui a

CONFIDENTIEL

rédigé la note jusqu'au membre qui l'a examinée et la personne qui a décidé que le commissaire n'avait pas besoin d'en prendre connaissance, tous comprenaient ces mots dans un sens moins sinistre, à savoir que M. Elmaati ne recevait pas les soins dont les détenus bénéficient au Canada.

198. Aujourd'hui, avec le recul, certains peuvent établir un lien entre l'expression « traitement extrême » et une allusion possible à la torture. Ce lien ne correspond toutefois pas à ce qu'exige une évaluation contextuelle « dans les circonstances ».

Il n'y avait pas de raison de faire intervenir le commissaire de la GRC

199. Il n'y a pas de lien de causalité entre l'information que le commissaire de la GRC pourrait avoir reçue au sujet du « traitement extrême » aux mains des autorités égyptiennes et la détention des personnes ou des sévices qui auraient été exercés à leur endroit. Même si le commissaire de la GRC avait été renseigné et son ministre responsable averti, le MAECI était déjà engagé dans le dossier et connaissait les allégations. Il n'y a aucune indication que le fait de renseigner le ministre aurait eu le moindre effet sur le traitement réservé à M. Elmaati.

200. En outre, au moment pertinent, la pratique invariable du commissaire de la GRC, qui découlait du souhait compréhensible d'éviter toute perception d'ingérence politique dans les opérations policières, consistait à ne pas renseigner le ministre sur les détails opérationnels. Cette pratique a depuis lors été modifiée : comme il en a été question plus haut, une directive ministérielle exige que dans les cas sujets à polémique, le commissaire examine l'opportunité d'informer le ministre.

L'utilisation des aveux présumés de M. Elmaati dans des demandes de mandats de perquisition

201. La détention des personnes ou des sévices qui auraient été exercés à leur endroit n'ont pas résulté de l'information qui a été utilisée pour obtenir un mandat de perquisition. Il n'y a aucun lien de causalité immédiat indiquant qu'un acte, la demande de mandat, puisse être considéré comme ayant entraîné l'autre acte, c'est-à-dire la détention ou des sévices. Au moment où elle a initialement demandé des mandats de perquisition, la GRC n'avait aucune information voulant que M. Elmaati puisse avoir subi des sévices pendant sa détention en Syrie. C'est seulement à partir du 12 août 2002, après que M. Elmaati a fait l'allégation lors de sa première visite consulaire en Égypte, qu'on peut supposer que la GRC était au courant de l'allégation. Du reste l'allégation de sévices n'était précisément qu'une allégation, que les enquêteurs de la GRC devaient évaluer dans un contexte plus vaste. Ce contexte plus vaste comprenait ce que les enquêteurs de la GRC considéraient alors comme des instructions permanentes données par al-Qaïda : en cas d'emprisonnement, prétendez avoir été torturé.

202. En outre, cette question avait déjà été abondamment étudiée par le commissaire O'Connor. La GRC avait déjà mis ses recommandations en œuvre²².

203. En vertu de la politique de la GRC sur les enquêtes criminelles relatives à la sécurité nationale, la GRC doit évaluer la fiabilité de l'information reçue de pays ayant

²² Conférence de presse du commissaire Zaccardelli au sujet de la mise en œuvre des recommandations du juge O'Connor, 5 octobre 2006.

CONFIDENTIEL

un dossier douteux en matière de droits de la personne. Les enquêteurs doivent en particulier évaluer le risque que le pays puisse faire de la désinformation ou transmettre de faux aveux soutirés par voie de torture, de violence ou de menaces. De plus, tous les responsables d'enquêtes criminelles liées à la sécurité nationale et tous les analystes de la sécurité nationale ont aujourd'hui une formation relativement aux risques à traiter avec des pays ayant un mauvais dossier en matière de droits de la personne, y compris le risque de torture et les répercussions des recommandations formulées par le juge O'Connor.

Conclusion

204. La détention des personnes ou des sévices qui auraient été exercés à leur endroit ne résultent pas des actions de membres de la GRC. De plus, pour les raisons énoncées ci-dessus, il n'y a aucune preuve justifiant la conclusion que les actions des membres de la GRC comportaient des lacunes dans les circonstances.

PARTIE IV – MAECI

VUE D'ENSEMBLE : PRINCIPES DE BASE

205. La prestation d'aide consulaire par le MAECI dans les cas présents a respecté cinq principes de base. Une compréhension de ces principes est nécessaire pour évaluer équitablement les faits et les actions des responsables du MAECI.

La Direction générale des affaires consulaires gère ces cas

206. La Direction générale des affaires consulaires de l'Administration centrale du MAECI est responsable de la gestion globale des cas consulaires où des Canadiens sont détenus à l'étranger pour des motifs liés à la sécurité. Comme ces cas sont si rares, la Direction générale assure un rôle de direction stratégique à l'égard des agents consulaires des ambassades, lesquels assurent les fonctions consulaires telles que visites consulaires et liaison avec les responsables locaux. De cette façon, ces dossiers sont gérés par des spécialistes de l'aide consulaire et ceux qui connaissent les multiples aspects de ces dossiers complexes y compris leurs dimensions politiques, diplomatiques, juridiques et géographiques et leurs implications sur les plans des services policiers et de la sécurité.

La protection consulaire est limitée aux cas de mauvais traitement

207. Dans certains cas dont ceux faisant l'objet de l'Enquête interne, les responsables du MAECI ont des préoccupations légitimes face au risque de détention prolongée et de mauvais traitement. Les droits de la personne fondamentaux ne sont pas universellement respectés, de sorte que dans certains cas, les responsables adoptent comme hypothèse de travail qu'il y a mauvais traitement. Néanmoins, dans de tels cas, il est déraisonnable de s'attendre à ce qu'une aide consulaire puisse prévenir les mauvais traitements, surtout au début de la détention d'une personne. Le MAECI informe expressément de cette réalité les voyageurs canadiens et en particulier ceux qui ont une double nationalité : « Il n'est donc pas toujours possible d'offrir l'aide et la protection voulues aux Canadiens qui ont des ennuis à l'étranger, surtout si ces personnes possèdent également la nationalité du pays hôte. »

Le mandat du MAECI va au-delà de l'aide consulaire

208. Le MAECI est responsable de tous les domaines liés aux affaires extérieures du Canada²³. L'aide consulaire est une des priorités parmi une vaste gamme comprenant le commerce extérieur, l'aide internationale et l'immigration²⁴. Par ailleurs, le MAECI joue comme il se doit un rôle pour ce qui est de seconder, tant à l'échelon de l'Administration centrale qu'à celui des ambassades, ses partenaires de la sécurité et des services policiers lorsque des affaires de leur ressort dépassent les frontières du Canada. Cette aide peut faire intervenir le chef de mission qui est chargé de superviser les activités officielles du gouvernement canadien à l'étranger²⁵. Par conséquent, il relève tout autant du rôle du chef de mission de chercher à obtenir l'accès consulaire que d'aider, en consultation avec l'Administration centrale du MAECI, à faire en sorte que des questions du SCRS ou de la GRC soient posées à un Canadien détenu à l'étranger²⁶.

L'aide consulaire est largement tributaire de la coopération

209. Parmi ses alliés occidentaux, seul le Canada publie des normes de services consulaires. Le MAECI s'efforce de respecter ces normes, mais la coopération du pays de détention est si déterminante que le MAECI ne peut pas garantir qu'elles seront en fait toujours respectées. En outre, la nature exceptionnelle des cas liés à la sécurité mettant en cause des personnes ayant la double nationalité fait que par définition, ils dépassent le cadre des normes de service applicables aux cas ordinaires²⁷. Cette réalité survient pour deux raisons. Les pays de détention, surtout dans le Moyen-Orient, ne reconnaissent pas toujours la citoyenneté canadienne d'une personne ayant une double nationalité. Deuxièmement, l'interlocuteur habituel du MAECI pour les affaires consulaires – le ministère des Affaires étrangères du pays de détention – ne contrôle pas ces cas. L'intervention des services de sécurité, relevant du ministère de l'Intérieur avec lequel le MAECI n'a pas de liens officiels, compromet grandement l'efficacité potentielle du MAECI.

La participation de la famille est inestimable

210. La participation de la famille d'un Canadien détenu est inestimable, surtout dans les cas de personnes ayant une double nationalité détenues dans des pays qui ne reconnaissent pas la citoyenneté canadienne de la personne. Les familles peuvent informer les responsables consulaires de la détention, donner des détails sur les circonstances y ayant mené, obtenir de l'information inaccessible au MAECI, rendre visite au Canadien détenu, fournir des articles de bien-être, engager un avocat, communiquer des messages aux responsables consulaires et éventuellement connaître sur place des personnes qui peuvent être au fait des pratiques locales, le tout permettant de prendre des mesures susceptibles d'aider à résoudre le cas.

²³ *Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international*, L.R., 1985, ch. E-22), para. 10(1) (*Loi sur le MAECI*).

²⁴ *Loi sur le MAECI*, para. 10(1) et al. 10(2)a).

²⁵ *Loi sur le MAECI*, al. 10(2)a) et 10(2)g) et para. 13(2).

²⁶ *Loi sur le MAECI*, al. 19(2)g), al. 19(2)h) et para. 13(2).

²⁷ Représentations du procureur général du Canada, 14 décembre 2007, paragraphes 95 à 97.

CONFIDENTIEL

QUESTIONS COMMUNES

211. L'Enquête interne a examiné des questions communes aux trois cas. Les représentations du procureur général sur ces questions communes sont présentées ci-dessous, suivies d'observations sur chaque cas particulier.

L'échange de renseignements personnels

212. La prestation d'une aide consulaire par le MAECI entraîne nécessairement la collecte de renseignements personnels. Le rapport sur une visite consulaire comprend par exemple des renseignements sur le bien-être d'un détenu. De tels renseignements sont considérés comme étant personnels et protégés par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, sous réserve de certaines exceptions précises.

213. Dans le cadre des cas présents, le MAECI a échangé des documents consulaires avec d'autres ministères et organismes du gouvernement canadien. Parmi ces documents figuraient des renseignements personnels sur les trois personnes. Au total, le MAECI a transmis trois documents à la GRC et 10 au SCRS, en plus d'avoir eu diverses conversations officieuses avec des agents de liaison du SCRS et de la GRC. Le MAECI a aussi partagé un document avec le Bureau du Conseil privé et deux documents avec Sécurité publique et Protection civile Canada.

214. Les renseignements ont été partagés (a) parce que ces cas mettaient en jeu des questions liées à la sécurité nationale, (b) afin de favoriser la communication et la coordination interministérielles ou (c) en raison d'une conviction que ce serait utile aux personnes en cause. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* permet l'échange de renseignements pour ces raisons, sous réserve de certaines mesures administratives.

215. Lorsqu'il a échangé ces renseignements, le MAECI reconnaît qu'il n'a pas respecté les exigences administratives de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Les actions du MAECI étaient conformes à l'esprit de la Loi, mais pas à la lettre de la Loi.

216. À mesure que s'est accentuée sa préoccupation au sujet de l'opportunité de l'échange de renseignements, le MAECI a davantage respecté les exigences de la Loi. À la fin de 2003 et au début de 2004, il a appliqué une politique plus rigoureuse à l'échange de renseignements consulaires. En conséquence, certaines demandes de renseignements ont été rejetées. L'attitude plus stricte envers l'échange de renseignements personnels est maintenant répercutée dans les publications consulaires destinées au public et dans les lignes directrices révisées destinées aux responsables consulaires.

La connaissance du MAECI de la réputation de la Syrie et de l'Égypte en matière de droits de la personne

217. Les responsables du MAECI chargés de gérer ces cas connaissaient les réputations de la Syrie et de l'Égypte en matière de droits de la personne, et ont tenu compte de cette connaissance dans la gestion des cas.

CONFIDENTIEL

218. Deux responsables consulaires en poste en Égypte qui ont rendu visite à M. Elmaati ont en revanche reconnu qu'ils connaissaient mal la réputation de l'Égypte en matière de droits de la personne. Comme le travail consulaire ne constitue qu'une modeste proportion de la charge de travail globale de ces agents, il n'y avait pas à l'époque d'exigence explicite qu'ils connaissent la documentation pertinente à cette question.

220. Si tous les responsables consulaires avaient eu la même connaissance de la réputation des pays où ils étaient en poste en matière de droits de la personne, aucune action différente n'aurait été prise.

Les sévices qui auraient été exercés à l'endroit des personnes en cause

221. Divers rapports sur les droits de la personne décrivent les sévices physiques et psychologiques dont on allègue qu'ils sont pratiqués par les services de sécurité de Syrie et d'Égypte. Même si jusqu'à récemment, les préoccupations en matière de droits de la personne concernaient surtout les ressortissants des pays de détention, il semble maintenant que même la citoyenneté canadienne puisse n'offrir aucune véritable protection en cas de détention.

222. Si les personnes en cause ont subi des sévices comme elles le soutiennent, ni l'action ni l'inaction du MAECI n'a directement ou indirectement causé ces sévices. En fait, il serait déraisonnable de conclure que l'activité consulaire ou diplomatique pourrait jamais prévenir tels sévices étant donné que cette activité dépend de la coopération du pays de détention.

223. Néanmoins, dans la mesure où elle est autorisée par le pays de détention, l'aide consulaire peut contribuer au bien-être d'un Canadien détenu et en définitive favoriser une issue positive à son cas. Dans les cas visés par l'Enquête interne, il ne fait guère de doute que les actions prises par le MAECI ont contribué à une issue positive. Selon les diverses expressions de reconnaissance manifestées au cours de ces cas, il semblerait que les personnes et leurs familles étaient aussi de cet avis à un certain moment.

ABDULLAH ALMALKI

Introduction : L'importance de la coopération du pays de détention

224. À partir de mars 2004, quand M. Almalki a été libéré après une détention prolongée dans des conditions invariablement difficiles, le MAECI a pu lui apporter une solide aide consulaire. Avant sa libération, la prestation de services consulaires était entravée par le refus de la Syrie d'accorder l'accès. Sans la coopération de la Syrie, le MAECI n'a pas pu offrir à M. Almalki les services fournis à M. Arar et à d'autres personnes détenues en Syrie. Même de vigoureuses pressions diplomatiques et politiques, à partir de novembre 2003, n'ont pas pu assurer l'accès. M. Almalki a été libéré cinq mois plus tard bien que, comme pour toutes les actions syriennes dans ce dossier, on ignore quel rôle les efforts déployés par le MAECI ont joué dans l'obtention de cette libération.

CONFIDENTIEL

Questions clés

Activités consulaires dans la période de mai 2002 à octobre 2003

Confirmation de la détention

225. Le 31 mai 2002, le SCRS a informé l'ISI du MAECI et la GRC que M. Almalki se trouvait peut-être en détention en Syrie, et que cette information devait être soigneusement contrôlée. Le SCRS a pu confirmer la détention de M. Almalki à la mi-juin 2002. Il a aussi fallu du temps au MAECI pour confirmer l'information reçue à la fin mai. Une confirmation raisonnable de la détention était nécessaire parce que les bribes d'information reçues étaient trop incertaines pour être transmises à la Direction générale des affaires consulaires.

226. Même si les mesures précises prises par l'ISI du MAECI pour confirmer l'information ne peuvent pas être déterminées d'après la documentation disponible, il est évident que des consultations se poursuivaient. En juin 2002, il y a eu deux conversations, consignées dans des documents, au sujet de M. Almalki et de la question précise de la confirmation de sa détention.

Activités consulaires après la confirmation de la détention

227. Entre le 26 juin 2002 et novembre 2003, le MAECI a cherché à obtenir l'accès à M. Almalki en envoyant une note diplomatique et en effectuant un suivi deux semaines plus tard, soulevant le cas lors de rencontres distinctes avec le ministre syrien des Affaires étrangères et le chef du Renseignement militaire syrien, ainsi qu'en s'enquérant officieusement auprès d'interlocuteurs syriens.

228. Pendant cette période, le MAECI n'a pas dérogé de son engagement en faveur de M. Almalki. Cependant, le MAECI reconnaît que pendant cette période, le niveau d'activité consulaire ne correspondait pas à celui des cas de M. Arar et de M. Elmaati.

229. Tel qu'indiqué plus haut, la caractéristique déterminante du cas de M. Almalki est le refus de la Syrie d'accorder l'accès consulaire. En l'absence d'un tel accès, l'efficacité du MAECI était singulièrement compromise. D'autres facteurs ont aussi limité les efforts consulaires du MAECI, y compris l'absence de moyens de pression dont le Canada pourrait user auprès de la Syrie, le fait que les ressources étaient taxées par d'autres importants événements régionaux dont le déclenchement de la guerre, la nature inédite des cas Arar et Kazemi ainsi que des événements mondiaux comme l'apparition du SRAS, et le relatif manque d'implication de la famille de M. Almalki qui, comme cela s'est vu dans le cas d'autres familles, aurait pu être une importante source d'information et d'aide.

230. Au contraire de ces facteurs, un autre élément n'a eu aucun effet sur les efforts consacrés par le MAECI à ce cas : l'apparente divergence d'opinions, notée par la Commission, entre M. Pillarella et M. Pardy sur la question de savoir si le cas de M. Almalki était géré comme un cas consulaire. Comme tous les cas du genre sont gérés par la Direction générale des affaires consulaires, l'opinion de M. Pillarella sur le fait que le cas de M. Almalki soit ou non un dossier consulaire n'a eu aucun effet sur la gestion réelle du cas. M. Pillarella a exécuté chacune des instructions qui lui ont été transmises à l'égard de tous les cas consulaires en Syrie.

CONFIDENTIEL

231. Quels que soient les obstacles aux efforts du MAECI, il reste qu'un plus grand effort n'aurait pas produit un résultat différent dans le cas présent. Faire davantage n'aurait rien changé. Comme l'a constaté le commissaire O'Connor, « il ne servait souvent à rien de faire des demandes aux autorités syriennes ». L'absence de réponse aux demandes adressées à la Syrie par cette Commission de participer à l'Enquête interne illustre parfaitement cette attitude.

Activités consulaires entre novembre 2003 et mars 2004

232. En novembre 2003, des allégations de sévices, la détention prolongée et le délai dans l'obtention d'un accès consulaire aux personnes ayant une double nationalité sont devenus d'importantes affaires de politique publique au Canada, au point où un nouveau poste de secrétaire parlementaire a été créé pour traiter de ces cas.

233. Dans cette optique, les activités consulaires entreprises dans la période entre novembre 2003 et bien au-delà de la libération de M. Almalki en mars 2004 se sont intensifiées et ont été exemplaires. Les actions consulaires prises à l'égard de M. Almalki ont compris les éléments suivants :

- rencontre du ministre Graham avec l'ambassadeur Arnous le 4 novembre 2003;
- rencontre du MAECI avec la famille de M. Almalki le 6 novembre 2003;
- efforts intenses déployés par le MAECI en vue de rencontrer de hauts responsables syriens dont le vice-ministre Mouallem à la fin de 2003;
- rencontre du sénateur DeBané et de l'ambassadeur Davis avec l'ancien sous-ministre Haddad du ministère syrien des Affaires étrangères et le président Al-Assad, ainsi que discussions ultérieures avec le premier ministre syrien et l'ancien sous-ministre Haddad le 4 décembre 2003;
- contacts réguliers de l'ambassadeur avec l'ancien sous-ministre Haddad, à la suite de la rencontre du 4 décembre 2003;
- rencontre du MAECI avec le ministre Sharaa et le vice-ministre Mouallem le 5 février 2004;
- rencontres de l'ambassadeur Davis avec le vice-ministre Mouallem les 29 janvier et 11 mars 2004;
- à la suite de la libération de M. Almalki le 10 mars 2004, important appui offert par l'ambassade y compris pour faciliter les communications avec sa famille et ses avocats au Canada;
- rencontres de M. McTeague et de l'ambassadeur Davis avec M. Almalki et des responsables syriens le 22 mars 2004;

CONFIDENTIEL

- présence de l'ambassadeur Davis à l'audience de M. Almalki le 6 juin 2004;
- présence de l'ambassadeur Davis à l'audience de M. Almalki le 25 juillet 2004 et intervention de sa part en faveur de M. Almalki à la suite du prononcé du verdict dans cette affaire;
- note diplomatique du 26 juillet 2004 au sujet du service militaire de M. Almalki.

234. Ces actions constituent la plus haute forme de protection consulaire et de représentations efficaces auprès d'un gouvernement étranger que pouvait entreprendre le MAECI.

Allégation de M. Elmaati de torture pendant sa détention en Syrie

235. Le 12 août 2002, lors d'une visite consulaire pendant sa détention en Égypte, M. Elmaati a informé des responsables consulaires qu'il avait été torturé pendant sa détention précédente en Syrie. Cette information n'a pas été transmise aux responsables consulaires de l'ambassade à Damas, qui à ce moment cherchaient à obtenir l'accès à M. Almalki. Le MAECI reconnaît que cette information aurait dû être transmise à ces responsables consulaires.

236. Néanmoins, l'allégation a été signalée à des responsables de la Direction générale des affaires consulaires. Par conséquent, les responsables chargés de la gestion du cas de M. Almalki qui donnaient aux responsables consulaires en Syrie des instructions sur les actions à prendre l'ont fait en connaissant cette information.

237. Les responsables du MAECI ont activement étudié l'opportunité et la façon d'agir à la suite de l'allégation de M. Elmaati. La réaction du MAECI a été conditionnée par l'expérience précédente du cas de M. Samson en Arabie saoudite. Dans ce cas, le Canada a évoqué des allégations de torture pendant que M. Samson était encore en détention. Peu après, M. Samson a été soumis à un procès sommaire et condamné à la peine capitale. En conséquence, il y avait une préoccupation que le fait de soulever la question de torture pendant la détention de M. Almalki risquait d'aggraver sa situation comme dans le cas de M. Samson. (En même temps, il n'y avait rien à gagner pour M. Elmaati, qui avait à ce moment déjà été transféré en Égypte.) Pour ces raisons, le MAECI n'a pas soulevé les allégations auprès de la Syrie à ce moment.

Questions de la GRC à l'intention de M. Almalki

238. En janvier 2003, le MAECI a soigneusement examiné les conséquences possibles pour M. Almalki de la transmission au RMS, de la part de la GRC, de questions à poser à M. Almalki. Les facteurs suivants ont été pris en compte :

- i) la réputation de la Syrie en matière de droits de la personne;
- ii) la coopération inédite et transparente offerte par la Syrie dans le cas Arar;

CONFIDENTIEL

- iii) les indications recueillies au cours de six visites consulaires en quatre mois auprès de M. Arar, selon lesquelles il n'avait pas été maltraité;
- iv) la présomption que l'arrivée des questions à Damas signifiait que des consultations convenables avaient été menées parmi tous les intervenants concernés à Ottawa, y compris la Direction générale des affaires consulaires;
- v) le fait que l'ambassade du Canada n'avait pas encore obtenu l'accès consulaire à M. Almalki;
- vi) l'allégation de torture de M. Elmaati;
- vii) l'offre des Syriens de permettre à M. Almalki de rencontrer un responsable canadien, ce qui indiquait une possibilité moindre de mauvais traitement.

239. Malgré les divers facteurs pris en compte avant de transmettre les questions, le commissaire O'Connor a estimé que le juste équilibre n'a pas été trouvé dans leur évaluation. Il a donc conclu que l'envoi de questions de la part de la GRC a augmenté le risque de mauvais traitements à l'endroit de M. Almalki.

240. En étudiant cette question, il est essentiel que l'Enquête interne reconnaisse que le risque perçu pour M. Almalki ne s'est en fait pas concrétisé. Comme le commissaire O'Connor l'a conclu, il n'y a pas d'indication que le RMS ait prêté quelque attention que ce soit à la lettre de la GRC. En dernier ressort, M. Almalki n'a pas été exposé à des mauvais traitements par suite de la livraison de ces questions au RMS de la part de la GRC.

241. Question connexe à cette problématique, l'Enquête interne se préoccupe de la possibilité qu'il y ait eu des « messages ambigus » du fait de ces actions parallèles prises par les responsables canadiens aux titres respectivement des services consulaires et de travaux d'enquête. Il n'y a aucune indication qu'il y ait eu des messages ambigus ni dans ce cas ni dans aucun autre.

242. Les ambassadeurs Pillarella et Davis ont tous deux insisté que le Canada s'est exprimé d'une seule voix dans ces cas. Tout comme dans le cas de M. Arar, s'il y avait eu des messages ambigus, ils auraient été signalés au Canada et ils auraient pu être réglés. Aucun message ambigu n'a été communiqué du fait des actions parallèles du Canada, et en l'absence d'indications en ce sens, les préoccupations à ce sujet relèvent de la conjecture.

AHMAD ABOU-ELMAATI

Introduction : La véritable mesure de l'aide consulaire dans de tels cas

243. Le cas de M. Elmaati a été le premier d'un Canadien ayant une double nationalité qui a été détenu au Moyen-Orient pour des motifs liés à la sécurité après le 11 septembre 2001. Il a aussi été le premier à faire ressortir les difficultés associées à la prestation d'une aide en pareil cas. M. Elmaati a été détenu au secret par les services de sécurité, privé d'accès consulaire pendant une période prolongée puis libéré de façon

CONFIDENTIEL

plutôt arbitraire. Dans ces circonstances, il est déraisonnable de s'attendre à ce que toute action prise par les responsables consulaires aurait pu réussir à éviter tout mauvais traitement allégué. Le cas de M. Elmaati a évolué au gré des intérêts des services de sécurité de la Syrie et de l'Égypte, et non des intérêts consulaires du Canada.

Questions clés

Information des responsables consulaires sur la détention et l'interrogation en Syrie

Détention de M. Elmaati en Syrie

244. Le MAECI a appris la détention de M. Elmaati le 13 novembre 2001. Le ministère a envoyé le 22 novembre 2001 une note diplomatique au ministère syrien des Affaires étrangères pour s'enquérir de la situation de M. Elmaati. Le MAECI a fait diligence dans cette période afin de déterminer où était M. Elmaati et obtenir un accès consulaire. Dans cette période, les responsables du MAECI ont :

- communiqué avec l'ambassade à Damas, le 13 novembre 2001, pour déterminer si les responsables consulaires avaient été informés de la détention ou reçu une demande d'aide consulaire;
- donné instruction à l'ambassade à Vienne, le 16 novembre 2001, de vérifier auprès des autorités locales si elles avaient détenu M. Elmaati;
- consulté divers membres de la famille de M. Elmaati, les 22, 28 et 29 novembre 2001, pour déterminer dans quel pays il pouvait être détenu;
- vérifié auprès d'Austrian Airlines, le 19 novembre 2001, si le vol en partance de Vienne était bien arrivé à Damas;
- demandé à Austrian Airlines, le 19 novembre 2001, sans succès, si M. Elmaati était bien à bord du vol à destination de Damas;
- envoyé une note diplomatique au ministère autrichien des Affaires étrangères, le 2 décembre 2001, demandant son aide afin de déterminer où se trouvait M. Elmaati.

245. En même temps, le MAECI a continué de recevoir de la famille de M. Elmaati des renseignements contradictoires au sujet de sa détention et du lieu où il se trouvait. Selon ces renseignements :

- il était en détention à Damas mais serait libéré dans une semaine;
- il n'était en fait pas possible de le trouver à Damas;
- il n'était en fait jamais arrivé à Damas;

CONFIDENTIEL

- il était en fait détenu au Caire par la police;
- il avait été détenu à Damas mais expulsé vers l'Égypte après deux jours et demi de détention.

246. Confronté à ces renseignements contradictoires – et à la possibilité en découlant que l'information du 13 novembre n'était plus d'actualité –, le MAECI a agi raisonnablement en prenant les mesures qu'il a prises. Comme l'a noté l'Enquête interne dans son exposé narratif des faits, il a fallu quelque temps avant que la Direction générale des affaires consulaires puisse être certaine que M. Elmaati était même à Damas.

247. Il n'est du reste pas raisonnable de croire que le cas de M. Elmaati aurait bénéficié de quelque façon que ce soit d'actions entreprises neuf jours plus tôt. La Syrie a seulement reconnu avoir détenu M. Elmaati à la suite de pressions constantes exercées par le MAECI pendant sept semaines, et après que l'affaire a été soulevée auprès de son sous-ministre des Affaires étrangères auquel le MAECI a présenté un manifeste de vol témoignant de l'arrivée de M. Elmaati en Syrie.

Information que M. Elmaati avait été interrogé en Syrie

248. Le MAECI a reçu par téléphone, le 19 novembre 2001, de information au sujet de l'interrogation de M. Elmaati en Syrie. Cependant, l'ISI du MAECI a compris que cette information avait trait à une entrevue antérieure de M. Elmaati, à la frontière américaine. Dans les circonstances, cette information n'a pas été transmise aux responsables consulaires.

249. Les responsables consulaires ont témoigné que le fait d'être informé de l'interrogation en Syrie leur aurait permis d'être plus fermes dans leurs communications avec la Syrie. Cependant, il n'y a aucune indication que des communications plus fermes auraient produit un résultat différent dans ce cas. Le fait est que le destinataire des communications du MAECI, y compris des notes diplomatiques, était le ministère syrien des Affaires étrangères; celui-ci n'était pas responsable de ce cas et n'avait guère d'influence à son égard. Dans de telles circonstances, des communications plus fermes avec le ministère des Affaires étrangères n'auraient rien changé. De fait, les communications très fermes du Canada avec le ministère syrien des Affaires étrangères, en novembre 2003, demandant l'accès à M. Almalki et une enquête sur les allégations de torture de M. Arar, n'ont permis d'obtenir ni un ni l'autre de ces éléments.

Information des responsables consulaires sur la détention et le traitement en Égypte

Détention de M. Elmaati en Égypte

250. Le 12 février 2002, l'ISI du MAECI a reçu de l'information selon laquelle M. Elmaati avait été transféré de Syrie en Égypte. La première action consulaire prise à l'égard de cette information l'a été le 7 mars 2002, lorsque la Direction générale des affaires consulaires a envoyé aux responsables consulaires au Caire et à Damas instruction de prendre des mesures afin de confirmer où se trouvait M. Elmaati.

CONFIDENTIEL

251. Il est concevable que la façon dont le MAECI a transmis l'information sur le transfert de M. Elmaati ait contribué à un délai dans son arrivée à la Direction générale des affaires consulaires. Cependant, un délai n'aurait pas eu de répercussions sur le cas. L'Égypte a seulement reconnu détenir M. Elmaati non moins de cinq mois plus tard. Pendant cette période, le MAECI a dû exercer une pression croissante y compris, fait sans précédent, en envoyant 10 notes diplomatiques et au moyen de nombreuses conversations de suivi. Dans ces circonstances, une action immédiate n'aurait pas produit de résultat plus rapide.

252. En outre, ce n'est que le 2 juillet 2002 que le MAECI a obtenu une confirmation sans équivoque de la Syrie que M. Elmaati se trouvait en effet en Égypte. Pourtant, l'Égypte a continué de nier la détention de M. Elmaati jusqu'à ce qu'elle la reconnaisse le 4 août 2002. Vu la lenteur notoire de la Syrie à répondre aux demandes de renseignements, qui s'est confirmée tout au long de ces cas, il n'est aucunement évident qu'une action plus rapide aurait changé quoi que ce soit.

Traitement réservé à M. Elmaati en Égypte

253. En juillet 2002, l'ISI du MAECI a reçu de l'information qu'il a interprétée comme une indication que M. Elmaati avait été soumis à un traitement extrême. Cette information a été promptement partagée avec les responsables consulaires chargés de la gestion du cas de M. Elmaati.

254. La note de service signalant l'information a été envoyée en copie à la Direction générale des affaires consulaires. Le fait que M. Pardy n'ait pas pu se rappeler exactement l'avoir vue est compréhensible vu le temps écoulé et les nombreux dossiers auxquels il travaillait à ce moment. Quoi qu'il en soit, les responsables consulaires gérant le cas, y compris M. Pardy, connaissaient la réputation de l'Égypte en matière de droits de la personne et la possibilité de mauvais traitements. Au vu de cette connaissance et de l'expérience, les responsables consulaires de l'ambassade en Égypte ont reçu instruction expresse de soulever auprès de M. Elmaati la question du traitement qui lui avait été réservé.

255. Comme on le voit en plus ample détail ci-dessous, les responsables consulaires ont coopéré entre eux et rédigé des rapports rigoureux sur les visites afin de fournir l'information la plus complète possible au sujet de la possibilité que M. Elmaati avait en effet été maltraité.

256. Au-delà de communiquer aux responsables consulaires l'information sur la probabilité d'un traitement extrême, la question se pose de savoir quelle autre action le MAECI aurait pu prendre face à cette information. La source de l'information faisait qu'il était impossible d'y faire suite. L'information était utile uniquement à titre d'indication aidant à orienter le cas plutôt que comme information à laquelle il était possible de faire suite.

Du 27 février 2003 au 24 septembre 2003

257. Après que l'accès consulaire a été acquis en août 2002, M. Elmaati a reçu des visites consulaires immédiatement et régulièrement. Les responsables consulaires lui ont rendu visite cinq fois dans les six premiers mois. Les résultats de ces visites ont été rapportés à la Direction générale des affaires consulaires, et des actions ont été prises

CONFIDENTIEL

pour faire suite aux diverses requêtes de M. Elmaati, y compris de communiquer avec sa famille et de faciliter des visites de sa part, de transmettre des lettres à sa famille et d'aider à récupérer des articles personnels.

258. Entre février et septembre 2003, M. Elmaati n'a reçu aucune visite consulaire, bien que l'ambassade ait pris des dispositions pour que sa mère lui rende visite régulièrement. Cette période coïncidait avec deux événements importants. Entre février et mai 2003, les préoccupations accrues envers la sécurité des citoyens canadiens visitant l'Égypte ou y vivant, du fait du déclenchement de la guerre au Moyen-Orient, ont entraîné une augmentation des demandes de services et conseils de la part du MAECI, ce qui a taxé les ressources consulaires normales. Deuxièmement, le cycle régulier de mutation du personnel du MAECI en poste à l'étranger en mai, juin et juillet, ainsi que les formalités administratives en découlant, ont encore grevé les ressources.

259. Quoiqu'il en soit, il n'y avait aucune raison évidente, selon les visites consulaires effectuées jusqu'à ce moment, de croire que la sécurité de M. Elmaati était compromise durant cette période. Au contraire :

- les visites consulaires effectuées jusqu'à ce moment indiquaient que M. Elmaati se portait relativement bien dans les circonstances, et bénéficiait des nécessités de base;
- il recevait des visites de sa famille, laquelle lui apportait de l'argent et des articles de bien-être, y compris des aliments;
- il n'était pas en isolement et il pouvait acheter à la cuisine de la prison des articles pour cuisiner;
- sa famille communiquait régulièrement avec le MAECI aussi bien au Canada qu'en Égypte et, à la suite de ses visites, elle aurait pu prévenir le MAECI de tout motif d'inquiétude ou de la nécessité d'une visite;
- sa famille avait retenu un conseiller juridique pour s'occuper de lui;
- il avait engagé un processus juridique, ayant déjà obtenu des tribunaux deux ordonnances de mise en liberté;
- il pouvait envoyer et recevoir de la correspondance.

260. La participation de la famille est le plus important de ces éléments. Si la famille avait demandé une visite consulaire auprès de M. Elmaati, les responsables du MAECI auraient facilité la requête, comme ils avaient tenté de le faire à l'égard de toutes les demandes faites par la famille de M. Elmaati – y compris en fournissant une liste d'avocats, en facilitant les visites bimensuelles de la famille, en cherchant à obtenir un accès téléphonique afin de communiquer avec la famille au Canada et en transmettant de l'argent.

CONFIDENTIEL

Demande de rencontres consulaires en privé

261. Chacune des visites consulaires auprès de M. Elmaati s'est déroulée en présence de responsables égyptiens. Au cours de ces visites, le MAECI n'a pas donné instruction à ses responsables consulaires de demander une visite consulaire en privé, et aucune telle demande n'a été présentée.

262. Il était compréhensible que le MAECI n'insiste pas pour obtenir une visite consulaire en privé, compte tenu de ce qui était su au sujet du cas. Selon l'expérience des représentants consulaires (confirmée par le personnel recruté sur place), les visites consulaires étaient toujours surveillées; toute demande d'une visite en privé aurait été hors de l'ordinaire. Or, le MAECI avait déjà vu que des demandes extraordinaires pouvaient être refusées et entraîner des délais dans l'obtention d'une visite consulaire. Ainsi, le MAECI aurait risqué l'accès rapide à M. Elmaati afin de présenter une requête qui aurait sûrement été refusée.

263. Plus encore, vu l'information que le MAECI avait reçue en juillet, il était certain que toute demande de visite en privé aurait été refusée.

264. Quoi qu'il en soit, le but d'une visite privée aurait été de permettre à M. Elmaati de s'exprimer librement, le MAECI comprenant qu'en toute vraisemblance, il ne pouvait généralement pas le faire pendant une visite surveillée. Cependant, des moments privés se sont bien présentés lors de diverses visites consulaires, et suffisamment pour permettre à M. Elmaati d'informer les responsables de tout mauvais traitement. M. Elmaati ne l'avait pas fait.

Formation en vue de reconnaître les mauvais traitements

265. Au moment des situations en cause, le MAECI ne donnait pas aux responsables consulaires une formation en vue d'évaluer les cas possibles de mauvais traitement lorsqu'ils effectuaient des visites consulaires.

266. Il n'y a pas au sein de la communauté internationale de consensus voulant qu'une formation permette effectivement à des responsables consulaires d'évaluer les cas de mauvais traitements. Le ministère des Affaires étrangères de Grande-Bretagne, par exemple, n'offre pas de telle formation parce qu'il est difficile, sinon impossible, de donner le moyen de repérer les mauvais traitements.

267. La réalité des visites consulaires dans de tels cas – visites surveillées, assorties de restrictions, éventuellement tendues et relativement courtes – fait en sorte qu'il est pratiquement impossible de déceler des mauvais traitements par l'observation ou en posant des questions. Même les spécialistes internationaux du domaine ne peuvent tirer leurs conclusions qu'à l'aide d'analyses médicales.

268. Dans de telles circonstances, l'essentiel dans les visites consulaires est que les responsables consulaires produisent des rapports rigoureux et collaboratifs. Dans le cas présent, les responsables consulaires ont pris note du ton de M. Elmaati, de son attitude, de son apparence physique, de ses paroles, de son moral et de son traitement. Il en avait été précisément de même en Syrie dans le cas de M. Arar. Ces évaluations ont permis aux responsables de la Direction générale des affaires consulaires de gérer

CONFIDENTIEL

convenablement chaque cas. En conséquence, l'absence de la formation en cause n'a guère influé sur le cas de M. Elmaati.

269. Malgré tout, faisant suite à la recommandation du commissaire O'Connor, le MAECI fournit maintenant une formation visant à rehausser la sensibilisation au sujet des mauvais traitements et à aider les responsables consulaires à évaluer son incidence. Toutes les techniques d'observation décrites plus haut sont recommandées dans les outils du MAECI de sensibilisation à la torture et aux mauvais traitements.

Mention de rencontres avec le SCRS et la GRC durant les visites consulaires

270. Lors de la première visite consulaire, le 12 août 2002, les responsables consulaires ont demandé ce qui était arrivé à M. Elmaati jusqu'à ce moment. Cette information était nécessaire afin d'offrir des services consulaires efficaces. Par exemple, en demandant pourquoi une personne est détenue (drogue, violence, sécurité nationale), les représentants consulaires peuvent fournir une liste d'avocats spécialisés dans le domaine pertinent.

271. En donnant cette information, M. Elmaati a fait part de ses rencontres précédentes avec le SCRS et indiqué qu'il ne discuterait maintenant de certains détails de son cas qu'avec le SCRS et la GRC.

272. À la fin de 2002, comme la détention de M. Elmaati se poursuivait, les responsables consulaires ont tenté d'obtenir de plus amples renseignements dans l'espoir de favoriser une solution. Se rappelant que M. Elmaati ne discuterait de certaines questions qu'avec le SCRS et la GRC, les responsables consulaires ont demandé à M. Elmaati si de fait il souhaitait discuter de son cas avec soit le SCRS ou la GRC. À ces occasions, les responsables consulaires ne transmettaient pas des messages de la part du SCRS ou de la GRC, et ils ne tentaient pas d'organiser une entrevue avec M. Elmaati en vue de servir une enquête au titre de l'application de la loi ou de la sécurité nationale. La question a été soulevée dans le but véritable de tenter de favoriser une solution au cas de M. Elmaati.

273. Comme c'était M. Elmaati qui, lors de sa première visite consulaire, avait initialement évoqué l'option de rencontrer le SCRS ou la GRC pour discuter de son cas, le fait de soulever de nouveau la question auprès de lui lors de visites ultérieures ne suscitait aucune préoccupation évidente. Il n'était tout simplement pas raisonnable de supposer que des conséquences en découleraient. De fait, lors de la visite consulaire du 27 février 2003, M. Elmaati a indiqué en présence de responsables égyptiens [TRADUCTION] « qu'il serait maintenant disposé à discuter avec des responsables du SCRS ou de la GRC pourvu que les autorités égyptiennes soient d'accord ». Ainsi, M. Elmaati avait déjà convenu de rencontrer des responsables canadiens de la sécurité avant que, comme il le soutient, des responsables égyptiens le pressent d'en convenir.

274. De plus, M. Elmaati n'a donné aucune indication de malaise à ce que cette question soit soulevée lors de visites consulaires, même lors des moments occasionnels où il aurait pu le faire en privé. Plutôt qu'indiquer la moindre préoccupation à ce sujet, M. Elmaati semblait reconnaissant de la façon dont les visites se déroulaient, donnant même à un moment donné aux responsables consulaires un gage de son appréciation.

CONFIDENTIEL

275. L'ambassadeur du Canada en Égypte avait une connaissance et une expérience approfondies des questions des droits de la personne, et connaissait bien les conditions de détention dans la région. Il n'a pas considéré que le fait de soulever cette question puisse nuire à M. Elmaati, mais plutôt estimait qu'il était opportun de le faire dans les circonstances et que cela ne communiquait pas des messages ambigus. De même, la question a été signalée aux responsables consulaires du bureau chargé de la gestion de ce dossier, lesquels n'ont exprimé aucune préoccupation non plus.

Breffage du ministre

Information obtenue en juillet 2002

276. En juillet 2002, l'ISI du MAECI a reçu au sujet de la détention de M. Elmaati de l'information qu'il a interprétée comme une indication que M. Elmaati pouvait avoir été torturé pendant son interrogation alors qu'il était détenu en Égypte. Même si l'information a été transmise à la Direction générale des affaires consulaires, le MAECI n'a pas renseigné le ministre Graham à ce sujet.

277. Comme il est indiqué plus haut (paragraphe 261), le MAECI ne pouvait pas faire suite à cette information. Pour cette raison, les responsables n'ont pas jugé nécessaire de renseigner le ministre, surtout que le breffage ne pouvait pas aboutir à la recommandation d'une action. Ce qui importait était de s'assurer que la Direction générale des affaires consulaires était informée de façon à ce qu'elle puisse gérer le cas en conséquence.

Allégation formulée pendant la première visite consulaire

278. Pendant sa première visite consulaire, le 12 août 2002, M. Elmaati a indiqué aux responsables consulaires qu'il avait été torturé en Syrie. Le MAECI n'a pas renseigné le ministre Graham au sujet de cette allégation.

279. Comme on l'a vu plus haut, le MAECI était d'avis qu'au moment où l'allégation a été faite, il n'y avait guère d'intérêt à faire suite à l'allégation auprès de la Syrie. M. Elmaati était déjà en Égypte et avait reçu l'accès consulaire, lequel avait permis de constater qu'il était dans une condition raisonnable au vu des circonstances. En outre, il aurait pu y avoir des répercussions négatives pour M. Almalki, qui était toujours détenu en Syrie à ce moment. Comme il n'y avait ni avantage évident à faire suite à l'information ni d'action à recommander à son égard, le MAECI n'a pas renseigné le ministre.

280. Le commissaire O'Connor a recommandé que toute information crédible voulant qu'un Canadien détenu à l'étranger ait été torturé soit communiquée au ministre. Le Canada a accepté les recommandations du commissaire O'Connor. En conséquence, cette pratique a maintenant été adoptée au MAECI.

MUAYYED NUREDDIN

Résumé

281. Le MAECI a appris le 18 décembre 2003 la détention de M. Nureddin en Syrie. Dès le jour ouvrable suivant, une note diplomatique a été envoyée pour demander

CONFIDENTIEL

l'accès consulaire. Par la suite, les responsables du MAECI ont produit une mise à jour des efforts consulaires consacrés au cas, à l'intention de l'ami de la famille qui avait initialement informé le MAECI de la détention de M. Nureddin en Syrie. Les responsables consulaires ont aussi effectué un suivi auprès du chef de la section consulaire du ministère syrien des Affaires étrangères, le 21 décembre 2003, demandant une réponse à la note diplomatique; ils ont rencontré le chef le 3 janvier 2004. Peu après, le MAECI a été informé de la libération de M. Nureddin. Dès sa libération, il a reçu une solide aide consulaire jusqu'à ce qu'il retourne au Canada.

PARTIE V – CONCLUSION

282. La détention des trois personnes ou des sévices qui auraient été exercés à leur endroit n'ont pas résulté directement ou indirectement des actions de responsables canadiens. Au-delà de cette constatation, toute conclusion au sujet de la détention des personnes et de sévices qui auraient été exercés à leur endroit relèverait de la conjecture et dépasserait le cadre du mandat du commissaire

283. Les responsables canadiens ont agi de bonne foi et de façon raisonnable et professionnelle en exécutant leurs fonctions dans ces trois cas, en considérant les circonstances dont la menace qui pesait à ce moment et l'intérêt légitime qu'avait le Canada à faire enquête sur les activités de ces personnes. Néanmoins, le Canada a retenu des leçons de ces cas et en a profité pour réviser ses pratiques avant la présente Enquête interne.

Le 20 juin 2008

(signé)

Michael Peirce
Alain Préfontaine
Roger Flaim
Gregory Tzemenakis
Yannick Landry