

**Commission d'enquête
sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar
Examen de la politique**

**Questions pour les membres du Comité :
Document de référence destiné
à la Table ronde des experts internationaux
sur les modèles d'examen et de surveillance**

[TRADUCTION]

le 19 mai 2005

TABLE DES MATIÈRES

1. COMPÉTENCE.....	1
a) Analyse	2
(i) Examen combiné ou organisme pour la GRC seulement?.....	2
(ii) Compétence partagée.....	5
2. L'INITIATIVE DE L'EXAMEN	7
a) Analyse	8
3. POUVOIRS D'EXAMEN	10
a) Analyse	10
(i) Accès à l'information.....	10
(ii) Pouvoirs de la police.....	11
(iii) Quand enquêter?	12
(iv) Mesures correctives	13
4. QUI EFFECTUE L'EXAMEN? À QUI FAIRE RAPPORT?.....	14
a) Analyse	15
(i) L'organisme d'examen	15
(ii) Rapports et communication des renseignements	16

Le présent document a pour objet d'énoncer les questions qui se posent dans le cadre d'une étude d'un mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale¹. La GRC est la force de police nationale du Canada. La GRC est actuellement assujettie à l'examen par la Commission des plaintes du public contre la GRC (la CPP)². Le commissaire pourrait recommander qu'aucun changement ne soit apporté au processus d'examen de la CPP, que des aspects de la CPP soient modifiés ou qu'un organisme différent soit chargé de l'examen des activités de la GRC touchant la sécurité nationale. Le présent document énonce quatre questions importantes qu'il faut se poser lorsqu'on conçoit un mécanisme d'examen, et il passe brièvement en revue différents aspects de chacune³. Ces questions feront l'objet de discussion lors de la Table ronde des experts internationaux sur les modèles d'examen et de surveillance qui aura lieu le 20 mai 2005.

1. COMPÉTENCE

Les activités en matière de la sécurité nationale d'une force de police comme la GRC devraient-elles être examinées par un organisme qui a compétence :

- (i) seulement sur cette force;
- (ii) seulement sur les activités en matière de la sécurité nationale de cette force;
- (iii) sur les activités en matière de la sécurité nationale de toutes les autres organisations fédérales exerçant des fonctions en matière de sécurité nationale (au Canada, le SCRS, le CST, le MDN, l'ASFC, etc.) ou de certaines d'entre elles, en plus de celles de la force de police?

¹ Il y a une liste d'acronymes à la fin du présent document.

² Voir la discussion portant sur la structure actuelle de la CPP, en ligne à www.commissionarar.ca, dans le document de référence de la Commission intitulé « Modèles canadiens d'examen des forces de police ».

³ Le présent document ne se veut pas une discussion complète de toutes les caractéristiques possibles d'un mécanisme d'examen ou des avantages ou défis présentés par chaque caractéristique. Il vise à faciliter la discussion à la Table ronde des experts internationaux sur les modèles d'examen et de surveillance convoquée par la Commission. Une analyse et une discussion plus détaillées se trouvent dans les Documents de référence de la Commission, ainsi que dans les Documents supplémentaires de la Commission.

a) Analyse

(i) Examen combiné ou organisme pour la GRC seulement?

L'une des questions fondamentales est de savoir sur quel(s) organisme(s) ou activités la compétence d'un organisme d'examen devrait s'exercer. La GRC devrait-elle avoir son propre organisme d'examen? L'organisme devrait-il examiner également une partie ou tout le travail d'autres organisations agissant en matière de sécurité nationale (GRC, SCRS, CST, renseignement militaire et divers organismes et ministères fédéraux)?

Chaque grande organisation intervenant dans le domaine de la sécurité nationale au Canada dispose actuellement de son propre organisme d'examen. Ainsi, la CPP examine les activités de la GRC, le CSARS, celles du SCRS et le commissaire du CST, celles du CST. D'autres ministères et organismes fédéraux jouant un rôle dans le domaine de la sécurité nationale et du renseignement de sécurité ne sont pas soumis à un examen de ce genre. Les membres des forces de police provinciales et municipales ne sont généralement pas assujettis à la compétence de la CPP, même lorsqu'ils collaborent avec la GRC au sein d'équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN), à moins qu'ils ne soient nommés à titre de gendarmes spéciaux surnuméraires de la GRC⁴, et ils demeurent assujettis à la compétence disciplinaire de leur force de police d'attache⁵. L'Association canadienne des chefs de police a demandé avec insistance l'adoption d'une solution législative aux questions de la responsabilité et de surveillance qui apparaissent lorsqu'un agent de police d'une compétence donnée fait l'objet d'une plainte alors qu'il travaille sous une autre compétence⁶.

Depuis le 11 septembre 2001, les activités des organismes d'application de la loi et des services du renseignement de sécurité sont de plus en plus intégrées. Les enquêtes antiterroristes menées par les EISN de la GRC, auxquelles peuvent aussi participer le SCRS, les forces de police provinciales et municipales et d'autres ministères fédéraux comme l'ASFC, ne sont qu'un

⁴ *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1985, ch. R-10 (« Loi sur la GRC »), par. 7, 45.35(1).

⁵ Observations du Service de police d'Ottawa présentées à la Commission Arar (février 2005), p. 5; observations de la Police provinciale de l'Ontario présentées à la Commission Arar (mars 2005), p. 8.

exemple de cette intégration. Certains pourraient prétendre que le système actuel, où chaque organisation a son propre organisme d'examen, empêche chacun des organismes d'examen d'avoir un portrait complet des projets intégrés.

Dans les autres pays, il existe des modèles d'examen dont la compétence est définie selon l'agence ou selon l'activité. En Norvège⁷ et au Royaume-Uni⁸, la compétence de certains organismes d'examen est définie en fonction des activités : ces organismes ont compétence à la fois sur les services de police et les services du renseignement de sécurité dans la mesure où ceux-ci mènent des enquêtes ou des activités définies touchant la sécurité nationale. En Norvège, le comité d'examen du service du renseignement de sécurité – le Comité EOS – voit des avantages à avoir une compétence sur plus d'un organisme, notamment le fait qu'il est en mesure de surveiller les activités intégrées. Cet avis est partagé par les bureaux de l'ombudsman de la Suède et du Commonwealth australien, des organismes ayant une compétence générale qui sont chargés d'examiner à la fois les activités des forces de police et celles des services du renseignement de sécurité.

Le modèle adopté par la Belgique est intéressant : la compétence est définie selon l'agence, mais la loi prévoit des passerelles législatives (« *statutory gateways* »)⁹ entre les organismes d'examen. Le Comité P, qui a compétence sur la police, et le Comité I, qui a compétence sur deux services du renseignement de sécurité, ont l'obligation, suivant la loi, d'échanger des renseignements, de tenir des réunions conjointes et de collaborer dans certains cas¹⁰. Ces comités ont mené des enquêtes conjointes et chacun a publié son propre rapport sur ces enquêtes.

⁶ Observations de l'ACCP présentées à la Commission Arar (mars 2005), pp. 16 à 19 et *Loi sur les services de police interterritoriaux*, C.P.L.M., c. C325.

⁷ Le Committee for Oversight of the Intelligence, Surveillance and Security Services, appelé « Comité EOS » en Norvège, a compétence sur tous [TRADUCTION] « les services de renseignement, de surveillance et de sécurité fournis, contrôlés ou autorisés par l'administration publique ». Voir *The Act relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services*, Loi n° 7 du 3 février 1995, art. 1.

⁸ Les organismes d'examen créés par la *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* (R.-U.), 2000, ch. 23 (« *RIPA* »), dont la compétence est définie selon l'activité d'enquête (par ex., interceptions, surveillance), surveillent généralement toute autorité publique se livrant aux activités qui relèvent de leur compétence.

⁹ Nous employons ce terme pour désigner les mécanismes prévus par la loi qui prévoient l'échange de renseignements ou d'autres formes de collaboration ou d'échange entre les organismes d'examen.

¹⁰ *Loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements*, art. 52ff.

Les inspecteurs généraux de la CIA, du ministère de la Justice¹¹ et du ministère de la Sécurité intérieure (*Homeland Security*) ont tous dit préférer un système d'examen dont la compétence est définie selon l'agence. L'inspecteur général de la CIA a expressément indiqué qu'il était souhaitable qu'un seul organisme soit chargé d'examiner les activités de la CIA étant donné que celles-ci sont spécialisées et compliquées, et que le fait de concentrer sur une seule agence crée une spécialisation au sein de l'organisme d'examen aussi. L'inspecteur général du ministère de la Justice a souligné qu'un tel modèle, combiné à la capacité de coordonner les examens effectués par plusieurs organismes, était important en ce qui a trait à l'examen d'activités intégrées ou qui se chevauchent. Aux États-Unis, ces examens sont effectués conjointement par les inspecteurs généraux (p. ex. les inspecteurs généraux de la CIA et du ministère de la Justice peuvent enquêter conjointement sur une affaire).

En Australie, il existe un autre modèle facilitant la coopération entre les organismes d'examen. Dans le cadre de son mandat concernant la commission intégrée sur le crime (*Australian Crime Commission* (ACC)) par exemple, l'ombudsman du Commonwealth a le pouvoir, en vertu de la loi, de conclure des ententes (« *arrangements* ») en matière d'enquêtes avec d'autres organismes d'examen ayant compétence sur les membres de l'ACC¹².

Au Royaume-Uni, l'IPCC a mené des enquêtes conjointement, dans le passé, avec d'autres organismes d'examen. Depuis quelques temps, la loi facilite le partage de l'information et la coopération entre l'IPCC et l'ombudsman parlementaire, deux instances chargées d'examiner certaines activités du ministère du Revenu et des Douanes (*Revenue and Customs Department*). Ainsi, l'IPCC et l'ombudsman parlementaire [TRADUCTION] « peuvent s'échanger des

¹¹ Certains organismes ayant des fonctions assimilables à celles de la police relèvent de l'inspecteur général du ministère de la Justice, notamment le Federal Bureau of Investigation (FBI), la Drug Enforcement Administration (DEA), le U.S. Marshals Service, le Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives et le Federal Bureau of Prisons.

¹² *Ombudsman Act 1976* (Cth), art. 8. Un comité parlementaire a récemment recommandé l'étude d'une liaison plus étroite entre l'ombudsman du Commonwealth, les ombudsmans des États et l'inspecteur général du renseignement et de la sécurité, relativement à la possibilité d'examens conjoints par l'ASIO et les opérations policières.

renseignements dans le cadre de » leur mandat respectif et [TRADUCTION] « peuvent mener des enquêtes conjointes » sur certaines questions¹³.

Selon certaines observations présentées à la Commission, le modèle d'organisme unique assure une meilleure compréhension des besoins particuliers de l'organisation en cause, de ses activités et des conséquences qui en découlent. Par exemple, le commissaire du CST est d'avis que ce modèle semble préférable¹⁴ :

[TRADUCTION] Des doutes subsistent sur la question de savoir si un organisme d'examen unique pourrait examiner efficacement les activités très variées de l'ensemble de la communauté de la sécurité et du renseignement.

De l'autre côté, la CPP souligne que l'existence d'un seul organisme d'examen ayant compétence sur tous les intervenants de la sécurité nationale ferait en sorte que toutes les activités touchant la sécurité nationale qui portent atteinte aux droits de la personne fassent l'objet d'un examen civil uniforme¹⁵.

La BCCLA a aussi préconisé la création d'un organisme d'examen unique en matière de sécurité nationale :

[TRADUCTION] Un organisme d'examen civil chargé d'examiner la responsabilité dans le domaine de la sécurité nationale doit être en mesure de suivre pas à pas la preuve obtenue jusqu'à sa conclusion ou depuis le début, que cette preuve provienne de la GRC, du SCRS ou d'un autre organisme¹⁶.

(ii) Compétence partagée

Il faut aussi déterminer si la compétence en matière d'examen doit être partagée. Les activités de la GRC touchant la sécurité nationale et ses autres activités devraient-elles être examinées par des organismes différents? Dans un tel cas, l'« organisme chargé d'examiner les activités

¹³ *Commissioners for Revenue and Customs Act, 2005* (R.-U.), 2005, ch.11, par. 28(3) et (4).

¹⁴ Observations du commissaire du CST présentées à la Commission Arar (janvier 2005), p. 4.

¹⁵ Observations de la CPP présentées à la Commission Arar (février 2005), p. 54.

¹⁶ Observations de la BCCLA présentées à la Commission Arar (mars 2005), p. 13.

touchant la sécurité nationale » pourrait être défini en fonction des activités (c.-à-d. toutes les activités touchant la sécurité nationale) ou de l'organisme (p. ex. la GRC).

La Norvège fournit un exemple de compétence partagée. Dans ce pays, un organisme reçoit les plaintes visant l'ensemble de la force de police et un autre organisme, le comité EOS, est chargé de l'examen des activités des deux services du renseignement de sécurité et du service de police de sécurité. En plus d'étudier les plaintes déposées contre le service de police de sécurité, le comité EOS effectue des inspections régulières. Des lignes directrices obligent l'organisme qui étudie les plaintes visant l'ensemble de la force policière à aviser le comité EOS de toute allégation concernant le service de police de sécurité, à le tenir informé des enquêtes qu'il mène sur ces allégations et des recommandations qu'il formule ensuite et à lui signaler toute question susceptible de l'intéresser. L'obligation du comité EOS à cet égard est plus limitée. Les membres du service de police de sécurité font ainsi l'objet de deux formes d'examen. Il y a lieu de noter que ce service a sa propre loi constitutive, différente de celle du service de police ordinaire, et dispose de bureaux séparés. Certaines activités, par exemple l'échange de renseignements, sont cependant intégrées, et le comité EOS a récemment soulevé, dans un rapport annuel, la question de savoir s'il devrait avoir compétence sur les unités du service de police ordinaire qui participent à des activités antiterroristes touchant la sécurité nationale¹⁷.

Des difficultés pratiques de ce genre peuvent surgir lorsqu'on tente de définir la compétence sur la base des fonctions policières. Il arrive que des enquêtes policières débutent comme des enquêtes ordinaires avant de devenir des enquêtes en matière de sécurité nationale. Il est possible aussi, en théorie, qu'elles redeviennent ensuite des enquêtes ordinaires. L'Association canadienne des chefs de police a d'ailleurs dit à ce sujet :

[TRADUCTION] Non seulement de nombreuses activités liées au terrorisme sont considérées comme des crimes, mais une grande partie des activités passées

¹⁷ Voir la discussion de la Norvège dans le document supplémentaire de la Commission portant sur les modèles internationaux.

commises par des terroristes sont des activités criminelles simples et rudimentaires qui mènent finalement à des actes terroristes¹⁸.

Partageant ce point de vue, l'ombudsman de la police de l'Irlande du Nord souligne que les groupes terroristes commettent de nombreux crimes ordinaires, souvent à des fins de financement, comme l'utilisation de cartes de crédit frauduleuses, la contrebande de carburant, le trafic de stupéfiants, des vols qualifiés et des infractions mineures. Elle mentionne que les enquêtes sont souvent transférées d'une unité antiterroriste à une autre unité du service de police, et vice-versa, ou sont menées simultanément par elles¹⁹. La Police provinciale de l'Ontario a soulevé une question semblable dans le contexte canadien. Dans ses observations, elle indique que l'application de la loi axée sur les renseignements, qui suppose que l'information circule au sein d'une force de police ainsi qu'entre les organismes d'application de la loi ou de sécurité, a des répercussions sur le choix d'un modèle étant donné qu'il [TRADUCTION] « ne serait probablement pas efficace d'isoler une division particulière d'un organisme d'application de la loi pour le surveiller ou l'examiner »²⁰. La Commission aimerait savoir comment des dispositions législatives pourraient régler ces questions si un modèle fondé sur une compétence partagée était adopté.

2. L'INITIATIVE DE L'EXAMEN

Par quel mécanisme un examen devrait-il débiter? Par le dépôt d'une plainte? Par une enquête effectuée par l'organisme d'examen de sa propre initiative²¹? Par une inspection²²? Par une demande de l'organe exécutif, de l'assemblée législative ou d'un autre organisme d'examen?

¹⁸ Observations de l'Association canadienne des chefs de police présentées à la Commission Arar (mars 2005), p. 11 (les notes ne sont pas incluses).

¹⁹ Voir la discussion de l'ombudsman de la police de l'Irlande du Nord dans le Document supplémentaire de la Commission portant sur les modèles internationaux.

²⁰ Observations de la PPO présentées à la Commission Arar (mars 2005), pp. 18 et 19.

²¹ Nous employons l'expression « enquête effectuée par l'organisme d'examen de sa propre initiative » pour désigner les enquêtes ou les plaintes qu'un organisme d'examen peut, selon le cas, ouvrir ou déposer de sa propre initiative.

a) Analyse

Au Canada, c'est généralement par le dépôt d'une plainte que commence un examen des activités de la police. Il ressort de bon nombre des observations reçues par le commissaire qu'un système uniquement fondé sur le dépôt de plaintes ne convient pas en ce qui concerne les activités de la GRC touchant la sécurité nationale. Cet avis est partagé par de nombreux organismes étrangers chargés de l'examen des activités en matière de sécurité nationale. Les organismes d'examen qui estiment qu'ils devraient mener des enquêtes sur la sécurité nationale et des inspections à cet égard de leur propre initiative invoquent principalement, au soutien de leur position, le secret qui entoure les enquêtes et la possibilité que les renseignements ne soient pas fiables, ainsi que d'autres arguments analysés dans le Document de référence de la Commission intitulé « Sécurité nationale et droits et libertés »²³.

La BCCLA a aussi mis en évidence un certain nombre d'obstacles qui peuvent nuire au dépôt d'une plainte, notamment les suivants :

- (i) les obstacles linguistiques, le manque d'instruction et l'analphabétisme;
- (ii) l'expérience culturelle, y compris les milieux ethniques et culturels qui nourrissent un sentiment de méfiance ou une crainte de représailles;
- (iii) le statut juridique – les demandeurs d'asile et les résidents permanents peuvent hésiter à compromettre leur statut au regard de l'immigration;
- (iv) une défense des droits inadéquate ou une aide insuffisante²⁴.

²² Nous employons le terme « inspection » pour désigner le pouvoir d'inspecter les activités de l'organisme, en l'absence de plainte, comme s'il s'agissait d'une vérification des activités de l'organisme; en règle générale, la portée du pouvoir est illimitée. Le pouvoir d'inspection se distingue du pouvoir de mener une enquête de sa propre initiative dans la mesure où ce dernier se rapporte habituellement à une seule question identifiable ou à un seul comportement.

²³ Disponible en ligne à www.commissionarar.ca.

²⁴ Observations de la BCCLA présentées à la Commission Arar (mars 2005), pp. 8 et 9.

De plus, dans son mémoire, la présidente de la CPP souligne que des musulmans ont porté à son attention de prétendues irrégularités commises par la GRC dans le cadre de ses enquêtes en précisant clairement que la peur les avait empêchés de déposer des plaintes officielles²⁵.

Le mandat confié par la loi à l'inspecteur général du ministère de la Justice aux États-Unis est intéressant, en particulier en ce qui concerne les plaintes relatives concernant les libertés civiles. L'inspecteur général doit désigner un fonctionnaire de son bureau qui [TRADUCTION] « examine les renseignements et reçoit les plaintes relatives à de prétendues atteintes aux droits et aux libertés civils » commises par des employés, et qui [TRADUCTION] « informe le public, au moyen d'Internet, de la radio, de la télévision et des journaux, au sujet des responsabilités et des fonctions du fonctionnaire et de la manière de communiquer avec lui »²⁶. De plus, l'inspecteur général doit déposer des rapports semestriels sur ces questions devant des comités de la Chambre et du Sénat. Son bureau a lancé un vaste programme d'information, comportant notamment la publication d'annonces en différentes langues – l'arabe et l'ourdou entre autres – dans divers médias ethniques.

La plupart des organismes d'examen des activités de la police et des services du renseignement de sécurité existant à l'étranger ont le pouvoir de mener des enquêtes [TRADUCTION] « de leur propre initiative », c'est-à-dire d'entreprendre une enquête en déposant eux-mêmes une plainte ou autrement. Bon nombre d'entre eux ont également le pouvoir d'effectuer des inspections ou des vérifications générales des dossiers quand ils le jugent bon ou périodiquement. Ces organismes comprennent des agences dont la compétence s'étend aux activités de la police en matière de sécurité nationale: le Comité P en Belgique; le comité EOS en Norvège; les inspecteurs généraux des ministères de la Justice et de la Sécurité intérieure aux États-Unis; et les organismes créés par la *Regulation of Investigatory Powers Act* au Royaume-Uni²⁷.

²⁵ Observations de la CPP présentées à la Commission Arar (février 2005), pp. 23 et 24.

²⁶ *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"), art. 1001.

²⁷ Les pouvoirs d'inspection de ces organismes sont limités par l'activité visée par l'examen.

Au Canada, la CPP n'a pas de pouvoir d'inspection, contrairement au CSARS²⁸, mais elle peut déposer ses propres plaintes²⁹.

On pourrait également prévoir qu'une enquête peut être entreprise à la demande de l'organe législatif ou de l'organe exécutif. Au Canada, le ministre peut demander au CSARS de lui présenter des rapports spéciaux sur le SCRS³⁰. En Australie, le premier ministre ou le ministre responsable peuvent demander à l'IGIS de mener une enquête³¹. Aux États-Unis, les comités du Sénat et de la Chambre peuvent demander aux inspecteurs généraux d'enquêter sur une affaire particulière.

Une autre question se pose : serait-il souhaitable de conférer à la CPP des pouvoirs plus larges (en matière d'inspection par exemple) à l'égard des activités de la GRC touchant la sécurité nationale mais non à l'égard des autres activités de la GRC?

3. POUVOIRS D'EXAMEN

De quels pouvoirs un organisme d'examen des activités en matière de la sécurité nationale a-t-il besoin et quelles sont les restrictions qui devraient s'appliquer? Des pouvoirs comme l'accès à l'information et aux documents, des pouvoirs de la police et le pouvoir d'ordonner que des mesures correctives soient prises pourraient être conférés à l'organisme d'examen. Des restrictions pourraient viser le moment où les enquêtes peuvent être entreprises et la communication des renseignements dans les rapports.

a) Analyse

(i) Accès à l'information

²⁸ *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.C.R. 1985, ch. C-23 (« Loi sur le SCRS »), arts 38-40.

²⁹ *Loi sur la GRC*, par. 45.37(1).

³⁰ *Loi sur le SCRS*, art. 54.

³¹ *Inspector-General of Intelligence and Security Act, 1986*, art. 8 et 9.

Le pouvoir légal d'obtenir les renseignements détenus par d'autres organismes est une question importante. Dans quelle mesure l'organisme devrait-il avoir le pouvoir de contraindre l'organisation faisant l'objet de l'examen ou une autre source à produire des documents ou à communiquer des renseignements? Au Canada, le CSARS et le commissaire du CST ont un droit d'accès total aux dossiers du SCRS et du CST respectivement³². Le commissaire du CST a le pouvoir d'assignation à l'extérieur de l'organisme, par exemple à l'égard d'acteurs privés, d'autres ministères fédéraux ou d'une organisation comme la GRC.³³ Par contraste, le CSARS a le pouvoir d'assigner les témoins et d'exiger la production de documents, mais seulement dans le contexte des enquêtes en vertu des plaintes, et non dans le contexte de son pouvoir général d'examen.³⁴

Des organismes d'examen des activités policières en place dans d'autres pays ont, en règle générale, accès aux renseignements classifiés ayant un lien avec leur mandat. C'est le cas, par exemple, de l'ombudsman de la police en Irlande du Nord, des autorités créées par la RIPA au Royaume-Uni et du Comité P en Belgique.

Les inspecteurs généraux de la CIA, du ministère de la Sécurité intérieure et du ministère de la Justice disposent de vastes pouvoirs d'assigner des personnes impliquées à l'extérieur du gouvernement fédéral³⁵. La loi les oblige à utiliser d'autres méthodes que les assignations pour obtenir des renseignements d'intervenants au sein du gouvernement fédéral. Il y a cependant d'autres acteurs fédéraux qui collaborent à la fourniture de renseignements aux inspecteurs généraux. Si un problème se pose quant à l'obtention de documents détenus par un autre ministère ou organisme fédéral, l'inspecteur général de la CIA, par exemple, peut en parler à l'inspecteur général du ministère de la Sécurité intérieure afin d'obtenir la coopération des employés fédéraux relevant de la compétence de ce dernier en matière d'examen.

(ii) Pouvoirs de la police

³² Sous réserve seulement du privilège du Cabinet.

³³ *Loi sur la défense nationale*, R.S.C. 1985, c. N-5, art. 273.63(4).

³⁴ *Loi sur le SCRS*, art. 39, 50.

³⁵ *Inspector General Act of 1978*, 5 U.S.C. Appendix §§ 1-12 (1978) (« Inspector General Act »), art. 6.

Il faut aussi se demander si l'organisme d'examen a besoin des pouvoirs de police pour mener ses enquêtes.

En Irlande du Nord, l'ombudsman de la police est doté de pouvoirs appartenant généralement à la police, notamment le pouvoir d'effectuer des fouilles, des perquisitions et des saisies et le pouvoir d'arrêter des individus qui refusent de collaborer à ses enquêtes. L'ombudsman a utilisé ce pouvoir à plusieurs reprises. L'IPCC, qui a compétence sur toutes les forces de police de l'Angleterre et du pays de Galles ainsi que sur certains services de police spécialisés comme le National Criminal Intelligence Service et certaines parties du Revenu, des Douanes et de l'Immigration, jouit également de pouvoirs de la police³⁶.

Outre le pouvoir de contraindre une personne à produire des documents et à témoigner, les inspecteurs généraux des États-Unis sont également dotés du pouvoir de porter des armes à feu, de procéder à des arrestations et de demander et d'exécuter des mandats de perquisition³⁷. Ils peuvent aussi mener des enquêtes criminelles.

(iii) Quand enquêter?

Il faut se demander aussi si des restrictions devraient limiter le moment auquel une enquête peut être effectuée. Cette question peut faire entrer en jeu le principe de l'indépendance de la police ou la préservation de l'intégrité des enquêtes criminelles en cours. La GRC a expressément dit ce qui suit au sujet de l'indépendance de la police :

Les menaces pour l'autonomie policière seraient moins apparentes avec un mécanisme d'examen qui maintiendrait une distance par rapport au gouvernement et qui permettrait d'effectuer des vérifications rétrospectives sans ingérence dans les enquêtes en cours. La vérification rétrospective de dossiers peut jouer un rôle important, et la GRC est d'accord avec le principe voulant qu'un examen externe puisse renforcer ses activités dans le domaine de la sécurité nationale.³⁸

³⁶ *Police Reform Act 2002* (R.-U.), 2002, c. 30, par. 9(4) de Schedule 3, Part 3.

³⁷ *Inspector General Act*, par. 6(e)(1).

³⁸ Observations de la GRC présentées à la Commission Arar (février 2005), p.17.

Un certain nombre d'organismes d'examen ayant compétence sur les forces de police ont la capacité d'effectuer des enquêtes simultanément avec les enquêtes policières. Par exemple, l'ombudsman de la police de l'Irlande du Nord mène fréquemment des enquêtes sur les services de police qui font déjà l'objet d'une enquête criminelle, y compris en matière de terrorisme, se rapportant aux mêmes faits ou à des faits connexes. Il arrive parfois que le bureau de l'ombudsman et la force de police demandent de se faire communiquer les mêmes éléments de preuve; des négociations sont alors menées pour régler la question. Il est même arrivé que l'ombudsman se soit occupé de la scène d'un prétendu crime³⁹.

Au Royaume-Uni, l'IPCC effectue des enquêtes parallèles à celles de la police, y compris en matière de sécurité nationale. Bien qu'il y ait des questions pratiques qui se posent, par exemple si les deux organisations ont besoin des mêmes éléments de preuve, chacune a été en mesure d'effectuer son travail sans gêner l'autre⁴⁰.

Aux États-Unis, les enquêtes des inspecteurs généraux se déroulent souvent en même temps qu'une enquête du FBI ou qu'une enquête criminelle de la police d'État.

(iv) Mesures correctives

La dernière question consiste à savoir si l'organisme d'examen devrait avoir seulement le pouvoir de faire des recommandations ou s'il devrait avoir le pouvoir de rendre des ordonnances ayant force obligatoire.

Les organismes d'examen existant au Canada (la CPP, le CSARS et le commissaire du CST) ont le pouvoir de faire des recommandations seulement en ce qui concerne les questions générales sur lesquelles ils se sont penchés. La plupart des organismes en place dans les autres pays disposent aussi uniquement du pouvoir de faire des recommandations. Dans l'ensemble, ces organismes estiment que, en raison de l'obligation de rendre des comptes au public et de la

³⁹ Voir le document supplémentaire de la Commission portant sur les modèles internationaux.

⁴⁰ Voir la discussion dans le document supplémentaire de la Commission portant sur les modèles internationaux.

responsabilité des organisations, le pouvoir de faire des recommandations est suffisant et permet à l'organisation d'apporter des changements d'une manière appropriée.

En outre, comme la CPP l'a fait valoir dans ses observations présentées à la Commission, le pouvoir de formuler des recommandations pose moins de problèmes au regard de la doctrine de l'indépendance de la police⁴¹. Ce point de vue est partagé par l'Association canadienne des libertés civiles. Celle-ci a souligné en outre que l'organisme d'examen ne devrait pas avoir un pouvoir de décision à l'égard d'un organisme d'application de la loi parce que, [TRADUCTION] « peu importe l'étendue de son pouvoir de décision, l'organisme de vérification est susceptible d'hésiter à s'attaquer à la police comme le font tant de politiciens »⁴².

La Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles a fait une suggestion intéressante : l'organisme d'examen devrait [TRADUCTION] « avoir un mandat d'éducation nationale » afin de faire en sorte que le public s'intéresse à ses rapports⁴³. Ce mandat est comparable à celui que la loi confie expressément à l'inspecteur général du ministère de la Justice, dont il a été question précédemment.

Par ailleurs, la Fédération canado-arabe et le Canadian Council on American-Islamic Relations soutiennent qu'un organisme d'examen devrait avoir un vaste éventail de mesures correctives à sa disposition, dont l'indemnisation de personnes, [TRADUCTION] « des excuses écrites ou publiques, l'assurance qu'un individu ne fait pas l'objet d'une enquête, la destruction ou la correction de dossiers erronés et la formulation de directives correctives en matière d'orientation et de pratique »⁴⁴.

4. QUI EFFECTUE L'EXAMEN? À QUI FAIRE RAPPORT?

Qu'avez-vous à dire sur les questions qui suivent?

⁴¹ Observations de la CPP présentées à la Commission Arar (février 2005), pp. 12-14.

⁴² Observations de l'ACLC présentées à la Commission Arar (février 2005), p. 10.

⁴³ Observations de la CISLC présentées à la Commission Arar (février 2005), p. 5.

⁴⁴ Observations de la FCA et du CAIR-CAN présentées à la Commission Arar (février 2005), p. 26.

- Quelles qualités les personnes chargées d'examiner les activités touchant la sécurité nationale devraient-elles posséder?
- Comment les membres de l'organisme d'examen devraient-ils être choisis?
- Comment les questions relatives à la confidentialité des activités touchant la sécurité nationale devraient-elles être réglées?
- À quelle(s) entité(s) l'organisme d'examen devrait-il faire rapport?
- Quelle(s) forme(s) ce rapport devrait-il prendre, compte tenu du fait qu'il arrive parfois que les exigences en matière de secret entrent en conflit avec les principes de la responsabilité et de la transparence?

a) Analyse

(i) L'organisme d'examen

Les organismes d'examen des activités des forces de police et des services de sécurité et du renseignement de sécurité existant au Canada et dans d'autres pays ont des relations différentes avec les organes législatif et exécutif; leur composition, la procédure de nomination ou d'élection de leurs membres et les qualités exigées de ces derniers varient considérablement.

La CPP peut compter jusqu'à 31 membres, bien qu'il n'y ait actuellement que la présidente et le vice-président qui soient membres de la Commission. Les membres sont nommés par le Cabinet fédéral pour des mandats renouvelables de cinq ans et ne peuvent être révoqués que pour un motif valable. Aucune qualité particulière n'est exigée. La plupart des organismes d'examen existant dans les autres pays que nous avons étudiés sont composés d'un à sept membres. Il faut se demander si la CPP serait en mesure d'examiner de manière appropriée les activités en matière de la sécurité nationale si elle comptait réellement 31 membres.

Le CSARS est composé d'un président et de deux à quatre autres personnes, tous des membres du Conseil privé ne faisant pas partie du Parlement. Ces membres sont choisis par le premier ministre après consultation avec le chef de l'Opposition et le chef de chacun des partis qui comptent au moins 12 députés à la Chambre des communes. Leur mandat est d'une durée de cinq ans et n'est renouvelable qu'une fois. Les membres du CSARS doivent se conformer à des conditions de sécurité et prêter un serment de confidentialité.

Le modèle du commissaire du CST est différent. Le commissaire est nommé par le gouverneur en conseil. Il doit être un juge surnuméraire ou un juge d'une cour supérieure à la retraite.

L'autre modèle canadien où l'indépendance est capitale qui est souvent utilisé est celui des hauts fonctionnaires indépendants du Parlement, par exemple le Commissaire à l'information, le Commissaire à la protection de la vie privée et le Vérificateur général. Le Commissaire à la protection de la vie privée, par exemple, est nommé par le gouverneur en conseil, mais seulement après approbation par résolution de la Chambre et du Sénat. Son mandat de sept ans est renouvelable une fois. Le Commissaire peut être révoqué en s'adressant au Sénat et à la Chambre. Il relève directement du Parlement.

En Belgique et en Norvège, les membres des organismes d'examen sont élus par l'assemblée législative, une pratique inconnue au Canada. Il en est de même de l'ombudsman en Suède. D'autres organismes de surveillance du Royaume-Uni ont exigé que certains de leurs postes ne puissent être occupés que par des juges – actifs ou à la retraite.

(ii) Rapports et communication des renseignements

Il est difficile de trouver l'équilibre entre la nécessité de protéger la sécurité nationale et le désir d'informer le public sur l'examen des activités touchant la sécurité nationale, que celles-ci soient effectuées par la police ou par des services du renseignement de sécurité. On reconnaît généralement que tous les renseignements ne peuvent pas être divulgués. Il faut trouver le meilleur moyen d'atteindre un équilibre entre le besoin d'assurer la responsabilité envers le public et la protection de la sécurité nationale.

À l'heure actuelle, la CPP soumet un rapport annuel au ministre, qui le dépose devant chaque chambre de Parlement dans les quinze premiers jours de celle-ci suivant sa réception.⁴⁵ Sa constitution actuelle l'empêche cependant d'avoir pleinement accès aux renseignements classifiés.

Le CSARS effectue des enquêtes et des inspections touchant la sécurité nationale et le renseignement de sécurité et soumet des rapports annuels et spéciaux au ministre responsable. Le ministre dépose les rapports annuels devant chaque chambre de Parlement dans les quinze premiers jours de celle-ci suivant sa réception.⁴⁶ Leurs rapports d'enquête en vertu des plaintes et leurs rapports spéciaux ne sont pas rendus publics. Le ministre n'est pas tenu de publier ces rapports. Ceux-ci peuvent faire l'objet d'une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, mais leur communication peut être refusée pour des raisons de sécurité nationale⁴⁷.

Par contraste, le Commissaire à la protection de la vie privée et le Vérificateur général font rapport directement à l'organe législatif.⁴⁸

Dans certains pays, les lois créant un organisme d'examen prévoient explicitement la confidentialité des activités concernant les rapports. Par exemple, le bureau de l'inspecteur général de la CIA est expressément tenu par la loi :

[TRADUCTION] de tenir dûment compte, dans la préparation de tous ses rapports, de la protection des sources de renseignements et des méthodes utilisées pour les obtenir et de prendre les mesures compatibles avec l'objet de ces rapports qu'il estime appropriées pour limiter au minimum la divulgation de ces sources et méthodes dans ces rapports⁴⁹.

Aux États-Unis, la loi prévoit un mécanisme intéressant qui permet à l'organe exécutif d'opposer son veto à la divulgation de renseignements dans le rapport d'un inspecteur général, mais qui l'oblige à s'expliquer ensuite sur l'utilisation de ce veto devant le Congrès. Par exemple, le

⁴⁵ *Loi sur la GRC*, art. 45.34.

⁴⁶ *Loi sur le SCRS*, art. 53, 54.

⁴⁷ *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, ch. A-1, art. 15.

⁴⁸ *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, ch. P-21, art. 38-40; *Loi sur le vérificateur général*, L.R.C. 1985, ch. A-17, art. 8(1).

⁴⁹ 50 USC sec. 403q(c)(3).

procureur général peut interdire la divulgation, par l'inspecteur général du ministère de la Justice, de [TRADUCTION] « renseignements sensibles », portant notamment sur des procédures criminelles en cours, des opérations d'infiltration, l'identité des sources, des questions touchant le renseignement de sécurité et la sécurité nationale. Le procureur général doit expliquer ensuite les raisons de l'interdiction au Congrès⁵⁰. Selon l'inspecteur général du ministère de la Justice, cette disposition est généralement interprétée de manière à permettre au procureur général d'interdire la divulgation de [TRADUCTION] « renseignements sensibles » seulement, et non les enquêtes ou les autres examens que l'inspecteur général décide d'effectuer. L'inspecteur général indique que ce pouvoir a été invoqué une fois seulement, en 1998, afin de retarder de six mois la divulgation d'un rapport⁵¹.

En Australie, l'IGIS fait rapport au premier ministre sur les enquêtes, les inspections et la conformité de l'ASIS et du DSD⁵². Le rapport complet doit être transmis au chef de l'Opposition à la Chambre des représentants, mais ce dernier ne peut divulguer toute partie de ce rapport qui n'est pas déposée devant le Parlement⁵³. Avant de déposer le rapport devant chacune des chambres du Parlement, le premier ministre peut y faire les suppressions [TRADUCTION] « qu'il juge nécessaires pour éviter que la sécurité, la défense de l'Australie, les relations de celle-ci avec les autres pays et le respect de la vie privée des personnes ne soient compromis »⁵⁴.

⁵⁰ *Inspector General Act of 1978*, art. 8E.

⁵¹ Bureau de l'Inspecteur général du ministère de la justice, « Épilogue », en date de juillet 1998, à son rapport « CIA-Contra-Crack Cocaine Controversy : a review of the Justice Department's investigations and prosecutions », en date de décembre 1997. Voir <http://www.usdoj.gov/oig/special/9712/epilogue.htm>.

⁵² *IGIS Act*, art. 35(2) – (2B).

⁵³ *IGIS Act*, art. 35(3).

⁵⁴ *IGIS Act*, art. 35(5).

ACRONYMES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ACRONYME

SIGNIFICATION

ACC	Australian Crime Commission (Australie)
ACLC	Association canadienne des libertés civiles (Canada)
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada (Canada) : ministère du gouvernement fédéral chargé de gérer les frontières du pays en appliquant et en exécutant les lois nationales régissant le commerce et les déplacements, ainsi que les ententes et conventions internationales
ASIO	Australian Security Intelligence Organisation (Australie)
ASIS	Australian Secret Intelligence Service (Australie)
BCCLA	British Columbia Civil Liberties Association (Canada)
CIA	Central Intelligence Agency (É.-U.)
CISLC	Coalition internationale de surveillance des libertés civiles (Canada)
Comité EOS	Committee for Oversight of the Intelligence, Surveillance and Security Services (Norvège)
Comité I	Comité permanent de contrôle des services de renseignements (Belgique)
Comité P	Comité permanent de contrôle des services de police (Belgique)
CPP	Commission des plaintes du public contre la GRC (Canada) : organisme d'examen de la GRC
CSARS	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (Canada) : organisme d'examen du SCRS
CST	Centre de la sécurité des télécommunications (Canada) : organisme

	de cryptologie national
DSD	Defense Signals Directorate (Australie)
EISN	Équipes intégrées de la sécurité nationale (Canada) : équipes d'enquête menées par la GRC, auxquelles peuvent participer les forces de police provinciales et municipales, le SCRS et d'autres ministères et organismes fédéraux
FBI	Federal Bureau of Investigation (É.-U.)
FCA/CAIR-Can	Fédération canado-arabe/Canadian Council on American-Islamic Relations (Canada)
GRC	Gendarmerie royale du Canada (Canada) : force de police nationale
IGIS	Inspector-General of Intelligence and Security (Australie)
IPCC	Independent Police Complaints Commission (R.-U.)
MDN	Ministère de la Défense nationale (Canada) : autorité militaire nationale
PPO	Police provinciale de l'Ontario (Canada) : force de police provinciale
RIPA	<i>Regulation of Investigatory Powers Act</i> (R.-U.)
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité (Canada) : source civile nationale de renseignement de sécurité