

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

Examen de la politique

[TRADUCTION]

**Modèles internationaux d'examen des activités
relatives à la sécurité nationale**

**Supplément au document de référence sur les modèles internationaux
publié par la Commission**

Mai 2005

A. Introduction.....	3
B. Examen des activités en matière de la sécurité nationale : résumé des renseignements supplémentaires obtenus au sujet des modèles internationaux.....	3
I. OBSERVATIONS SOMMAIRES	3
II. BELGIQUE.....	7
a. Comités P et I.....	7
III. NORVÈGE.....	11
a. EOS Committee.....	11
IV. SUÈDE	16
a. Parliamentary Ombudsmen	16
V. ROYAUME-UNI.....	17
a. Police Ombudsman for Northern Ireland.....	17
b. Independent Police Complaints Commission	20
c. RIPA Authorities	24
d. Her Majesty's Inspectorate of Constabulary	26
VI. AUSTRALIE.....	27
a. Commonwealth Ombudsman	27
b. Inspector-General of Intelligence and Security.....	30
VII. ÉTATS-UNIS	31
a. Inspector General of the Department of Justice	31
b. Inspector General of the Department of Homeland Security	35
c. Inspector General of the CIA	37
 Annexe A : Liste des organismes d'examen et de surveillance étrangers auprès desquels la Commission a recueilli directement des renseignements	 39
 Annexe B : Liste d'acronymes.....	 40

A. Introduction

En décembre 2004, la Commission a publié un document intitulé « Modèles internationaux d'examen et de surveillance des forces de police et des agences de renseignement de sécurité ». On y trouvait un aperçu des mécanismes d'examen et de surveillance utilisés pour les organismes chargés de l'application de la loi et les services de renseignement de huit pays, soit l'Australie, la Belgique, l'Allemagne, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suède, le Royaume-Uni et les États-Unis.

Depuis la publication dudit document, la Commission a poursuivi ses recherches sur les mécanismes adoptés dans les huit pays en question, notamment en ce qui concerne les organismes d'examen de forces policières engagées dans des activités en matière de la sécurité nationale. Dans certains cas, ces recherches supplémentaires nous ont amenés à étudier le fonctionnement des organismes chargés d'examiner les services de renseignement, soit du fait de leur compétence simultanée à l'égard des services de renseignement et des forces policières, soit du fait de l'existence de dispositions législatives justifiant une étude plus approfondie. Les recherches de la Commission ont compris la cueillette directe de renseignements auprès de certains organismes d'examen, dont une liste figure à l'annexe A.

Le présent document comporte un aperçu de l'information que la Commission a tiré de l'étude des caractéristiques des modèles qui lui semblaient novateurs ou susceptibles d'application au contexte canadien, y compris, dans certains cas, des expériences liées à l'utilisation de ces caractéristiques. Règle générale, le présent document ne répète pas l'information présentée dans le document « Modèles internationaux » du mois de décembre, mais se fonde implicitement sur celle-ci. Le présent document sert aussi à clarifier et à actualiser certains des renseignements présentés dans le document du mois de décembre.

B. Examen des activités en matière de la sécurité nationale : résumé des renseignements supplémentaires obtenus au sujet des modèles internationaux

I. OBSERVATIONS SOMMAIRES

Dans six des huit pays étudiés, les forces policières participant aux activités en matière de la sécurité nationale sont soumises à l'examen d'un organisme dont le mandat

dépasse le simple traitement des plaintes. L'Allemagne et la Nouvelle-Zélande sont les pays qui font exception. Pour résumer :

- L'application de la loi en matière de la sécurité nationale en **Belgique** est confiée à des sections des forces de police ordinaires et relève de la compétence du comité P en matière de traitement des plaintes et d'inspection¹. Ce comité a également compétence à l'égard d'autres instances publiques exerçant des fonctions policières, comme les autorités douanières. Le comité P est légalement tenu de partager les renseignements en sa possession avec le comité I, un comité similaire chargé, lui, d'examiner les services de renseignement belges.
- L'application de la loi en matière de la sécurité nationale en **Norvège** est confiée à une section de la force de police ordinaire, investie d'un mandat d'origine législative distinct (le « Police Security Service »), ainsi qu'aux forces de police ordinaires. Le Police Security Service est soumis à la compétence du comité EOS en matière de traitement des plaintes et d'inspection, lequel comité examine également les autres services de renseignement de la Norvège. Le Police Security Service est également soumis à la compétence de l'organe chargé du traitement des plaintes à l'égard des autres forces policières. La compétence du comité EOS est délimitée sur une base fonctionnelle, si bien que certains se sont demandé si des divisions des forces de police ordinaires et d'autres instances comme les autorités de l'immigration tombent, elles aussi, sous cette compétence.
- L'application de la loi en matière de la sécurité nationale en **Suède** est confiée à une section de police (le service de sécurité *Såpo*) qui fonctionne en vertu de décrets exécutifs et possède des bureaux et structures distincts. L'application de la loi en matière de la sécurité nationale est également assurée par la force de

¹ Dans le présent document, l'expression pouvoir « d'inspection » s'entend du pouvoir d'examiner les activités d'une agence de police ou d'intelligence en l'absence de plainte, à la manière d'une vérification des livres comptables d'un organisme ou d'une entreprise. La portée de ce pouvoir ne fait généralement l'objet d'aucune restriction. Le pouvoir d'inspection se distingue du pouvoir « d'agir de sa propre initiative » ou de « déposer une plainte de son propre chef » en ce sens que, dans les deux derniers cas, l'intervention vise normalement une affaire ou une conduite bien précise. Aux États-Unis, on emploie aussi le mot « audit » (« vérification ») et l'inspection met généralement en cause les éléments financiers d'un programme.

police ordinaire. Les deux relèvent de la compétence du bureau des ombudsmans parlementaires, au même titre que les services de renseignement militaires. Le bureau des ombudsmans est chargé de traiter les plaintes et d'exercer des fonctions d'inspection. Toutefois, son rôle secondaire de surveillance et ses modestes ressources l'empêchent d'examiner attentivement et régulièrement ces divers organismes.

- L'application de la loi en matière de la sécurité nationale en **Irlande du Nord** est confiée à la force de police ordinaire, dont sa « Special Branch », ces deux entités étant soumises à la compétence du « Police Ombudsman for Northern Ireland » (ombudsman de la police de l'Irlande du Nord) et à celle de l'« Investigatory Powers Tribunal » (IPT), qui enquête sur les plaintes concernant certains types d'enquête bien précis comme la mise sous table d'écoute ou la filature. Ces activités sont également soumises au contrôle et à la surveillance de l'« Interception of Communications Commissioner » (ICC) ainsi que de l'« Office of the Surveillance Commissioners » (OSC), dont la compétence s'étend à toute instance publique exerçant des activités définies de ce genre, y compris les services de renseignement, les autorités douanières et les différentes instances d'administration des transports.
- L'application de la loi en matière de la sécurité nationale **en Angleterre et au Pays de Galles** est confiée aux 43 corps de police répartis dans l'ensemble de l'Angleterre et du Pays de Galles, le « Metropolitan Police Service » y jouant un rôle prépondérant, tandis que les « Special Branches » au sein de chaque corps de police y remplissent le rôle principal de renseignement. Il existe par ailleurs divers corps de police spécialisés et des unités de l'application de la loi au sein du nouveau « Customs and Revenue Department » (ministère des douanes et du revenu) et de l'« Immigration Service » (service de l'immigration) qui exercent des activités de maintien de la sécurité nationale. Tous ces organes sont soumis à la compétence de la nouvelle « Independent Police Complaints Commission » (commission indépendante d'examen des plaintes concernant la police) (IPCC) en matière de traitement des plaintes et des dossiers « call-in »²; à la

² Voir ci-dessous les commentaires sur la commission indépendante d'examen des plaintes concernant la police.

compétence de l'IPT; ainsi qu'au pouvoir d'inspection, basé sur la fonction, de l'ICC et de l'OSC. Les corps de police sont en outre surveillés par Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (inspectorat de la force constabulaire de Sa Majesté, l'HMIC) selon des critères « d'efficacité et d'efficience ».

- L'application de la loi en matière de la sécurité nationale en **Australie** est confiée à l'« Australian Federal Police » (police fédérale australienne), qui est soumise à la compétence de l'ombudsman du Commonwealth en matière de traitement des plaintes, d'inspection et d'enquête d'initiative (« own-motion investigation »). L'ombudsman a également compétence à l'égard d'environ 150 autres instances publiques, dont la plupart des services de renseignement de l'Australie ainsi que la nouvelle « Australian Crime Commission » (ACC), un organisme intégré. L'intégration entre différents organismes nationaux, notamment entre des organismes ayant compétence à l'échelle fédérale et territoriale, soulève de nouvelles questions en Australie, ce qui amène l'ombudsman à travailler de plus en plus en collaboration avec d'autres organismes chargés de la responsabilité. De fait, on a formulé officiellement des recommandations visant à favoriser la concertation entre les organismes de surveillance et on a légiféré de façon à ce que ces organismes puissent s'entendre afin d'éviter les vides juridiques au niveau de la responsabilité au sein de l'ACC.
- L'application de la loi en matière de la sécurité nationale aux **États-Unis** est en grande partie confiée au FBI, qui est soumis à la compétence de l'inspecteur général du département de la justice en matière de traitement des plaintes, de vérification, d'inspection et d'enquête. Le « Department of Homeland Security » (département de la sécurité intérieure), chargé en outre de l'application de la loi et de renseignement en matière de la sécurité nationale, est soumis à des mécanismes d'examen analogues appliqués par l'inspecteur général du département de la sécurité intérieure.

II. BELGIQUE

a. Comités P et I

i. Limitation de la compétence du comité I à deux services de renseignement.

Le document « Modèles internationaux » publié en décembre indiquait que le comité permanent de contrôle des services de renseignement (le comité I) avait compétence à l'égard des deux services de renseignement de sécurité de la Belgique ainsi que sur tout autre organisme public chargé de recueillir et d'analyser des renseignements dans l'intérêt de la sécurité. Autrement dit, la compétence du comité I y était décrite partiellement en termes de cette fonction. Toutefois, la Commission a depuis appris qu'à la suite d'une modification législative adoptée en 1999³, la compétence du comité I ne s'étend plus qu'aux deux services de renseignement de sécurité de la Belgique, en l'occurrence : la *Sûreté de l'État* (SE), soit le service de renseignement de l'État, et le *Service général du renseignement et de la sécurité des forces armées* (SGR), soit le service de renseignement militaire de sécurité. La modification législative en question était en partie motivée par des désaccords quant à l'étendue de la compétence du comité I.

Malgré le retranchement de sa compétence sur d'autres organismes chargés de la collecte de renseignements, le comité I estime que le contrôle exercé à l'égard du SE et du SGR n'est pas sans comporter certains avantages. De fait, cela lui a permis de comparer les méthodes adoptées et les renseignements détenus par chaque service et d'observer le degré de collaboration et de concertation entre les deux organismes. Ainsi, le comité a eu l'occasion de constater que des renseignements sont communiqués à une autre instance publique comme un corps de police et d'observer que des mesures pouvaient être prises par cet autre organisme qui seraient susceptibles d'examen. Le comité I peut ensuite faire part de ses observations dans ses rapports au parlement, lequel peut par la suite décider s'il convient ou non de demander aux instances compétentes d'examiner l'affaire. Dans ce genre de situation, le comité I peut également recommander au service de renseignement en cause de modifier ses pratiques en conséquence et même le presser de le faire.

³ Loi du 1^{er} avril 1999, art. 4, modifiant l'article 3 de la *Loi organique du contrôle des services de police et de renseignement*, en date du 18 juillet 1991, dossier n° 1991-07-1853 (« *Loi organique du contrôle* »).

ii. Compétence du comité P sur quiconque exerce des fonctions de l'application de la loi.

Aux termes de sa loi habilitante, le Comité permanent de contrôle des services de police (le comité P) a compétence sur l'ensemble des services de police belges, dont le personnel se compose de quelque 40 000 personnes, ainsi que sur « des personnes individuellement compétentes pour rechercher et constater des infractions »⁴. Le comité P nous informe qu'un certain nombre d'instances publiques comptent des employés généralement considérés comme des personnes appartenant à cette catégorie, mais que de nombreux désaccords existent quant à la question de savoir si ces personnes sont effectivement soumises à sa compétence en matière de contrôle. Il s'agit notamment du personnel des douanes, des administrations des transports et des autorités de l'environnement.

iii. Concertation entre les comités I et P.

Ainsi que l'indiquait le document « Modèles internationaux », les comités P et I sont tenus aux termes de leur loi habilitante de s'échanger les renseignements concernant leurs activités, de présenter mutuellement leurs rapports et conclusions, de tenir des réunions conjointes en vue d'échanger de l'information et de réaliser leur mission conjointement dans certaines circonstances⁵. Ces dispositions sont à l'origine d'un certain nombre d'enquêtes menées conjointement par les comités P et I, dont l'une sur la concertation entre la police et les services de renseignement, ainsi que l'enquête en cours sur la concertation en matière de terrorisme entre la police et les services de renseignement.

Les deux comités ont formulé des commentaires favorables au sujet des avantages éventuels de cette collaboration, notamment en ce qui concerne les échanges de renseignements sur les activités intégrées de la police et des services de renseignement, compte tenu du chevauchement croissant des mandats des organismes respectifs, et en ce qui a trait à l'amélioration du partage des renseignements et de la concertation. De fait, comme l'a indiqué le comité P, l'institutionnalisation de la concertation entre les organismes d'examen est vitale pour autant que le même

⁴ *Loi organique du contrôle*, art. 3.

⁵ *Loi organique du contrôle des services de police et de renseignements*, art. 52 et suivant.

phénomène se produise au niveau des organismes examinés, sans quoi les risques que l'un échappe à l'examen de l'autre seraient trop élevés. Les comités nous ont fait savoir, par contre, que la conduite d'enquêtes conjointes n'est pas sans poser des difficultés, parmi lesquelles :

- les différences touchant les modalités de fonctionnement, les méthodes, les structures et les objectifs entre la police et les services de renseignement;
- les différences au niveau de la taille des effectifs des instances respectives et de la charge de travail correspondante des comités;
- le fait que les deux comités sont de création relativement récente et, par conséquent, consacrent en bonne partie leurs efforts à s'habituer à leurs fonctions et à mettre au point les pratiques nécessaires à l'exécution de leur mission de base;
- le fait que certains membres du comité P ne possèdent pas encore la cote de sécurité requise pour avoir accès aux renseignements échangés entre les deux comités;
- la difficulté de formuler des conclusions et des recommandations conjointes (tout en admettant que dans bien des cas celles-ci n'étaient pas nécessaires, puisque les enquêtes conjointes étaient profitables même si elles donnaient lieu à des conclusions et recommandations distinctes).

Les comités ont par ailleurs fait remarquer que le parlement et les ministres peuvent, eux aussi, jouer un rôle semblable dans la mesure où ils reçoivent des rapports des deux comités et sont habilités à demander la tenue d'enquêtes⁶. La fonction de contrôle que possède le parlement est exercée essentiellement par les commissions parlementaires permanentes, qui ont accès aux rapports des deux comités.

iv. Examen des services de renseignement par un organisme et examen de la police par un autre.

Les comités I et P ont tous deux exprimé leur préférence à l'endroit d'un système d'examen dans le cadre duquel un organisme d'examen se spécialise dans l'examen des services de renseignement, et un autre organisme, dans celle des services de police. Ainsi, d'après eux, lorsque le système d'examen est assorti d'un mécanisme

⁶ *Loi organique du contrôle*, art. 8, 9, 11, 32, 33 et 35.

législatif prévoyant l'échange de renseignements et la tenue d'enquêtes conjointes (celles dont il est question ci-dessus), il permet à chaque organisme d'examen de se spécialiser, l'un dans les activités des services de renseignement, l'autre dans les activités des services de police, et tient compte de ce fait des différences de modalité de fonctionnement, de mission et d'activités propres aux deux services. Les deux comités ont cependant signalé que l'on assiste à un chevauchement croissant des activités relatives au renseignement et à l'application de la loi.

v. Cumul de la fonction de traitement des plaintes et d'inspection.

Selon le comité I, il est avantageux pour un organisme d'exercer à la fois des fonctions de traitement des plaintes et d'inspection. En effet, les enquêtes relatives aux plaintes permettent d'acquérir des connaissances et de l'expertise quant aux activités en cause, tout en attirant souvent l'attention des enquêteurs sur des problèmes dans des secteurs d'activités donnés.

Le comité P, qui cumule aussi ces deux fonctions, a fait écho à ce commentaire en soulignant qu'une bonne partie de son attention s'est portée du simple traitement des plaintes à l'analyse des informations tirées de celles qui tendent à indiquer l'existence possible d'un problème systémique ou d'autres secteurs d'activités justifiant un examen plus poussé. Cette démarche a amené le comité à confier de plus en plus le règlement des plaintes aux services de police, tout en surveillant les résultats et en se réservant le droit d'ouvrir une enquête si ces résultats ne lui convenaient pas.

Le comité P a modifié son rôle en ce sens pour trois motifs principaux : (i) il s'est rendu compte que la charge de travail que lui imposait le traitement des plaintes devenait excessive; (ii) il est convaincu que la police est mieux placée pour s'occuper de la plupart des plaintes, et pour en tirer les leçons nécessaires à l'amélioration de sa propre conduite, à condition d'être responsable en première instance du traitement des plaintes (sous la surveillance d'un organe de contrôle extérieur devant lequel elle aurait à répondre de ses actions en deuxième instance); et (iii) il estime que l'analyse des tendances relatives aux plaintes et des problèmes systémiques éventuels constitue une tâche critique.

vi. Mission d'examen du bien-fondé et de l'efficacité et pouvoir d'inspection du comité P.

Comme l'indique le document « Modèles internationaux », le comité P surveille la police belge tant au plan du respect du droit, des politiques et des lignes directrices qu'au plan de l'efficacité et de l'efficience globales de ses pratiques policières. Le comité P exerce sa fonction de surveillance soit dans le cadre d'une plainte ou d'une inspection, soit au moyen d'enquêtes d'initiative. Ces enquêtes peuvent avoir une vaste portée « thématique » ou, au contraire, être de nature plus spécifique⁷.

III. NORVÈGE

a. EOS Committee

i. Compétence définie selon la fonction.

Le « Committee for Oversight of the Intelligence, Surveillance and Security Services » (comité de surveillance des services de renseignement, de surveillance et de sécurité) (le comité EOS⁸) a compétence sur tous [TRADUCTION] « les services de renseignement, de surveillance et de sécurité qui sont assurés par l'administration publique ou qui relèvent du contrôle ou de l'autorité de celle-ci »⁹. Le comité EOS a fait savoir que, selon l'interprétation donnée à cette disposition, les activités de renseignement, de surveillance et de sécurité doivent viser à protéger les intérêts de la sécurité nationale. Les activités visant un objectif différent, comme la surveillance de la circulation routière ou le service de renseignement en matière criminelle, ne sont pas régies par cette disposition.

Jusqu'à présent, la compétence du comité EOS s'est limitée à l'« Intelligence Service » (service de renseignement), au « Police Security Service » (service de sécurité de la police) et à la « National Security Authority » (autorité nationale de la sécurité)¹⁰.

⁷ *Loi organique du contrôle*, art. 8, 9 et 10. Voir aussi les rapports annuels du comité P et différents rapports spéciaux qui se trouvent sur son site web : <http://www.comitep.be>.

⁸ « EOS » est un sigle qui renvoie aux trois mots employés en norvégien pour désigner le service de renseignement, la surveillance et la sécurité (etterretnings, overvåknings, sikkerhetstjeneste). Le « comité EOS » est l'expression normalement employée en anglais pour désigner ce comité.

⁹ *Act relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services*, no. 7 (Loi sur le contrôle des services de renseignement, de surveillance et de sécurité), loi n° 7 du 3 février 1995 (*Loi sur le contrôle des services de renseignement*), art. 1.

¹⁰ Ceci rectifie le document « Modèles internationaux », lequel indiquait que la compétence du comité EOS recouvrait actuellement ces trois organismes ainsi que toute activité de collecte de renseignements exercée par d'autres organismes d'État.

Cependant, la définition fonctionnelle de la compétence du comité vise à englober toute autre entité publique ou privée qui pourrait exercer des activités analogues, soit par voie de modification législative ou de remaniement administratif, soit par voie d'entente informelle ou contractuelle.

Le comité souligne en outre qu'en cette époque d'intégration croissante entre les instances publiques occupées à la lutte au terrorisme, il y a lieu de se demander si le comité ne devrait pas également contrôler certaines activités exercées par d'autres entités, notamment celles des corps de police ordinaires, qui font souvent des enquêtes visant à lutter contre le terrorisme avec l'appui du service de sécurité de la police, et celles des autorités de l'immigration¹¹. Ces questions n'ont pas encore été abordées de façon officielle, bien que, dans son dernier rapport annuel, le comité EOS ait soulevé la question de savoir si sa compétence en matière d'examen devrait ou pourrait couvrir l'unité de répression des crimes économiques qui fait partie du corps de police ordinaire de la Norvège et s'occupe au premier chef des enquêtes sur les affaires mettant en cause le financement des activités terroristes (plutôt que le service de sécurité de la police)¹².

ii. Avantages d'une compétence sur les trois services de renseignement.

Le comité EOS estime que de nombreux avantages découlent de sa compétence sur une pluralité d'organismes, entre autres :

- compréhension et connaissance de l'ensemble du domaine EOS, ce qui permet de mieux évaluer les plaintes;
- capacité de vérifier les déclarations d'un organisme au sujet du rôle qu'un autre organisme pourrait avoir joué dans une affaire;

¹¹ Fredrik Sejersted a signalé que cette question revêt une importance croissante à mesure qu'augmente la concertation entre les organismes nationaux. Il a par ailleurs indiqué que le comité EOS suit de près les efforts de concertation du service de sécurité de la police et de l'unité de répression des crimes économiques des forces de police ordinaires, ainsi que la concertation entre le service de sécurité de la police et les autorités de l'immigration. Voir « Intelligence Oversight in Norway » (surveillance des services de renseignement en Norvège), (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces: 2003), p. 13, note 12.

¹² En Norvège, cette question est d'autant plus épineuse que l'unité de répression des crimes économiques fait partie intégrante de l'organe de poursuite supérieur, lequel échappe à la compétence du comité EOS. La question est soulevée à la section 2 du rapport annuel de 2003 du comité, mais le rapport n'est disponible qu'en norvégien.

- capacité de contrôler les communications et la concertation entre les différents services;
- évitement des désaccords quant à la compétence effective du comité.

Toutefois, le comité a signalé aussi que la Norvège est un petit pays, que sa compétence s'exerce sur un personnel d'au plus mille personnes¹³, et que son propre effectif (soit 7 membres et 4 employés) traduit ce fait. Il a suggéré que, dans un pays plus peuplé, il pourrait s'avérer plus difficile d'assurer l'efficacité d'un organisme ayant compétence sur une pluralité d'organismes. Le comité a également fait savoir que les différences qu'il a pu observer au plan de la culture, des modalités de fonctionnement et des objectifs entre les services sous sa compétence, notamment entre le service de sécurité de la police et les autres organismes de renseignement, risquent d'être plus problématiques pour un organisme ayant compétence sur une pluralité de services dont les effectifs sont sensiblement plus importants.

iii. Compétence sur le service de sécurité de la police¹⁴, mais non sur le reste de la police nationale.

Le comité EOS a compétence sur le service de sécurité de la police, qui possède son propre mandat d'origine législative. En pratique, le comité n'a pas compétence sur les autres effectifs de police de la Norvège, soit la *Norske Politiet*. Toutefois, tel qu'il est mentionné plus haut, l'intervention croissante de la police ordinaire dans la lutte au terrorisme ainsi que l'intégration continue des services de l'application de la loi et des services de renseignement de la Norvège ont amené certains à se demander si la compétence du comité EOS ne devrait pas également s'étendre à certaines activités de la force de police ordinaire.

Il existe en outre un chevauchement des compétences entre le comité EOS et l'organisme responsable du traitement des plaintes contre la police¹⁵, que ces plaintes

¹³ Le service de sécurité de la police comporte un effectif de 250 personnes environ. Celui du service de renseignement est inférieur à 500 et celui de l'autorité de sécurité nationale s'élève à environ 120 personnes.

¹⁴ Précisons que si le service de sécurité de la police est décrit dans le document « Modèles internationaux » comme un organisme civil, ses membres sont pour la plupart des agents de police en uniforme investis des pouvoirs normaux de la police. Cette désignation courante des membres du service en Norvège vise uniquement à les distinguer du personnel *militaire*.

visent des agents de police ordinaires ou le service de sécurité de la police. En raison de ce chevauchement, le directeur général des poursuites publiques a formulé des lignes directrices à l'intention de l'organisme chargé d'examiner les plaintes selon lesquelles ce dernier est tenu d'aviser le comité EOS de toute plainte portée contre le service de sécurité de la police, de le tenir au courant du déroulement des enquêtes et des recommandations connexes et de l'informer de toute question susceptible de le concerner. Le comité est, quant à lui, soumis à l'obligation inverse, quoique dans une moindre mesure, de communiquer toute constatation de sa part d'une activité susceptible de relever de la compétence dudit organisme. Eu égard à l'ampleur de ce chevauchement de responsabilités, le comité EOS soutient que cette concertation et cette communication sont essentielles à la réalisation de la mission respective de chacun des deux organismes.

Le comité a fait savoir de plus que, s'il était informé d'une plainte contre la police ordinaire qui lui semblait comporter des éléments touchant son domaine de compétence, il ferait enquête sur la plainte. Il lui est déjà arrivé, à cet effet, de demander au service de sécurité de la police de lui obtenir des renseignements auprès de la police ordinaire. Toutefois, le comité s'est également heurté à des difficultés en cherchant à suivre le déroulement d'une enquête, par exemple en ce qui concerne les échanges de renseignements entre le service de sécurité de la police et des brigades de la police ordinaire comme l'unité de répression des crimes économiques, puisque la compétence sur cette dernière ne lui est généralement pas reconnue¹⁶.

Le comité EOS a pu constater par ailleurs, grâce à ses différents points d'accès aux dossiers et au personnel de la police ordinaire, que les méthodes d'enquête respectives comportent peu de différences, hormis la nature secrète de bon nombre des activités du service de sécurité de la police et le va-et-vient des dossiers d'enquête entre celui-ci et différentes brigades des forces de police ordinaires. Le service dispose d'ailleurs d'une banque de données informatisée où il conserve ses fichiers et déménagera d'ici peu dans un bâtiment séparé de celui des forces de police ordinaires. Il peut accéder aux

¹⁵ Jusqu'au 1^{er} janvier 2005, il s'agissait du SEFO (le sigle norvégien servant à désigner le Special Investigating Body for Police Matters). Depuis le 1^{er} janvier 2005, les plaintes visant la police sont examinées par un nouvel organisme appelé Spesilaenheten for politisaker, appelé en anglais « Special Unit for Police Matters » (unité spéciale chargée des affaires de la police). Contrairement au SEFO, ce nouvel organisme ne fait pas partie de la police.

¹⁶ Voir les commentaires qui précèdent.

fichiers et aux banques de données de la police ordinaire, mais l'inverse ne s'applique pas.

iv. Droit d'accès aux renseignements détenus par d'autres entités publiques ou privées.

En plus d'avoir accès à d'autres renseignements grâce aux voies de communication établies avec le SEFO et l'organisme successeur de ce dernier, le comité EOS est habilité à mener des enquêtes sur d'autres secteurs d'activités de l'administration publique ainsi que sur des sociétés privées, à condition toutefois que ces enquêtes visent à mettre au clair des questions relevant de sa compétence¹⁷.

v. Cumul des fonctions de traitement des plaintes et de d'inspection.

Le comité EOS est conscient des avantages liés tant au jumelage qu'à la séparation des fonctions de traitement des plaintes et d'inspection. D'une part, le jumelage des deux fonctions permet d'exercer un meilleur contrôle, d'assurer une affectation plus efficace des ressources et d'éviter la multiplication des documents classifiés (du fait qu'un organisme, plutôt que deux, s'occupe du traitement des plaintes et exerce les fonctions d'inspection). D'autre part, le comité indique que l'organisme qui procède à des inspections régulières des dossiers des différents services de renseignement risque de se trouver mêlé de trop près à leurs décisions et activités pour pouvoir mener des enquêtes impartiales sur les plaintes. En pareilles circonstances, la séparation des deux fonctions sera peut-être souhaitable. Toutefois, le comité a souligné la possibilité de prendre certaines précautions afin d'éviter ce piège, par exemple, en refusant de fournir des conseils avant d'entreprendre l'activité en cause, ou en s'abstenant de participer à l'élaboration de procédures ou de politiques. De fait, le comité EOS n'a pas le droit, selon sa loi habilitante, d'exercer de telles activités et estime, tout comme le législateur, que cette interdiction constitue une garantie importante de son indépendance¹⁸.

¹⁷ *Loi sur le contrôle des services de renseignement*, art. 3.

¹⁸ L'article 2 de la loi sur le contrôle des services de renseignement prévoit ce qui suit : [TRADUCTION] « le comité n'est pas habilité à imposer des directives aux organismes placés sous son contrôle ni à se faire consulter par ces organismes ». Pour des commentaires sur l'objet de cette disposition, qui était d'établir une distinction entre l'examen et la direction continue et d'assurer le degré d'indépendance voulu du comité, voir F. Sejersted, « Intelligence Oversight in Norway » (surveillance des services de renseignement en Norvège), (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces : 2003), p. 30 et 31.

IV. SUÈDE¹⁹

a. Parliamentary Ombudsmen

i. *Cumul des fonctions de traitement des plaintes et d'inspection.*

Le bureau des « Parliamentary Ombudsmen » (ombudsmans parlementaires) est investi à la fois d'une fonction de traitement des plaintes et d'un pouvoir d'inspection. Bien que l'ombudsman soit utilisé en deuxième recours dans la plupart des cas pour l'examen des plaintes²⁰, la majorité des ressources du bureau sont affectées à cette dernière fonction²¹. En conséquence, celui-ci a peu de temps pour mener des inspections relatives aux autorités publiques sur lesquelles il a compétence. Ainsi, le bureau ne visite habituellement que trois postes de police chaque année. Cela signifie que 25 ans peuvent parfois s'écouler entre deux inspections d'une autorité publique donnée par le bureau des ombudsmans. De plus, au cours des quinze dernières années, le bureau des ombudsmans n'a mené que deux enquêtes d'initiative sur la police de la sécurité²² et n'a mené aucune enquête de cette nature à l'égard d'autres services de renseignement de la Suède au cours des vingt dernières années.

¹⁹ La Commission a reçu des éclaircissements utiles sur certains commentaires formulés dans le document – « Modèles internationaux » au sujet de la Suède. D'abord, le mot *Rikspolis*, qui a été utilisé dans le document pour désigner le service national de la police de la Suède, correspond plutôt au bureau national de la police, qui assure la surveillance générale du service de police. En deuxième lieu, à la page 69 du document, il est fait mention des « directives » de l'Union européenne. Il s'agit plutôt des « décisions cadres » de l'Union européenne. Enfin, il est mentionné dans le document que les services de police et du renseignement sont dirigés par leurs ministres respectifs. Étant donné que la Suède n'a pas de système de responsabilité ministérielle, il convient de préciser que ces organismes fonctionnent en vertu de lois et lignes directrices générales du gouvernement, mais qu'ils ne sont pas dirigés par des ministres, qui n'en sont pas responsables.

²⁰ En raison de la structure de surveillance générale et de la petite taille du bureau des ombudsmans, il arrive souvent que les individus utilisent d'autres mécanismes de règlement ou de traitement des plaintes avant de se tourner du côté du bureau des ombudsmans. De plus, les ombudsmans sont habilités à renvoyer les plaintes à d'autres autorités « compétentes » en vue de leur règlement : *Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmans* (1986 : 765) (« loi sur les ombudsmans »), art. 18. Dans certains cas, le bureau des ombudsmans demande d'être informé du résultat de ces renvois.

²¹ Le bureau se compose de quatre ombudsmans, dont la responsabilité couvre de nombreuses autorités publiques, ainsi que de 55 employés, dont 30 avocats. Le bureau des ombudsmans a reçu environ 5 100 plaintes l'an dernier. Pour des commentaires concernant le volume de plaintes reçues au bureau des ombudsmans, voir B. Wieslander, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, 24 revised ed. (The Bank of Sweden Tercentenary Foundation : 1999) aux pages 49-59.

²² La plus récente était une enquête concernant l'exécution par la police de la sécurité d'un ordre d'expulsion du gouvernement suédois visant deux citoyens de l'Égypte. L'enquête a pris fin en mars 2005. Voir http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=106&Language=en&ObjectClass=DynamX_DocumentSFSDecision&Id=16251662.

ii. Compétence sur les services de police et les services de renseignement.

Le bureau des ombudsmans est investi d'une compétence générale sur les autorités publiques et ses responsabilités sont réparties entre les quatre ombudsmans élus. Ainsi, les services de police locaux et le service de la sécurité relèvent de l'ombudsman principal, mais c'est un autre ombudsman qui est responsable des services du renseignement de l'armée²³. Bien que cette répartition des responsabilités entre les quatre ombudsmans favorise la spécialisation et l'efficacité, les ombudsmans se réunissent également régulièrement pour s'échanger de l'information et discuter de certains cas, notamment ceux qui concernent au moins deux autorités publiques. Effectivement, le bureau songe à mener des inspections conjointes plus formelles visant des autorités publiques dont les travaux sont intégrés ou liés entre eux, afin de présenter une description plus complète de la situation aux fins de la surveillance. Le bureau des ombudsmans a fait remarquer que, compte tenu de la complexité croissante du secteur public, il est avantageux de pouvoir examiner une situation dans son ensemble et de partager des renseignements. En revanche, il a souligné que les organismes de renseignement et les services de police qui participent à des activités nationales liées à la sécurité doivent faire l'objet d'un examen spécifique, c'est-à-dire un examen qui assure un contrôle régulier et spécialisé, ce que le modèle de l'ombudsman généraliste ne permet pas.

V. ROYAUME-UNI

a. Police Ombudsman for Northern Ireland

i. Chevauchement de compétences avec les autorités créées par la RIPA.

Le « Police Service for Northern Ireland » (service de police de l'Irlande du Nord ou PSNI) est assujéti non seulement à la compétence de l'ombudsman de la police en matière d'examen des plaintes, mais également aux inspections et au traitement des plaintes des autorités créées par la *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* (RIPA), dont la compétence est définie en fonction de l'*activité* d'enquête en question (notamment des interceptions et des activités de surveillance) et qui, de façon générale,

²³Cette séparation s'explique principalement pour des raisons historiques. Autrefois, il y avait un ombudsman qui était responsable de toutes les autorités publiques, sauf l'armée, et un autre qui était responsable de l'armée. Les fonctions de ce dernier ont maintenant été intégrées au mandat du bureau des ombudsmans parlementaires, mais une séparation des responsabilités a été conservée.

examinent toute autorité publique qui se livre aux activités définies²⁴. L'ombudsman souligne qu'une plainte peut effectivement relever à la fois de sa compétence et de celle d'une autorité créée par la RIPA et que des enquêtes peuvent être menées concurremment. Cependant, les activités d'examen sont très différentes, tout comme les pouvoirs de réparation. Les autorités créées par la RIPA doivent principalement s'assurer que les autorisations relatives aux activités d'enquête prescrites respectent les exigences formelles et, à l'exception de l'« Investigatory Powers Tribunal », leur pouvoir se limite à celui de tirer des conclusions défavorables et de formuler des recommandations²⁵. Pour sa part, l'ombudsman examine la conduite des services de police, notamment les pratiques et décisions qui mènent à la découverte des renseignements figurant dans ces autorisations. L'ombudsman est également habilité à prendre des mesures disciplinaires ayant un caractère exécutoire.

ii. Enquêtes menées concurremment avec celles de la police.

En plus d'être habilité à mener des enquêtes qui chevauchent celles des autorités créées par la RIPA, le bureau de l'ombudsman enquête fréquemment sur la conduite du PSNI dans le cadre des enquêtes criminelles de celui-ci, y compris les enquêtes relatives au terrorisme qui portent sur les mêmes événements ou sur des événements connexes. Il arrive parfois que le bureau de l'ombudsman et le PSNI aient besoin de la même preuve et doivent s'entendre sur l'accès à celle-ci, étant donné que les enquêtes sont menées de façon parallèle. Dans certains cas, l'ombudsman s'est même attribué la priorité d'accès aux lieux présumés d'un crime.

Bien que les enquêtes puissent être menées de façon parallèle, le bureau de l'ombudsman s'abstient généralement de commenter l'enquête tant qu'elle n'est pas terminée. Cependant, le PSNI a parfois consulté le bureau de l'ombudsman sur la formulation de lignes directrices et de politiques et l'ombudsman a donné des conseils dans ces circonstances. L'ombudsman estime que ces mesures peuvent permettre

²⁴ Dans le cas du PSNI, les activités d'interception et de surveillance sont contrôlées par l'Interception of Communications Commissioner, l'Investigatory Powers Commissioner for Northern Ireland et l'Office of the Surveillance Commissioners, tandis que les enquêtes concernant les plaintes liées à ces activités sont menées par l'Investigatory Powers Tribunal. *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* (R.-U.) 2000, ch. 23 ("RIPA"). Voir également les commentaires formulés plus loin au sujet des autorités créées par la RIPA et ceux qui figurent dans le document « Modèles internationaux », aux pages 86 à 89.

²⁵ RIPA, art. 52 et s. Voir également, plus loin, les commentaires concernant les autorités créées par la RIPA.

d'éviter des activités sujettes à caution ou des plaintes ultérieures, et qu'elles sont donc utiles.

Il convient de souligner que, lorsque le bureau de l'ombudsman trouve au cours de son enquête des éléments de preuve de nature disculpatoire, il doit les divulguer. D'après les renseignements dont nous disposons, la question de savoir si l'ombudsman doit divulguer des éléments de preuve qui pourraient être disculpatoires, mais qui constituent des renseignements « classifiés » ne s'est pas encore posée. Bien qu'il doive divulguer les éléments de preuve pouvant être disculpatoires, l'ombudsman n'est pas tenu de dévoiler les renseignements susceptibles d'aider la poursuite et ne le fait pas volontairement. Selon lui, il risquerait de miner la confiance du public en agissant de la sorte, car son rôle ne consiste pas à aider la poursuite.

iii. Distinction entre l'application de la loi relative à la sécurité nationale et l'application de la loi traditionnelle.

L'ombudsman a fait remarquer que, d'après son expérience, il existe peu de distinctions entre l'application de la loi relative à la sécurité nationale et à l'application de la loi traditionnelle, et qu'il serait très difficile de savoir où tirer la ligne à des fins d'examen. En Irlande du Nord, les groupes de terroristes commettent des crimes ordinaires, comme la contrebande de carburant, de drogue et de cigarettes, des vols de banque et d'autres crimes mineurs et il est difficile de savoir avant la fin de l'enquête si l'activité relève de la responsabilité de la section du contre-terrorisme de la police ou par une autre section. Le plus souvent, les enquêtes passent d'une brigade à l'autre ou sont menées conjointement par plusieurs sections du service de police, y compris celle du contre-terrorisme.

iv. Intégration

Les activités du PSNI sont intégrées à celles d'autres organismes nationaux, y compris les forces armées, et certains se sont demandé si le bureau de l'ombudsman devrait avoir accès aux renseignements de ceux-ci afin de s'acquitter de son mandat²⁶. Pour l'instant, il n'y a pas accès.

²⁶ Voir par exemple House of Commons Northern Ireland Affairs Committee, « The Functions of the office for the Police Ombudsman for Northern Ireland » en date du 23 février 2005, aux pages 22 et 23.

v. *Pouvoirs de la police.*

L'ombudsman possède tous les pouvoirs de contrainte d'une force policière, y compris le pouvoir d'arrêter les personnes qui refusent de l'aider dans le cadre de ses enquêtes. L'ombudsman a utilisé ce pouvoir à l'occasion.

b. Independent Police Complaints Commission

i. *Chevauchement de compétences avec les autorités créées par la RIPA.*

L'IPCC est généralement un organe d'examen des plaintes, c'est-à-dire qu'elle ne peut habituellement pas mener d'enquêtes ou d'inspections en l'absence de plaintes. Cependant, elle est habilitée à « évoquer » certaines questions en vue d'une enquête malgré l'absence de plainte²⁷, et à examiner l'efficacité et le bon fonctionnement des forces policières en matière de traitement des plaintes et, de façon générale, à surveiller le traitement des plaintes, eu égard à sa compétence en matière d'appel²⁸. Sa compétence à l'endroit des forces policières de l'Angleterre et du Pays de Galles s'ajoute au mandat des autorités créées par la RIPA en matière d'inspection, d'autorisation et de traitement des plaintes²⁹, dont la compétence définie selon la fonction comprend des activités d'enquête secrète définies, y compris l'écoute électronique, la surveillance, l'utilisation des sources humaines et les enquêtes relatives aux données chiffrées^{30, 31}.

L'IPCC souligne que les activités d'enquête secrète et les activités relatives au renseignement des forces policières, y compris celles de la Special Branch, sont également de son ressort, mais que cette proposition n'a pas encore été mise à l'épreuve, ni la question des problèmes que pourrait soulever ce chevauchement de

²⁷ *Police Reform Act 2002* (U.K.) 2002, c. 30 ("*Police Reform Act*"), annexe 3, al. 4(1)c).

²⁸ *Police Reform Act*, al. 18(2)a) et annexe 3, par. 3(3).

²⁹ L'Interception of Communications Commissioner, l'Office of Surveillance Commissioners et l'Investigatory Powers Tribunal. Voir la RIPA et les commentaires formulés plus loin ainsi qu'aux pages 86 à 89 du document « Modèles internationaux » au sujet des autorités créées par la RIPA.

³⁰ *RIPA*. Voir les commentaires formulés plus loin et aux pages 86 à 89 du document « Modèles internationaux » au sujet des autorités créées par la RIPA.

³¹ La compétence de l'IPCC s'ajoute également à celle du Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (H.M.I.C.), qui surveille de façon générale l'efficacité des programmes des forces policières et soumet ses rapports au secteur exécutif. Voir les commentaires figurant aux pages 83 et 84 du document « Modèles internationaux » et ci-dessous. L'IPCC ne peut examiner aucune question liée à la direction et au contrôle, puisque ces questions sont visées par la compétence du HMIC. *Police Reform Act*, art. 14.

compétences. Il se peut que les autorités créées par la RIPA examinent les mandats relatifs à ces activités et les délivrent dans certains cas, tandis que l'IPCC se pencherait sur la conduite de la police qui a mené à la découverte des renseignements figurant dans les mandats.

ii. Coopération avec d'autres organismes chargés de la responsabilité.

La compétence de l'IPCC chevauche en fait celle de plusieurs autres autorités publiques, notamment celles qui sont responsables de l'accès à l'information et des droits de la personne, et celle de nombreux ombudsmans et commissions. Lorsqu'une question ou conduite contestée met en cause d'autres personnes ou organismes en plus des forces policières, l'IPCC a parfois mené des enquêtes conjointement avec d'autres organismes chargés de la responsabilité. Ainsi, elle a travaillé en collaboration avec le Prisons and Probation Ombudsman et la Healthcare Commission sur certaines questions. De plus, une « passerelle législative »³² a récemment été créée de manière à permettre l'échange de renseignements et la coopération entre l'IPCC et l'ombudsman parlementaire, qui sont tous deux investis d'un pouvoir d'examen à l'égard de certains aspects du nouveau ministère du revenu et des douanes³³. En effet, l'IPCC et l'ombudsman parlementaire [TRADUCTION] « peuvent s'échanger des renseignements dans le cadre de » leurs mandats respectifs et [TRADUCTION] « mener une enquête conjointe » sur certaines questions³⁴. Les passerelles législatives créées au Royaume-Uni visent à régler les problèmes liés au chevauchement de compétences, aux possibilités de dédoublement et à la diminution de la conformité et de la responsabilité pouvant survenir lorsque plusieurs organismes d'examen n'ont qu'une vision « silo ». Elles permettent, notamment, l'échange de données entre les organes publics et le « Department for Constitutional Affairs » (ministère des affaires constitutionnelles) a publié des lignes directrices sur les lois applicables et les protocoles que différents

³² Le Department for Constitutional Affairs définit la « statutory gateway » (passerelle législative) comme un pouvoir d'origine législative explicite en matière d'échange de données personnelles, que cette communication soit facultative ou obligatoire. Voir, par exemple, « Public Sector Data Sharing – A guide to Data Sharing Protocols », novembre 2003, <http://www.dca.gov.uk/foi/sharing/toolkit/infosharing.htm>.

³³ La *Commissioners for Revenue and Customs Act 2005* (R.-U.), 2005, ch. 11 (« *Revenue and Customs Act* ») prévoit la fusion de l'Inland Revenue Department et du Customs and Excise Department en un seul ministère appelé Her Majesty's Revenue and Customs (« HMRC »). Conformément à cette loi, l'IPCC sera sous peu investie d'une compétence à l'égard de certains aspects du HMRC.

³⁴ *Revenue and Customs Act*, par. 28(3) - (4).

organismes peuvent établir³⁵. Les données échangées peuvent couvrir des renseignements sur la sécurité nationale, pourvu que les règles applicables soient respectées.

iii. Compétence à l'endroit de nombreux organismes, y compris des organismes de maintien de l'ordre qui ne font pas partie des forces policières.

L'IPCC a compétence sur toutes les forces policières de l'Angleterre et du Pays de Galles, y compris le « Metropolitan Police Service », les « Special Branches » de chacune des forces policières, de nombreuses forces policières spéciales comme la « British Transport Police », et certaines organisations spéciales comme le « National Criminal Intelligence Service » (NCIS) et le « National Crime Squad » (NCS)³⁶. De plus, elle sera sous peu investie d'une compétence sur certains aspects du ministère du revenu et des douanes³⁷, de la « Serious Organized Crime Agency », qui naîtra de la fusion entre le NCIS et le NCS, et d'autres services, tels l'« Immigration Service », qui s'occupe des infractions de nature criminelle en matière d'immigration.

La compétence de l'IPCC est donc très vaste, que ce soit en matière d'activités relatives au maintien de l'ordre ou d'activités connexes liées aux renseignements, et couvre de nombreuses forces dont les activités sont intégrées. L'IPCC mentionne qu'il est encore trop tôt pour dire si ce pouvoir d'observer les activités intégrées en question comporte des avantages ou si sa compétence visant les activités d'application de la loi relative à la sécurité nationale et de l'application de la loi traditionnelle sera contestée. Elle souligne également qu'elle est d'abord et avant tout un organisme dont les activités dépendent des plaintes reçues et que 95 p. 100 des plaintes formulées contre la police et

³⁵ Voir <http://www.dca.gov.uk/foi/sharing/toolkit/infosharing.htm>; et <http://www.dca.gov.uk/foi/sharing/toolkit/lawguide.htm#part3>.

³⁶ Le National Criminal Intelligence Service et le National Crime Squad seront fusionnés en un seul organisme, la Serious Organised Crime Agency, à compter d'avril 2006. L'IPCC aura compétence sur ce nouvel organisme.

³⁷ *Revenue and Customs Act*, art. 28.

consignées dans le système ne font pas l'objet d'un examen ou d'une enquête de sa part³⁸.

iv. Compétence à l'égard des activités des forces policières liées à la sécurité nationale.

La compétence de l'IPCC à l'égard de l'ensemble des forces policières et d'autres autorités de l'Angleterre et du Pays de Galles ne dépend pas de la question de savoir si ces organismes mènent des enquêtes relatives à la sécurité nationale ou non³⁹. En effet, les forces policières ont convenu de renvoyer à l'IPCC les plaintes qu'elles reçoivent au sujet de l'exercice de leurs pouvoirs en matière de contre-terrorisme⁴⁰. Certaines personnes de l'IPCC possèdent l'habilitation sécuritaire nécessaire pour obtenir et examiner les renseignements relatifs à la sécurité nationale; la Commission possède également les installations de stockage et de visionnement nécessaires. L'IPCC souligne qu'elle ne s'est pas encore heurtée à des obstacles liés à la consultation des renseignements que renferment les dossiers relatifs à la sécurité nationale, et que cette question n'a pas encore été mise à l'épreuve. L'IPCC n'est créée que depuis un an et, dans les quelques dossiers liés à la sécurité nationale qu'elle a été appelée à examiner, la portée des renseignements qu'elle a demandés était restreinte. L'IPCC a également mené des enquêtes au sujet d'allégations de corruption policière portant sur des renseignements très confidentiels et la police a alors exprimé des préoccupations au sujet du déroulement de l'enquête et du traitement de ces renseignements, sans toutefois s'opposer à la divulgation ou à l'utilisation de ceux-ci.

³⁸ La loi régissant l'IPCC permet le dépôt de plaintes auprès des forces policières, des autorités policières ou de l'IPCC et crée des mécanismes concernant la notification et le renvoi des plaintes ainsi que l'évocation par l'IPCC de certaines affaires même en l'absence de plainte (voir la *Police Reform Act*, annexe 3). L'IPCC souligne qu'environ 20 000 plaintes sont consignées dans le système, mais qu'elle n'examine environ 1 000 de ces plaintes, dont certaines sont déposées directement auprès d'elle, tandis que d'autres sont renvoyées par la police ou par des plaignants dans le cadre d'un appel à la suite d'enquête de la police. L'IPCC a formulé des lignes directrices concernant la détermination des cas qui devraient être signalés à la police à des fins d'enquête et des cas dont elle-même devrait s'occuper.

³⁹ Cette compétence couvre les Special Branches, bien que, tel qu'il est mentionné plus haut, cette proposition n'ait pas encore été mise à l'épreuve et qu'une bonne partie des activités de celles-ci soient probablement assujetties au contrôle sous le régime de la RIPA.

⁴⁰ Cet accord est autorisé par la loi, dans la mesure où l'IPCC peut évoquer des plaintes ou d'autres affaires pour enquêter elle-même. *Police Reform Act*, annexe 3, al. 4(1)c). Plutôt que de laisser à l'IPCC la tâche d'évoquer elle-même chacune de ces plaintes, les forces policières ont convenu de les lui renvoyer.

v. *Enquêtes menées de façon parallèle à celles de la police.*

L'IPCC souligne que ses enquêtes recoupent souvent celles de la police, notamment les enquêtes concernant la sécurité nationale, et que, malgré l'existence de certains problèmes d'ordre pratique, comme celui de l'accès aux éléments de preuve dont les deux organismes ont besoin, chacun a pu s'acquitter de son mandat sans s'ingérer dans les fonctions de l'autre.

L'IPCC précise qu'elle n'est nullement tenue de communiquer des renseignements aux avocats de la poursuite, mais qu'il lui arrive souvent de le faire dans l'intérêt de la justice. Ainsi, lorsqu'elle a été saisie de renseignements indiquant la possibilité d'activité criminelle, elle les a transmis à la poursuite.

vi. *Pouvoirs de la police.*

Tout comme l'ombudsman de la police de l'Irlande du Nord, l'IPCC est investie des pouvoirs de la police⁴¹.

c. Autorités créées par la RIPA

i. *Compétence définie selon la fonction, mais contrôle restreint.*

Selon le principe général qui sous-tend la *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* (RIPA), certaines activités d'enquête comportent de tels risques pour les droits et libertés de la personne qu'une forme de contrôle accru est nécessaire. Cette proposition s'applique indépendamment de l'autorité qui mène l'enquête (la police, un organisme de renseignement ou une autre autorité publique) et de l'objectif de celle-ci (application de la loi relative à la sécurité nationale ou application de la loi traditionnelle ou des règlements, collecte de renseignements relatifs à la sécurité nationale, etc.).

La RIPA prévoit donc un régime d'examen axé sur les fonctions, dans le cadre duquel certaines activités d'enquête sont assujetties à certaines règles d'autorisation et au contrôle de certains organismes d'inspection, indépendamment des autorités qui les poursuivent. Voici les grandes lignes du régime :

⁴¹ *Police Reform Act*, par. 19(4) de l'annexe 3, partie 3.

- les interceptions des communications sont inspectées par l'« Interception of Communications Commissioner » (ICC), indépendamment de la personne ou de l'organisme qui procède auxdites interceptions;
- les activités de surveillance secrète et d'utilisation des sources humaines sont inspectées et, dans certains cas, autorisées par l'« Office of the Surveillance Commissioners » (OSC) en ce qui concerne les activités poursuivies par des organismes chargés de l'application de la loi ou d'autres organismes, et par l'« Intelligence Services Commissioner » (ISC), quand il s'agit des services de renseignement;
- les enquêtes relatives aux données encodées seront soumises à l'inspection de l'OSC dès que cette partie de la RIPA entrera en vigueur;
- les plaintes concernant l'une ou l'autre de ces activités sont examinées et tranchées par l'« Investigatory Powers Tribunal » (IPT).

Fait important à souligner, alors qu'au Canada, bon nombre de ces activités seraient préalablement assujetties au contrôle des tribunaux afin d'être permises, elles peuvent être autorisées au Royaume-Uni, selon l'organisme et l'activité en cause, par le ministre responsable, par les hauts fonctionnaires de l'organisme ou par l'OSC ou l'ISC. Les organismes créés par la RIPA, qui doivent généralement se composer de juges, actifs ou non, interviennent en général après le fait et examinent ces autorisations afin de s'assurer que les exigences législatives et les autres exigences politiques et procédurales applicables ont été respectées. Les organismes d'inspection créés par la RIPA jouent donc un rôle qui, sous certains aspects, s'apparente davantage à celui des tribunaux canadiens qu'à celui du CSARS, dans la mesure où ils assurent le contrôle judiciaire des renseignements qui sont présentés à l'appui des demandes d'autorisation et non des activités de collecte de renseignements ou autres qui sous-tendent la demande. De plus, ils n'ont pas le pouvoir d'examiner les activités qui dépassent la portée de leurs mandats ou de décider si une activité prescrite a été entreprise sans autorisation.

En fait, les organismes créés par la RIPA exercent leurs fonctions à l'aide d'un personnel relativement restreint et mènent peu d'inspections. Ainsi, l'Interception of Communications Commissioner n'a aucun employé, si ce n'est le personnel de secrétariat qu'il partage avec d'autres organismes créés par la RIPA, et procède à

l'inspection des organismes visés par son mandat seulement deux ou trois fois par année en passant environ une demi-journée à l'établissement de chacun d'eux⁴². L'Office of Surveillance Commissioners, dont la compétence couvre environ 950 autorités publiques⁴³, se compose d'un Chief Surveillance Commissioner (commissaire en chef à la surveillance), de six commissaires à temps partiel, de trois commissaires adjoints et de sept inspecteurs à temps plein. Le bureau visite chaque année l'établissement de chacun des organismes chargés de l'application de la loi visés par son mandat et l'inspection s'étale sur plusieurs jours; dans le cas des autres autorités publiques sur lesquelles il a compétence, il s'agit de visites au moins annuelles d'environ une journée.

ii. Distinction entre les fonctions d'inspection et les fonctions de traitement des plaintes et « assistance » fournie.

Ces organismes ne sont pas tenus d'examiner ou de trancher les plaintes, puisque cette fonction est confiée à l'« Investigatory Powers Tribunal », qui a reçu des centaines de plaintes depuis sa création et vient d'accueillir une plainte pour la première fois.

Bien que les fonctions d'inspection et de traitement des plaintes soient séparées en vertu de la RIPA, celle-ci exige que les différents organismes d'inspection fournissent au tribunal toute l'aide dont celui-ci peut avoir besoin pour s'acquitter de son mandat⁴⁴. Les autorités créées par la RIPA notent que le tribunal n'a pas encore invoqué cette disposition, bien qu'il ait accès à certains renseignements par l'entremise du secrétariat qu'il partage avec l'ICC et l'ISC.

d. Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (inspectorat de la force constabulaire de Sa Majesté ou HMIC)

Le HMIC est un service d'inspection qui présente des rapports au secrétaire de l'intérieur au sujet de l'efficacité et de la compétence des forces policières de l'Angleterre et du Pays de Galles. Il procède à des inspections annuelles et thématiques en plus de

⁴² Cependant, l'ICC vient de se faire accorder le mandat d'inspecter l'utilisation, par environ 400 autorités publiques, des « données relatives aux communications » (données concernant le support, l'emplacement, le moment, etc. d'une communication, plutôt que son contenu) et recrute actuellement du personnel qui l'aidera à s'acquitter de ce mandat.

⁴³ Rapport annuel du Chief Surveillance Commissioner, 2000-2001, à la page 5.

⁴⁴ RIPA, par. 57(3), 59(3), 68(2), 68(8).

mener des enquêtes sur certaines questions à la demande du secrétaire de l'Intérieur. Bien que son mandat consiste à examiner l'efficacité et la compétence des forces policières, ses travaux touchent souvent des questions liées à la conduite et à la conformité avec la loi, qu'il examine au moyen d'interactions personnelles avec les forces policières et commente dans ses rapports concernant les « meilleures pratiques », en plus d'en faire état dans les rapports consécutifs aux enquêtes menées à la demande du secrétaire de l'intérieur et dans les études de certains thèmes comme l'éthique.

Le HMIC vient de se voir attribuer une compétence à l'égard du nouveau ministère des douanes et du revenu, par suite d'une enquête visant l'ancien ministère des douanes et de l'accise et d'une recommandation en faveur d'un contrôle externe dudit ministère⁴⁵.

V. AUSTRALIE

a. Commonwealth Ombudsman

i. Compétence sur des organismes multiples et variés.

Le « Commonwealth Ombudsman » (Ombudsman du Commonwealth) de l'Australie a compétence sur environ 150 autorités publiques, dont la police fédérale australienne, la plupart des services de renseignement, l'« Australian Crime Commission » (commission australienne sur le crime) (qui regroupe des représentants tant des forces fédérales que des forces des États et des territoires) et un grand nombre d'autres organismes fédéraux tels les autorités douanières et celles de l'immigration. L'ombudsman reçoit chaque année environ 20 000 plaintes, dont 5 p. 100 concernent les activités de l'application de la loi. Il renvoie la grande majorité des plaintes à d'autres organismes internes ou externes chargés d'examiner des plaintes, mais il identifie des causes individuelles ou potentiellement systémiques en vue d'une enquête par son propre bureau. Pour justifier les renvois de plaintes aux forces policières afin que ces dernières mènent les enquêtes préliminaires, le bureau de l'ombudsman souligne que de nombreuses études théoriques et empiriques ont démontré que ces forces sont les mieux placées pour enquêter et qu'elles sont plus susceptibles de tirer des leçons des plaintes lorsqu'elles

⁴⁵ Examen par le juge Butterfield des enquêtes et poursuites criminelles menées par le ministère des douanes et de l'accise, 15 juillet 2003.

les traitent à l'interne. Le bureau souligne que son organisme joue néanmoins un rôle important de surveillance, de détection des scénarios récurrents et de mécanisme de recours secondaire.

Le bureau de l'ombudsman dit de son modèle de responsabilité qu'il est [TRADUCTION] « généraliste », mais doté de [TRADUCTION] « grappes de spécialités ». Il dit qu'il s'agit d'un modèle souhaitable, surtout en raison des nombreux points communs entre les plaintes formulées à l'égard des autorités publiques : les individus souhaitent que les fonctionnaires s'acquittent de leurs fonctions dans le respect des règles qui régissent ces dernières. Selon le bureau de l'ombudsman, sa vaste compétence lui permet de noter les points communs en question et de s'appuyer sur ceux-ci dans le cadre de son mandat et d'échapper à la tendance à « attraper dans ses filets » (« capture ») les organismes d'examen. Le bureau de l'ombudsman a également affirmé que sa compétence en matière d'examen à l'égard de nombreux organismes lui permet aussi d'observer l'ensemble des activités intégrées.

Selon le bureau de l'ombudsman, les activités de renseignement sont spécialisées et nécessitent probablement un examen séparé. Toutefois, il y aurait davantage de points communs qu'il n'y paraît entre les motifs de plaintes formulées d'une part à l'égard des activités traditionnelles de l'application de la loi et d'autre part à l'égard de ceux de l'application de la loi relative à la sécurité nationale : essentiellement, les individus souhaitent que les policiers respectent les lois et les procédures applicables, quel que soit le type d'enquête qu'ils mènent. Les activités de l'application de la loi relatives à la sécurité nationale représenteront toujours une partie minime des activités policières générales, mais y seront toujours étroitement liées et la séparation des deux types d'activités n'est pas nécessairement possible ni souhaitable. Les avantages de la collaboration entre les organismes d'examen ont été soulignés.

ii. La coopération avec d'autres organismes d'examen.

Pour accomplir son mandat quant à l'« Australian Crime Commission » (ACC), l'ombudsman a le pouvoir de conclure des [TRADUCTION] « ententes » relatives aux enquêtes avec d'autres organismes d'examen qui ont compétence sur les membres de

l'ACC⁴⁶. Le bureau de l'ombudsman n'a pas encore conclu de telles ententes, mais ce mécanisme d'origine législative semble reposer sur la reconnaissance de la possibilité que des vides existent au plan de la responsabilité en raison du fait que de nombreux membres de l'ACC sont [TRADUCTION] « prêtés » (« seconded ») par plusieurs autres organismes nationaux et sont donc régis par divers cadres législatifs, et du fait que le personnel de l'ACC provient tant du gouvernement fédéral que du gouvernement des États⁴⁷.

Toutefois, le bureau de l'ombudsman travaille souvent informellement avec de nombreux autres organismes d'examen dont, en particulier, l'inspecteur général du service du renseignement et de la sécurité, pour examiner les questions qui chevauchent la responsabilité des deux organes. La législation en matière de confidentialité et de vie privée limite, dans une certaine mesure, leurs actions, mais autrement, ils estiment que les enquêtes conjointes et les autres formes de coopération sont très utiles. À titre d'exemple courant, l'ombudsman et l'inspecteur général ont menés conjointement des examens où l'« Australian Security Intelligence Organisation » a été autorisée, en vertu de la nouvelle législation sur le contre-terrorisme, à utiliser l'AFP pour détenir et interroger des individus en son nom⁴⁸. En raison de cette intégration entre les activités de la police (y compris celle des États) et les activités relatives au renseignement, le comité parlementaire conjoint sur l'ASIO, l'ASIS et le DSD a recommandé récemment que l'on envisage la possibilité d'accroître la liaison entre l'ombudsman, les ombudsmans des États et l'inspecteur général, notamment par l'élaboration d'un

⁴⁶ *Ombudsman Act 1976* (Cth), art. 8.

⁴⁷ Effectivement, l'ombudsman fait face de plus en plus souvent, de même que l'Australie en général, à de telles questions d'« intégration » et de « compétences intergouvernementales ou interorganisationnelles ». À titre d'exemple, par suite d'un examen récent de l'utilisation du matériel d'ADN et des échanges de ce matériel entre les agences de maintien de l'ordre (au niveau fédéral et territorial et entre les États), plusieurs recommandations visant à régler les problèmes de chevauchement ou à combler les vides ont été formulées. Ainsi, il a été proposé que les organismes de contrôle se coordonnent afin de déterminer lequel d'entre eux devrait diriger l'enquête dans les cas où ils sont nombreux à avoir compétence et afin de [TRADUCTION] « combler tout vide de compétence » découlant des particularités du fédéralisme. « *Report of Independent Review of Part ID of the Crimes Act 1914 – Forensic Procedures* », chap. 5, p. 77 (disponible à : <http://www.ag.gov.au/www/criminaljusticeHome.nsf/AllDocs/286A7B3772CECA5DCA256C0D00189DBA?OpenDocument>). En outre, l'ombudsman a commenté, à la page 55 de son rapport annuel 2003-2004, les vides de responsabilité qui découlent de l'intégration croissante. Voir également les commentaires ultérieurs sur l'inspecteur général, qui mettent en lumière une recommandation du Parliamentary Joint Committee en faveur de liens plus étroits entre l'ombudsman, les ombudsmans des États et l'inspecteur général.

⁴⁸ *Australian Security Intelligence Organisation Act 1979* (Cth), art. 34B.

protocole d'entente ou d'un accord régissant les examens conjoints éventuels relatifs à des opérations menées conjointement par l'ASIO et la police⁴⁹.

Par ailleurs, le bureau de l'ombudsman utilise de plus en plus ses pouvoirs d'inspection et d'enquête d'initiative pour examiner les questions qui découlent d'activités intégrées. Il insiste également sur la nécessité de détenir de tels pouvoirs, surtout dans les domaines d'activités peu susceptibles de faire l'objet de plaintes.

b. Inspector-General of Intelligence and Security (inspecteur général du service de renseignement et de la sécurité)

i. Compétence sur de nombreux services de renseignement.

Le bureau de l'inspecteur général a fait valoir plusieurs avantages découlant de sa compétence sur de nombreux organismes. Elle lui permet d'avoir un aperçu synoptique des activités des différents services de renseignement, de garantir que les services interprètent les lois qui les régissent conjointement de manière cohérente et d'examiner attentivement les activités intégrées et celles qui ont trait à l'échange de renseignements. Le bureau de l'inspecteur général a noté toutefois qu'un organisme d'examen qui jouit d'une telle compétence sur de nombreux organismes doit être doté des ressources nécessaires pour s'acquitter de son mandat.

ii. Coopération avec d'autres organismes d'examen.

En dépit du fait que sa loi habilitante ne fait référence en matière de la consultation qu'au vérificateur général⁵⁰, et ce, afin d'éviter une duplication des enquêtes, l'inspecteur général a noté qu'il serait utile que des dispositions législatives lui confèrent également le pouvoir de consulter le bureau de l'ombudsman du Commonwealth. Il a souligné que son bureau et celui de ce dernier coopèrent déjà⁵¹ et il a suggéré que cette coopération pourrait probablement être formalisée par des protocoles d'entente. Il a également noté que le comité parlementaire conjoint a recommandé qu'une telle coopération formelle soit mise en place, comme nous l'avons mentionné précédemment.

⁴⁹ Le Parliamentary Joint Committee sur l'ASIO, l'ASIS et le DSD, « *Review of administration and expenditure for ASIO, ASIS and DSD* », déposé le 14 mars 2005, p. 22.

⁵⁰ *Inspector-General of Intelligence and Security Act 1986* (Cth), art. 16.

⁵¹ Voir les commentaires qui précèdent au sujet de l'ombudsman du Commonwealth.

Le premier ministre peut également enjoindre à l'inspecteur général de mener des enquêtes sur certains sujets⁵², par exemple, à l'égard d'activités d'organismes qui ne relèvent pas de sa compétence habituelle en vertu de la loi. Ainsi, le premier ministre a demandé récemment à l'inspecteur général de vérifier s'il existait des renseignements prévenant à l'avance de l'attentat à la bombe survenu en 2003 à Bali. Cet examen a porté notamment sur la police fédérale australienne⁵³.

VI. LES ÉTATS-UNIS

a. Inspector General of the Department of Justice

i. Les multiples modes de contrôle exercé par le département de la justice, notamment à l'égard du FBI.

La compétence de l'« Inspector General of the Department of Justice » (inspecteur général du département de la justice) porte notamment sur le FBI, qui poursuit à la fois des activités liées à l'application de la loi en matière de sécurité nationale et des activités de renseignement connexes. Les activités d'examen de l'inspecteur général à l'endroit du FBI comprennent les inspections (évaluations de programmes pour en contrôler l'efficacité et le bon fonctionnement); les vérifications (évaluation des aspects financiers des programmes); les enquêtes (enquêtes sur le bien-fondé ou sur l'efficacité, par suite de plaintes ou d'autres renseignements); et les études spéciales (enquêtes plus complexes et souvent multidisciplinaires)⁵⁴.

ii. Traitement des plaintes.

Le bureau de l'inspecteur général, qui compte environ 400 employés, a compétence sur plus de 110 000 individus et reçoit quelque 10 000 plaintes tous les six mois. Comme il n'a pas les ressources pour enquêter sur un volume de plaintes aussi important, le bureau de l'inspecteur général décide, en se fondant habituellement sur le sérieux de l'allégation, s'il mènera lui-même l'enquête ou s'il renverra la plainte à un autre organisme interne ou externe. Le bureau de l'inspecteur général surveille les tendances

⁵² *Inspector-General of Intelligence and Security Act 1986* (Cth), art. 9.

⁵³ Inspector-General of Intelligence and Security, rapport annuel 2002-2003, annexe 2 – Bali Inquiry Report.

⁵⁴ *Inspector General Act of 1978*, 5 U.S.C. Appendix §§ 1-12 (1978) (« *Inspector General Act* »), art. 2; divers rapports semestriels présentés au Congrès.

touchant les plaintes. Parfois, il regroupe celles-ci afin de mener des enquêtes systémiques (voir plus loin) et, périodiquement, il inspecte les activités de traitement des plaintes exercées par les organismes auxquels il renvoie des plaintes.

iii. Mandat exprès visant l'examen des allégations d'atteinte aux droits de la personne et des libertés civiles.

De plus, même si l'inspecteur général a déjà compétence pour examiner les questions relatives aux droits de la personne et aux libertés civiles, l'article 1001 de la *Patriot Act*⁵⁵ exigeait que ce dernier désigne un agent chargé [TRADUCTION] « d'examiner les renseignements et de recevoir les plaintes d'atteinte aux droits de la personne et des libertés civiles par des employés ou fonctionnaires du département de la justice », de prendre des mesures pour faire connaître publiquement ce mandat et de remettre des rapports semestriels au Congrès sur l'exécution de ce mandat. L'inspecteur général a reçu des milliers de plaintes en vertu de l'art. 1001 et s'est servi d'un grand nombre d'entre elles pour mener des enquêtes systémiques, comme lors de son enquête de 2003 sur les allégations d'inconduite et d'abus à l'endroit de personnes détenues relativement à des accusations liées à l'immigration dans le cadre des enquêtes consécutives aux événements du 11 septembre 2001⁵⁶. Selon l'inspecteur général, prises isolément, de nombreuses plaintes n'auraient pu être prouvées. Or, le fait de les avoir regroupées lui a permis de conclure qu'il y avait eu malgré tout de l'inconduite, de même que des problèmes systémiques.

iv. Compétence sur un seul organisme et coopération avec les organismes d'examen.

Selon l'inspecteur général, sa compétence restreinte à l'examen d'un seul organisme, quoique varié à l'interne, à savoir le département de la justice, lui permet d'acquérir une connaissance et une expertise cruciales de l'institution. En outre, selon lui, les départements et organismes du gouvernement américain sont trop gros et trop complexes pour qu'un modèle d'inspecteur général unique, ayant compétence sur tous

⁵⁵ *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001*, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272 (« *PATRIOT Act* »).

⁵⁶ Voir Inspector General of the Department of Justice, « The September 11 Detainees : A review of the Treatment of Aliens Held on Immigration Charges in Connection with the Investigation of the September 11 Attacks », juin 2003, et le « Supplemental Report on September 11 Detainees' Allegations of Abuse at the Metropolitan Detention Center in Brooklyn, New York », décembre 2003.

les intervenants gouvernementaux liés de près ou de loin à la sécurité nationale et au renseignement, soit viable et efficace.

Toutefois, l'inspecteur général a souligné que la coopération et l'échange d'information entre les organismes de contrôle sont nécessaires et souhaitables. Les inspecteurs généraux mènent souvent des enquêtes conjointes sur des questions qui chevauchent deux domaines de responsabilité ou plus, que ce soit de leur propre initiative ou à la demande du Congrès. Ils ont également créé un Intelligence Community Inspectors General Forum (forum de mise en commun des renseignements pour les inspecteurs généraux) de manière, d'une part, à bâtir des ponts entre des sphères de responsabilité et, d'autre part, à déterminer l'existence de questions ou thèmes communs qui devraient faire l'objet d'enquêtes conjointes. Il semble que ce forum ait vu le jour notamment par suite des discussions tenues il y a quelques années au sujet de la création d'un [TRADUCTION] « super inspecteur général » des activités de renseignement et d'application de la loi⁵⁷. L'inspecteur a aussi fait valoir la nécessité d'une forme quelconque d'observation d'ensemble des activités des agences agissant dans le champ de la sécurité nationale, y compris leur interaction, ce dont s'acquitte le Congrès des États-Unis, qui reçoit des rapports semestriels de tous les inspecteurs généraux et qui entend les témoignages de ces derniers.

⁵⁷ Voir, par exemple, le rapport de la House of Representatives sur un projet de loi concernant l'Intelligence Community, Rept 104-620, 13 juin 1996, art. 132 et l'analyse qui l'accompagne, <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=104.pdf>. Ce projet de loi n'a pas été adopté, mais un certain nombre d'inspecteurs généraux ont mis sur pied un forum.

- v. *Compétence sur un organisme chargé à la fois de l'application de la loi traditionnelle et de l'application de la loi relative à la sécurité nationale, y compris des activités de renseignement.*

Le FBI s'occupe à la fois de l'application de la loi traditionnelle et de l'application de la loi relative à la sécurité nationale, ce qui inclut les activités de renseignement liées à ces fonctions. L'inspecteur général examine toutes ces activités et soutient que, lorsque de telles activités sont menées par un seul organisme et sont interreliées, il est important qu'une seule agence également soit chargée d'en faire l'examen. Il peut exister quelques différences touchant les modes d'examen et d'évaluation de certaines activités. Il n'en demeure pas moins qu'il est clairement préférable que toutes les activités d'un même organisme soient examinées également par un seul organisme.

- vi. *Droit de veto de l'exécutif quant à la divulgation de renseignements, mais responsabilité devant le Congrès à cet égard.*

Règle générale, les rapports de l'inspecteur général sont publics. Toutefois, certaines circonstances commandent que des renseignements ou rapports demeurent classifiés. Le procureur général peut interdire la divulgation par l'inspecteur général de [TRADUCTION] « renseignements sensibles » (dont des renseignements relatifs à des procédures criminelles en cours, à des opérations secrètes d'infiltration, à l'identité de sources ou à la sécurité nationale), pourvu qu'il explique au Congrès les motifs de sa décision de se prévaloir de ce droit⁵⁸. L'inspecteur général précise qu'il n'a invoqué ce pouvoir qu'une seule fois, soit en 1998, ce qui a eu pour effet de retarder de six mois la divulgation d'un rapport⁵⁹.

⁵⁸ *Inspector General Act*, art. 8E. L'inspecteur général précise que cet article est généralement interprété de manière à autoriser le procureur général à interdire la divulgation uniquement de [TRADUCTION] « renseignements sensibles », et non pas le fait de l'enquête elle-même ou autre forme d'examen qu'il pourrait décider d'entreprendre.

⁵⁹ Office of the Inspector General of the Department of Justice, « *Epilogue* », daté de juillet 1998, à son document intitulé « *CIA-Contra-Crack Cocaine Controversy: a review of the Justice Department's investigations and prosecutions* », daté de décembre 1997. Voir <http://www.usdoj.gov/oig/special/9712/epilogue.htm>.

vii. Pouvoirs.

L'inspecteur général est investi de pouvoirs d'assignation applicables à des intervenants qui ne font pas partie du gouvernement fédéral et est tenu en vertu de la loi d'utiliser d'autres méthodes que les assignations pour obtenir des renseignements des intervenants du gouvernement fédéral⁶⁰. Cependant, en général, les intervenants du gouvernement fédéral collaborent relativement à la communication de renseignements. Il arrive souvent que des renseignements soient obtenus par l'entremise d'autres inspecteurs généraux.

Le bureau de l'inspecteur général possède les pouvoirs de la police, y compris le pouvoir de porter des armes à feu, de faire des arrestations et de demander et d'exécuter des mandats de perquisition et de saisie⁶¹. Il convient de souligner que l'inspecteur général peut notamment mener des enquêtes criminelles.

b. Inspector General of the *Department of Homeland Security* (inspecteur général du département de la sécurité intérieure)

i. Introduction.

Le *Department of Homeland Security* (DHS) a été créé par la *Homeland Security Act* de 2002⁶², qui prévoyait la fusion de 22 organismes distincts, dont les sections de l'application de la loi et des anciens services de l'immigration et des douanes. Le nouveau Bureau of Immigration and Customs Enforcement comprend un bureau de renseignement ainsi que d'autres agences au sein du DHS. Ce dernier est également doté d'une direction chargée de l'analyse des renseignements et de la protection des infrastructures, qui comprend un centre intégré des opérations liées à la sécurité intérieure et un réseau d'information.

L'inspecteur général du DHS a compétence sur l'ensemble des 180 000 employés et activités du département, notamment sur ses fonctions de l'application de la loi et de renseignement. L'inspecteur général a un personnel d'environ 525 personnes.

⁶⁰ *Inspector General Act*, art. 6.

⁶¹ *Inspector General Act*, par. 6(e)(1).

⁶² *Homeland Security Act of 2002*, Pub. L. No. 107-296, 116 Stat. 2135 ("*Homeland Security Act*").

ii. Fonctions, pouvoirs et procédures similaires à ceux de l'inspecteur général du département de la justice.

À l'instar de l'inspecteur général du département de la justice, l'inspecteur général du DHS mène des vérifications, inspections et enquêtes, examine les activités de l'application de la loi et celles qui concernent le renseignement et s'acquitte de sa fonction de traitement des plaintes en renvoyant la majorité à d'autres organismes internes ou externes, notamment en fonction de l'évaluation du sérieux de la plainte⁶³. L'inspecteur général du DHS a élaboré des directives pour gérer le renvoi des plaintes qui lui sont adressées ainsi que des protocoles d'entente avec divers organismes internes. À l'instar de l'inspecteur général du département de la justice, l'inspecteur général du DHS possède les pouvoirs de la police aux fins de ses activités liées à l'application de la loi et aux enquêtes.

L'inspecteur général du DHS travaille également de concert avec d'autres bureaux d'inspecteurs généraux dans certaines situations qui touchent plus d'un champ de responsabilité; et participe au forum de mise en commun des renseignements pour les inspecteurs généraux. Comme dans d'autres pays et d'autres bureaux d'inspecteurs généraux, l'intégration croissante soulève des questions de responsabilité et de compétence. À titre d'exemple, le Homeland Security Operations Centre et les Joint Terrorism Task Forces sont des entités intégrées qui soit relèvent du DHS soit incluent des éléments de ce dernier.

L'inspecteur général du DHS est lui aussi soumis au pouvoir similaire de l'exécutif quant à la divulgation des [TRADUCTION] « questions sensibles ». Ce pouvoir n'a toutefois encore jamais été utilisé⁶⁴.

iii. Compétence sur un seul organisme.

Tout comme l'inspecteur général du département de la justice, le bureau de l'inspecteur général du DHS estime que l'exercice d'une compétence sur un seul organisme est le meilleur modèle dans le contexte américain, dans la mesure où d'autres organismes ont des [TRADUCTION] « compétences touchant différents éléments de l'exécutif » sur

⁶³ *Inspector General Act*; divers rapports semestriels remis au Congrès par l'inspecteur général du DHS.

⁶⁴ *Homeland Security Act*, art. 811.

certaines questions spécialisées, comme le Government Accounting Office, l'Office of Management and Budget et de l'Office of Information Security.

iv. Création d'un « Officer for Civil Rights and Civil Liberties » (agent responsable des droits de la personne et des libertés civiles)

Non seulement la *Homeland Security Act* de 2002 a-t-elle conféré expressément à l'inspecteur général du DHS un mandat de responsabilité en matière de droits de la personne et de libertés civiles similaire à celui de l'inspecteur général du département de la justice, mais elle a créé un poste d'agent responsable de ces questions au sein du DHS⁶⁵. Conformément à sa responsabilité d'origine législative, cet agent a fourni des rapports semestriels portant sur la mise en œuvre de son mandat. Il a également conclu un protocole d'entente avec le bureau de l'inspecteur général afin [TRADUCTION] « d'éviter la duplication des efforts et de garantir que les ressources seront utilisées de la manière la plus efficace et appropriée qui soit. »⁶⁶. Ce protocole d'entente, entre autres choses, établit les procédures à suivre pour décider si l'enquête initiale relative à une plainte sera menée par le bureau de l'inspecteur général ou par celui des droits de la personne et des libertés civiles.

c. Inspector General of the CIA

L'« Inspector General of the Central Intelligence Agency » (inspecteur général de la CIA) a un mode de fonctionnement similaire à celui des inspecteurs généraux dont nous avons déjà parlé, dans la mesure où il procède à des vérifications, inspections et enquêtes auprès de l'organisme sur lequel il a compétence ainsi qu'à des enquêtes de nature tant criminelle qu'administrative; où il renvoie des plaintes à d'autres organismes dans de nombreuses circonstances; où il mène des enquêtes conjointes à l'occasion soit de sa propre initiative soit à la demande du Congrès; et où il participe au forum de mise en commun des renseignements pour les inspecteurs généraux.

L'inspecteur général de la CIA estime que l'exercice d'une compétence sur un seul organisme constitue le meilleur modèle d'examen de la CIA, puisque les fonctions de cette dernière sont à la fois spécialisées et complexes, et la convergence des efforts à

⁶⁵ *Homeland Security Act*, art. 705.

⁶⁶ Memorandum of Understanding between the Officer for Civil Rights and Civil Liberties and the Inspector General.

l'endroit d'une seule institution permet à l'organisme devant lequel elle est redevable d'atteindre le degré de spécialisation nécessaire.

Annexe A : Liste des organismes d'examen et de surveillance étrangers auprès desquels la Commission a recueilli directement des renseignements

Pays	Institution
Allemagne	G-10 Commission
Allemagne	Parliamentary Commission
Australie	Commonwealth Ombudsman
Australie	Inspector-General of Intelligence and Security
Belgique	Comité permanent de contrôle des services de renseignements (comité I)
Belgique	Comité permanent de contrôle des services de police (comité P)
États-Unis	Office of the Inspector General, Department of Justice
États-Unis	Office of the Inspector General, Central Intelligence Agency
États-Unis	Office of the Inspector General, Department of Homeland Security
Norvège	Utvalget for kontroll med etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste (comité de contrôle des services de surveillance du renseignement et de sécurité)
Nouvelle-Zélande	Inspector-General of Intelligence and Security
Nouvelle-Zélande	Police Complaints Authority
Royaume-Uni	Independent Police Complaints Commission
Royaume-Uni	Interception of Communications Commissioner
Royaume-Uni	Investigatory Powers Tribunal
Royaume-Uni	Her Majesty's Inspectorate of Constabulary
Royaume-Uni	Office of Surveillance Commissioners
Royaume-Uni (Irlande du Nord)	Police Ombudsman for Northern Ireland
Suède	Riksdagens ombudsmän (bureau des ombudsmans parlementaires)
Suède	Registernämnden (bureau des registres)

Annexe B : Liste d'acronymes

ACC	Australian Crime Commission (Australie)
ASIO	Australian Security Intelligence Organisation (Australie)
CIA	Central Intelligence Agency (É.-U.)
Comité I	Comité permanent de contrôle des services de renseignements (Belgique)
Comité P	Comité permanent de contrôle des services de police (Belgique)
CSARS	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (Canada)
DHS	Department of Homeland Security (É.-U.)
EOS Committee (comité EOS)	Committee for Oversight of the Intelligence, Surveillance and Security Services (Norvège)
FBI	Federal Bureau of Investigation (É.-U.)
HMIC	Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (R.-U.)
HMRC	Her Majesty's Revenue and Customs (R.-U.)
ICC	Interception of Communications Commissioner (R.-U.)
IG	Inspector General (É.-U.)
IPCC	Independent Police Complaints Commission (R.-U.)
IPT	Investigatory Powers Tribunal (R.-U.)
ISC	Intelligence Services Commissioner (R.-U.)
OSC	Office of the Surveillance Commissioners (R.-U.)
PSNI	Police Service for Northern Ireland (R.-U.)
RIPA	Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (R.-U.)
SE	Sûreté de l'État (Belgique)
SEFO	Acronyme norvégien désignant l'organisme spécial d'enquête sur la police (Norvège)
SGR	Service général du renseignement et de la sécurité des forces armées (Belgique)