

Commission Arar – Examen de la politique

Comité d'examen intégré de la sécurité nationale : Option supplémentaire aux fins de consultation publique

Le 25 novembre 2005

« TRADUCTION »

La Commission souhaite communiquer des détails supplémentaires sur le modèle d'examen qui a été évoqué la première fois dans la question 17 du document du 17 octobre 2005, *Questions supplémentaires soumises à la consultation publique*¹. Ce modèle s'ajouterait aux modèles prévus dans le document de consultation d'octobre 2004². La Commission sollicite des commentaires sur ce modèle, y compris l'évaluation de ses caractéristiques en comparaison de celles d'autres modèles, et des propositions de variantes de ses caractéristiques. Toutes les observations devraient être présentées à la Commission au plus tard le 19 décembre 2005.

A. L'examen des activités intégrées liées à la sécurité nationale

De nombreuses observations présentées à la Commission ont insisté sur le fait que de plus en plus, au Canada, les activités visant la sécurité nationale sont intégrées entre elles. Les activités de la GRC liées à la sécurité nationale sont souvent intégrées aux activités d'autres acteurs du gouvernement fédéral dont le SCRS et le CST ou encore l'ASFC ou Transports Canada. La GRC se livre aussi à des activités liées à la sécurité nationale de concert avec des services de police municipaux et provinciaux. Par conséquent, la Commission voudrait proposer un modèle supplémentaire aux fins de commentaires du public : un comité d'examen intégré de la sécurité nationale combiné à l'examen renforcé de la GRC.

Ce modèle d'examen comporte quatre caractéristiques principales qui sont examinées plus en détail ci-dessous :

¹ http://www.commissionarar.ca/fr/Question_supplementaires_f_oct17.pdf

² Modifié en décembre 2004; voir http://www.ararcommission.ca/fr/Consultation_Paper_FINAL_FR_REV_Dec_10.pdf.

- attribution à la Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP) de pouvoirs d'enquête accrus et de fonction d'examen des activités de la GRC liées à la sécurité nationale (« nouvelle CPP »)³;
- maintien des rôles actuels du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) et du Bureau du commissaire du CST;
- création de « passerelles législatives » permettant le partage de renseignements, les renvois de dossiers et les enquêtes communes entre organismes de responsabilisation;
- un nouveau comité d'examen intégré de la sécurité nationale (« CEISN ») chargé de coordonner l'examen des activités intégrées liées à la sécurité nationale menées par la GRC, le SCRS et le CST.

B. Élargissement des pouvoirs et des fonctions d'examen de la CPP

Les activités de la GRC liées à la sécurité nationale seraient examinées par la CPP. Celle-ci subirait un certain nombre de changements de fond (« nouvelle CPP »), dont les suivants :

- (a) pouvoirs d'enquête accrus, comparables à ceux du commissaire du CST, permettant d'exiger des documents et des témoignages de toute personne à l'égard de questions que la CPP considère comme pertinentes à ses enquêtes. Ceci comprendrait le pouvoir d'exiger des documents et des témoignages de personnes à l'extérieur de la GRC, pour pouvoir suivre la piste des renseignements pertinents;
- (b) pouvoir d'examen⁴ des activités de la GRC liées à la sécurité nationale;

³ Une des variantes de ce modèle pourrait être la création sous l'égide du CSARS d'une autorité d'examen des activités de la GRC liées à la sécurité nationale, plutôt que l'élargissement des pouvoirs et des fonctions d'examen de la CPP. Une telle option aurait évidemment de nombreuses implications pour les autres caractéristiques de ce modèle.

- (c) pouvoir de faire enquête sur les activités de la GRC liées à la sécurité, soit de sa propre initiative, sur réception d'une plainte ou à la demande du ministre responsable;
- (d) changements aux exigences applicables aux membres et à leur nomination;
- (e) création de passerelles législatives permettant le partage de renseignements ou le renvoi de dossiers entre organismes de responsabilisation, lorsque les examens de la nouvelle CPP ou les enquêtes qu'elle entreprend par suite de plaintes révèlent qu'un autre organe serait mieux à même d'examiner l'activité en cause, ou permettant des enquêtes communes s'il y a lieu.

1. Organismes de responsabilisation

Les « organismes de responsabilisation » sont des institutions qui jouent un rôle en vue d'assurer la responsabilisation des acteurs du secteur public. Parmi eux figurent des organismes d'examen comme le CSARS et le Bureau du commissaire du CST ainsi que des institutions comme le commissaire à la protection de la vie privée, le vérificateur général et les sous-ministres ou autres hauts fonctionnaires responsables d'instances telles que l'ASFC, CIC, l'ARC, Transports Canada et AEC. Un nouveau comité parlementaire chargé de se pencher sur les activités liées à la sécurité nationale serait aussi un organisme de responsabilisation. La portée exacte de la catégorie des « organismes de responsabilisation » n'est pas définie; le commissaire O'Connor recevra avec intérêt les commentaires sur cette question.

⁴ Dans le présent document, le terme « examen » concerne le pouvoir d'un organisme d'examen d'inspecter de façon générale des activités, des documents, des procédures et des politiques, et de poser des questions à des employés, en l'absence de plainte, de la discrétion de l'organisme de l'examen, à toute fin compatible avec son mandat. Le terme engloberait, par exemple, une vérification de la conformité aux convenances et à la loi.

2. Passerelles législatives

Des « passerelles législatives » entre organismes de responsabilisation sont des dispositions juridiques qui créent des liens entre organismes de responsabilisation. Par exemple, une passerelle législative peut prévoir que des renseignements peuvent être communiqués, des dossiers peuvent être renvoyés et des enquêtes communes peuvent être entreprises entre organismes de responsabilisation⁵.

Dans le contexte de l'examen intégré des activités liées à la sécurité nationale, des modifications seraient apportées aux lois de façon à prévoir que les organismes de responsabilisation pertinents disposent de l'autorité de renvoi voulue. Le but d'un renvoi consisterait à s'assurer que les aspects des activités visées par un examen intégré ne soient négligés et n'échappent à l'examen. Un renvoi ne lierait pas l'institution à laquelle il est destiné. La portée des renseignements qui pourraient être communiqués dépendrait de la nature de l'organisme de responsabilisation en cause, y compris son habilitation de sécurité et son mandat. Ces renvois pourraient se produire entre organismes de responsabilisation nonobstant la *Loi sur la protection de l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ou par suite de modifications qui y seraient apportées. Le principe « du besoin de connaître » continuerait de guider les organismes de responsabilisation en cause, qui continueraient de respecter la confidentialité liée à la sécurité nationale dans le contexte de la communication de renseignements nécessaire à l'examen des activités intégrées.

Ces passerelles législatives prévoiraient la possibilité d'effectuer des examens communs ou intégrés, de concert avec certains autres organismes de responsabilisation. Le CEISN aiderait à coordonner des examens réalisés en commun par la nouvelle CPP, le CSARS et le commissaire du CST (voir ci-dessous). Des examens pourraient aussi être entrepris par un ou plusieurs de ces organismes de concert avec d'autres organismes de

⁵ Pour une discussion des passerelles législatives et des mécanismes d'examens communs d'autres pays, voir le *Supplément au document de référence sur les modèles internationaux – Modèles internationaux d'examen des activités relatives à la sécurité nationale*, aux p. 7 (Belgique), 17 (Royaume-Uni), 27 (Australie) et 31 (États-Unis). Voir aussi les documents de référence destinés aux tables rondes des experts canadiens et des experts internationaux. Ces documents se trouvent à www.commissionarar.ca.

responsabilisation indépendants, comme le commissaire à la protection de la vie privée. Toutefois, il est peu probable que ces examens en commun soient entrepris de concert avec des sous-ministres de ministères car ceux-ci n'ont pas une indépendance comparable.

Dans notre régime de gouvernement fédéral, il se pose des questions sur la façon dont la communication de renseignements et les renvois de dossiers peuvent se faire avec des organismes d'examen provinciaux ou territoriaux à l'égard des activités d'application de la loi, ainsi que sur la possibilité d'entreprendre des examens communs ou coordonnés avec des organismes d'examen provinciaux ou territoriaux.

C. Le CSARS et le Bureau du commissaire du CST

Le CSARS et le Bureau du commissaire du CST conserveraient leurs fonctions d'examen à l'égard respectivement du SCRS et du CST. Pour faciliter les examens intégrés, les dispositions législatives régissant le Bureau du commissaire du CST et le CSARS seraient modifiées afin de prévoir les mêmes passerelles législatives pour les renvois aux organismes de responsabilisation qu'au point B(2) ci-dessus. Il faudrait aussi déterminer si les pouvoirs d'enquête du CSARS devraient être élargis de sorte que la nouvelle CPP, le CSARS et le commissaire du CST disposent tous de pouvoirs équivalents pour ce qui est d'exiger des documents et des témoignages de toute personne (pour pouvoir suivre la piste des renseignements pertinents).

D. Comité d'examen intégré de la sécurité nationale

Un comité d'examen intégré de la sécurité nationale (« CEISN ») serait créé par une loi. Il réunirait le président de la nouvelle CPP, le président du CSARS et le commissaire du CST, ou leurs délégués, et un président. Comme les autres membres, le président serait une personne bien connue qui saurait inspirer la confiance du public.

Le mandat du CEISN comprendrait les éléments suivants :

- (a) coordonner l'examen des activités intégrées liées à la sécurité nationale menées par la GRC, le SCRS et le CST;
- (b) renvoyer aux organismes d'examen ou de responsabilisation pertinents les questions concernant les activités liées à la sécurité nationale d'autres acteurs du gouvernement fédéral ainsi que d'acteurs provinciaux, territoriaux, municipaux ou privés;
- (c) coordonner l'examen des activités intégrées liées à la sécurité nationale menées par un ou plusieurs acteurs du gouvernement fédéral, sur demande du gouverneur en conseil⁶;
- (d) fournir une fonction de réception des plaintes du public au sujet des activités fédérales liées à la sécurité nationale et renvoyer ces plaintes à d'autres organismes de responsabilisation s'il y a lieu;
- (e) fournir l'information et la sensibilisation du public à l'égard de la fonction de réception des plaintes;
- (f) faire rapport sur les questions de responsabilisation touchant les pratiques et tendances en matière de sécurité nationale au Canada, y compris les effets de ces pratiques et tendances sur les droits et libertés des personnes.

Il se présente diverses options quant au fonctionnement du CEISN. Certaines d'entre elles sont examinées ci-dessous.

⁶ Une variante de ce modèle pourrait prévoir que le CEISN soit habilité à coordonner l'examen par la nouvelle CPP, le CSARS et le commissaire du CST d'activités liées à la sécurité nationale menées par d'autres acteurs du gouvernement fédéral désignés par voie de règlement, dans les cas où ces activités sont intégrées avec celles de la GRC, du SCRS ou du CST et lorsque le CEISN juge qu'un tel examen est nécessaire.

1. Le début d'un examen

L'CEISN coordonnerait l'examen d'activités intégrées liées à la sécurité nationale menées par la GRC, le SCRS et le CST. Un examen coordonné pourrait être entamé par suite, selon le cas :

- (a) d'un renvoi fait par la nouvelle CPP, le CSARS ou le Bureau du commissaire du CST;
- (b) d'une demande du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile ou du ministre de la Défense⁷;
- (c) d'un renvoi par décret visant un ou plusieurs acteurs fédéraux de la sécurité nationale;
- (d) d'une plainte formulée par une personne, un groupe ou une organisation, lorsque le CEISN détermine que la question devrait faire l'objet d'un examen intégré. La plainte serait déposée selon le cas auprès de la nouvelle CPP, du CSARS ou du commissaire du CST, qui soumettrait la question à l'attention du CEISN. Une plainte pourrait aussi être déposée auprès du CEISN, qui aurait à déterminer si un examen intégré est nécessaire et, le cas échéant, coordonner un tel examen intégré ou, sinon, renvoyer la question à l'organisme d'examen ou de responsabilisation pertinent.

Le CEISN déterminerait si un « examen intégré » de l'activité en cause est nécessaire et, le cas échéant, établirait un plan aux fins de cet examen, comme il en est question ci-dessous. Si le CEISN détermine qu'un examen intégré n'est pas nécessaire, il renverrait la question à l'organisme de responsabilisation pertinent.

⁷ Autre possibilité : le procureur général du Canada.

Parmi les questions à régler au sujet du CEISN figurent le quorum et les règles de prise de décisions, surtout que le modèle actuel propose quatre membres. Le quorum pourrait être de trois membres, y compris le président et le dirigeant de l'organisme d'examen touché par l'examen intégré en cause, avec vote prépondérant du président en cas de répartition égale des autres votes. Il serait aussi possible d'ajouter des membres (voir ci-dessous).

2. Examen intégré

La réalisation d'un examen intégré pourrait faire l'objet de nombreuses options, dont les suivantes :

- (a) déléguer une enquête, en tout ou en partie, à la nouvelle CPP, au CSARS ou au Bureau du commissaire du CST ou à toute combinaison d'entre eux, selon les nécessités de l'examen en cause;
- (b) coordonner une enquête commune de la nouvelle CPP, du CSARS, du Bureau du commissaire du CST et d'autres organismes de responsabilisation ou de toute combinaison d'entre eux, en fixant le mandat et la portée de l'enquête commune;
- (c) examiner les conclusions ou les recommandations issues d'une enquête, pour déterminer à quels organismes de responsabilisation elles devraient être communiquées;
- (d) renvoyer les conclusions et recommandations issues d'une enquête ainsi que toute autre question entourant une enquête aux organismes de responsabilisation concernés;
- (e) produire des rapports.

3. Rapports

Le CEISN présenterait un rapport annuel sur ses activités, peut-être aux ministres responsables, et peut-être au nouveau comité parlementaire sur la sécurité nationale.

4. Échange d'information

La loi régissant le CEISN permettrait aux membres du comité d'échanger des renseignements entre eux nonobstant la *Loi sur la protection de l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ou par suite de modifications qui y seraient apportées. Les membres du CEISN seraient sensibilisés aux principes applicables à l'échange d'information et à la confidentialité liée à la sécurité nationale. L'échange d'information aurait pour but de permettre l'examen d'activités intégrées et de suivre la piste des renseignements.

5. Coordination provinciale-territoriale

Une variante de ce modèle pourrait prévoir que des membres supplémentaires représentent les organismes d'examen provinciaux ou territoriaux des services de police. Comme une grande part de l'activité de la GRC liée à la sécurité nationale est intégrée aux activités de services de police provinciaux et municipaux, les membres supplémentaires pourraient permettre un examen coordonné des activités policières intégrées aux plans fédéral, provincial et municipal. L'ajout de membres pourrait aussi aider à régler les questions évoquées plus haut au sujet du quorum et de la prise de décisions.

En revanche, un tel ajout pourrait soulever des questions constitutionnelles fédérales-provinciales qui devraient être étudiées. Une possibilité consisterait à ce que la loi prévoie des accords de participation volontaire à l'intention des provinces dont les services policiers sont intégrés aux activités liées à la sécurité nationale de la GRC et d'autres acteurs fédéraux et qui souhaitent s'associer à ce régime de responsabilisation.

La partie V de la *Loi sur les services de police interterritoriaux* du Manitoba pourrait servir de modèle ou contribuer à l'étude d'un tel régime de participation volontaire.

6. Autres acteurs fédéraux

Autre possibilité encore, un ou des représentants en matière de responsabilisation pourraient être ajoutés pour d'autres organismes du gouvernement fédéral tels que l'ASFC, CIC, l'ARC, Transports Canada et AEC. Ces instances n'ont pas d'organisme d'examen comparable au CSARS ou au Bureau du commissaire du CST. Lorsque le CEISN serait informé d'activités mettant en cause des acteurs fédéraux comme l'ASFC, le représentant en matière de responsabilisation pourrait participer à l'élaboration du plan d'examen intégré du CEISN, par exemple pour ce qui est de la collecte de renseignements auprès de cette instance, du renvoi éventuel à d'autres organismes de responsabilisation ou de la réalisation d'enquêtes communes avec d'autres organismes de responsabilisation.

7. Dotation en personnel

Le CEISN aurait relativement peu d'employés puisqu'il ne jouerait pas un rôle principal dans les enquêtes et qu'il serait composé principalement des dirigeants de la nouvelle CPP, du CSARS et du Bureau du commissaire du CST ainsi que d'un président. Cependant, ce modèle prévoit une fonction d'éducation publique et de recherche ainsi qu'une fonction limitée de réception de plaintes. Le commissaire O'Connor recevra avec intérêt les commentaires sur les besoins éventuels en personnel du CEISN compte tenu des fonctions décrites dans le présent document ou qui pourraient être proposées dans des variantes.

8. Examen après cinq ans

Le CEISN pourrait aussi être chargé d'effectuer après cinq ans un examen de la responsabilisation à l'égard de la sécurité nationale. Il s'agirait de déterminer quels changements ou améliorations pourraient être nécessaires, et en particulier de repérer

toute lacune en matière de responsabilisation et de formuler des recommandations pour y parer.

E. Discussion et commentaires

Pour une discussion de ce modèle, on peut consulter les transcriptions des audiences publiques de la Commission consacrées à l'examen de la politique, qui ont eu lieu du 15 au 18 novembre 2005⁸.

Le commissaire O'Connor sollicite les commentaires sur ce modèle, y compris l'évaluation de ses caractéristiques en comparaison de celles d'autres modèles, et des propositions de variantes de ses caractéristiques. Toutes les observations devraient être présentées à la Commission au plus tard le 19 décembre 2005.

⁸ Voir à <http://www.commissionarar.ca/fr/12j.htm>.