



RAPPORT SUR LES ÉVÉNEMENTS CONCERNANT MAHER ARAR

ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

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

Le rapport de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, tel qu'il a été présenté à l'origine au gouverneur en conseil, comprenait de l'information qui a été omise de la présente version publiée. Les omissions (signalées par des astérisques [***] dans le texte) sont motivées par des raisons liées à la sécurité nationale, à la défense nationale ou aux relations internationales. Les décisions quant à ces omissions relèvent du gouvernement du Canada et ne traduisent pas les opinions de la Commission d'enquête.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada,
représentée par le ministre des Travaux publics
et des Services gouvernementaux – 2006

N° de cat. : CP32-88/1-2006F
ISBN 0-660-97200-X

En vente chez votre libraire local ou auprès des
Éditions et Services de dépôt
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario)
KIA OS5

Téléphone : (613) 941-5995
Commandes seulement : 1 800 635-7943
Télécopieur : (613) 954-5779 ou 1 800 565-7757
Internet : <http://publications.gc.ca>

Imprimé par Gilmore Print Group

Also issued in English under the title *Report of the Events Relating to
Maher Arar*

www.commissionarar.ca

RAPPORT SUR LES ÉVÉNEMENTS CONCERNANT MAHER ARAR

ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

TABLE DES MATIÈRES

I

UN APERÇU DE MES CONCLUSIONS	9
1. Le contexte	9
2. La présentation et la teneur du rapport	10
3. La portée de mon mandat et le lien de causalité	12
4. Le résumé des principales conclusions	13
4.1 Le partage de l'information avant la détention de M. Arar	13
4.2 La détention à New York et le renvoi en Syrie	14
4.3 L'incarcération et les mauvais traitements subis en Syrie	15
4.4 Le retour de M. Arar au Canada	16
5. Le résumé de l'analyse	16
5.1 Avant la détention	17
5.1.1 La création du Projet A-O Canada	17
5.1.2 Les premières mesures d'enquête	19
5.1.3 Les avis de surveillance à la frontière	19
5.1.4 Les examens secondaires de Douanes Canada	22
5.1.5 Le partage de l'information avec les organismes américains	23
5.1.5.1 Les politiques de la GRC	24
5.1.5.2 Le premier accord	24
5.1.5.3 Des informations inexactes	26
5.1.6 Le rôle de la Direction générale de la GRC	28
5.2 La détention à New York et le renvoi en Syrie	29
5.2.1 Les enquêteurs canadiens	29
5.2.2 Les fonctionnaires consulaires	33
5.2.3 La communication entre les organismes	34
5.3 L'incarcération et les mauvais traitements subis en Syrie	35
5.3.1 La période initiale	35
5.3.2 La torture	36
5.3.3 La poursuite des enquêtes	37
5.3.3.1 Le « bout de papier »	37

5.3.3.2	Le voyage du SCRS	38
5.3.3.3	L'enquête de la GRC	38
5.3.4	Les efforts déployés pour obtenir la libération	39
5.3.4.1	La lettre de M ^e Edelson	39
5.3.4.2	L'ambassadeur et le ministre	40
5.3.4.3	Des messages ambigus	41
5.3.4.3.1	Les questions pour M. Almalki	41
5.3.4.3.2	La prétendue déclaration du SCRS	43
5.3.4.4	La visite des députés	44
5.3.4.5	La lettre consensuelle	45
5.3.4.6	La lettre du premier ministre	46
5.3.5	Les services consulaires	47
5.3.5.1	Les visites consulaires	47
5.3.5.2	Les rapports consulaires	47
5.3.5.3	L'embauche d'un avocat	49
5.3.5.4	La libération de M. Arar	49
5.4	Après le retour	50
5.4.1	La déclaration de M. Arar	50
5.4.2	Les fuites	51
5.4.3	Un briefing incomplet	52

II

MAHER ARAR ET LE DROIT DE NE PAS ÊTRE SOUMIS À LA TORTURE 55

1.	La vue d'ensemble	55
2.	L'interdiction de la torture	55
3.	Maher Arar	57
3.1	L'expérience vécue par Maher Arar	58
3.2	Les effets de la torture	62
3.3	La réputation de Maher Arar	63
3.4	Une fausse perception qui prend de l'ampleur	64

III

DÉROULEMENT DES ÉVÉNEMENTS AVANT LA DÉTENTION DE M. ARAR À NEW YORK 71

1.	La vue d'ensemble	71
2.	La mise sur pied du Projet A-O Canada	71
2.1	Le transfert d'enquêtes du SCRS à la GRC	71
2.2	Le Projet A-O Canada	75
2.3	La formation	77
2.4	L'enquête du Projet A-O Canada	78
2.5	Les relations hiérarchiques	82
2.6	Les problèmes de l'enquête du Projet A-O Canada	84

3. Les premières étapes de l'enquête	84
4. Les avis de surveillance et/ou de guet à la frontière	86
4.1 Les avis de surveillance canadiens	86
4.1.1 M. Arar	88
4.1.2 M ^{me} Mazigh	91
4.2 Les avis de guet américains	92
5. Les examens secondaires de Douanes Canada	95
5.1 Les examens	95
5.2 Les questions de politique découlant des examens secondaires	97
5.2.1 L'examen et la reproduction de documents	97
5.2.1.1 M. Arar	97
5.2.1.2 M ^{me} Mazigh	100
5.2.2 L'examen de l'ordinateur portatif et de l'assistant numérique personnel de M. Arar	101
5.2.3 La communication d'information à la GRC	104
5.2.4 L'inscription des profils de M ^{me} Mazigh et de ses enfants dans le SGR	106
6. Les perquisitions et les interviews du 22 janvier 2002	107
6.1 Les perquisitions	107
6.2 La tentative d'interviewer M. Arar	108
7. Le partage d'information avec des organismes américains	109
7.1 La vue d'ensemble	109
7.2 L'importance du partage d'information	110
7.3 La nécessité d'être prudent	111
7.3.1 Le contenu de l'information partagée	111
7.3.2 Le contrôle de l'utilisation de l'information	113
7.3.3 La centralisation de la prise de décisions	115
7.3.4 L'après-11 septembre 2001	115
7.4 L'entente initiale	117
7.5 La démarche du Projet A-O Canada	120
7.6 L'enquête sur M. Arar	121
7.6.1 La demande d'avis de guet à la frontière américaine	124
7.6.2 La visite du FBI en février	127
7.6.3 La base de données sur trois disques compacts	128
7.6.3.1 Le contexte	128
7.6.3.2 Le fruit des perquisitions du 22 janvier 2002	129
7.6.3.3 Les trois disques compacts	131
7.6.3.4 L'autorisation de remettre les disques compacts	134
7.6.3.5 L'exposé du 31 mai	135
7.6.3.6 Le départ de M. Arar pour la Tunisie	136
7.6.3.7 [***]	137
8. La relation du Projet A-O Canada avec la Direction générale de la GRC	137
8.1 La centralisation des enquêtes liées à la sécurité nationale	137

8.2	Le Projet A-O Canada	138
8.3	L'obligation de rendre des comptes à la Direction générale	139
8.4	Le manque de communication	140
8.5	Des tensions	141
8.6	Conclusion	142
IV		
	DÉTENTION À NEW YORK ET RENVOI VERS LA SYRIE	149
1.	La vue d'ensemble	149
2.	Le rôle de la GRC	150
2.1	La décision de placer M. Arar en détention	150
2.2	Les questions envoyées par télécopieur le 26 septembre 2002	151
2.2.1	La transmission des questions	152
2.2.2	Des informations erronées	154
2.2.3	Les réserves	156
2.3	La télécopie du 4 octobre 2002	158
2.4	Les conversations téléphoniques entre un membre de la DRC et un agent du FBI	162
2.5	Les communications avec les autorités américaines le 7 et le 8 octobre	164
2.6	L'ordonnance de renvoi des États-Uni	167
2.7	L'implication de la GRC dans l'ordonnance de renvoi	167
3.	La réaction du SCRS à l'égard de la détention de M. Arar	174
4.	Le rôle du MAECI	175
4.1	Le contexte	175
4.2	La possibilité du renvoi vers la Syrie	177
4.3	La représentation par un avocat	180
4.4	Les options diplomatiques	182
4.5	La Convention de Vienne	185
5.	Le manque de communication entre les organismes	185
V		
	L'INCARCÉRATION ET LES MAUVAIS TRAITEMENTS SUBIS EN SYRIE	191
1.	La vue d'ensemble	191
2.	Les antécédents de la Syrie en matière de droits de la personne	191
3.	La période initiale	194
3.1	Les efforts pour localiser M. Arar	194
3.2	La première visite consulaire	197
3.3	La date d'arrivée en Syrie	199
3.4	La torture	200

3.5	Les évaluations des responsables	204
3.6	Les conséquences de l'absence d'une déclaration claire	206
4.	Les enquêtes canadiennes	208
4.1	Le « bout de papier »	208
4.2	Le voyage du SCRS	211
4.2.1	L'enquête du SCRS sur M. Arar	211
4.3	La poursuite de l'enquête de la GRC	214
5.	Les efforts déployés pour obtenir la libération de M. Arar	216
5.1	La lettre de M ^e Edelson	216
5.2	Le rôle du ministre	218
5.2.1	La rencontre avec le secrétaire d'État Powell	218
5.2.2	L'appel téléphonique du ministre Graham au ministre syrien des Affaires étrangères	219
5.3	Des signaux ambigus	221
5.3.1	Les questions pour M. Almalki	221
5.3.1.1	La pertinence	221
5.3.1.2	Le contexte	223
5.3.1.3	La remise des questions	225
5.3.1.4	Les conclusions	228
5.3.2	La déclaration présumée du SCRS	230
5.4	La visite des députés	235
5.5	La lettre consensuelle	238
5.5.1	La note du 5 mai	238
5.5.2	La note du 5 juin	239
5.5.3	La proposition du 17 juin	240
5.5.4	Le rôle de la GRC	241
5.5.5	Le rôle du SCRS	243
5.5.6	Résumé	245
5.6	La lettre du premier ministre	245
6.	Les services consulaires	246
6.1	Les visites consulaires avant le mois d'août 2003	246
6.2	La distribution des rapports consulaires	250
6.3	La visite consulaire du 14 août	253
6.3.1	Le contexte	253
6.3.2	La visite	255
6.3.3	La déclaration du ministre	258
6.4	Les démarches faites pour embaucher un avocat	259
6.4.1	Avant le 14 août 2003	259
6.4.2	Après le 14 août 2003	260
6.4.3	Les questions qui se posent	261
6.5	La demande pour un procès juste et public	264
6.6	La libération de Maher Arar	266

VI	
LE RETOUR AU CANADA	269
1. La vue d'ensemble	269
2. Le voyage de retour	269
3. La conférence de presse de M. Arar	271
4. Les souvenirs de M. Martel	271
5. Les fuites	274
5.1 Introduction	274
5.2 La nature des fuites et le contexte dans lequel elles ont été faites	276
5.3 Les sources	280
5.4 Les effets sur M. Arar	281
5.5 Dernier commentaire	283
6. Les briefings incomplets	283
7. L'examen de l'enquête du Projet A-O Canada par la GRC	285
VII	
ABDULLAH ALMALKI ET AHMAD EL MAATI	287
1. Introduction	287
2. Le contexte	287
3. Le renvoi de M. Arar en Syrie	290
4. La coopération des enquêteurs canadiens avec le RMS	292
5. Les efforts déployés pour obtenir la libération de M. Arar	294
6. Les fuites	294
7. Un modèle de pratiques d'enquête	295
8. Muayyed Nureddin	297
9. Recommandations	297
VIII	
LE PROCESSUS DE L'ENQUÊTE SUR LES FAITS	301
1. Introduction	301
2. Le mandat	302
3. Le processus de l'Enquête sur les faits	304
3.1 Les principes	304
3.2 Les dispositions du mandat concernant la CSN	305
3.3 Les règles de procédure et de fonctionnement	307
3.4 La qualité pour agir et l'indemnisation	308

3.5	La question du lien de causalité	310
3.6	Les avis en vertu de l'article 13	312
3.7	La collecte des documents	313
3.8	Les avocats de la Commission	314
3.9	<i>Amici Curiae</i>	316
3.10	Les audiences	317
3.11	Le résumé des témoignages du SCRS	318
3.12	Le processus révisé	319
3.13	La transition aux audiences publiques	320
3.13.1	Le témoignage de M. Arar	320
3.13.2	L'enquêteur	320
3.13.3	Les témoignages de la GRC	321
3.14	Les audiences publiques	322
3.15	Les attestations de production de documents	323
3.16	Les représentations finales	324
3.17	Les rapports	324
3.18	Observations finales	326
4.	La suite du processus	329
5.	Les avocats qui ont comparu devant la Commission	330
6.	Remerciements	331
IX		
RECOMMANDATIONS		
I.	Les activités de la GRC liées à la sécurité nationale	338
II.	Les pratiques de partage d'information d'autres organismes	374
III.	La violation des réserves	375
IV.	L'interaction avec des pays ayant des antécédents douteux en matière de droits de la personne	375
V.	Les Canadiens détenus dans d'autres pays	381
VI.	Le profilage	388
VII.	L'utilisation d'avis de surveillance à la frontière	391
VIII.	Maher Arar	394
Liste sommaire des recommandations découlant de l'Enquête sur les faits		397

I

UN APERÇU DE MES CONCLUSIONS

1. LE CONTEXTE

Maher Arar est citoyen canadien. Il est marié et a deux enfants. Il détient un baccalauréat en génie informatique de l'Université McGill et une maîtrise en télécommunications de l'Institut national de la recherche scientifique de l'Université du Québec.

Le 26 septembre 2002, alors qu'il transitait par l'aéroport international John F. Kennedy de New York, M. Arar a été arrêté puis détenu par les autorités américaines pendant 12 jours. Il a ensuite été renvoyé contre son gré en Syrie, son pays de naissance, où il a été incarcéré pendant presque un an. Durant son séjour en Syrie, M. Arar a été interrogé, torturé et détenu dans des conditions dégradantes et inhumaines. Après sa libération le 5 octobre 2003, il est revenu au Canada. Cette épreuve a eu, comme on pouvait s'y attendre, un effet dévastateur sur lui, et les souffrances de M. Arar et de sa famille durent encore aujourd'hui.

Aucune accusation n'a jamais été portée contre M. Arar au Canada, aux États-Unis ou en Syrie. Même si des officiers de la GRC qui menaient une enquête antiterroriste souhaitaient interviewer M. Arar, ils ne le considéraient pas comme un suspect ou une personne-cible de cette enquête. Ils voulaient l'interviewer à titre de témoin à cause de ses liens avec certaines autres personnes. J'ai entendu la preuve concernant toute l'information recueillie sur M. Arar dans le cadre des enquêtes menées au Canada, et rien n'indique que M. Arar ait commis une infraction ou que ses activités aient représenté une menace à l'égard de la sécurité du Canada.

Le cas de M. Arar a fait l'objet d'une très vaste couverture médiatique durant les derniers temps de son incarcération en Syrie. La couverture médiatique s'est

intensifiée après son retour au Canada. On se questionnait sur le rôle que les responsables canadiens auraient pu avoir joué à l'égard de sa détention aux États-Unis, de son renvoi en Syrie, puis de son incarcération et des mauvais traitements subis dans ce pays. Réagissant aux pressions de plus en plus importantes qu'exerçait le public, le gouvernement a décrété la présente Commission, et j'ai été nommé commissaire.

Le mandat de la Commission se divise en deux parties. Dans la première, l'Enquête sur les faits, je dois enquêter et faire rapport sur les actions des responsables canadiens relativement à M. Arar. Dans la deuxième, l'Examen de la politique, on me prie de formuler des recommandations au sujet d'un mécanisme d'examen indépendant et sans lien de dépendance portant sur les activités de la GRC touchant la sécurité nationale. Les deux parties du mandat étant de nature différente, j'ai établi un processus distinct pour chacune. Le présent rapport porte uniquement sur la partie concernant l'enquête sur les faits.

Le processus d'enquête sur les faits a été exhaustif et approfondi, et je suis convaincu d'avoir été capable d'examiner toute l'information canadienne pertinente dans le cadre du mandat. Plus de 70 représentants du gouvernement ont été appelés à témoigner. Le gouvernement a produit environ 21 500 documents; sur ce nombre, 6 500 environ ont été déposés comme pièces. Le processus était compliqué à cause de la nécessité de garder confidentielle une partie de l'information pertinente pour protéger les intérêts touchant la sécurité nationale et les relations internationales. J'ai entendu une partie de la preuve lors d'audiences à huis clos, et, dans la version publique du présent rapport, je ne suis pas en mesure de faire référence à toute la preuve entendue lors de ces audiences. Toutefois, je suis heureux d'indiquer que je suis capable de publier toutes mes conclusions et recommandations, y compris celles qui sont fondées sur la preuve entendue durant les audiences à huis clos.

2.

LA PRÉSENTATION ET LA TENEUR DU RAPPORT

Le rapport d'enquête sur les faits est en deux volumes. Le volume 1 contient mon analyse des différents aspects de la preuve ainsi que toutes mes conclusions (chapitres I à VII), une description du processus suivi par la Commission (chapitre VIII) et mes recommandations découlant des témoignages que j'ai entendus lors des audiences tenues par la Commission (chapitre IX).

J'ai rédigé mon analyse de telle manière à éviter la divulgation d'information faisant l'objet de la confidentialité liée à la sécurité nationale. Par conséquent, j'ometts parfois des détails. S'il s'agit, par exemple, de référer à une date, je

m'exprime parfois en termes généraux plutôt que de mentionner la date elle-même, et je n'identifie pas toujours les personnes ou les organismes. Je suis néanmoins convaincu que l'absence de détail n'induit pas le lecteur en erreur sur ce qui est arrivé. En outre, j'ai pris le soin de veiller à ce que mes conclusions soient fondées sur une évaluation de toute la preuve, qu'elle ait été ou non rendue publique.

Le volume 2 contient le rapport détaillé des faits fournis par la preuve que j'ai entendue durant les audiences. Il y a deux versions de ce volume. L'une, qui ne peut être rendue publique, consiste en un résumé de toute la preuve, y compris celle qui fait l'objet de la confidentialité liée à la sécurité nationale. L'autre est une version publique du rapport des faits dont j'ai enlevé les parties de la preuve qui, à mon avis, ne peuvent être divulguées publiquement en raison de la confidentialité liée à la sécurité nationale.

Une bonne partie de la preuve a été entendue à huis clos. J'ai, en fin de compte, inclus une partie importante de la preuve entendue seulement lors des audiences à huis clos dans la version publique. Toutefois, comme une partie importante de la preuve n'a pas été entendue en public et que le public n'y a pas aisément accès, il m'a semblé important de rédiger un résumé de la preuve plus détaillé que celui qui aurait pu l'être dans le cas où toutes les audiences d'une commission d'enquête ont été publiques et où l'on peut facilement avoir accès à toutes les transcriptions des témoignages.

Le présent rapport est fondé principalement sur le témoignage des responsables canadiens. Les gouvernements des États-Unis, de la Jordanie et de la Syrie ont refusé mon invitation à témoigner ou à participer autrement aux audiences. Malgré leur refus de participer, j'ai été capable, dans une large mesure, de déterminer ce qui était effectivement arrivé et de tirer les conclusions requises par le mandat. Dans quelques cas, toutefois, l'absence de témoignage de responsables de ces autres pays m'a gêné. Je souligne ces cas dans le rapport.

Je n'ai pas, non plus, entendu le témoignage de M. Arar. Il ne semblait pas convenir, pour des motifs d'équité, que M. Arar témoigne avant la publication du rapport en ce sens que le rapport allait lui fournir le maximum d'information sur les événements. Je lui ai indiqué que, s'il le désire, il peut me demander de témoigner à l'avenir. S'il me fait cette demande, je l'examinerai à ce moment. Je souligne d'ailleurs à quelques reprises dans le rapport que le témoignage de M. Arar pourrait apporter un éclairage supplémentaire sur un événement ou une conclusion. Dans l'ensemble, toutefois, je ne pense pas que le fait de ne pas avoir entendu le témoignage de M. Arar m'ait limité de façon importante.

3. LA PORTÉE DE MON MANDAT ET LE LIEN DE CAUSALITÉ

Le mandat de la présente Commission a été établi par décret. La partie pertinente visant l'enquête sur les faits se lit comme suit :

- a) de faire enquête et de faire rapport sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar (l'enquête de faits), notamment en ce qui concerne :
- (i) la détention de M. Arar aux États-Unis;
 - (ii) son expulsion vers la Syrie via la Jordanie;
 - (iii) son emprisonnement et le traitement qu'il a subi en Syrie;
 - (iv) son retour au Canada;
 - (v) toute autre question liée à M. Arar que le commissaire juge utile à l'accomplissement de son mandat [...]¹.

Cette partie du mandat vise deux objectifs : examiner les questions décrites dans le mandat et présenter un rapport complet à cet égard; faire des recommandations en ce qui concerne les questions soulevées dans la preuve. Pour atteindre ces objectifs, il est nécessaire que je tire des conclusions de fait et, dans certaines circonstances, que je porte des jugements de valeur sur ce qui est arrivé et pourquoi.

L'avocat du gouvernement et celui de certains membres de la GRC ont fait valoir que je ne devrais pas tirer de conclusions négatives ou critiques à l'égard de leurs clients à moins que je ne puisse conclure que les actions de leurs clients « ont effectivement causé ce qui est arrivé à M. Arar ou y ont contribué ». Ils ont prétendu que, puisque les autorités américaines et syriennes ont refusé de témoigner devant la présente Commission, il n'y a aucun élément de preuve démontrant ce qui a motivé les responsables américains à détenir M. Arar et à le renvoyer en Syrie, ni pourquoi les autorités syriennes l'ont incarcéré et torturé. Ils ont avancé qu'en l'absence de conclusions établissant un lien entre les actions de leurs clients et le sort qu'a connu M. Arar, tel que décrit dans le mandat, je ne suis pas autorisé à tirer des conclusions de mauvaise conduite, ou à faire des observations négatives ou critiques à l'égard de leur clients.

Je réfute cette thèse. Celle-ci invoque une approche excessivement technique et légaliste à l'égard de la présente Commission et est fondée sur une interprétation indûment restrictive du mandat. Le mandat, selon ses termes, n'est pas limité à l'examen des actions qui, il peut être établi, ont causé ce qui est arrivé à M. Arar; le mandat prévoit plutôt l'examen des actions des responsables canadiens « relativement à Maher Arar ». L'utilisation du mot « relativement »

laisse entendre que l'enquête et le rapport doivent déborder les seules « causes » de ce qui est arrivé à M. Arar.

En outre, le mandat n'est pas limité à l'examen des événements énoncés dans les sous-alinéas (i) à (iv). Cette liste d'événements est précédée des mots « notamment en ce qui concerne », et, dans le sous-alinéa (v), le mandat prescrit également l'examen de « toute autre question directement liée à M. Arar que moi-même [le commissaire] je juge utile à l'accomplissement du mandat ».

Je suis d'accord avec ceux qui soutiennent qu'une enquête publique ne doit pas devenir un exercice visant à trouver des coupables. D'ailleurs, en préparant le présent rapport, j'ai évité de faire des commentaires inutilement négatifs ou critiques à l'égard de personnes ou d'organismes. Cela dit, il m'a semblé nécessaire, dans certains cas, d'y aller de commentaires qui peuvent être considérés comme négatifs ou critiques afin de rendre compte en long et en large sur les événements survenus. En outre, à plusieurs endroits dans le rapport, j'ai jugé nécessaire, aux fins de la formulation des recommandations au chapitre IX, de mentionner ce que je considérais comme des lacunes dans ce que les responsables canadiens ont fait ou n'ont pas fait à l'égard de M. Arar. Je pousse plus loin la réflexion sur le lien de causalité au chapitre VIII.

4.

LE RÉSUMÉ DES PRINCIPALES CONCLUSIONS

Les principales conclusions que j'ai tirées sont exposées sous quatre grandes rubriques qui correspondent aux stades différents des événements examinés, c'est-à-dire le partage de l'information avant la détention de M. Arar, sa détention à New York et son renvoi en Syrie, son incarcération et le traitement subi en Syrie, puis le retour de M. Arar au Canada.

4.1

LE PARTAGE DE L'INFORMATION AVANT LA DÉTENTION DE M. ARAR

- Lorsqu'elle a fourni de l'information aux autorités américaines, y compris sa base de données en entier concernant l'enquête susmentionnée sur le terrorisme, la GRC n'a pas respecté ses politiques qui requièrent un examen préalable de l'information pour vérifier si elle est pertinente et fiable et si elle contient des renseignements personnels. Une partie de cette information portait sur M. Arar.
- L'information que la GRC a fournie aux autorités américaines sur M. Arar était inexacte, le dépeignait d'une manière injustement négative et exagérait son rôle et son importance dans l'enquête de la GRC.

- En fournissant de l'information sur M. Arar aux autorités américaines sans y annexer de réserves écrites², tel que l'exigeaient ses politiques, la GRC avait accru le risque que les Américains utilisent l'information à des fins qu'elle n'approuverait pas, comme envoyer M. Arar en Syrie.
- La GRC a demandé aux autorités américaines de diffuser un avis de guet pour M. Arar et son épouse, Monia Mazigh, dans le Treasury Enforcement Communication System (TECS) des douanes américaines. Dans cette demande, à laquelle elle n'avait annexé aucune réserve, la GRC avait décrit M. Arar et M^{me} Mazigh comme des [TRADUCTION] « extrémistes islamistes soupçonnés d'avoir des liens avec le mouvement terroriste Al-Qaïda »³. La GRC n'avait aucun motif de fournir cette description inexacte qui, compte tenu des attitudes et des pratiques des Américains à l'époque, pouvait avoir de graves conséquences pour M. Arar.
- Le Projet A-O Canada était l'unité d'enquête de première ligne de la GRC qui a effectué l'enquête dans laquelle M. Arar était considéré comme une personne d'intérêt, et c'est cette unité qui a fourni l'information sur M. Arar aux organismes américains. La GRC, en tant qu'institution, a donné au Projet A-O Canada des instructions sur la façon de partager l'information qui n'étaient pas claires et qui, dans certains cas, induisaient en erreur, d'une part, et n'a pas supervisé adéquatement l'enquête effectuée par le Projet, y compris ses pratiques en matière de partage d'information, d'autre part.
- Le SCRS n'a pas partagé d'information sur M. Arar avec les autorités américaines avant sa détention à New York et son renvoi en Syrie.

4.2

LA DÉTENTION À NEW YORK ET LE RENVOI EN SYRIE

- Il n'y a aucune preuve que les responsables canadiens aient participé ou acquiescé aux décisions des autorités américaines de détenir M. Arar ou de le renvoyer en Syrie.
- Pour prendre les décisions de détenir et de renvoyer M. Arar, les autorités américaines se sont très probablement appuyées sur l'information concernant M. Arar fournie par la GRC.
- Pendant que M. Arar était détenu à New York le 26 septembre 2002, la GRC a fourni de l'information à son sujet au Federal Bureau of Investigation (FBI), et une partie de cette information dépeignait M. Arar d'une façon inexacte et injuste.
- Sans le témoignage des autorités américaines, je ne puis conclure quel rôle, s'il en est, la demande de la GRC de diffuser un avis de guet dans le TECS

a joué dans les décisions américaines de détenir M. Arar et de le renvoyer en Syrie.

- Durant la détention de M. Arar à New York, les fonctionnaires consulaires du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI)⁴ ont pris des mesures raisonnables pour fournir des services consulaires à M. Arar et ont notamment envisagé la possibilité qu'il soit envoyé en Syrie.

4.3

L'INCARCÉRATION ET LES MAUVAIS TRAITEMENTS SUBIS EN SYRIE

- M. Arar est arrivé en Syrie le 9 octobre 2002 et il a été tenu au secret jusqu'au 22 octobre 2002. Durant cette période, il a été interrogé et torturé.
- Je ne puis conclure si les responsables canadiens auraient pu ou non faire en sorte que M. Arar soit libéré plus tôt de son incarcération en Syrie. Toutefois, certaines des actions des responsables canadiens durant l'incarcération de M. Arar sont fort inquiétantes et auraient pu retarder sa libération :
 - le MAECI avait reçu le résumé d'une déclaration faite par M. Arar au début de novembre 2002 alors qu'il était détenu par les Syriens, et l'avait transmise à la GRC et au SCRS sans les informer que la déclaration avait probablement été obtenue sous l'effet de la torture. Cette déclaration a contribué à renforcer dans certains esprits les soupçons relatifs à la participation de M. Arar au terrorisme. C'était injuste pour lui;
 - en novembre 2002, le SCRS a reçu du Renseignement militaire syrien (RMS) de l'information concernant M. Arar et n'avait pas procédé à une évaluation de la fiabilité devant permettre de déterminer si cette information avait pu être obtenue sous la torture. D'ailleurs, son évaluation était que c'était peu probable;
 - en janvier 2003, la GRC a transmis au RMS, par l'intermédiaire de l'ambassadeur du Canada, des questions pour Abdullah Almalki qui était l'objet de l'enquête connexe et était lui aussi incarcéré en Syrie. Son action a très probablement signalé aux Syriens qu'elle approuvait l'incarcération et l'interrogatoire de M. Almalki et a peut-être suscité un risque que le RMS conclue que M. Arar, une personne soupçonnée d'être le complice de M. Almalki, était aux yeux de la GRC une grave menace terroriste;

- en mars et en avril 2003, le MAECI n'a pris aucune mesure pour réagir à la déclaration des représentants syriens selon laquelle le SCRS ne voulait pas que M. Arar soit retourné au Canada;
- en mai et en juin 2003, la GRC et le SCRS n'ont pas appuyé l'initiative du MAECI d'envoyer aux Syriens une lettre consensuelle dans laquelle le Canada demande la libération de M. Arar;
- le MAECI a, de temps à autre, distribué à la GRC et au SCRS des rapports sur les visites consulaires avec M. Arar. Toutefois, si la distribution de ces rapports avait soi-disant comme objectif d'obtenir de l'aide pour M. Arar, le MAECI ne l'a pas dit clairement et n'a pas fait en sorte que les rapports soient utilisés uniquement à cette fin;
- à plusieurs occasions, il y a eu un manque de communication entre les organismes canadiens qui intervenaient dans le cas de M. Arar. En ce qui concerne les efforts visant à obtenir sa libération, aucune approche unique et cohérente n'avait non plus été adoptée;
- les fonctionnaires consulaires du MAECI ont fait des démarches raisonnables pour obtenir l'accès consulaire à M. Arar durant son incarcération en Syrie.

4.4

LE RETOUR DE M. ARAR AU CANADA

- Après le retour de M. Arar, des rapports préparés par le gouvernement ont eu comme effet de réduire l'importance des mauvais traitements et de la torture dont M. Arar avait fait l'objet.
- Tant avant qu'après le retour de M. Arar au Canada, des responsables canadiens ont transmis de l'information confidentielle et parfois inexacte sur le cas aux médias dans le but de ternir sa réputation ou de promouvoir leur propres intérêts ou ceux du gouvernement.
- Lorsqu'elle a informé de hauts représentants du gouvernement et le Bureau du Conseil privé au sujet de l'enquête sur M. Arar, la GRC a omis de mentionner des faits importants qui auraient pu ternir son image.

5.

LE RÉSUMÉ DE L'ANALYSE

Aux points suivants, je donne un aperçu de l'analyse sur laquelle sont fondées mes conclusions à propos des actions des responsables canadiens relativement à M. Arar. Chaque point porte sur un stade différent des événements.

5.1

AVANT LA DÉTENTION

5.1.1

La création du Projet A-O Canada

Le Projet A-O Canada était l'organisme de la GRC qui a effectué l'enquête qui, avec le temps, a porté sur Maher Arar. Créé dans la foulée des attentats du 11 septembre 2001 perpétrés contre les États-Unis, l'organisme avait comme mandat d'enquêter, principalement à Ottawa, sur les activités d'Abdullah Almalki, soupçonné d'entretenir des liens avec Al-Qaïda. Le Projet était également responsable d'enquêter sur les indices concernant la menace d'une seconde vague d'attaques à la suite des événements du 11 septembre 2001. Dans les mois qui ont suivi, la portée de l'enquête du Projet a été élargie afin d'inclure les nouvelles informations qu'il recevait sur d'autres personnes et activités.

Durant les audiences tenues par la Commission, deux questions ont été soulevées à l'égard de la création du Projet A-O Canada. D'abord, certains ont laissé entendre que, dans la foulée des événements du 11 septembre 2001, la GRC avait été forcée d'intervenir à nouveau dans le domaine de la sécurité nationale et qu'en tant qu'organisme d'application de la loi, elle était sans aucune justification intervenue dans des enquêtes relevant du mandat du SCRS, l'organisme civil du renseignement de sécurité du Canada. Je ferai des commentaires sur ce point seulement dans la mesure où il a trait au Projet A-O Canada.

À la fin de septembre et au début d'octobre 2001, le SCRS a transféré à la GRC la responsabilité première de certaines enquêtes, ce qui a entraîné la création du Projet A-O Canada. Rien ne me porte à croire que le transfert de cette enquête était inapproprié. Les témoins du SCRS ont déclaré qu'avant de transférer des enquêtes, on s'assurait qu'elles étaient susceptibles d'être poursuivies par un organisme d'application de la loi. Autrement dit, le lien avec les activités criminelles était suffisant pour que la GRC puisse exercer son mandat qui consiste à prévenir la perpétration d'infractions criminelles ou à poursuivre les personnes qui ont commis des infractions criminelles. Cela dit, je n'ai pas examiné toutes les informations concernant les enquêtes antérieures du SCRS. Cet exercice aurait représenté une tâche énorme et serait allé bien au-delà de mon mandat. Toutefois, rien de ce que j'ai entendu dans les témoignages à propos de l'enquête menée par le Projet A-O Canada ne m'a incité à me demander si l'enquête qui, avec le temps, a porté sur M. Arar n'aurait pas dû être transférée à la GRC.

Je m'empresse de mentionner que nul ne devrait interpréter mes observations comme si j'avais tiré la conclusion selon laquelle Abdullah Almalki, l'objet de cette enquête, a commis une infraction ou représente une menace à l'égard de la sécurité du Canada. M. Almalki, qui a fait l'objet d'une enquête pendant une période considérable, n'a, au contraire, jamais été accusé d'avoir commis une infraction et est présumé être innocent de toute activité criminelle.

La deuxième question concernant la création du Projet A-O Canada a trait à la formation et à l'expérience de ses membres. Les officiers affectés au Projet A-O Canada comptaient, selon leurs supérieurs, parmi les meilleurs enquêteurs disponibles. Un bon nombre d'entre eux jouissaient d'une vaste expérience dans les enquêtes importantes et compliquées portant sur des opérations financières. D'autres possédaient un large éventail de compétences qui seraient utiles à l'équipe d'enquête. La grande lacune consistait dans le fait que, sauf quelques exceptions, les officiers affectés au Projet A-O Canada, y compris ses gestionnaires, manquaient d'expérience et de formation dans la conduite d'enquêtes touchant la sécurité nationale et en ce qui concerne la résolution des questions de droits de la personne et de sensibilité culturelle qui pourraient alors se soulever.

Bien que je reconnaisse, compte tenu des circonstances qui existaient immédiatement après le 11 septembre 2001, que la GRC n'ait eu d'autre choix que de créer l'équipe du Projet comme elle l'a fait, il incombait à la GRC de veiller à ce que le Projet reçoive une orientation claire et soit adéquatement supervisé en ce qui a trait aux aspects uniques d'une enquête touchant la sécurité nationale, un domaine dans lequel la vaste majorité des officiers n'avaient pas eu l'occasion auparavant d'acquérir de l'expérience. La GRC a failli complètement à ses obligations à cet égard, particulièrement en ce qui concerne le partage de l'information avec les organismes américains, un domaine d'une importance capitale.

Les membres du Projet ont reçu peu d'orientation et, dans une large mesure, ont été laissés à eux-mêmes. Ce qui est plus inquiétant encore, les directives que la GRC leur a données sur la façon dont l'information devrait être partagée avec les organismes américains n'étaient pas claires et induisaient en erreur. À mesure que la situation évoluait, le Projet a fourni aux organismes américains de l'information sur M. Arar qui était inexacte et qui lui était injustement préjudiciable. Cette information a été fournie en contravention avec les directives de la GRC qui requièrent que l'information fasse l'objet d'un examen préliminaire pour déterminer si elle est pertinente et fiable et si elle contient des renseignements personnels, et qu'on annexe les réserves écrites conçues pour encadrer les fins auxquelles l'information fournie peut être utilisée.

5.1.2

Les premières mesures d'enquête

Le Projet A-O Canada a remarqué M. Arar pour la première fois lorsqu'il a rencontré Abdullah Almalki, le 12 octobre 2001, au Mango's Café à Ottawa. Compte tenu de l'information dont ils disposaient alors, je suis convaincu que les membres du Projet avaient des motifs raisonnables d'effectuer la surveillance de cette rencontre. Cette mesure d'enquête était routinière et adéquate et ne résultait pas d'un profilage racial.

Je suis aussi convaincu, compte tenu de la rencontre au Mango's Café, que le Projet a eu raison de considérer M. Arar comme une personne d'intérêt dans son enquête. Cette rencontre au Mango's Café était peut-être innocente, mais certains de ses aspects ont, avec raison, suscité l'intérêt des enquêteurs. On a vu M. Almalki et M. Arar marcher ensemble sous la pluie pendant 20 minutes tout en poursuivant leur conversation. Comme M. Almalki était une personne-cible de l'enquête et que le Projet ne détenait aucune information sur M. Arar à l'époque, il a eu raison d'enquêter sur lui.

Les enquêteurs se sont renseignés sur les antécédents de M. Arar à partir des informations pouvant être obtenues de sources publiques. De la compagnie de gestion de son locateur, ils ont, par exemple, obtenu la demande de logement et le bail de M. Arar. Selon la demande de logement de M. Arar la personne à contacter en cas d'urgence était M. Almalki.

L'avocat de M. Arar a soulevé la question de savoir s'il avait été correct d'obtenir les documents relatifs à la location du logement, étant donné que le Projet A-O Canada n'avait pas de mandat de perquisition ni aucun motif d'en obtenir un. Je conclus qu'il n'y a rien eu d'irrégulier dans le fait pour le Projet d'avoir obtenu ces documents sans mandat. Les officiers ont demandé qu'on leur fournisse ces documents, et le gestionnaire de l'immeuble, qui détenait un droit de propriété dans ces documents, les a fournis. Les documents ont été fournis de plein gré, et le gestionnaire de l'immeuble n'a pas indiqué que M. Arar pouvait faire valoir un droit à la vie privée relativement à l'information contenue dans les documents.

5.1.3

Les avis de surveillance à la frontière

Vers la fin du mois d'octobre 2001, Douanes Canada⁵ a, à la demande du Projet A-O Canada, diffusé des avis de surveillance à la frontière pour M. Arar et son épouse, M^{me} Mazigh. Les avis de surveillance avaient été demandés pour faire en sorte que M. Arar et M^{me} Mazigh fassent l'objet tant d'un examen primaire que

d'un examen secondaire lors d'une entrée au Canada. Toute personne qui entre au Canada peut faire l'objet d'un examen secondaire; toutefois, lorsqu'un avis de surveillance a été diffusé à l'égard de quelqu'un, les agents de douane de première ligne doivent diriger la personne vers un examen secondaire.

Je suis convaincu que le Projet A-O Canada avait alors des motifs suffisants de demander un avis de surveillance pour M. Arar. Dans toute enquête, il est important de déterminer le rôle joué, le cas échéant, par des personnes associées avec l'objectif de l'enquête, qui, en l'occurrence, était M. Almalki. M. Arar était alors, à juste titre, une personne d'intérêt dans l'enquête. Les enquêteurs savaient en effet que M. Arar avait rencontré M. Almalki au Mango's Café et que, dans sa demande de logement, il l'avait inscrit comme personne à contacter en cas d'urgence, une indication que les deux hommes entretenaient probablement des liens étroits.

Lorsqu'une personne entre au Canada, l'attente en matière de respect de la vie privée est moindre, et les examens secondaires sont fréquents dans les cas où des mandats de perquisition ne peuvent être obtenus. Dans les circonstances, la demande d'avis de surveillance pour M. Arar constituait une mesure d'enquête pertinente.

Une fois qu'une demande d'avis de surveillance est reçue, il revient à Douanes Canada de décider s'il existe des « motifs raisonnables » de le diffuser. Je conclus, pour les mêmes motifs, qu'il était raisonnable que le Projet A-O Canada demande un avis de surveillance pour M. Arar, et je suis convaincu que Douanes Canada avait des motifs raisonnables de le diffuser.

Cela dit, l'avis de surveillance pour M. Arar était désigné comme un avis de surveillance pour un « terroriste ». Selon un bulletin de Douanes Canada, cette désignation est utilisée lorsqu'une personne est soupçonnée d'être un membre, un associé ou un sympathisant d'une organisation terroriste connue. M. Arar ne répondait pas à ces critères. Il n'était pas soupçonné d'être un membre d'une organisation terroriste, et il n'aurait pas dû être décrit de cette façon dans l'avis de surveillance. L'utilisation de cette description était injuste envers M. Arar qui était simplement une personne d'intérêt. Il est essentiel que le langage utilisé pour décrire le rôle joué par une personne dans une enquête ayant un lien avec le terrorisme soit précis et exact, particulièrement à l'heure où l'inquiétude à l'égard de la sécurité publique et de la sécurité nationale s'intensifie. Les étiquettes ont tendance à coller aux personnes, les réputations sont facilement ternies et, lorsque les étiquettes sont inexactes, des personnes peuvent subir une grave injustice.

En ce qui a trait à M^{me} Mazigh, je conclus que la GRC n'avait aucun motif de demander un avis de surveillance à son endroit et que Douanes Canada

n'avait aucun motif de le diffuser. La distinction importante entre M. Arar et M^{me} Mazigh vient du lien factuel avec M. Amalki. M. Arar était une personne d'intérêt en raison de son association avec M. Almalki, mais la GRC n'avait pas d'informations selon lesquelles il y aurait eu un lien entre M^{me} Mazigh et M. Almalki. Bien qu'il soit logique d'inclure le conjoint d'un suspect dans un avis de surveillance parce qu'il se peut que cette personne soit impliquée dans les activités du suspect, ce raisonnement ne s'étend pas au conjoint d'une personne qui, comme M. Arar, est seulement une personne d'intérêt et n'est pas soupçonnée d'avoir commis d'actes illégaux.

En outre, l'avis de surveillance pour M^{me} Mazigh, comme dans le cas de M. Arar, était un avis de surveillance pour un « terroriste ». Cette caractérisation de M^{me} Mazigh était inexacte et très injuste envers elle.

Lorsque le Projet A-O Canada a demandé à Douanes Canada de diffuser des avis de surveillance pour M. Arar et M^{me} Mazigh, il avait également demandé la diffusion d'avis de guet pour eux à la frontière américaine. Les douanes américaines ont un système informatique appelé Treasury Enforcement Communications System (TECS) qui fournit de l'information sur les avis de guet concernant les personnes, les entreprises, les véhicules, les avions et les vaisseaux suspects.

Les autorités américaines ont refusé l'invitation de témoigner devant la présente Commission, mais je comprends que des organismes partout dans le monde peuvent demander qu'une personne figure sur un avis de guet diffusé par le TECS et que les membres de la GRC demandent régulièrement de tels avis de guet. Toutefois, j'ai peu d'information sur la façon dont les organismes américains auraient utilisé la demande du Projet A-O Canada et quelles auraient pu être les conséquences pour M. Arar et M^{me} Mazigh, compte tenu de la situation aux États-Unis après les événements du 11 septembre 2001.

Aucune politique ou directive ne guidait les membres de la GRC sur les critères qu'ils devaient appliquer avant de présenter des demandes d'avis de surveillance aux pays étrangers. Il semble, toutefois, que la présentation de telles demandes était alors considérée comme une mesure d'enquête normale. Au chapitre IX, je recommande que la GRC établisse des lignes de conduite à l'intention des officiers qui soumettent des demandes d'avis de surveillance à des pays étrangers, et que, dans ces lignes de conduite, elle accorde une attention particulière à l'utilisation qui doit être faite des avis de surveillance et aux répercussions qu'ils pourraient avoir sur les libertés civiles de la personne visée. Il est important que la GRC ait des politiques qui prévoient les circonstances où des mesures potentiellement importantes, telles que des demandes d'avis de surveillance à la frontière d'un pays étranger, devraient être prises.

Cela dit, il est clair que la GRC n'aurait pas dû demander un avis de guet aux États-Unis pour M^{me} Mazigh pour les mêmes motifs pour lesquels j'ai conclu que la GRC n'aurait pas dû demander un avis de surveillance au Canada.

Un aspect des demandes d'avis de guet aux États-Unis est très inquiétant. Dans ces demandes, le Projet A-O Canada a décrit M. Arar et M^{me} Mazigh d'une façon très injuste, c'est-à-dire comme faisant partie d'un [TRADUCTION] « groupe de personnes extrémistes islamistes soupçonnées d'avoir des liens avec le mouvement terroriste Al-Qaïda »⁶, une description non fondée, inexacte et potentiellement très provocatrice aux États-Unis à l'automne 2001. Dans mes commentaires sur les pratiques du Projet A-O Canada en matière de partage de l'information ci-dessous, je discute des mots utilisés dans cette lettre d'une façon plus détaillée.

5.1.4

Les examens secondaires de Douanes Canada

Douanes Canada a effectué trois examens secondaires qu'il convient de commenter : deux de M. Arar, le 29 novembre et le 20 décembre 2001 et un de M^{me} Mazigh, le 14 novembre 2002.

Durant les examens secondaires de M. Arar, les douaniers ont photocopié des documents trouvés en sa possession. Exception faite du matériel didactique, ces documents concernaient le voyage de M. Arar et son identité. Je suis convaincu que les douaniers canadiens ont agi conformément au *Manuel de l'exécution des douanes* et au Bulletin sur l'exécution qui étaient alors en vigueur lorsqu'ils ont copié ces documents. Dans ces documents, il n'y avait rien de nature particulièrement privée sur le voyage et les renseignements personnels. Je ne puis cependant tirer la même conclusion en ce qui a trait au matériel didactique. Sans avoir entendu M. Arar, je ne puis me prononcer sur ces documents. Je conclus aussi que les douaniers étaient, conformément à la *Loi sur les douanes*, autorisés à fournir à la GRC l'information qu'ils avaient obtenue en copiant les documents de M. Arar.

Durant l'examen secondaire du 20 décembre 2002, les douaniers ont non seulement copié les documents trouvés en possession de M. Arar, mais ils ont également saisi son ordinateur et son assistant numérique personnel pour non-paiement des droits. Ils ont ensuite copié l'information à laquelle ils pouvaient accéder sur ces appareils sans utiliser de mot de passe. D'après la description des événements incluse dans un rapport rédigé par le douanier qui a effectué l'examen secondaire, je conclus que Douanes Canada était autorisé à saisir les articles pour non-paiement des droits⁷.

Je suis aussi convaincu que les douaniers qui ont copié de l'information à partir de l'ordinateur et de l'assistant numérique personnel de M. Arar ont raisonnablement cru, dans les circonstances, qu'ils étaient autorisés à le faire. Toutefois, je n'ai pas assez d'information pour déterminer s'ils étaient effectivement autorisés, conformément à la *Loi sur les douanes*, à effectuer ces examens ni si de tels examens ont violé les droits à la vie privée de M. Arar garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il me faudrait le témoignage de M. Arar comme point de départ.

Comme je l'ai indiqué, M^{me} Mazigh n'aurait jamais dû faire l'objet de l'avis de surveillance qui a donné lieu à son examen secondaire le 14 novembre 2002. Cet examen n'aurait donc jamais dû avoir lieu. De plus, Douanes Canada a téléchargé les profils de M^{me} Mazigh et de ses enfants, qui voyageaient avec elle, vers le Système de gestion des renseignements des douanes (SGR), un système automatisé servant à la préparation et à la compilation de données de renseignements sur les personnes-cibles reconnues ou soupçonnées de présenter un risque à la frontière. Bien que l'information téléchargée ait été de l'information de base tirée de l'itinéraire et des documents d'identification de M^{me} Mazigh et de ses enfants, elle n'aurait jamais dû être téléchargée puisque M^{me} Mazigh et ses enfants n'étaient pas des personnes reconnues ou soupçonnées de présenter un risque à la frontière.

5.1.5

Le partage de l'information avec les organismes américains

Je veux commencer la discussion sur le partage de l'information en déclarant clairement que rien dans le présent rapport ne devrait être considéré comme indiquant que les organismes canadiens ne devraient pas partager de l'information avec les organismes américains. Au contraire, je souligne fortement l'importance du partage de l'information. Le partage de l'information entre les pays est essentiel à la protection des intérêts du Canada en matière de sécurité nationale, en ce sens qu'il permet des évaluations plus détaillées et plus exactes des menaces pour notre sécurité. L'importance du partage de l'information s'est accrue depuis les événements du 11 septembre 2001 lorsqu'il est clair que les menaces qu'il faut contrer viennent du monde entier et ne sont pas confinées à l'intérieur des frontières nationales. Toutefois, l'information doit être partagée d'une façon structurée et responsable. Les politiques écrites de la GRC régissant la façon dont l'information doit être partagée ont leur raison d'être. Ces politiques sont logiques, et il importe qu'elles soient suivies.

Le problème le plus important découlant de l'enquête du Projet A-O Canada concernait le partage de l'information avec les États-Unis, c'est-à-dire avec les

principaux organismes chargés de la lutte antiterroriste dans ce pays. Malheureusement, les directives à ce sujet qu'a données la GRC au Projet A-O Canada manquaient de clarté, voire induisaient en erreur. La GRC n'a pas non plus supervisé adéquatement les pratiques du Projet en matière de partage de l'information. Par conséquent, le Projet n'a pas respecté les politiques de la GRC prévoyant que l'information devait faire l'objet d'un examen préalable et que des réserves devaient être annexées à l'information fournie à d'autres organismes.

5.1.5.1

Les politiques de la GRC

Comme je l'ai déjà mentionné, la GRC a des politiques aux termes desquelles il faut effectuer un examen préalable de l'information pour déterminer si elle est pertinente et fiable et si elle contient des renseignements personnels, et annexer des réserves.

La GRC a comme préoccupation légitime, sinon comme obligation, de veiller à ce que l'information qu'elle fournit à d'autres organismes soit exacte et susceptible d'être partagée dans les circonstances particulières, d'où la nécessité de la vérification préalable.

Il est aussi important que la GRC, dans la mesure du possible, contrôle l'utilisation qui sera faite de l'information qu'elle fournit à d'autres organismes. Les réserves écrites utilisées par la GRC et les autres organismes qui partagent de l'information ont comme objet de tenter d'empêcher les destinataires de divulguer cette information et de s'en servir de façon inacceptable. Bien que de telles réserves ne fournissent aucune garantie de protection contre une telle utilisation, le sens commun nous dit qu'elles devraient grandement réduire le risque.

Le fait que le Projet A-O Canada n'ait pas annexé de réserves écrites à l'information sur M. Arar qu'il a fournie aux organismes américains a accru le risque que ces organismes utilisent l'information à des fins inacceptables pour la GRC, comme renvoyer M. Arar en Syrie.

5.1.5.2

Le premier accord

Immédiatement après les attentats du 11 septembre 2001, la GRC, le SCRS et les principaux organismes américains chargés de la lutte antiterroriste aux États-Unis se sont rencontrés pour discuter de la menace d'une autre attaque terroriste et de la nécessité d'accroître la collaboration et la coordination entre les organismes, y compris le partage de l'information en temps réel, c'est-à-dire

avec célérité. Quand elle a conclu cet accord sur le partage de l'information, la GRC n'avait pas l'intention de déroger à ses politiques existantes qui requéraient que l'information fasse l'objet d'un examen préalable avant d'être partagée et que des réserves soient annexées aux documents fournis aux autres organismes.

L'officier supérieur de la Direction des renseignements criminels (DRC), à la Direction générale de la GRC, a discuté de cet accord avec les officiers supérieurs dans les diverses divisions, y compris ceux de la Division A à Ottawa. Ils ont, à leur tour, discuté de l'accord avec les gestionnaires du Projet A-O Canada. Les instructions relatives à l'accord sur le partage de l'information ont été transmises de bouche à oreille dans la chaîne de commandement de la GRC. Les personnes intéressées ne s'entendent plus aujourd'hui sur le but qui était visé ni sur les instructions qui ont été données.

En fin de compte, les gestionnaires du Projet A-O Canada avaient de l'accord une compréhension très différente de celle que les officiers supérieurs de la DRC voulaient qu'ils aient. Les gestionnaires du Projet ont témoigné que, selon leur compréhension, les [TRADUCTION] « réserves ne tenaient plus »; autrement dit, il n'était pas nécessaire, malgré ce que prévoyait la politique de la GRC, d'annexer des réserves écrites aux documents partagés avec les autres organismes partenaires. Toutefois, dans leur esprit, il était sous-entendu que l'information serait utilisée seulement aux fins du renseignement. Les gestionnaires du Projet avaient aussi compris que toute l'information obtenue par le Projet pouvait être communiquée aux « partenaires à l'entente », c'est-à-dire le SCRS et les organismes américains partenaires, sans l'avoir examinée préalablement pour déterminer si elle était pertinente et fiable et si elle contenait des renseignements personnels, conformément à la politique de la GRC.

Les responsables du Projet avaient aussi compris que l'information fournie par une partie à l'accord pouvait être partagée avec les autres parties sans le consentement de l'expéditeur, même si celui-ci y avait annexé des réserves. Cela constituait une autre dérogation à la politique de la GRC que les officiers supérieurs de la DRC n'avaient pas à l'esprit. En outre, le SCRS, qui était partie au premier accord, ne croyait pas qu'un tel accord avait été conclu.

Par conséquent, agissant selon sa compréhension, le Projet A-O Canada a fourni une importante somme d'informations aux organismes américains d'une façon qui contrevenait aux politiques de la GRC et qui était très différente de celle que les officiers supérieurs de la DRC avaient à l'esprit. Ces pratiques très inquiétantes ont commencé peu après le début de l'enquête du Projet en octobre 2001 et se sont poursuivies jusqu'à l'été 2002, lorsque des officiers de la DRC ont pris des mesures pour faire en sorte que les pratiques du Projet en matière de partage de l'information respectent la politique de la GRC.

L'incident le plus grave à cet égard, dans la période précédant la détention de M. Arar à New York, est survenu en avril 2002 quand le Projet A-O Canada a remis aux organismes américains trois disques compacts contenant sa base de données complète sur les enquêtes, sans vérifier l'information au préalable ni annexer de réserves écrites.

Pareils ratés n'auraient jamais dû se produire. Il incombait à la GRC et à ses officiers supérieurs de veiller à ce que le Projet A-O Canada reçoive une orientation claire et précise sur le partage de l'information et d'exercer une supervision adéquate pour être en mesure de corriger les pratiques inacceptables, surtout que la plupart des membres du Projet, les gestionnaires y compris, manquaient de formation et d'expérience dans les enquêtes touchant la sécurité nationale.

5.1.5.3

Des informations inexactes

Le Projet A-O Canada a fourni aux organismes américains une bonne quantité d'informations à propos de M. Arar qui étaient inexactes; une partie de cette information était incendiaire et injustement préjudiciable envers lui.

Comme je l'ai déjà mentionné, dans sa demande d'avis de guet à la frontière américaine, le Projet A-O Canada a décrit M. Arar et son épouse comme des extrémistes islamistes soupçonnés d'avoir des liens avec le mouvement Al-Qaïda. Tous les témoins ont reconnu que cette description était inexacte et n'aurait pas dû être fournie aux Américains. Une telle affirmation était sans fondement. La demande d'avis de guet a été envoyée aux douanes américaines à la fin d'octobre 2001, mais elle a aussi été transmise directement aux organismes américains cinq mois plus tard, en avril 2002. Étiqueter une personne comme extrémiste islamiste après les événements du 11 septembre 2001 peut avoir en Amérique d'énormes conséquences.

Dans les documents qu'il avait transmis aux organismes américains avant que M. Arar soit détenu à New York le 26 septembre 2002, le Projet A-O Canada décrivait M. Arar tantôt comme un suspect, tantôt comme une personne-cible, tantôt comme le principal sujet de son enquête, tantôt comme une personne ayant un lien « important » avec M. Almalki, tantôt comme une personne directement liée à M. Almalki dans un diagramme intitulé [TRADUCTION] « Complices de Ben Laden : l'organisation Al-Qaïda à Ottawa », tantôt comme une relation d'affaires ou un proche associé de M. Almalki.

Ces descriptions de M. Arar étaient complètement inexactes ou, au minimum, tendaient à exagérer son rôle dans l'enquête du Projet A-O Canada.

Je répète que le Projet n'a jamais considéré M. Arar comme un suspect, mais seulement comme une personne d'intérêt. Il se peut que des officiers du Projet aient, lors de réunions, fait part de ce qu'ils pensaient effectivement du rôle de M. Arar dans l'enquête, mais rien ne justifiait les étiquettes fausses et injustes qu'on lui accolait dans les documents écrits. Les étiquettes « écrites », surtout quand elles ne font l'objet d'aucune réserve, ont tendance à coller à la personne puis s'ébruitent et sont considérées comme avérées. Les menaces de terrorisme soulèvent, avec raison, des craintes et des réactions émotionnelles qui, dans certains cas, provoquent des réactions exagérées. On n'insistera jamais assez sur l'exigence de l'exactitude et de la précision de l'information partagée dans le cadre d'enquêtes antiterroristes. Cela est particulièrement le cas lorsque l'information est contenue dans un document qu'on croit, à tort ou à raison, faire foi. Les déclarations des officiers de police ont tendance à être crues sur parole.

Le Projet A-O Canada a non seulement décrit M. Arar de façon injuste, mais il a également fourni aux organismes américains de l'information à son sujet qui n'était pas conforme aux faits. Par exemple, il a transmis des notes que des membres de la GRC avaient prises durant une entrevue avec le frère d'Abdullah Almalki, et ces notes contenaient des erreurs. Selon ces notes, le frère d'Abdullah Almalki avait indiqué que M. Arar avait une relation d'affaires avec Abdullah Almalki, alors que le frère avait en réalité déclaré qu'il n'était pas certain si M. Arar avait une relation d'affaires avec son frère. De plus, dans un rapport sur la rencontre au Mango's Café fourni aux Américains, on avait mentionné par erreur que M. Arar était venu de la province de Québec pour rencontrer M. Almalki. Cette rencontre avait ainsi pris de l'importance, mais sans aucune raison.

Au cours d'une présentation donnée aux autorités américaines en mai 2002, le Projet a fourni de l'information qui tendait à créer des liens entre M. Arar et certaines autres personnes qui étaient des suspects dans l'enquête. Cette information s'est avérée inexacte. De même, le Projet a informé les autorités américaines que M. Arar avait refusé sa demande d'interview en janvier 2002. Cette information était également inexacte. M. Arar avait en réalité accepté d'être interviewé, mais aux conditions qu'avait posées son avocat. Selon le Projet, ces conditions étaient inacceptables. En indiquant que M. Arar avait refusé d'être interviewé, on éveillait le soupçon, particulièrement chez des agents chargés de l'application de la loi, que M. Arar avait quelque chose à cacher.

Il se peut que le Projet A-O Canada ait fourni beaucoup d'informations exactes aux autorités américaines, mais il n'a aucune excuse d'avoir partagé des

éléments imprécis ou inexacts. Je n'accepte pas les arguments avancés par certains selon lesquels les inexactitudes étaient mineures ou sans importance. Dans mon esprit, elles ne l'étaient pas. Durant les travaux de la Commission, les enquêteurs ont souvent insisté sur la nécessité de partager toute l'information pertinente, même les détails qui semblent insignifiants, avec les autres organismes, car on ne sait jamais quelle importance l'information peut revêtir dans la vue d'ensemble qu'on est en train de constituer. Lorsque pris ensemble, une série de détails relativement mineurs peuvent créer l'image d'une personne lourdement impliquée dans des activités illégales. Cette justification de partager l'information fait ressortir l'importance de l'exactitude et de la précision dans les détails qui sont partagés. Si les détails sont importants, ils doivent être précis.

Je reconnais que les membres du Projet A-O Canada n'avaient pas l'intention de fournir de l'information inexacte aux autorités américaines. Toutefois, si l'information avait été bien vérifiée au préalable, la plupart, sinon la totalité des inexactitudes auraient été corrigées. Quoi qu'il en soit, il semble ici que le manque de formation et d'expérience des membres du Projet dans le domaine des enquêtes touchant la sécurité nationale ait joué un rôle.

5.1.6

Le rôle de la Direction générale de la GRC

Le Projet A-O Canada fournissait régulièrement une quantité considérable d'informations sur son enquête à la DRC sise à la Direction générale de la GRC. Il lui fournissait régulièrement ses rapports de situation quotidiens décrivant les mesures d'enquêtes prises, et des membres du Projet rencontraient périodiquement des représentants de la DRC pour les tenir au courant de l'enquête.

Néanmoins, il y a eu un certain nombre de manques de communication graves entre le Projet et la DRC, le plus important étant le malentendu, examiné ci-dessus, sur la façon de partager l'information avec d'autres organismes. Il incombait, en fin de compte, à la GRC, en tant qu'institution, de veiller à ce que l'information soit partagée correctement, selon les politiques établies. La GRC ne s'est pas acquittée de cette responsabilité.

Il y avait un autre problème de communication entre le Projet A-O Canada et les officiers supérieurs de la GRC. Durant son enquête, le Projet a essentiellement fourni aux officiers supérieurs de la Division A et de la DRC, la même information que celle communiquée aux organismes américains qui, comme je l'ai mentionné ci-dessus, était parfois inexacte en ce qui concerne M. Arar et tendait à exagérer injustement son rôle dans l'enquête menée par le Projet. Ces inexactitudes ont peut-être joué un rôle dans la façon dont la GRC

a, en tant qu'institution, répondu aux demandes d'aide visant à obtenir la libération de M. Arar incarcéré en Syrie. Je discute de cette question ci-dessous.

D'une façon générale, je constate qu'étant donné que le Projet A-O Canada comptait peu de membres possédant l'expérience d'enquêtes touchant la sécurité nationale ou ayant reçu une formation à cet égard, je me serais attendu à ce que la DRC exerce non pas moins mais plus de supervision. Ce ne fut pas le cas. Certes, la charge de travail de la DRC, comme celle des autres divisions de la GRC, a pu augmenter après les événements du 11 septembre 2001, mais cela ne lui aurait pas pris beaucoup de temps de veiller à ce que le Projet A-O Canada reçoive des instructions claires sur le partage de l'information et la nécessité de respecter les politiques de la GRC.

5.2

LA DÉTENTION À NEW YORK ET LE RENVOI EN SYRIE

5.2.1

Les enquêteurs canadiens

Le 26 septembre 2002, M. Arar a pris l'avion en Tunisie, à destination de Montréal, avec escale à Zurich, en Suisse, et à New York. À son arrivée à l'aéroport international John F. Kennedy de New York, il a été intercepté puis détenu par les autorités américaines.

M. Arar est citoyen du Canada et de la Syrie. Le 7 octobre 2002, le directeur régional de l'Immigration and Naturalization Service (INS) a conclu que M. Arar était un membre d'Al-Qaïda et ordonné qu'il soit renvoyé des États-Unis. Le 8 octobre, toujours détenu par les Américains, M. Arar a été mis à bord d'un avion à destination de la Jordanie. Peu de temps après, il a été conduit en Syrie où il a été incarcéré pendant près d'un an.

La GRC a eu plusieurs communications avec des membres des organismes américains au sujet de M. Arar peu de temps avant sa détention à New York, et durant celle-ci. Trois de ces communications méritent qu'on s'y arrête.

Ainsi, avant l'arrivée de M. Arar à New York le 26 septembre 2002, le FBI a communiqué avec le Projet A-O Canada pour l'informer que les autorités américaines avaient l'intention d'interroger M. Arar et de lui refuser l'entrée aux États-Unis, d'une part, et pour lui demander si la GRC désirait que certaines questions soient posées à M. Arar pendant qu'il était à New York, d'autre part. Le même jour, le Projet a télécopié au FBI une liste de questions à poser à M. Arar. Je conclus que le Projet A-O Canada ne s'est pas comporté de façon répréhensible quand il a envoyé les questions. Les officiers canadiens croyaient alors que M. Arar se verrait refuser l'entrée aux États-Unis et serait promptement

renvoyé à Zurich. Le Projet avait un motif légitime d'envoyer les questions puisque M. Arar était une personne d'intérêt dans son enquête et que, comme témoin, il pouvait avoir de l'information qui aurait fait avancer l'enquête. Les membres du Projet croyaient de plus que les autorités américaines accorderaient à une personne dans la position de M. Arar une protection semblable à celle que prévoient les lois canadiennes.

Toutefois, quand il a envoyé les questions, le Projet A-O Canada a aussi transmis au sujet de M. Arar de l'information qui était inexacte et qui le dépeignait d'une façon injuste. On y indiquait que M. Arar avait été dans les environs de Washington le 11 septembre 2001, ce qui était faux. Cet élément d'information aurait pu soulever injustement des soupçons concernant des relations de M. Arar. Aussi, vers la fin de la télécopie, on disait que M. Arar avait refusé d'être interviewé en janvier 2002 et que, peu après, il avait quitté précipitamment le Canada pour la Tunisie. Cette information soulevait un certain nombre de problèmes. M. Arar n'avait pas refusé d'être interviewé. Il avait accepté de l'être, mais à certaines conditions. Il n'avait pas quitté le Canada peu de temps après qu'on lui eu demandé d'être interviewé, mais cinq mois plus tard. Rien n'indiquait que son départ avait été précipité. En reliant ces éléments d'information inexacts, le Projet avait dépeint, d'une façon incorrecte et potentiellement provocatrice, une personne qui avait refusé d'être interviewée, probablement parce qu'elle avait quelque chose à cacher, et qui avait rapidement liquidé ses affaires au Canada et quitté le pays où elle vivait avec sa famille pour se soustraire à une enquête plus poussée. Le Projet n'a annexé aucune réserve écrite à cette information.

Plus tôt dans le présent chapitre, j'ai déjà insisté sur l'importance de fournir de l'information exacte et précise. La communication de cette information inexacte, particulièrement sans réserve écrite, à un moment qui s'est avéré d'une extrême importance dans l'épreuve subie par M. Arar était malencontreuse, c'est le moins qu'on puisse dire, et totalement inacceptable.

Le 3 octobre 2002, [***] a envoyé une télécopie à la DRC contenant sept questions précises sur M. Arar, ses activités et ses relations. Dans la télécopie, il était indiqué que l'information pouvait être utilisée à deux fins : le renvoi de M. Arar des États-Unis conformément au processus suivi par l'INS et des procédures visant à faire appliquer la loi. La DRC a transmis la télécopie au Projet A-O Canada qui a répondu le lendemain.

Je suis convaincu qu'il était approprié que la GRC réponde aux questions. Il importe de souligner qu'il était clairement indiqué dans la réponse que le Projet n'avait pas encore complété d'enquête détaillée sur M. Arar et qu'il était

incapable d'indiquer si M. Arar avait des liens avec Al-Qaïda. De surcroît, l'information contenue dans la réponse était exacte et a été fournie en conformité avec les politiques de la GRC qui requièrent une vérification préalable de l'information et l'utilisation de réserves. Il convient aussi de noter que la GRC ne savait pas encore que les États-Unis envisageaient d'envoyer M. Arar en Syrie.

Malheureusement, la GRC n'a pas profité de l'occasion que lui offrait cette communication pour souligner que toutes les communications d'information précédentes qui n'avaient pas fait l'objet de réserve écrite étaient assujetties à la même réserve écrite que celle qu'elle avait jointe à sa réponse du 4 octobre. De plus, bien qu'il ait souligné qu'il ne pouvait indiquer si M. Arar avait des liens avec Al-Qaïda, le Projet n'est pas allé jusqu'à corriger l'information inexacte à son sujet qui avait déjà été fournie aux organismes américains, y compris l'étiquette d'extrémiste islamiste utilisée à son endroit.

Enfin, je remarque que dans sa réponse, la GRC a fourni de l'information assortie de réserves écrites qu'elle avait reçue du SCRS sans obtenir le consentement de ce dernier. Cette communication d'information a enfreint la règle sur les réserves écrites du SCRS et la politique de la GRC.

La troisième communication digne d'intérêt entre la GRC et les autorités américaines durant la détention de M. Arar à New York implique en fait deux conversations téléphoniques entre le caporal Rick Flewelling de la DRC et un agent du FBI. La première conversation a eu lieu le 4 octobre et la deuxième le 5 octobre. Au cours du deuxième appel, l'agent du FBI a mentionné que les États-Unis n'avaient pas assez d'information pour déposer des accusations contre M. Arar et qu'ils envisageaient de le renvoyer. Il a indiqué que M. Arar avait demandé d'être envoyé au Canada et que Washington voulait savoir si la GRC pouvait déposer des accusations contre lui ou lui refuser l'entrée au Canada. Le caporal a répondu qu'il n'y avait pas assez d'éléments de preuve pour porter des accusations contre M. Arar au Canada et que l'entrée au Canada ne pourrait probablement pas lui être refusée.

J'accepte le témoignage du caporal Flewelling selon lequel il ne lui est pas venu à l'esprit que les autorités américaines considéraient la Syrie comme une option. Il a cru que M. Arar retournerait à Zurich ou serait envoyé au Canada. Je suis convaincu que la GRC n'a pas été informée que la Syrie était considérée comme une destination possible, du moins pas avant le 7 octobre.

Le 7 octobre 2002, l'INS a ordonné le renvoi de M. Arar des États-Unis car on avait conclu qu'il appartenait à Al-Qaïda. Une bonne partie de l'information sur laquelle on s'était fondé pour donner cet ordre se trouvait dans une annexe qui n'a pas été rendue publique.

Je tire les conclusions suivantes en ce qui concerne les deux décisions américaines importantes aux fins de mon mandat, c'est-à-dire la décision de détenir M. Arar à New York et la décision de le renvoyer en Syrie :

- Les responsables canadiens n'ont pas participé ou acquiescé aux décisions américaines de détenir M. Arar ou de le renvoyer en Syrie. J'ai examiné attentivement tous les éléments de preuve relatifs aux événements survenus avant et durant la détention de M. Arar à New York, et aucun élément de preuve n'établit que des responsables canadiens – la GRC, le SCRS ou d'autres – se soient fait complices de ces décisions.
- En prenant les décisions de détenir M. Arar puis de le renvoyer en Syrie, les autorités américaines se sont très probablement appuyées sur l'information concernant M. Arar que leur avait fournie la GRC. Bien qu'en l'absence du témoignage des autorités américaines je ne puisse en être certain, les éléments de preuve étayaient fortement cette conclusion. Avec le temps, beaucoup d'informations sur M. Arar qui auront certainement éveillé des soupçons à son sujet ont été communiquées aux organismes américains par la GRC sans les réserves exigées. Bien que l'annexe contenant l'information confidentielle, dans l'ordre de renvoi, n'ait pas été divulguée, la partie de cet ordre de renvoi qui est publique fait référence à l'information provenant du Canada. De plus, plusieurs responsables américains, dont Colin Powell, alors secrétaire d'État, ont déclaré à maintes reprises après les événements que les autorités américaines s'étaient appuyées sur l'information fournie par le Canada lorsqu'elles avaient décidé d'envoyer M. Arar en Syrie. Il est intéressant de relever que les Américains n'ont jamais fourni aux autorités canadiennes leur propre information sur M. Arar qui aurait justifié l'ordre de renvoi. Étant donné l'étroite collaboration entre la GRC et les organismes américains, il y a lieu de penser que, si ceux-ci avaient eu une telle information, ils l'auraient fournie aux Canadiens.
- Enfin, sans le témoignage des autorités américaines, je ne puis conclure quel rôle, s'il en est, l'avis de guet du TECS pour M. Arar que la GRC a demandé à la fin d'octobre 2002 a joué dans les décisions des Américains de détenir M. Arar et de le renvoyer en Syrie.

5.2.2

Les fonctionnaires consulaires

Le 29 septembre, le MAECI a été informé pour la première fois qu'il se pouvait que M. Arar soit détenu à New York et, le 1^{er} octobre, il avait de fait la confirmation que M. Arar était détenu.

Je conclus que les responsables du MAECI ont, durant la détention de M. Arar à New York, pris des mesures raisonnables pour lui fournir des services consulaires et qu'ils ont notamment considéré la possibilité qu'il soit envoyé en Syrie.

Certains signes ont amené les responsables consulaires à prendre conscience de la possibilité que les États-Unis envisageaient d'envoyer M. Arar en Syrie. Le 1^{er} octobre, le frère de M. Arar a informé le MAECI que M. Arar lui avait dit qu'il serait envoyé en Syrie. Le même jour, un agent supérieur de l'INS a déclaré que l'affaire était si grave qu'elle devait être traitée en haut lieu et, le 3 octobre, M. Arar a dit à la consul du Canada que les agents enquêteurs l'avaient informé qu'ils allaient l'envoyer en Syrie.

Les responsables du MAECI ont examiné ces signes avant-coureurs, mais au vu du traitement habituellement réservé aux personnes impliquées dans des affaires ayant un lien avec le terrorisme et de l'information qu'ils avaient reçue, ils n'ont pas considéré qu'il y avait un risque imminent que M. Arar soit envoyé en Syrie. Les personnes impliquées dans ce type d'affaires avaient toujours été détenues pendant des mois. En outre, jamais les Américains n'avaient, à leur connaissance, renvoyé un citoyen canadien vers un autre pays que le Canada lorsque la personne avait demandé d'être envoyée au Canada et que, comme M. Arar, ses documents de voyage avaient été délivrés par le Canada.

Les autorités américaines n'ont jamais fait part aux fonctionnaires consulaires de leur intention d'envoyer M. Arar en Syrie. Dans son cas à lui, elles n'étaient pas ouvertes et communicatives. Les responsables canadiens ont été totalement pris au dépourvu lorsqu'ils ont appris ce qui était arrivé à M. Arar.

Il convient par ailleurs de noter que cinq jours avant le renvoi de M. Arar, les fonctionnaires consulaires ont aidé M. Arar et sa famille à retenir les services d'une avocate pour défendre ses intérêts juridiques aux États-Unis. Les responsables consulaires pouvaient raisonnablement s'attendre à ce que l'avocate américaine qui allait représenter M. Arar prenne les mesures nécessaires pour protéger les intérêts de son client et communique avec eux s'il était d'avis qu'ils pouvaient intervenir en faveur de M. Arar. L'avocate, qui a rencontré M. Arar le 5 octobre et qui s'est également entretenue avec les responsables de l'INS, n'a jamais indiqué aux fonctionnaires consulaires qu'il

était possible que M. Arar soit renvoyé en Syrie et ne leur a pas suggéré non plus d'autres actions qu'ils auraient pu prendre pour venir en aide à M. Arar. Cette avocate a refusé l'invitation de venir témoigner devant la Commission. Toutefois, il semble que cette avocate, tout comme les fonctionnaires consulaires canadiens, ignorait que les autorités américaines avaient l'intention de renvoyer prestement M. Arar en Syrie comme ils l'ont fait.

5.2.3

La communication entre les organismes

Comme je l'ai mentionné ci-dessus, pendant que M. Arar était détenu à New York, le MAECI et la GRC ont traité chacun de leur côté avec les autorités américaines de la situation de M. Arar sans savoir ce que l'autre faisait et sans bénéficier de l'information que chacun d'eux possédait.

La GRC n'a pas de politique portant qu'elle doit communiquer avec le MAECI quand elle apprend qu'une personne visée dans une de ses enquêtes est détenue à l'étranger. Les Canadiens détenus à l'étranger ont le droit de recevoir des services consulaires sur demande, et l'approche générale de la GRC repose sur la notion selon laquelle les détenus peuvent communiquer avec un fonctionnaire consulaire s'ils le désirent. Dans le présent cas, la GRC n'avait aucune raison de croire que, si M. Arar demandait de l'aide consulaire aux États-Unis, cette demande lui serait refusée. La GRC n'avait par conséquent aucune raison de contacter le MAECI au sujet de la situation de M. Arar. En outre, je suis convaincu que rien n'obligeait la GRC d'aviser le MAECI qu'elle fournissait de l'information sur M. Arar aux autorités américaines.

En ce qui concerne le MAECI, il a agi de façon raisonnable en essayant de comprendre ce qui se passait au juste et en faisant en sorte que M. Arar puisse retenir les services d'un avocat. Je ne pense pas, dans les circonstances, que le MAECI devrait être blâmé de ne pas avoir informé la GRC du risque de renvoi en Syrie, tel qu'il avait alors été évalué.

Toutefois, étant donné les implications au plan international qui entrent en jeu lorsque des personnes sont détenues relativement à une enquête antiterroriste, les organismes canadiens responsables dans pareils cas devraient se consulter et établir une approche cohérente et uniforme à l'égard de la situation pour tous les organismes canadiens. Ce genre d'enquête est maintenant monnaie courante, et les responsables canadiens ont l'obligation de prêter une attention toute particulière aux Canadiens détenus à l'étranger pour le motif qu'ils sont soupçonnés d'avoir des liens avec le terrorisme⁸.

5.3

L'INCARCÉRATION ET LES MAUVAIS TRAITEMENTS SUBIS EN SYRIE

5.3.1

La période initiale

M. Arar est arrivé en Syrie le 9 octobre 2002. Le RMS l'a tenu au secret dans sa Section palestinienne jusqu'au 21 octobre. On a alors informé l'ambassadeur du Canada Franco Pillarella que M. Arar était en Syrie. Avant, les responsables canadiens avaient, à quelques reprises, demandé aux Syriens de leur indiquer où était M. Arar, mais on leur avait répondu qu'il n'était pas en Syrie. C'était faux.

Compte tenu de la suite des événements, je conclus les Syriens n'ont pas dit aux responsables canadiens que M. Arar était en Syrie durant la période initiale de son incarcération parce que le RMS voulait l'interroger et le torturer en vue de lui arracher une déclaration. Il est clair que le RMS ne voulait aucune ingérence des Canadiens pendant qu'ils menaient l'« interrogatoire ».

Le comportement du RMS envers M. Arar correspondait en tout point à la réputation largement répandue voulant que la Syrie maltraite les prisonniers détenus dans le cadre d'enquêtes antiterroristes. Des rapports publiés par le département d'État américain et Amnistie Internationale font état du bilan peu reluisant de la Syrie pour ses violations des droits fondamentaux des prisonniers. Ces rapports mentionnent en particulier que les organismes du renseignement syriens comme le RMS ont la réputation de tenir les prisonniers au secret au début de leur incarcération dans le but de les interroger et de les torturer.

Je suis convaincu que, pendant la période où M. Arar était gardé au secret, les responsables canadiens ont fait tout ce qui était raisonnablement en leur pouvoir pour le localiser. Il reste que les responsables syriens leur mentaient et qu'ils ne pouvaient faire guère plus.

Le 21 octobre, le vice-ministre syrien des Affaires étrangères a contacté l'ambassadeur Pillarella et l'a avisé que M. Arar était arrivé plus tôt ce jour-là en Syrie, en provenance de Jordanie. Le lendemain, le général Hassan Khalil, chef du RMS, a dit à l'ambassadeur Pillarella que M. Arar venait juste d'arriver en Syrie, et qu'il avait déjà avoué avoir des liens avec des organisations terroristes. Le général a consenti à ce que des fonctionnaires consulaires visitent M. Arar, et il a été convenu que la première visite aurait lieu le lendemain, le 23 octobre.

M. Léo Martel, consul du Canada à Damas, a rencontré M. Arar le jour suivant dans un bureau de la Section palestinienne. M. Martel n'a pas décelé de signes physiques de torture sur M. Arar. Dans son rapport sur la visite, il a

affirmé que M. Arar semblait en bonne santé, mais que [TRADUCTION] « bien entendu, c'est difficile à évaluer ».

Cependant, de nombreux signes indiquaient que tout n'allait pas bien. La visite était très bien contrôlée, et M. Arar semblait soumis. Présents durant toute la visite, les responsables syriens ont exigé que M. Arar parle en arabe et que l'un d'eux traduise. M. Arar a indiqué avec les yeux qu'il ne pouvait parler librement. On l'avait obligé à dire qu'il était [TRADUCTION] « heureux d'être revenu en Syrie » et que « mes frères syriens n'ont exercé aucune pression sur moi »; les propos tenus étaient de toute évidence forcés et manquaient de naturel. M. Arar est toutefois parvenu à glisser qu'il avait passé seulement « quelques heures » en Jordanie, ce qui voulait dire qu'il était en Syrie depuis une douzaine de jours.

5.3.2

La torture

Je suis convaincu qu'après la visite consulaire du 23 octobre, il aurait dû être évident pour les responsables canadiens que M. Arar avait probablement été torturé au cours de son interrogatoire quand le RMS le tenait au secret. Comme je l'ai mentionné ci-dessus, ce qui est arrivé à M. Arar cadre parfaitement avec les déclarations publiques selon lesquelles les Syriens n'hésitent pas à torturer les prisonniers. Le fait que les responsables syriens aient induit les Canadiens en erreur quant à la date d'arrivée de M. Arar en Syrie laisse entendre qu'ils avaient quelque chose à cacher. De plus, s'il subsistait encore des doutes, le contrôle dont la première visite consulaire avait fait l'objet, le comportement docile de M. Arar et les déclarations qui lui avaient été dictées représentaient des signes additionnels que les Syriens avaient maltraité M. Arar.

Certains responsables canadiens considéraient comme plausible l'« hypothèse de travail » selon laquelle M. Arar avait été torturé. D'autres, y compris l'ambassadeur, n'étaient pas prêts à aller aussi loin, compte tenu de l'information qu'ils possédaient. À mon avis, après la première visite consulaire, tous les responsables canadiens qui traitaient avec M. Arar d'une façon ou d'une autre auraient dû présumer qu'il avait été torturé durant la période initiale de son incarcération et, ce qui est également important, que la déclaration faite aux Syriens avait été arrachée sous l'effet de cette torture.

5.3.3

La poursuite des enquêtes

5.3.3.1

Le « bout de papier »

Le 3 novembre 2002, le RMS a transmis à l'ambassadeur Pillarella un « bout de papier », ou une simple communication écrite, qui énonçait certaines informations que le RMS avait obtenues de M. Arar, notamment le fait qu'il avait suivi un entraînement dans un camp moudjahidine en Afghanistan en 1993.

L'ambassadeur a transmis le « bout de papier » à l'administration centrale du MAECI qui l'a envoyé à la GRC et au SCRS. Il aurait dû alors être évident pour le MAECI que les déclarations de M. Arar au RMS avaient probablement été arrachées sous l'effet de la torture.

Dans les circonstances, je ne pense pas qu'il était inconvenant ou déraisonnable que l'ambassadeur reçoive le « bout de papier » du RMS. Les Syriens permettaient alors aux responsables canadiens de visiter M. Arar, et ils n'allaient probablement plus le soumettre à la torture à l'avenir. C'est d'ailleurs le général Khalil qui a soulevé le sujet de l'information obtenue de M. Arar et qui a fourni cette information à l'ambassadeur. De plus, le fait pour les responsables canadiens de savoir ce que les Syriens considéraient être « la cause » contre M. Arar constituait potentiellement un avantage. Comme Gar Parady, directeur général des Affaires consulaires du MAECI l'a affirmé, une fois munis de cette information, ils étaient peut-être mieux en mesure de l'assister.

Cela dit, une fois l'information reçue, les responsables du MAECI auraient dû en évaluer convenablement la fiabilité. S'ils l'avaient fait, ils auraient conclu qu'elle avait probablement été obtenue sous l'effet de la torture et qu'elle était, par conséquent, d'une fiabilité douteuse. Cette évaluation aurait donc dû être annexée au « bout de papier » lorsque le MAECI l'a transmis à la GRC et au SCRS. Or, il se trouve que certains membres de la GRC n'ont pas envisagé la probabilité de torture lorsqu'ils ont évalué la participation possible de M. Arar à des activités terroristes. Cela était malheureux et injuste envers M. Arar. Au chapitre IX, je recommande que, lorsque des responsables canadiens reçoivent de l'information d'un pays dont le bilan en matière de droits de la personne est discutable, tel que la Syrie, ils évaluent la fiabilité de cette information et veillent à ce que l'évaluation soit annexée à l'information s'ils la diffusent.

5.3.3.2

Le voyage du SCRS

Le 19 novembre 2002, des agents du SCRS se sont rendus en Syrie dans le but de rencontrer le RMS. Le voyage visait, entre autres, à obtenir de l'information sur le cas de M. Arar.

Quand ils ont rencontré le RMS, les agents du SCRS ont bien obtenu certaines informations sur le cas de M. Arar, mais ils n'en ont fourni aucune aux Syriens concernant M. Arar. Ils n'ont pas non plus rencontré celui-ci ni demandé aux Syriens de lui poser des questions. Je ne suis toutefois pas convaincu que le SCRS a bien évalué l'information reçue du RMS, en particulier la question de savoir si l'information pouvait avoir été arrachée sous l'effet de la torture. En fait, de par son évaluation, il était peu probable que l'information ait été arrachée sous l'effet de la torture, ce qui, selon moi, n'était pas le cas. Toute utilisation de cette information par le SCRS ou d'autres était donc malencontreuse ou injustifiée.

Je suis convaincu que le SCRS était justifié de rencontrer le RMS dans les circonstances qui existaient en novembre 2002. Le voyage a été effectué pour un motif d'enquête légitime, et le MAECI avait été consulté et avait approuvé le voyage même s'il avait des réserves quant au moment choisi. Le ministre des Affaires étrangères avait été mis au courant. Les agents du SCRS ont reçu de l'information, et, en autant que M. Arar était concerné, n'ont rien fait d'autre. Ils ont témoigné qu'ils avaient fait attention de ne rien dire qui puisse avoir des répercussions sur la situation de M. Arar ou sa libération.

Cela dit, il y a d'importants risques quand des enquêteurs canadiens interagissent avec un pays dont les pratiques en matière de droits de la personne sont contestables, particulièrement lorsqu'un Canadien y est détenu. Bien que prises au cas par cas, les décisions d'interagir doivent être prises d'une façon qui puisse être examinée par les politiciens, et les interactions devraient être strictement contrôlées pour éviter que le Canada devienne complice de violations des droits de la personne ou de créer l'impression que le Canada tolère de telles violations. Au chapitre IX, je recommande un processus à suivre lorsque de telles décisions sont prises.

5.3.3.3

L'enquête de la GRC

Le Projet A-O Canada a poursuivi son enquête d'octobre 2002 jusque après le retour de M. Arar au Canada, et il a pris des mesures particulières pour recueillir autant d'information sur M. Arar qu'il pouvait. M. Arar a fait l'objet d'une enquête

complète et détaillée, à laquelle des organismes américains ont collaboré. Cette enquête approfondie effectuée sur M. Arar n'a, en fin de compte, fourni aucun élément de preuve indiquant qu'il avait commis une infraction criminelle. Aucun élément de preuve n'indiquait non plus que M. Arar représentait une menace pour la sécurité du Canada.

5.3.4

Les efforts déployés pour obtenir la libération

5.3.4.1

La lettre de M^e Edelson

Le 31 octobre 2002, Michael Edelson, un avocat qui avait représenté M. Arar par le passé, a écrit au Projet A-O Canada et demandé la confirmation de certaines informations qu'il espérait pouvoir utiliser pour obtenir la libération de M. Arar. Dans sa lettre, M^e Edelson demandait qu'il lui soit confirmé que 1) la GRC n'avait pas demandé que M. Arar soit expulsé vers la Syrie; 2) M. Arar n'avait pas de casier judiciaire; 3) M. Arar n'était pas recherché au Canada pour une infraction criminelle; 4) M. Arar n'était pas un suspect relativement à une infraction ayant un lien avec le terrorisme.

La façon de répondre à la lettre a fait l'objet de nombreuses discussions au sein de la GRC. Le 16 novembre 2002, l'inspecteur Cabana, officier responsable du Projet A-O Canada, a transmis une réponse confirmant seulement les deux premiers points. Il ajoutait qu'il ne conviendrait pas que la GRC fasse des commentaires sur la position de M. Arar en relation avec l'enquête de la GRC, et il suggérait à M^e Edelson de s'adresser au MAECI. La réponse, ce n'est pas étonnant, n'a été d'aucune utilité à ceux qui cherchaient à obtenir la libération de M. Arar et son retour au Canada.

Je veux faire deux observations sur cette question. Premièrement, la réponse à la demande de M^e Edelson dénote que les responsables canadiens n'avaient pas d'approche coordonnée et cohérente en ce qui concerne l'obtention de la libération de M. Arar. Le directeur général des Affaires consulaires du MAECI appuyait les efforts de M^e Edelson visant à obtenir une lettre, mais la GRC estimait que la question de la libération de M. Arar relevait entièrement du MAECI et qu'elle n'avait aucun rôle à jouer. En fait, les membres de la GRC étaient furieux qu'on leur ait même demandé d'écrire une lettre. Le MAECI et la GRC avaient potentiellement des intérêts divergents quant aux mesures qui devaient être prises. Il n'y avait aucune politique ou ligne de conduite sur la nécessité de concilier les vues divergentes relativement aux Canadiens qui sont détenus à l'étranger. Il devrait en effet y avoir une ligne de

conduite permettant de concilier les positions divergentes pour faire en sorte que les responsables canadiens agissent d'une façon cohérente et coopérative. Au chapitre IX, je recommande une telle ligne de conduite.

Deuxièmement, en ce qui concerne la demande de M^e Edelson, je désire mentionner qu'au moins un officier de la GRC n'était pas enclin à indiquer que M. Arar n'était pas un suspect parce que le « bout de papier » reçu de la Syrie mentionnait que M. Arar avait avoué avoir participé à un camp d'entraînement en Afghanistan en 1993. Toutefois, en accordant de l'importance à cet aveu, l'officier n'a accordé aucune signification au fait que le prétendu aveu avait probablement été arraché sous la torture. Lorsque le « bout de papier » a été distribué au sein du gouvernement canadien, il aurait été important d'y annexer une mise en garde faisant état de la probabilité de torture.

5.3.4.2

L'ambassadeur et le ministre

Durant les mois pendant lesquels M. Arar a été incarcéré en Syrie, l'ambassadeur Pillarella a rencontré le général Khalil et d'autres responsables syriens à de nombreuses reprises. L'ambassadeur a témoigné qu'il avait fréquemment répété que la position du Canada était que M. Arar devrait être libéré et retourné au Canada. Dans l'esprit des Syriens, il ne pouvait exister aucun doute que l'ambassadeur, en sa qualité de représentant du Canada en Syrie, avait adopté cette position. L'ambassadeur a aussi témoigné, toutefois, qu'il pouvait être difficile de traiter avec les Syriens. Ils n'étaient pas toujours très communicatifs et, en ce qui concerne les prisonniers détenus dans des affaires ayant un lien avec le terrorisme, les Syriens faisaient ce qui servait au mieux leurs intérêts.

Selon l'ambassadeur Pillarella, le fait que les Syriens aient permis aux fonctionnaires consulaires de rencontrer M. Arar était sans précédent. Il a décrit également la relation cordiale qu'il avait établie avec le général Khalil qui était à la tête du RMS. Toutefois, malgré les efforts déployés par l'ambassadeur, les Syriens n'ont pas tenu compte des nombreuses demandes de libérer M. Arar.

Bien que personne ne puisse affirmer avec certitude pourquoi M. Arar fut finalement relâché au début d'octobre 2003, il ne semble pas que les instances de l'ambassadeur aient joué un rôle. Je n'entends pas par là formuler une critique, mais plutôt faire ressortir l'observation de l'ambassadeur selon laquelle il ne servait souvent à rien de faire des demandes aux autorités syriennes.

Le ministre canadien des Affaires étrangères Graham a également pris part aux tentatives visant à obtenir la libération de M. Arar. Au début de novembre, des plans ont été mis en œuvre pour qu'il discute directement du cas de M. Arar avec son homologue syrien. Une conversation téléphonique prévue pour le

19 novembre 2002 fut toutefois reportée pour que le ministre puisse être informé des résultats du voyage du SCRS en Syrie prévu à peu près à la même date. La logique voulait que le ministre ait autant d'information que possible sur le point de vue des Syriens concernant M. Arar avant de discuter de son cas avec son homologue. La conversation téléphonique prévue en décembre a été reportée de nouveau à cause de contraintes de temps. Le ministre Graham a en fin de compte parlé à son homologue le 16 janvier 2003. Les responsables syriens prétendaient alors que le SCRS avait déclaré ne pas vouloir que M. Arar soit retourné au Canada. Durant sa conversation téléphonique, le ministre Graham a indiqué clairement et vigoureusement que le Canada voulait que M. Arar revienne au Canada. Je discuterai de la prétendue déclaration du SCRS ci-dessous.

Je suis convaincu que le message du ministre Graham à son homologue syrien était tout à fait approprié et que sa décision d'intervenir dans l'affaire était la bonne. Bien que les autorités syriennes n'aient pas réagi positivement aux instances du ministre, il était tout de même important qu'un ministre de premier plan du gouvernement expose clairement et fermement la position du Canada aux Syriens. C'est ce que le ministre Graham a fait.

5.3.4.3

Des messages ambigus

5.3.4.3.1

Les questions pour M. Almalki

Le 15 janvier 2003, le consul du Canada a, à la demande de l'ambassadeur, remis au général Khalil une lettre de la GRC contenant une série de questions à poser à Abdullah Almalki qui, comme M. Arar, était incarcéré à la Section palestinienne. Dans la lettre, la GRC offrait de partager avec le RMS [TRADUCTION] « d'importantes quantités de documents et d'informations de nature très sensible saisis au cours de l'enquête ou obtenus d'informateurs secrets liés à des cellules terroristes évoluant au Canada »⁹.

Parmi les questions que la GRC demandait de poser à M. Almalki, quelques-unes portaient sur ses relations avec certaines personnes que, pour la plupart, le RMS aurait considérées être très sérieusement impliquées dans des activités terroristes. M. Arar, bien que seulement une personne d'intérêt et non un suspect terroriste, figurait parmi ces personnes.

Quant à savoir si le MAECI a approuvé l'envoi par la GRC de questions pour M. Almalki, les éléments de preuve sont contradictoires.

Dans la seconde moitié de 2002, la GRC et la Direction du renseignement extérieur du MAECI, appelée « ISI », ont eu quelques discussions portant sur l'envoi en Syrie de questions pour M. Almalki. Les témoins de l'ISI ont déclaré qu'ils croyaient que, si des questions étaient envoyées, il y aurait un [TRADUCTION] « risque plausible » que le RMS utilise la torture pour arracher les réponses, et ils avaient déconseillé à la GRC d'envoyer des questions.

Les témoins de la GRC ont, par contre, affirmé que le MAECI n'avait jamais déconseillé d'envoyer des questions; de fait, l'ambassadeur Pillarella avait manifestement approuvé leur envoi puisqu'il avait veillé à ce qu'elles soient remises au RMS.

L'ambassadeur Pillarella a déclaré que, lors de sa conversation avec l'agent de liaison de la GRC qui lui avait remis les questions, il avait compris qu'Ottawa avait donné son accord. L'agent de liaison ne se souvenait pas de la conversation. Il n'y a pour ainsi dire aucun compte rendu écrit des discussions entre les parties.

Cela projette l'image d'un manque total de communication entre les responsables canadiens sur la pertinence d'envoyer les questions. Je suis convaincu que l'ISI du MAECI a bien évalué la situation. L'envoi de questions soulevait le « risque plausible » que le RMS torture M. Almalki pour lui arracher des réponses. Dans ces circonstances, les questions n'auraient pas dû être envoyées.

Quoi qu'il en soit, ce que la présente Commission considère comme pertinent est que les questions ont été remises au RMS le 15 janvier 2003, le jour avant que le ministre Graham téléphone au ministre syrien des Affaires étrangères pour demander la libération de M. Arar. Le problème tient au fait que la remise des questions au RMS créait le risque que le RMS conclue que la GRC considérait M. Arar comme une grave menace terroriste (ce n'était pas le cas) et décide, malgré les instances du ministre Graham, de détenir M. Arar jusqu'à ce que toutes les enquêtes dans lesquelles M. Arar pouvait être mis en cause, y compris celle concernant M. Almalki, soient terminées. L'ambassadeur Pillarella a témoigné que dans l'esprit des responsables syriens, il y avait des liens entre les cas de M. Arar et de M. Almalki. Je n'ai aucun moyen de savoir si le RMS a, en fait, interprété la lettre et les questions de cette façon. Il demeure, toutefois, que l'envoi de questions a créé le risque que les Syriens les interprètent comme un « message ambigu » de la part du Canada.

5.3.4.3.2

La prétendue déclaration du SCRS

Au début de 2003, des responsables syriens ont informé l'ambassadeur Pillarella à trois reprises que le SCRS avait déclaré au RMS qu'il ne voulait pas que M. Arar soit retourné au Canada. Si tel est le cas, ces déclarations auraient compromis les efforts déployés par le Canada pour obtenir la libération de M. Arar. Les Syriens n'ont pas précisé qui, au SCRS, avait fait la déclaration, ni dans quelles circonstances la déclaration avait été faite. Le SCRS nie qu'un membre de son personnel ait fait la déclaration.

Chaque fois que l'ambassadeur Pillarella a eu vent de la déclaration du SCRS, il a assuré aux responsables syriens que le Canada souhaitait le retour de M. Arar. De plus, quand il a téléphoné à son homologue syrien le 16 janvier, le ministre Graham a discuté, en particulier, de la question voulant que l'on ait laissé entendre que le Canada ne voulait pas que M. Arar soit retourné au Canada. Le ministre Graham a insisté sur le fait que la position officielle et entière du gouvernement du Canada était que le Canada voulait qu'il revienne et que rien ne l'empêchait de revenir.

Dans les circonstances, il me semble que l'appel téléphonique du ministre constituait un moyen raisonnable de dissiper les inquiétudes à propos de la déclaration du SCRS. Le ministre a exposé très clairement la position du Canada, et on pouvait raisonnablement s'attendre à ce qu'un entretien entre deux ministres parvienne à tirer la question au clair. Ni le ministre syrien des Affaires étrangères de l'époque ni aucun des autres responsables syriens, qui avaient été informés de l'appel téléphonique du ministre, n'ont laissé entendre qu'une autre intervention était nécessaire.

La question est demeurée en veilleuse pendant environ deux mois, soit jusqu'en mars 2003, quand l'ambassadeur de Syrie au Canada Ahmad Arnous a de nouveau soulevé la question. Il en a parlé avec les deux députés canadiens qui se préparaient à partir pour rendre visite à M. Arar en Syrie. Les députés ont réitéré la position officielle du Canada selon laquelle celui-ci souhaitait le retour de M. Arar et ont signalé au MAECI que la question avait refait surface.

Le MAECI n'a rien fait de plus pour tenter de tirer la question au clair. Le fait que celle-ci ait été soulevée de nouveau deux mois après le téléphone du ministre Graham est inquiétant. En l'absence du témoignage des autorités syriennes, je ne puis savoir ce qu'ils ont pu penser de la « déclaration du SCRS ». Toutefois, il me semble que lorsque la question est revenue sur le tapis en mars, il aurait fallu faire davantage pour tirer les choses au clair.

Il aurait été utile et logique que le MAECI demande alors au SCRS de préciser directement au RMS qu'il ne s'opposait pas au retour de M. Arar et qu'il

était d'accord sur la position officielle du Canada. On aurait dû demander au SCRS de dissiper chez les Syriens l'impression qu'ils recevaient des messages ambigus du Canada. Malheureusement, cela ne s'est pas produit.

5.3.4.4

La visite des députés

De la fin octobre 2002 à février 2003, le RMS a permis au consul du Canada de visiter M. Arar à sept reprises.

De plus, le 22 avril 2003, deux députés canadiens, Marlene Catterall et Sarkis Assadourian, ont visité M. Arar pendant qu'il était détenu en Syrie. Ils ont en outre remis au ministre syrien des Affaires étrangères une lettre du ministre Graham demandant la libération de M. Arar. Dans cette lettre, le ministre Graham mentionnait que rien n'empêchait M. Arar de retourner au Canada. Les responsables syriens ont informé les députés que M. Arar comparaitrait bientôt devant un tribunal pour répondre à l'accusation d'être membre d'Al-Qaïda.

Les députés, ainsi que l'ambassadeur Pillarella, ont rencontré M. Arar une vingtaine de minutes. La visite était très contrôlée. Les députés pouvaient discuter seulement de la santé de M. Arar et de sa famille. M. Arar était obligé de répondre en arabe, puis un interprète traduisait. M. Arar semblait un tant soit peu désorienté et amaigri. Durant la visite, M^{me} Catterall a assuré M. Arar que le gouvernement canadien faisait tout ce qui était en son pouvoir pour qu'il revienne au Canada.

Avant la réunion avec M. Arar, l'ambassadeur Pillarella avait rencontré les députés et leur avait dit que les autorités syriennes soupçonnaient M. Arar d'appartenir à Al-Qaïda et d'avoir participé à un camp d'entraînement en Afghanistan. Cette dernière information avait probablement été obtenue lors de l'interrogatoire de M. Arar par les Syriens, mais l'ambassadeur n'a pas prévenu les députés que l'information avait vraisemblablement été arrachée sous l'effet de la torture.

Dans le rapport qu'il a transmis à Ottawa après cette visite, l'ambassadeur Pillarella a mentionné que s'ils avaient été mieux informés à Ottawa, les deux députés auraient reconsidéré le projet d'aller à Damas. M^{me} Catterall a nié qu'on ait dit cela à l'ambassadeur et ne savait où celui-ci était allé chercher cette idée. Le MAECI a distribué le rapport de la visite consulaire à la GRC et au SCRS. Je discute de la question de la distribution des rapports consulaires ci-dessous.

5.3.4.5

La lettre consensuelle

En mai et en juin 2003, il y avait toujours la crainte que les responsables syriens pensent ou disent qu'à leur avis, le SCRS ne voulait pas que M. Arar retourne au Canada. Le MAECI a fait plusieurs propositions concernant l'envoi d'une lettre à la Syrie dans laquelle le Canada demanderait la libération de M. Arar. Le but de la lettre était de transmettre le message que le Canada – la GRC et le SCRS y compris – réclamait d'une seule voix la libération de M. Arar et que rien n'empêchait celui-ci de regagner le Canada. Des représentants du MAECI, de la GRC et du SCRS se sont réunis à plusieurs reprises au sujet d'une lettre « consensuelle ». À mon avis, toutefois, la GRC et le SCRS n'appuyaient pas les efforts du MAECI en ce sens.

La première proposition consistait à rédiger une lettre que signeraient le ministre des Affaires étrangères et le solliciteur général, ministre responsable de la GRC et du SCRS. Initialement, le MAECI a suggéré que la lettre dise qu'il n'y avait aucune preuve que M. Arar appartenait à Al-Qaïda ou était impliqué dans le terrorisme. De fait, la GRC, le principal enquêteur canadien, ne possédait aucune preuve lui permettant de soupçonner que M. Arar avait commis quelque infraction. Il était simplement une personne d'intérêt avec qui la GRC souhaitait s'entretenir à cause de certains liens qu'il avait avec d'autres personnes suspectées, elles, d'avoir participé à des actes terroristes.

La GRC et le SCRS s'opposaient, à juste titre je crois, à la nature non équivoque de l'expression « aucune preuve », car d'après des éléments d'information que possédaient les enquêteurs canadiens, M. Arar était une personne d'intérêt. Le résultat de cette opposition, toutefois, fut que le SCRS déconseilla très fortement au solliciteur général de signer quelque lettre que ce soit. De plus, quand on a évoqué l'idée d'une lettre signée uniquement par le ministre des Affaires étrangères, la GRC, appuyée par le SCRS, a proposé un libellé qui n'apportait pas grand-chose, voire exagérait le rôle de M. Arar. On y disait que celui-ci faisait l'objet d'une enquête touchant la sécurité nationale, ce qui n'était pas le cas. Ce libellé aurait eu un effet préjudiciable aux efforts déployés par le MAECI pour obtenir la libération de M. Arar.

En fin de compte, ce n'est pas le ministre des Affaires étrangères mais le premier ministre qui a envoyé une lettre. J'y reviens plus loin.

À cause de multiples facteurs, je conclus que la GRC et le SCRS auraient dû soutenir le MAECI dans ses démarches pour obtenir une lettre consensuelle. D'abord, il était, ou il aurait dû être clair que les droits fondamentaux de M. Arar avaient été carrément violés et continuaient vraisemblablement de l'être. On

savait que la Syrie n'hésitait pas à recourir à la torture et que les chances de M. Arar d'y subir un procès équitable étaient minces. Il était également clair à ce moment que les autorités américaines s'étaient fondées sur des informations communiquées par le Canada pour renvoyer M. Arar en Syrie en utilisant leur pratique douteuse de restitution extraordinaire. En outre, la position officielle du Canada était que celui-ci devait demander la libération de M. Arar. Le plus haut représentant politique canadien chargé du dossier, après le premier ministre, était le ministre des Affaires étrangères. Le ministre Graham voulait que M. Arar soit relâché. De plus, l'appui du SCRS, et peut-être celui de la GRC, serait sûrement très important aux yeux du gouvernement syrien. On savait bien que le RMS, qui détenait M. Arar, serait davantage influencé par les vues d'un service de renseignement de sécurité (le SCRS) que par celles d'un politicien (le ministre Graham). Enfin, M. Arar, un mari et père canadien, était séparé de sa jeune famille depuis plus de six mois.

S'ils s'étaient attelés à la tâche et l'avaient abordée dans l'esprit d'offrir un réel appui, la GRC et le SCRS auraient pu arriver à quelque chose. Finalement, la lettre proposée disant, à tort, que M. Arar faisait l'objet d'une enquête touchant la sécurité nationale n'aidait guère.

Au chapitre IX, je recommande l'adoption d'un protocole pour faire face à l'avenir à des situations où des Canadiens, comme M. Arar, sont détenus à l'étranger relativement à des questions de terrorisme. Il doit en effet y avoir un processus consultatif et cohérent qui favorise l'élaboration d'une ligne de conduite canadienne. Les décisions devraient être prises par des politiciens et, une fois la ligne de conduite établie, tous les services concernés devraient l'appuyer.

5.3.4.6

La lettre du premier ministre

Lorsqu'ont échoué ses démarches pour obtenir une lettre consensuelle susceptible de convaincre les autorités syriennes de libérer M. Arar, le MAECI a eu l'idée de se tourner vers le premier ministre.

Le premier ministre a donc confié à son envoyé, le sénateur Pierre De Bané, une lettre à l'intention du président de la Syrie. La lettre, remise à son destinataire le 22 juillet 2003, indiquait que M. Arar pouvait regagner le Canada sans encombre. Elle ne contenait pas l'expression [TRADUCTION] « aucune preuve » à l'égard de laquelle la GRC et le SCRS avaient exprimé des réserves. En fin de compte, la lettre du premier ministre du Canada faisait clairement savoir que tous les organismes canadiens, la GRC et le SCRS y compris, souhaitaient le retour

de M. Arar. Je constate que la lettre a été envoyée environ trois mois et demi après une première tentative du MAECI pour obtenir une lettre consensuelle.

5.3.5

Les services consulaires

5.3.5.1

Les visites consulaires

M. Arar a été incarcéré en Syrie pendant près d'un an. Durant cette période, il a eu neuf visites consulaires. La seule personne autorisée à visiter M. Arar était M. Martel, le consul du Canada. Exceptionnellement, le 22 avril 2003, deux députés canadiens, Marlene Catterall et Sarkis Assadourian, et l'ambassadeur Pillarella ont été autorisés à le voir.

Je suis convaincu que M. Martel et l'ambassadeur Pillarella ont fait tout ce qui était raisonnablement possible pour qu'il leur soit permis de visiter M. Arar. M. Arar est citoyen du Canada et de Syrie. Toutefois, lorsqu'une personne, comme M. Arar, est née en Syrie, le gouvernement syrien ne reconnaît pas l'autre citoyenneté et, par conséquent, n'admet pas qu'un citoyen à double nationalité est en droit de recevoir des visites consulaires de l'autre pays. Étant donné la position syrienne, les responsables canadiens pouvaient rendre visite à M. Arar seulement si le RMS acceptait d'accorder ce qui, selon lui, était un traitement de faveur. Avec le temps, le RMS accueillait beaucoup moins favorablement les demandes de visiter M. Arar. J'estime que l'ambassadeur Pillarella et M. Martel ont fait preuve de bon jugement en cherchant à visiter M. Arar aussi souvent que possible sans indisposer les responsables syriens outre mesure.

Quand on traite avec un pays qui, comme la Syrie, est susceptible de se comporter de façon arbitraire et imprévisible, il faut parfois prendre des décisions difficiles quant au degré de pression à exercer. Certains auraient pu pressentir les autorités syriennes plus énergiquement que l'ambassadeur et M. Martel, mais je n'ai aucun motif de questionner les décisions qu'ils ont alors prises.

5.3.5.2

Les rapports consulaires

Je suis convaincu, exception faite du rapport sur la visite du 14 août 2003, que les rapports concernant les visites consulaires étaient satisfaisants.

Je reconnais que les rapports ne décrivaient pas les conditions très pénibles de détention de M. Arar. Toutefois, comme les visites étaient contrôlées, M. Martel n'avait aucun moyen d'en parler avec lui. En fait, la seule occasion

qu'il a eu de discuter des conditions de détention avec M. Arar est lorsque ce dernier lui a dit, lors de la visite du 14 août, qu'il était détenu dans une cellule faisant sept pieds de haut sur six de long et trois de large. Cette information était importante, et pourtant M. Martel ne l'a pas incluse dans son rapport. Durant cette visite, M. Arar a aussi dit à M. Martel que les médias sauraient la vérité lorsqu'il retournerait chez lui, laissant entendre par là qu'il ne considérait pas prudent de fournir des détails sur son traitement pendant qu'il était encore détenu par les Syriens.

Durant la visite du 14 août 2003, M. Arar a également dit qu'il n'avait pas été battu, torturé ou paralysé. Cette dernière observation a, à juste titre, laissé M. Martel sceptique, mais il n'a fait aucune allusion à son scepticisme dans son rapport. Comme je le mentionne ci-dessous, le rapport a été distribué à d'autres organismes, et la déclaration de M. Arar selon laquelle il n'avait pas été torturé a été tenue par certains comme avérée.

Après la visite consulaire du 14 août 2003, le ministre Graham a déclaré publiquement que M. Arar avait eu une visite consulaire privée – ce qu'il n'avait pas eu – et avait affirmé qu'il n'avait pas été torturé. M. Arar avait bien fait cette déclaration, mais celle-ci aurait dû éveiller la suspicion. Il semble que le ministre n'ait pas été adéquatement ou totalement informé. Sa déclaration selon laquelle M. Arar avait affirmé ne pas avoir été torturé était particulièrement regrettable car cette information que beaucoup tenaient comme avérée a eu des conséquences très injustes pour M. Arar.

Le MAECI a distribué à la GRC et/ou au SCRS certains rapports consulaires concernant les visites avec M. Arar, y compris celui sur la visite du 14 août. Les visites consulaires ont comme objet d'assister les détenus, et non d'aider à recueillir de l'information pour les services d'enquête. Les rapports concernant les visites consulaires devraient donc être confidentiels, sauf dans des cas particuliers. La distribution à la GRC des rapports sur M. Arar, soi-disant pour aider celui-ci, visait en fait à la dissuader d'aller en Syrie relativement à l'affaire. Toutefois, cet objectif n'a jamais été communiqué à la GRC ou au SCRS, et les rapports ont été utilisés comme faisant partie du dossier d'enquête. En outre, les Affaires consulaires ont distribué à d'autres organismes le rapport sur la visite du 14 août indiquant que M. Arar avait dit qu'il n'était pas torturé sans y joindre de note explicative mentionnant que la fiabilité de cette déclaration devrait être remise en cause. Dans les recommandations au chapitre IX, je discute des questions concernant les visites consulaires ainsi que de la préparation et de la distribution des rapports consulaires.

5.3.5.3

L'embauche d'un avocat

Avant le 14 août 2003, les fonctionnaires consulaires n'avaient pas pris de mesures pour retenir les services d'un avocat pour M. Arar en Syrie. J'estime que cela était compréhensible. Il est clair que les fonctionnaires consulaires auraient pu mettre les membres de la famille de M. Arar en rapport avec un avocat ou, du moins, leur suggérer d'en contacter un. Toutefois, M. Martel considérait qu'il aurait été inutile de retenir les services d'un avocat car le RMS poursuivait toujours son enquête et n'avait pas déposé d'accusation ni introduit d'instance judiciaire. La Syrie n'avait pas comme pratique de permettre aux avocats de visiter les détenus.

Le 14 août, le RMS a indiqué que M. Arar allait bientôt subir un procès. On a alors commencé à chercher le meilleur avocat possible. Les responsables consulaires croyaient fortement que M. Arar et sa famille devaient retenir les services d'un avocat en particulier et ils ont fait part de leur préférence à la famille. Je suis convaincu qu'en faisant cette recommandation, les fonctionnaires consulaires avaient uniquement à l'esprit les intérêts de M. Arar. En tout état de cause, la famille a retenu les services d'un avocat de son choix assez rapidement et avant qu'il soit nécessaire d'entreprendre des démarches juridiques. Les fonctionnaires consulaires auraient pu prêter assistance à cet avocat plus vite; toutefois, il est important de mentionner que, durant toute cette période, les Syriens n'ont informé personne des accusations qui avaient été déposées contre M. Arar et que l'affaire demeurait assez floue. Si M. Arar avait été poursuivi en justice, je suis convaincu que les responsables consulaires auraient appuyé M. Arar et son avocat autant qu'ils auraient pu le faire.

5.3.5.4

La libération de M. Arar

Le 5 octobre 2003, on a remis M. Arar à M. Martel. M. Arar avait vécu un véritable cauchemar. Certes, les mauvais traitements infligés pendant les premières semaines de son incarcération avaient cessé, mais ses conditions de détention à la Section palestinienne avaient été épouvantables. Il avait été enfermé dans une petite cellule où ne pénétrait aucune lumière naturelle. Il dormait sur le sol, et les conditions hygiéniques étaient dégoûtantes. M. Arar a énormément souffert et il continue à vivre les séquelles de son incarcération.

M. Martel a accompagné M. Arar durant son voyage de retour au Canada. M. Arar a retrouvé sa famille à l'aéroport international de Montréal-Dorval le 6 octobre 2003.

5.4

APRÈS LE RETOUR

5.4.1

La déclaration de M. Arar

Dans l'avion qui le ramenait au Canada, M. Arar a donné à M. Martel certains détails sur ce qui lui était arrivé pendant sa détention en Syrie. Il lui a dit, entre autres, qu'il avait traversé [TRADUCTION] « une période difficile » durant les deux premières semaines de détention et qu'on l'avait frappé de temps en temps, mais rien de vraiment grave. Il a aussi décrit les conditions dégradantes de l'incarcération.

Lors d'une réunion de responsables du MAECI tenue le 7 octobre 2003, M. Martel a répété ce que M. Arar lui avait dit durant le voyage de retour, c'est-à-dire qu'il avait été « battu » à quelques occasions durant les deux premières semaines de détention.

M. Arar a parlé publiquement de son épreuve pour la première fois le 4 novembre 2003. En conférence de presse, il a décrit comment il avait été battu lors d'interrogatoires menés par ses geôliers syriens durant les deux premières semaines de détention. Je constate que cette description des mauvais traitements subis, mis à part quelques détails supplémentaires, correspondait essentiellement à celle qu'il avait faite à M. Martel lors du voyage de retour.

En novembre 2003, M. Martel a rédigé une note de service et d'autres communications dans lesquelles il indiquait que M. Arar ne lui avait pas dit durant le voyage de retour qu'il avait été battu pendant sa détention en Syrie.

M. Martel a reconnu dans son témoignage que ces comptes rendus étaient erronés. Il a expliqué qu'il les avait rédigés de mémoire et avait oublié que M. Arar lui avait dit qu'il avait été battu.

J'attire l'attention sur ces communications écrites pour souligner le préjudice que risque de causer le défaut de bien rapporter les faits. Après le retour de M. Arar, des responsables canadiens n'accordaient pas foi aux déclarations publiques de M. Arar selon lesquelles il avait été battu ou torturé. Il s'est avéré en fin de compte que M. Arar a été battu et torturé durant les deux premières semaines de son incarcération en Syrie. Des notes de service et d'autres communications écrites inexactes comme celles auxquelles je fais allusion ci-dessus, peuvent susciter et étayer des conclusions erronées. La nécessité de rapporter exactement et équitablement les faits est évidente.

5.4.2

Les fuites

Les tourments de M. Arar n'ont pas cessé à son retour au Canada, des responsables canadiens ayant décidé de couler aux médias de l'information qui était en grande partie injuste envers lui et ternissait sa réputation.

Avec le temps, des responsables canadiens ont intentionnellement divulgué aux médias certaines informations classifiées sur M. Arar ou l'affaire. La première fuite a eu lieu en juillet 2003, bien avant le retour de M. Arar au Canada. Les fuites se sont multipliées immédiatement après son retour au Canada en octobre 2003.

On comptait au moins huit reportages contenant de l'information qui avait été coulée sur M. Arar et/ou l'enquête qui le concernait. Invariablement, les fuites étaient attribuées à un fonctionnaire requérant l'anonymat, à un fonctionnaire étroitement lié à l'affaire ou à quelque autre source du genre. Certaines cherchaient à dépeindre M. Arar comme une personne qui avait été impliquée dans des activités terroristes. On disait, par exemple, qu'il avait suivi un entraînement en Afghanistan. Une source décrivait M. Arar comme [TRADUCTION] « un homme très peu recommandable »¹⁰ et, une autre, comme « une personne qui n'en est pas à ses premières armes [...]. Il y a anguille sous roche »¹¹.

Plusieurs fuites étaient inexactes, incompatibles avec l'information fournie par les enquêtes et grossièrement injustes envers M. Arar. Dans au moins un cas, la fuite cherchait à minimiser les mauvais traitements et la torture que M. Arar avait subis en Syrie.

La fuite la plus notoire a eu lieu le 8 novembre 2003 quand l'*Ottawa Citizen* a publié dans un long article de Juliet O'Neill de l'information tirée de documents classifiés livrant beaucoup d'informations jusque-là confidentielles.

Dans son article, M^{me} O'Neill rapportait qu'en divulguant les allégations formulées contre M. Arar dans les semaines précédant son retour au Canada, les responsables de la sécurité s'étaient portés [TRADUCTION] « à la défense du travail de leurs enquêteurs, car certaines personnes avaient prétendu que la GRC et le Service canadien du renseignement de sécurité avaient ou bousillé le dossier de M. Arar ou, pire encore, envoyé intentionnellement un homme innocent en Syrie pour qu'il y soit torturé »¹². Ce raisonnement implique que les responsables croient que le coulage d'informations confidentielles est justifié s'il sert les intérêts des enquêteurs. Selon ce raisonnement, les auteurs des fuites sélectionnent parmi toutes les informations celles qui seront divulguées afin de faire passer le message qui sert leurs intérêts.

Plusieurs enquêtes ont été effectuées pour identifier les sources des fuites. À ce jour, aucune ne l'a été. Tous les témoins questionnés à ce sujet par la Commission ont nié savoir quoi que ce soit. Ce semble être le mystère complet pour tous et les chances d'identifier les responsables sont, au mieux, incertaines. L'enquête criminelle sur l'affaire O'Neill ouverte il y a deux ans est la seule qui se poursuit encore.

Les fuites d'informations confidentielles constituent de graves abus de confiance, et il est évidemment important de prendre toutes les mesures nécessaires pour les prévenir.

Comme on pouvait très bien s'y attendre, les fuites ont eu un effet dévastateur sur la réputation de M. Arar et sur lui-même personnellement. La réputation d'une personne étiquetée comme un terroriste dans les médias nationaux est sévèrement affectée. Comme je le mentionne ailleurs, les étiquettes, même celles qui sont injustes et inexactes, ont tendance à coller.

Le professeur Toope, l'enquêteur spécial que j'ai nommé pour préparer un rapport sur les circonstances entourant la détention de M. Arar en Syrie, a indiqué que les fuites ont eu sur M. Arar des conséquences graves sur le plan psychologique et émotif. En outre, M. Arar, un ingénieur bien formé (il est titulaire d'une maîtrise), et travailleur, a eu beaucoup de difficulté à trouver un emploi. L'atteinte faite à sa réputation par les auteurs des fuites a vraisemblablement eu des conséquences néfastes.

5.4.3

Un briefing incomplet

Lorsqu'elle a mis le Bureau du Conseil privé et de hauts responsables du gouvernement au courant de l'enquête concernant M. Arar, la GRC a omis certains faits importants qui auraient pu donner une mauvaise impression de son enquête.

Après la conférence de presse de M. Arar le 4 novembre 2003, on a demandé à la GRC de préparer une chronologie détaillée de l'enquête sur l'affaire Arar pour aider le gouvernement à décider ce qu'il fallait faire, en particulier s'il devait ordonner une enquête publique.

Le 14 novembre, la GRC a fourni une chronologie omettant plusieurs faits importants. Par exemple, elle ne mentionnait pas qu'elle avait fourni de l'information aux organismes américains pendant toute la durée de son enquête sans y annexer de réserves écrites que requiert sa politique. La GRC ne précisait pas non plus qu'en avril 2002, dans un geste sans précédent, elle avait fourni aux organismes américains sa base de données Supertext en entier contenant ses

dossiers d'enquêtes, cela sans vérifier préalablement l'information pour s'assurer qu'elle était pertinente et exacte ni annexer les réserves écrites exigées. La GRC ne révélait pas non plus dans sa chronologie qu'elle avait demandé à la douane américaine de diffuser des avis de guet à la frontière pour M. Arar et son épouse et que, dans sa demande, elle les avait décrits comme des extrémistes islamistes soupçonnés d'avoir des liens avec Al-Qaïda. Il n'était pas question non plus dans la chronologie des deux conversations téléphoniques du caporal Flewelling avec un agent américain les 4 et 5 octobre 2002 pendant la période extrêmement importante où M. Arar était détenu à New York.

Ces omissions étaient graves, et la chronologie fournie avait pour effet de minimiser les problèmes possibles liés à l'enquête de la GRC. Compte tenu des circonstances qui régnaient en novembre 2003, il était très important que la GRC informe correctement le gouvernement pour qu'il puisse décider de façon éclairée ce qu'il allait faire. Comme on lui avait effectivement demandé de faire rapport sur elle-même, la GRC devait veiller encore davantage à ce que son rapport soit complet et franc. Je m'attends à ce que les briefings, tel celui fourni par la chronologie, soient à l'avenir justes et objectifs.

NOTES

- ¹ Décret C.P. 2004-48, appendice 1(A).
- ² Les « réserves » sont des restrictions écrites concernant l'utilisation et la communication ultérieures de l'information partagée.
- ³ Pièce C-30, onglet 44.
- ⁴ L'organisation et la structure de l'institution ont changé ces dernières années. Avant et durant l'épreuve subie par M. Arar, on parlait du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI). En 2004, il a été scindé en deux ministères distincts : Affaires étrangères Canada et Commerce international Canada. Récemment, les deux ministères ont été réintégrés. Dans le présent rapport, je parle du MAECI ou d'Affaires étrangères, selon le cas.
- ⁵ Je fais fréquemment allusion à « Douanes Canada » tout au long du présent rapport. Avant le 12 décembre 2003, les opérations douanières canadiennes relevaient de la Direction générale des douanes de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Les douanes sont depuis passées à l'Agence des services frontaliers du Canada. Ce changement dans la structure organisationnelle n'a pas d'importance pour les fins de mon rapport.
- ⁶ Pièce C-30, onglet 44.
- ⁷ Voilà un des cas où, si M. Arar témoignait, je pourrais tirer une conclusion différente.
- ⁸ Voir chapitre IX.
- ⁹ Pièce C-359, onglet 10.

- ¹⁰ Pièce P-80, p. 1 et 2. Robert Fife, *Terror threats in Ottawa: Two kinds of fear. Report says Syrian intelligence helped U.S. to foil al-Qaeda plot on target in Ottawa*, *Ottawa Citizen*, 24 juillet 2003, cahier A1.
- ¹¹ *Ibid.*, p. 7 et 8, Robert Fife, *U.S., Canada '100% sure' Arar trained with al-Qaeda: Family spokeswoman accuses intelligence officers of anonymous smear campaign*, *Ottawa Citizen*, 30 décembre 2003, cahier A1.
- ¹² *Ibid.*, p. 5 et 6, Juliet O'Neill, *Canada's dossier on Maher Arar: The existence of a group of Ottawa men with alleged ties to al-Qaeda is at the root of why the government opposes an inquiry into the case*, *Ottawa Citizen*, 8 novembre 2003, cahier A1.

II

MAHER ARAR ET LE DROIT DE NE PAS ÊTRE SOU MIS À LA TORTURE

1.

LA VUE D'ENSEMBLE

Maher Arar a vécu un cauchemar. Il a notamment été torturé aux mains du Renseignement militaire syrien (RMS). Le présent chapitre porte sur la nature du droit de ne pas être soumis à la torture, sur la situation personnelle de M. Arar et sur l'horrible expérience qu'il a vécue.

2.

L'INTERDICTION DE LA TORTURE

Dans un récent discours, le secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies faisait la déclaration suivante : « Soyons clairs : la torture ne saurait être un moyen de lutter contre le terrorisme, puisqu'elle est elle-même un instrument de terreur »¹. Cette déclaration rend compte de façon succincte du caractère particulier du droit de ne pas être soumis à la torture : il est absolu. Il peut arriver que certains droits, comme le droit à la vie privée, puissent être suspendus dans certaines situations où il y a urgence publique. Les traités internationaux concernant les droits de la personne, comme le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* abordent le sujet explicitement et les normes constitutionnelles nationales canadiennes le font implicitement. Mais le droit de ne pas être soumis à la torture est très différent.

Peu importe la raison pour laquelle on l'inflige, la torture constitue une atteinte si fondamentale à la dignité humaine qu'elle ne saurait jamais être justifiable juridiquement. L'article 5 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* prescrit que « nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants »². Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*³ et tous les instruments régionaux portant sur les

droits de la personne⁴ imposent la même interdiction. La torture est spécifiquement interdite en période de conflits armés par le droit international humanitaire, y compris les Conventions de Genève de 1949⁵ et leurs deux protocoles additionnels⁶. La torture fait spécifiquement l'objet de deux instruments internationaux : la *Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*⁷ et la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* (Convention contre la torture)⁸. Le Canada a manifesté son engagement à maintenir le droit de ne pas être soumis à la torture en adhérant à ces traités.

En vertu de la Convention contre la torture, les États adhérents sont tenus de prendre des mesures législatives, administratives, judiciaires et autres mesures efficaces pour empêcher que des actes de torture soient commis dans tout territoire sous leur juridiction⁹. Mais l'interdiction dans la Convention déborde l'acte de torture lui-même. Les États parties peuvent contrevenir à leurs obligations issues des conventions quand ils consentent à la torture infligée par un autre État. Par exemple, l'article 3 interdit aux États parties d'expulser, de refouler ou d'extrader une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture¹⁰. En outre, comme l'a indiqué à la Commission le professeur Peter Burns, expert du droit international en matière d'interdiction de la torture, un État peut contrevenir à la Convention contre la torture s'il partage de l'information avec un régime réputé pratiquer la torture en sachant que cette communication d'information servira à des fins de torture¹¹.

Le paragraphe 2(2) de la Convention est très clair à propos de l'interdiction absolue de la torture : « Aucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse de l'état de guerre ou de menace de guerre, d'instabilité politique intérieure ou de tout autre état d'exception, ne peut être invoquée pour justifier la torture »¹². L'interdiction de la torture a donc atteint le niveau de *jus cogens*, une norme impérative du droit international général qui, en d'autres mots, a préséance sur toute disposition contraire du droit international coutumier, sur les instruments conventionnels ou sur les pratiques des États¹³.

Au pays, la *Charte canadienne des droits et libertés* confirme le rejet total du recours à la torture. Dans une affaire récente, la Cour suprême du Canada soulignait que la torture est « [...] si intrinsèquement répugnante qu'elle ne saurait jamais constituer un châtement approprié, aussi odieuse que soit l'infraction »¹⁴. La torture est également une infraction criminelle au Canada. Au paragraphe 269.1(1), le *Code criminel* prescrit ce qui suit : « Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de quatorze ans le

fonctionnaire qui – ou la personne qui, avec le consentement exprès ou tacite d'un fonctionnaire ou à sa demande – torture une autre personne »¹⁵. En fait, le *Code criminel* fait plus que criminaliser l'acte de la torture : les dispositions touchant les tentatives, les complots, les conseils donnés et les parties impliquées s'appliquent de la même manière à la commission de l'infraction que constitue la torture qu'à toute autre infraction criminelle.

Le Canada a adopté la définition que donne l'article 1 de la Convention contre la torture¹⁶. La torture est un acte commis par action ou par omission, par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne afin d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des informations ou une déclaration, de la punir, de l'intimider ou de faire pression sur elle, ou pour tout autre motif fondé sur quelque forme de discrimination que ce soit, mais la torture ne s'entend toutefois pas d'actes qui résultent uniquement de sanctions légitimes¹⁷. Le fait qu'un accusé a obéi aux ordres d'un supérieur ou d'une autorité publique en commettant les actes qui lui sont reprochés, ni le fait que les actes auraient été justifiés par des circonstances exceptionnelles, notamment un état de guerre, une menace de guerre, l'instabilité politique intérieure ou toute autre situation d'urgence, ne constituent un moyen de défense contre une accusation fondée sur cet article¹⁸. De plus, selon l'article 269.1, dans toute procédure qui relève de la compétence du Parlement, une déclaration obtenue par la perpétration d'une infraction au présent article est inadmissible en preuve, sauf à titre de preuve contre cette infraction¹⁹.

3. MAHER ARAR

Maher Arar est citoyen canadien. Né en Syrie en 1970, il immigré au Canada avec sa famille, qui s'installe à Montréal, alors qu'il est adolescent.

M. Arar est très instruit. Après avoir terminé son secondaire en 1989, il étudie en sciences au cégep Ahuntsic, où il obtient son diplôme en 1991. Il s'inscrit ensuite à l'Université McGill où il obtiendra un baccalauréat en génie informatique en 1995. Afin de se spécialiser, il fait une maîtrise en télécommunications à l'Institut national de la recherche scientifique de l'Université du Québec²⁰.

Pendant ses études à McGill, M. Arar fait la connaissance de Monia Mazigh, qui deviendra son épouse. M^{me} Mazigh termine son doctorat en finances à l'Université McGill en 2001. Le couple aura deux enfants, une fille et un garçon²¹.

En 1997, la famille déménage de Montréal à Ottawa et M. Arar, alors professionnel dans le domaine du génie des télécommunications²², accepte un

poste dans une entreprise de haute technologie. En 1999, son cheminement de carrière le dirige vers un poste aux États-Unis, dans une entreprise de Boston appelée The MathWorks, Inc. Son travail l'amène à se déplacer constamment entre le Canada et les États-Unis²³.

M. Arar est musulman pratiquant. Comme on le verra plus loin, l'un des effets désastreux de la mauvaise expérience qu'il a vécue est la coupure qu'il ressent maintenant avec la collectivité musulmane d'Ottawa depuis son retour au Canada.

En ce qui a trait à son caractère, l'enquêteur de la Commission, le professeur Stephen Toope²⁴, a révélé que M. Arar est un homme travailleur qui accorde une très grande valeur à son professionnalisme, qu'il est dédié à sa famille et qu'il tire une grande partie de son estime de soi de sa capacité de la faire vivre. Le professeur Toope souligne que M. Arar lui « semble être une personne possédant ce que l'on pourrait appeler du courage moral »²⁵.

3.1

L'EXPÉRIENCE VÉCUE PAR MAHER ARAR

La présente Commission a été mise sur pied en raison de ce qui est arrivé à M. Arar à partir du moment où il est monté à bord d'un avion en Suisse, le 26 septembre 2002, jusqu'à ce qu'il revienne au Canada, le 6 octobre 2003. Son récit est extrêmement pénible.

Sauf indication contraire, les faits qui suivent sont tirés du rapport du professeur Toope. Le 26 septembre 2002, M. Arar, qui venait de séjourner en Tunisie avec sa famille, s'en retournait au Canada par avion en faisant escale en Suisse et aux États-Unis. Il est monté à bord d'un vol d'American Airlines, à Zurich et, vers 14 h, est arrivé à New York, où les agents de douane américains l'ont pris à part. Deux heures plus tard, on prenait ses empreintes digitales et des photos de lui, en lui affirmant que c'était la procédure habituelle. On a fouillé ses effets personnels et photographié son passeport²⁶.

M. Arar a ensuite été mis en état d'arrestation et a subi une fouille à nu, une expérience qu'il a trouvée humiliante. Il a d'abord été détenu à l'aéroport international John F. Kennedy, puis au Metropolitan Detention Centre, pendant 12 jours durant lesquels il a été interrogé par les agents américains. Au début, on l'a empêché de communiquer avec un avocat. Lorsqu'il a demandé qu'on lui donne un peu de temps pour prier durant les interrogatoires, on le lui a refusé.

Le 8 octobre 2002, M. Arar, qui s'est fait réveiller à 3 h du matin, apprend qu'il doit être renvoyé en Syrie. Il a raconté au professeur Toope qu'il s'est alors mis à pleurer et leur a dit qu'il serait torturé si on l'envoyait en Syrie. Il s'est senti complètement « démoli ».

M. Arar a ensuite été emmené au New Jersey, puis on l'a fait monter à bord d'un avion privé dont l'envolée s'est arrêtée à Amman, en Jordanie, après de brefs arrêts à Washington, Portland (Maine) et Rome (Italie). On l'a laissé enchaîné et entravé à l'arrière de l'avion pendant tout le voyage, ses entraves ne lui ayant été enlevées qu'à la fin du voyage, alors qu'on lui a permis de prendre un repas avec ses gardiens. Mais il a été incapable de manger.

Il est arrivé à Amman au milieu de la nuit et a ensuite été transporté vers un centre de détention. Il n'avait pas dormi depuis qu'il avait quitté New York. Il a reçu des coups infligés par ses gardiens jordaniens, et il avait les yeux bandés. On l'a ensuite emmené dans une pièce, où on lui a enlevé son bandeau. On lui a posé les questions d'usage, puis on lui a bandé de nouveau les yeux avant de l'emmener dans une cellule. Le matin suivant, on lui a dit qu'il s'en allait en Syrie. Plus tard, on lui a bandé les yeux et on l'a fait monter dans une voiture ou une fourgonnette. Arrivé à destination, vers 17 h, il était exténué, affamé et terrifié. On lui a de nouveau enlevé son bandeau. Il a alors vu des portraits des présidents Assad père et fils. M. Arar a appris plus tard qu'il se trouvait au centre de détention Far Falestin, aussi appelé la Section palestinienne, dirigé par le Renseignement militaire syrien (RMS).

Plus tard le même jour, M. Arar a été interrogé pendant environ quatre heures par un homme appelé George, plus tard identifié comme étant George Salloum, le « chef des interrogatoires » à la Section palestinienne. Deux autres interrogateurs étaient présents et prenaient des notes. Les questions qui revenaient le plus souvent portaient sur sa famille.

M. Arar a déclaré au professeur Toope qu'à ce moment, il était prêt à « dire n'importe quoi » pour éviter la torture. Il n'a subi aucune violence physique au cours de cet interrogatoire, mais on lui a fait de sombres menaces. Dès que M. Arar tardait à répondre à une question, George le menaçait de recourir à « la chaise », mais M. Arar ne comprenait pas à quoi il faisait référence.

Le jour suivant, le 9 octobre 2002, M. Arar se sentait encore plus fatigué, car il avait été incapable de dormir dans sa cellule. On l'a de nouveau emmené pour lui faire subir un interrogatoire. Dès que George est arrivé, il a commencé à frapper M. Arar. On a ensuite enlevé la chaise sur laquelle il était assis, de sorte qu'il se trouvait maintenant sur le plancher.

George a alors apporté dans la pièce un câble noir, probablement un vieux câble électrique effiloché mesurant environ deux pieds. M. Arar a déclaré au professeur Toope qu'à la vue du câble, il s'est mis à pleurer. George a ordonné à M. Arar d'ouvrir sa main droite, puis a levé le câble et l'a rabattu violemment. M. Arar se souvient très bien de ce moment, déclarant au professeur Toope qu'il s'était alors senti comme un mauvais élève syrien. Sur le coup, il s'est levé et s'est

mis à sautiller, mais on l'a ramené de force au sol et on a répété le processus avec sa main gauche.

On l'a ensuite fait mettre debout près de la porte et on a commencé à lui poser des questions. On lui disait constamment qu'il était un menteur. On lui donnait des pauses pendant lesquelles on l'emmenait dans une autre pièce où il pouvait entendre d'autres personnes crier. Parfois, on lui bandait les yeux et on le laissait debout dans le couloir pendant une heure ou plus. Il entendait toujours crier. Chaque fois, on ramenait M. Arar dans la salle d'interrogatoire pour lui frapper le haut du corps et lui poser d'autres questions. À son deuxième jour à la Section palestinienne, l'interrogatoire a duré environ 10 heures.

Le troisième jour, soit le 11 octobre 2002, a été le plus « intense » pour M. Arar. Il a subi un interrogatoire de 16 à 18 heures et de graves agressions physiques et psychologiques. Les questions portaient en partie sur M. Abdullah Almalki. M. Arar a été frappé plusieurs fois à l'aide du câble noir cette journée-là, et on l'a menacé de lui donner des chocs électriques ou de lui faire subir le supplice de la « chaise » et du « pneu »²⁷. La routine consistait à le fouetter trois ou quatre fois avec le câble, puis à le presser de questions; les coups recommençaient ensuite. Après un certain temps, il est devenu si faible qu'il en était complètement désorienté. Il se souvient s'être fait demander s'il avait suivi un entraînement en Afghanistan. Il était alors si effrayé et sa douleur si vive qu'il a répondu : « Si vous voulez. » On lui a demandé où il avait traversé la frontière et s'il avait vu M. Almalki en Afghanistan. M. Arar a déclaré au professeur Toope avoir uriné deux fois dans ses vêtements pendant cet interrogatoire et qu'il avait dû continuer de les porter pendant les deux mois et demi suivants. Il avait été « humilié ».

M. Arar a été interrogé à propos de ses relations avec diverses personnes, sa famille, ses comptes bancaires et son salaire. Ses interrogateurs étaient incapables de saisir en quoi consistait son gagne-pain. La notion de « services » dans le secteur informatique ne leur semblait pas crédible, non plus que son salaire, qu'ils croyaient invraisemblablement élevé. M. Arar a été battu pour avoir raconté ces « mensonges ».

Après le passage à tabac du troisième jour, les interrogatoires ont diminué en intensité sur le plan physique. L'usage du câble se faisait plus espacé, mais les coups de poing et autres coups étaient plus nombreux. Le 16 ou le 17 octobre, même ces coups ont commencé à diminuer. Par contre, les menaces se sont intensifiées de sorte que la pression psychologique demeurait extrême. Par exemple, M. Arar était placé dans le « pneu » mais sans être battu. On a également fait allusion à la « chaise » pour l'effrayer. À la fin de chaque séance d'interrogatoire, un interrogateur disait « ce sera plus dur demain », ou « demain,

ce sera pire pour toi ». M. Arar ne parvenait pratiquement pas à dormir plus de deux ou trois heures par nuit.

Les conditions de détention de M. Arar étaient horribles. Sa cellule, située au sous-sol, faisait sept pieds de haut sur six de long et trois de large, et ne contenait que deux minces couvertures, un « drap isolant contre l'humidité » et deux bouteilles, l'une pour l'eau et l'autre pour l'urine. La seule source de lumière provenait d'une petite ouverture d'environ un pied sur deux pratiquée au milieu du plafond. Selon M. Arar, des chats venaient parfois uriner dans cette ouverture. Il y avait également des rats dans l'édifice; M. Arar coinçait des souliers sous la porte de la cellule pour les empêcher d'entrer. L'endroit était humide et très froid en hiver et étouffant en été. M. Arar était connu de ses gardiens seulement par le numéro de sa cellule : le Deux.

Avec le temps, les passages à tabac devenant moins intenses, c'est l'horreur de la vie quotidienne, seul dans une minuscule cellule sombre et humide, sans lecture (sauf le Coran qu'on lui a plus tard fourni), qui est devenu l'aspect le plus troublant de sa détention. Tout d'abord un refuge contre la douleur physique qu'on lui infligeait, sa cellule est par la suite devenue une torture en soi. M. Arar a décrit au professeur Toope ses nuits passées dans sa cellule, seul, incapable de dormir sur le sol de béton froid. Il devait se tourner toutes les 15 minutes, environ, pensant constamment à sa famille et s'inquiétant pour sa situation financière et sa sécurité. Il était « bombardé de souvenirs ».

M. Arar a passé 10 mois et 10 jours dans cette cellule, ne voyant pratiquement pas la lumière du jour, sauf lorsqu'on l'emmenait ailleurs pour les visites consulaires. Sa première visite dans la cour de la prison n'est survenue qu'en avril 2003. M. Arar décrit sa cellule comme « une tombe » et une « mort lente ». En juin ou juillet 2003, il a atteint sa limite. Il avait bien essayé de se maintenir en forme en faisant des tractions sur les mains et en marchant de long en large dans sa cellule, mais il perdait graduellement tout espoir et a fini par cesser son modeste programme d'exercice.

En juillet 2003, « Khalid », l'un de ses interrogateurs, le voyant pour la première fois depuis plusieurs mois, a dit à M. Arar que sa femme demanderait le divorce si elle le voyait ainsi amaigri, abattu et en pleurs. Les visites consulaires de M. Léo Martel lui donnaient une faible lueur d'espoir et quelques nouvelles de sa famille, mais il les trouvait aussi très « frustrantes ».

Le 20 août 2003, M. Arar était transféré à la prison Sednaya, où les conditions lui semblaient « comme au paradis » en comparaison de celles de la Section palestinienne. Le 5 octobre 2003, il était libéré, après avoir signé un « aveu » que lui avait remis en cour un procureur syrien.

3.2

LES EFFETS DE LA TORTURE

L'enquêteur de la Commission conclut que le traitement subi par M. Arar en Syrie constitue de la torture au sens de l'article 1 de la Convention contre la torture. Je suis d'accord. Les conséquences pour M. Arar sont marquantes, et ce traitement a eu des effets d'ordre physique, psychologique, familial, communautaire et économique.

Les effets purement physiques de la torture à laquelle M. Arar a été soumis sont en général de nature passagère, et cela correspond à son récit dans lequel il affirme que la force physique n'a été utilisée que pour les interrogations ayant eu lieu dans les premiers jours de sa détention. De plus, sa détention à la prison Sednaya, vers la fin de son séjour en Syrie, lui a donné l'occasion de guérir ses blessures physiques.

M. Arar n'en a pas moins souffert de certaines douleurs physiques dans les trois ou quatre mois qui ont suivi son retour au Canada. Il a eu des maux de hanche, probablement liés au fait qu'il avait dormi pendant plus de 10 mois sur le sol dur d'une pièce exigüe et humide. Il s'est également plaint de douleurs à la figure, à la tête, au cou, aux épaules et dans la région lombaire. Le sommeil de M. Arar est continuellement perturbé par de mauvais rêves, et il souffre de stress et de maux de tête.

Psychologiquement, l'expérience vécue par M. Arar en Syrie a été dévastatrice. À son retour au Canada, il était dans un état de « fragilité ». Il souffrait de stress post-traumatique et ne savait plus à qui faire confiance. Sa méfiance est fondée sur une crainte persistante. Selon le professeur Toope, M. Arar ne peut se résoudre à prendre l'avion, même pour un vol intérieur. Il craignait que l'avion soit détourné vers les États-Unis et, le cas échéant, que lui-même soit interpellé et que le supplice recommence. Il craignait de ne pas pouvoir reprendre une vie « normale ». Il craignait que personne ne croie son récit.

Le professeur Toope souligne que même le processus de la Commission d'enquête a été une source de stress et d'anxiété pour M. Arar et sa famille. L'attention particulière qu'il porte à la Commission d'enquête et à sa propre « sécurité » est maintenant une cause importante de tension au sein de la famille. M. Arar a été très perturbé par certaines « fuites » provenant prétendument de sources à l'intérieur du gouvernement canadien qui tendent à le peindre de façon négative. Selon le professeur Toope, M. Arar a été « atterré » par ces fuites.

L'épreuve de M. Arar a eu des effets profonds sur sa vie familiale. M^{me} Mazigh a déclaré au professeur Toope qu'elle avait marié un homme

concentré, patient et facile à vivre. Selon elle, c'était un optimiste croyant pouvoir faire bien vivre sa famille grâce à son dur labeur. Il semble qu'il ait pris grand soin de leur fille, née en 1997, et qu'il ait été patient avec elle. Son fils, né en 2002, avait des coliques et M. Arar l'avait souvent emmené en voiture pour le calmer. Mais il a été absent une bonne partie de la deuxième année de vie de son fils.

M^{me} Mazigh a été bouleversée par le contraste entre cet homme et celui qu'elle a vu revenir de Syrie. Il était soumis et avait le regard éteint. Selon elle, il a semblé « confus » plusieurs semaines durant. Il marchait de long en large lorsqu'il lui parlait, il était toujours fatigué et lui disait qu'il voulait simplement vivre une « vie normale », ce qui signifiait pour lui une vie sans conflit.

Le professeur Toope note également que, depuis son retour, M. Arar vit une relation difficile avec la communauté musulmane canadienne. Il a cessé d'aller à la mosquée qu'il fréquentait auparavant. Il a déclaré au professeur Toope qu'il était déçu de la réaction de nombreux musulmans à son égard et au sujet de son récit, qu'il avait l'impression que cette distanciation avait été exacerbée par les fuites dans les journaux dont il a été question précédemment.

Enfin, l'épreuve vécue par M. Arar a eu des effets économiques dévastateurs. D'ingénieur et membre de la classe moyenne qu'il était, il en est venu à compter sur l'aide sociale pour parvenir à nourrir, vêtir et loger sa famille. Il a déclaré au professeur Toope que le fait d'être privé d'un emploi le détruisait. Vers la fin de l'enquête, on lui a enfin offert un modeste poste à temps partiel à titre de conseiller en informatique à l'école de sa fille. C'est toutefois là une mince consolation pour un homme qui tirait autrefois une large part de son estime de soi de son professionnalisme et de sa capacité de subvenir aux besoins de sa famille.

3.3

LA RÉPUTATION DE MAHER ARAR

M. Arar m'a demandé de « rétablir sa réputation ». Il craint, et cela se comprend, que la publicité entourant son cas pousse certains à le soupçonner d'être impliqué dans des activités illégales. Malheureusement, M. Arar a déjà fait l'objet de beaucoup de publicité, dont une partie a faussement et injustement fait état des enquêtes menées sur lui au Canada et des liens possibles avec certaines activités terroristes. Il en découle donc que M. Arar, déjà victime de traitements inhumains et dégradants en Syrie, souffre encore en raison de la mise en circulation d'information ayant injustement terni sa réputation ici-même, au Canada.

J'ai entendu des preuves sur toute l'information réunie par les enquêteurs canadiens relativement à M. Arar, notamment de l'information obtenue au Canada et des renseignements provenant des autorités américaines, syriennes et d'autres pays. Je suis en mesure d'affirmer catégoriquement qu'aucune preuve n'indique que M. Arar a commis quelque infraction que ce soit ou que ses activités constituent une menace pour la sécurité du Canada.

La population peut être assurée que les enquêteurs canadiens ont examiné à fond tous les indices qui leur sont tombés sous la main relativement aux activités et associations de M. Arar. Et je ne parle pas ici d'enquêteurs incapables de poursuivre leur travail par manque de ressources ou de temps. Au contraire, les enquêteurs canadiens ont déployé de grands efforts pour trouver de l'information qui aurait pu lier M. Arar à des activités terroristes, cela pendant une longue période et même après que l'affaire Arar fut devenue une cause célèbre. Les résultats sont éloquentes : ils n'en ont pas trouvé.

Bien entendu, il est pratiquement impossible d'établir hors de tout doute que M. Arar n'a jamais été impliqué dans des activités illégales liées à la sécurité nationale, et il en va de même pour n'importe qui. Toutefois, la conclusion à laquelle je parviens en me fondant sur la preuve fournie au cours de l'enquête, ainsi que sur la position de la GRC qui affirme que M. Arar – qui était tout au plus une personne d'intérêt²⁸ – n'a jamais été soupçonné dans son enquête, devrait laver M. Arar de tout soupçon découlant de la publicité qui a entouré cette affaire.

3.4

UNE FAUSSE PERCEPTION QUI PREND DE L'AMPLEUR

Au début des travaux de la Commission, de nombreux fonctionnaires et vraisemblablement certains membres du public croyaient, d'une part, que M. Arar n'avait pas été torturé pendant son séjour en Syrie et, d'autre part, qu'il avait admis spontanément ses liens avec des activités terroristes.

Il est à la fois instructif et troublant de retracer comment ce malentendu a pris de l'ampleur. Permettez-moi de relater quelques éléments marquants de ce processus. Après que le consul du Canada eut rendu visite pour la première fois à M. Arar durant sa détention en Syrie, soit le 23 octobre 2002, il aurait dû être évident que ce dernier avait vraisemblablement été torturé durant les deux semaines précédentes. Certains responsables canadiens, dont Gar Parady, directeur général des Affaires consulaires au MAECI, travaillaient en fonction de cette hypothèse. D'autres affirmaient au contraire avoir besoin de plus de preuve.

Au début de novembre 2002, le RMS a donné à l'ambassadeur du Canada un court résumé de la déclaration que M. Arar aurait faite aux autorités syriennes durant ses deux premières semaines de détention. M. Arar avait déclaré qu'il avait participé à un camp d'entraînement en Afghanistan en 1993. Le MAECI a remis cette déclaration à la GRC et au SCRS sans y joindre une mise en garde pour préciser qu'elle avait probablement été arrachée sous la torture et que, même si son contenu était véridique, l'admission était d'une importance douteuse pour établir des liens avec le terrorisme.

À la fin d'avril 2003, une note de service adressée au commissaire de la GRC indiquait que M. Arar avait [TRADUCTION] « informé spontanément » les autorités syriennes de sa participation en 1993 à un camp d'entraînement en Afghanistan, ce qui sous-entendait qu'il pouvait avoir des liens avec le terrorisme.

En juillet 2003, le Comité syrien des droits de la personne²⁹ a publié un rapport selon lequel M. Arar avait été torturé durant sa détention en Syrie. Le consul du Canada a rendu visite à M. Arar le 14 août 2003. Les responsables syriens étaient présents tout au long de la visite et M. Arar, qui espérait ardemment être libéré, pesait avec soin les paroles qu'il prononçait devant eux lorsqu'il a indiqué que la vérité éclaterait à son retour au Canada. Il a également affirmé qu'il n'avait pas été torturé, battu ou paralysé. À juste titre, le consul était sceptique quant à ce dernier commentaire étant donné les circonstances dans lesquelles il a été fait.

Plus tard le même jour, le ministre canadien des Affaires étrangères a fait une déclaration publique relative à la visite consulaire. Il avait été mal informé. Il a indiqué que durant une visite privée, M. Arar avait confirmé qu'il n'avait pas été torturé. Cette déclaration a brossé un portrait déformé de la réalité puisque la visite n'avait pas été privée. En effet, les responsables syriens avaient été présents tout au long de la rencontre. En outre, le ministre n'a pas mentionné qu'il fallait être sceptique quant à la déclaration de M. Arar selon laquelle il n'avait pas été torturé.

Lorsque M. Arar a été libéré le 5 octobre 2003, il a pris l'avion pour le Canada en compagnie du consul du Canada. Il a donné à ce dernier certains détails sur l'épreuve qu'il avait subie et affirmé qu'il avait été battu à l'occasion durant les deux premières semaines de sa détention. Le consul a fait part de ses conversations à d'autres responsables du MAECI quelques jours plus tard. Par contre, subséquemment, il a rapporté dans des notes de service que M. Arar avait déclaré ne pas avoir été battu. Il a omis les déclarations faites par M. Arar durant le trajet d'avion qui le ramenait au Canada.

M. Arar a parlé publiquement pour la première fois de ce qui lui était arrivé au début de novembre 2003. Il a décrit comment il avait été battu durant les deux premières semaines de son incarcération puis, il a ajouté qu'il avait fait une déclaration aux Syriens. Même si son récit était un peu plus détaillé, il était compatible avec ce que M. Arar avait dit durant le voyage en avion. Selon le professeur Toope, la description fournie par M. Arar était parfaitement crédible.

Durant les mois qui ont suivi la libération de M. Arar, il y a eu un grand nombre de fuites provenant de sources gouvernementales. Ces fuites indiquaient que M. Arar avait admis en Syrie avoir des liens avec le terrorisme. Elles mentionnaient également qu'il était [TRADUCTION] « un homme très peu recommandable » et « une personne qui n'en est pas à ses premières armes », comme en ferait foi la vérité lorsqu'elle serait connue.

Il est juste de tenir pour acquis que certains responsables gouvernementaux ou certains membres du public avaient l'impression que M. Arar avait admis avoir des liens avec les activités terroristes et qu'ils se sont forgés une mauvaise opinion de lui. À tout le moins, certaines personnes tenaient pour acquis qu'il n'y a pas de fumée sans feu. Chose certaine, au début des travaux de la Commission, il m'a semblé évident que pour de nombreuses personnes qui œuvrent au sein du gouvernement, M. Arar n'avait pas été torturé et il avait avoué spontanément aux Syriens ses liens avec des activités terroristes. Ils étaient d'avis que la vérité se manifesterait durant les travaux de la Commission.

Eh bien, la vérité s'est bel et bien manifestée. Après la publication du rapport du professeur Toope plus d'un an après, le gouvernement n'en a pas contesté les conclusions. En fait, par l'entremise de son avocat, il a indiqué que la déclaration de M. Arar qu'il avait été torturé était « crédible ».

Ce qui est troublant dans tout cela, c'est qu'il a fallu une enquête publique pour dissiper toute confusion. Il n'aurait pas dû être difficile de connaître la vérité dès le départ ni de faire en sorte qu'elle persiste tout au long de cette affaire. Or, au fil du temps, la fausse perception a pris de l'ampleur et a semblé s'incruster davantage à chaque fois qu'il en était question.

Dans le présent rapport, je parle souvent de la nécessité de colliger de l'information, de la consigner et de la partager avec exactitude et précision. L'information erronée peut avoir des conséquences terriblement injustes pour des individus et plus elle est répétée, plus elle semble devenir crédible. L'information erronée est particulièrement dangereuse lorsqu'elle a un lien avec les enquêtes sur le terrorisme dans le contexte de l'après-11 septembre 2001. À juste titre, les responsables et le public sont inquiets des menaces que pose le terrorisme. Il est néanmoins essentiel que ceux qui sont responsables de colliger,

de consigner et de partager l'information soit conscients des conséquences dévastatrices des erreurs qu'ils peuvent commettre.

NOTES

- ¹ Kofi Annan, *Message du Secrétaire général à l'occasion de la Journée des droits de l'homme*, 10 décembre 2005. <http://www.ohchr.org/english/events/day2005/hrd2005.htm>
- ² A.G. res. 217A (III), 3 U.N. GAOR, Supp. (No. 13) U.N. Doc. A/810 (1948) <http://www.un.org/Overview/rights.html> [en date du 10 novembre 2005].
- ³ 19 décembre 1966. 999 U.N.T.S. 171, Can. T.S. 1976 No. 47. (entré en vigueur le 23 mars 1976, conformément à l'article 49). <http://www.ohchr.org/french/law/ccpr.htm> [en date du 10 novembre 2005].
- ⁴ *Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales*. <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/08519A8-B57A-40F4-9E22-3E27564DBE86/0/FrenchFrancais.pdf> (adoptée le 4 novembre 1950); Convention américaine relative aux droits de l'homme, par. 5(2). <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=F&sLink=http://www.oas.org/OASpage/humanrights.htm> (adoptée le 22 novembre 1969); Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, art. 5. http://www.achpr.org/francais/info/charter_fr.html (adoptée le 27 juin 1981); Charte arabe des droits de l'homme. http://www.aidh.org/Biblio/Txt_Arabe/inst_l-chart94.htm (adoptée le 15 septembre 1994) [tous ces liens ont été visités le 10 novembre 2005].
- ⁵ Convention (I) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 12 août 1949, 6 U.S.T. 3217, 75 U.N.T.S. 31, art. 3, 12, 50 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950); Convention (II) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, 12 août 1949, 6 U.S.T. 3217, 75 U.N.T.S. 85, art. 3, 12, 51 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950); Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, 12 août 1949, 6 U.S.T. 3316, 75 U.N.T.S. 135, art. 3, 13, 14, 130 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950); Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949, 6 U.S.T. 3516, 75 U.N.T.S. 287, art. 3, 27, 32, 147 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950). <http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/genevaconventions> [en date du 15 novembre 2005] [appelées les Conventions de Genève].
- ⁶ Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977, art. 75; Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 8 juin 1977, art. 4. <http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/genevaconventions> [en date du 15 novembre 2005].
- ⁷ Adoptée A.G. res. 3452(XXX), Annex, 30 U.N. GAOR Supp. (No. 34) at 91, U.N. Doc. A/10034 (1975).
- ⁸ 10 décembre 1984. 1465 U.N.T.S. 585, C.T.S. 1987/36 (entrée en vigueur le 26 juin 1987, conformément au par. 27 (1) <http://www.ohchr.org/french/law/cat.htm> [en date du 10 novembre 2005] [Convention contre la torture]. En date du 7 octobre 2005, la Convention comptait 140 États parties signataires, y compris le Canada (ratification le 24 juin 1987), la

Jordanie (adhésion le 13 novembre 1991), la République arabe syrienne (adhésion le 19 août 2004) et les États-Unis d'Amérique (ratification le 21 octobre 1994). Le Canada, les États-Unis d'Amérique et la République arabe syrienne ont fait des déclarations ou émis des réserves à l'égard de la Convention. Le Canada reconnaît que le Comité contre la torture, un organe constitué aux termes de l'article 17 de la Convention, a compétence pour recevoir et examiner des communications dans lesquelles un État partie prétend qu'un autre État partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre de la Convention. La République arabe syrienne ne reconnaît pas cette compétence au Comité. La Syrie a également déclaré que son adhésion à la Convention ne signifie nullement qu'elle reconnaît Israël ni que cela implique des pourparlers avec ce pays dans le contexte des dispositions de la Convention. De leur côté, les États-Unis d'Amérique ont présenté trois longues réserves au moment de la ratification, lesquelles portent sur l'interaction entre la Convention et le droit constitutionnel américain, la définition du terme torture, et le caractère non applicable de certaines dispositions de la convention. La Finlande et la Suède se sont opposées aux réserves américaines, soutenant qu'elles étaient contraires à la nature et au but du traité. On trouvera le texte complet des réserves et des objections à l'adresse suivante : <http://www.ohchr.org/french/law/cat.htm> [en date du 10 novembre 2005].

- ⁹ Par. 2(1) de la Convention contre la torture.
- ¹⁰ Par. 3(1) de la Convention contre la torture. Voir également *Le Procureur c. Anto Furundzija*, jugement du TPIY, affaire n° IT-95-17/1-T, Chambre de première instance, 10 décembre 1998, par. 144. <http://www.un.org/icty/furundzija/trialc2/jugement/index.htm> [en date du 11 novembre 2005] [Furundzija]; Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 20, Article 7 (Quarante-quatrième session, 1992), Récapitulation des observations générales et des recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, O.N.U. HRI\GEN\1\Rev.1 à 30 (1994). <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/french/f-HRC-comment20.htm> [en date du 15 novembre 2005]; *Soering v. United Kingdom*, 161 Eur. Ct. H.R. (Ser. A) (1989), par. 86 à 91 (l'extradition vers les États-Unis pour un crime punissable de la peine de mort contrevient à l'article 3 de la Convention contre la torture). <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=soering&sessionid=5606239&skin=hudoc-en> [en date du 15 novembre 2005].
- ¹¹ Témoignage du professeur Burns (8 juin 2005), p. 5850 et 5957 de la version anglaise. À cet égard, le par. 4(1) de la Convention contre la torture porte que tout État partie doit veiller « à ce que tous les actes de torture constituent des infractions au regard de son droit pénal », et qu'il doit en être de même pour « tout acte commis par n'importe quelle personne qui constitue une complicité ou une participation à l'acte de torture ».
- ¹² Voir également le témoignage Burns (8 juin 2005), p. 5889 et 5890 (version anglaise).
- ¹³ Voir *Bouzari et al. v. Islamic Republic of Iran*, 71 O.R. (3d) 675 (2004), par. 87; voir également *R. v. Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrates Court, ex parte Pinochet Ugarte* (No. 3) [2000] 1 AC 147, [1999] H.L.J. No. 12 (QL), d'après Lord Browne-Wilkinson, par. 28, et dont il est également question dans [1999] 2 W.L.R. 827, [1999] 2 All E.R. 97; voir aussi Organisation des Nations Unies, Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 24, 4 novembre 1994, par. 10 (l'interdiction de la torture a le statut de norme impérative).
- ¹⁴ *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, 2002 CSC 1, par. 51 et 52. Le tribunal fait remarquer que la torture constituerait une peine cruelle ou inusitée aux termes de l'art. 12 de la *Charte*.
- ¹⁵ *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, modifié par L.R.C. (1985), ch. 10 (3^e suppl.), art. 2.

- ¹⁶ [P] Témoinage Burns (8 juin 2005), p. 5887. Il y a toutefois lieu de noter que la définition qu'en donne le *Code criminel* canadien comprend explicitement les omissions, alors que ce n'est pas le cas de la Convention contre la torture.
- ¹⁷ *Code criminel*, par. 269.1(2).
- ¹⁸ *Ibid.*, par. 269.1(3).
- ¹⁹ *Ibid.*, par. 269.1(4). Pareille preuve n'est admissible que pour prouver que la déclaration a été obtenue de cette manière.
- ²⁰ Pièce C-206, onglet 403.
- ²¹ Conférence de presse de M. Arar, 4 novembre 2003, pièce P-42, onglet 693.
- ²² Représentation finale faite au nom de Maher Arar, – Représentations au commissaire O'Connor, p. 1, par. 1.
- ²³ Conférence de presse de M. Arar, 4 novembre 2003, pièce P-42, onglet 693.
- ²⁴ Le rapport du professeur Stephen J. Toope se trouve à l'appendice 7 [rapport Toope].
- ²⁵ Rapport Toope, p. 15.
- ²⁶ Conférence de presse de M. Arar, 4 novembre 2003, pièce P-42, onglet 693.
- ²⁷ La « chaise » et le « pneu » sont des méthodes de torture. Pour la première, on se sert d'une chaise qui penche vers l'arrière pour asphyxier la victime ou lui fracturer la colonne vertébrale et, pour la seconde, on oblige la personne à s'enrouler dans le pneu, puis on fouette les parties exposées du corps.
- ²⁸ Je discute de l'enquête de la GRC relativement à M. Arar dans les chapitres III, IV et V.
- ²⁹ Le Comité syrien des droits de la personne est une organisation d'émigrés basée à Londres.

III

DÉROULEMENT DES ÉVÉNEMENTS AVANT LA DÉTENTION DE M. ARAR À NEW YORK

1. LA VUE D'ENSEMBLE

Le Projet A-O Canada était l'unité d'enquêteurs, au sein de la GRC, qui a mené l'enquête à laquelle Maher Arar a fini par être mêlé.

Dans le présent chapitre, je passe en revue l'enquête du Projet A-O Canada depuis la mise sur pied du Projet au début d'octobre 2001 jusqu'au 26 septembre 2002, lorsque M. Arar a été détenu à New York. J'examine la formation du Projet, sa relation avec la Direction générale de la GRC, la démarche qu'il a suivie dans son enquête en ce qui concerne M. Arar, sa demande d'avis de surveillance au Canada et d'avis de guet aux États-Unis visant M. Arar et son épouse et, surtout, la façon dont il a partagé de l'information avec les organismes américains.

Le Projet A-O Canada a régulièrement partagé avec les Américains de l'information issue de son enquête et, en avril 2002, il a fourni aux organismes américains son dossier d'enquête au complet. De plus, dans la façon dont il partageait de l'information, il a contrevenu à la politique de la GRC exigeant que l'information partagée soit vérifiée au préalable afin d'en établir la pertinence, la fiabilité et le caractère personnel, et qu'elle soit soumise à des réserves¹. L'information partagée par le Projet comprenait de l'information sur M. Arar dont une partie était inexacte et gravement injuste à son égard.

2. LA MISE SUR PIED DU PROJET A-O CANADA

2.1 LE TRANSFERT D'ENQUÊTES DU SCRS À LA GRC

À la suite des événements du 11 septembre 2001, les responsables de la sécurité nationale au Canada ont été confrontés à des défis inédits. Les organismes occidentaux du renseignement et de l'application de la loi, y compris ceux du Canada, mettaient en effet tout en œuvre pour retrouver les personnes impliquées dans le complot du 11 septembre 2001. On craignait par-dessus tout, non sans raison, une deuxième vague d'attentats.

Les Américains subissaient d'énormes pressions pour que soient traduites en justice les personnes qui avaient dirigé ou aidé les auteurs des attentats du 11 septembre 2001. De leur côté, ils ont pressé leurs alliés de faire enquête sur les menaces terroristes à l'intérieur de leurs frontières afin de leur prêter main-forte. Le Canada a reçu du Federal Bureau of Investigation (FBI) et de la Central Intelligence Agency (CIA) énormément de demandes d'information liées à tous les aspects du 11 septembre 2001 ainsi qu'à d'autres menaces terroristes potentielles ou soupçonnées.

Les membres supérieurs du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et d'autres services policiers du pays ont immédiatement compris que la coopération du Canada à l'enquête sur la menace terroriste exigerait des effectifs et des ressources de loin supérieurs à tout ce qui avait été consacré à ce genre d'enquêtes dans le passé. Dans les semaines qui ont suivi les attentats du 11 septembre 2001, les dirigeants des organismes canadiens responsables se sont rencontrés pour discuter de la meilleure façon dont le Canada pouvait relever ce défi. Peu après, le SCRS a transféré à la GRC la responsabilité première des enquêtes sur un certain nombre de personnes soupçonnées de liens terroristes. [***]. Le SCRS a communiqué à la GRC certains détails de son enquête ainsi que de l'information provenant de son fonds documentaire. Il n'y a eu aucune mention de Maher Arar. Avec le temps, toutefois, la GRC a commencé à s'intéresser à M. Arar dans le cadre de son enquête sur Abdullah Almalki.

Je n'ai aucune raison de croire que le transfert de ces enquêtes était contre-indiqué². Le SCRS était submergé de travail par suite de la crise du 11 septembre. Le directeur adjoint des Opérations du SCRS Jack Hooper a décrit la façon dont, dans la foulée du 11 septembre 2001, le SCRS a consacré toutes ses ressources aux enquêtes antiterroristes, y compris la surveillance permanente de certaines personnes-cibles. Il a expliqué que le SCRS n'aurait pu soutenir ce genre de couverture de façon continue. Les besoins accrus avaient fait en sorte qu'il devait absolument recevoir de l'aide, et la GRC avait été l'organisme tout indiqué pour la lui fournir.

Le SCRS a examiné ses dossiers et ses ressources, choisissant initialement les personnes-cibles à transférer sur la foi que, après enquête, la GRC pourrait porter des accusations d'appui au terrorisme. La *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (Loi sur le SCRS)* autorise le SCRS à communiquer de l'information qu'il a recueillie à un organisme d'application de la loi lorsque cette information peut servir dans le cadre d'une enquête ou d'une poursuite relative à une infraction présumée à une loi fédérale ou provinciale³. Le SCRS considérait que les affaires transférées à la GRC pouvaient faire l'objet d'une

enquête plus approfondie par un organisme d'application de la loi et que les transferts étaient autorisés par la *Loi sur le SCRS*.

La GRC a rapidement compris que les enquêtes qui avaient été transférées porteraient surtout, du moins initialement, sur la prévention ou la perturbation d'actes terroristes plutôt que sur les poursuites. L'objectif principal des enquêtes serait de protéger les Canadiens, entre autres, contre les activités terroristes et d'essayer de prévenir la perpétration d'autres attentats. Ainsi, les enquêtes de la GRC ont été centrées sur la prévention, bien que les poursuites soient demeurées l'une des issues possibles.

Mon affirmation selon laquelle je n'ai aucune raison de croire que le SCRS n'aurait pas dû transférer ces enquêtes à la GRC peut sembler contraire aux recommandations de la Commission d'enquête concernant certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (commission McDonald)⁴ et aux changements qui en ont découlé pour le milieu canadien de la sécurité nationale. L'interprétation donnée parfois à ce rapport est que la GRC ne doit en aucun cas participer à des activités visant la sécurité nationale. Or, cette interprétation est erronée.

Manifestement, les mandats du SCRS et de la GRC sont différents. Toutefois, ces mandats prévoient une continuité dans la collecte d'informations concernant les menaces envers la sécurité nationale. Le SCRS recueille de l'information plus tôt et sur une base plus large que la GRC. Il recueille, en vertu de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*, de l'information et des renseignements à l'égard d'activités « dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada », et il informe le gouvernement des menaces perçues envers la sécurité du Canada. Cependant, le SCRS n'est pas un organisme d'application de la loi; une fois qu'il constate la présence d'un nombre suffisant d'indicateurs de criminalité pour justifier une enquête criminelle, la GRC peut entrer en jeu.

Les organismes d'application de la loi comme la GRC peuvent participer à des enquêtes liées à la sécurité nationale lorsqu'elles visent à appréhender des criminels ou à maintenir la paix et à prévenir le crime. Au contraire du SCRS, la GRC fait des enquêtes qui exigent le recours à des pouvoirs et pratiques associés à l'application de la loi et aux enquêtes criminelles.

Après la commission McDonald, la GRC a continué d'assumer la responsabilité des enquêtes liées à la sécurité nationale dans la perspective de l'application de la loi⁵. Elle a donc dûment participé à toute enquête ayant des implications pour la sécurité nationale en vue d'entamer des poursuites pour des infractions au *Code criminel*. En outre, la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* promulguée en 1984 autorise expressément la GRC à faire enquête sur

des infractions liées à la sécurité nationale, c'est-à-dire des agissements constituant une menace envers la sécurité du Canada⁶.

En plus de mener des enquêtes criminelles à des fins de poursuites, la GRC a, en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la GRC*⁷, un mandat de prévention qui l'autorise à mener des enquêtes visant le maintien de la paix et la prévention du crime.

Certains ont soutenu que le 11 septembre 2001 avait malheureusement replongé la GRC dans les activités liées à la sécurité nationale, contrairement à ce que préconisait la commission McDonald, mais ce n'est pas le cas. La GRC a mené des enquêtes ayant des implications pour la sécurité nationale dans les années qui ont suivi la commission McDonald. Pour s'acquitter de cette responsabilité, la GRC a créé au fil du temps, sur le terrain et à la Direction générale, des unités précises consacrées à ce genre d'enquêtes, et a adopté les politiques connexes. Ce qui a changé depuis le 11 septembre 2001 c'est le nombre et l'intensité des enquêtes de la GRC liées à la sécurité ainsi que l'adoption du projet de loi C-36. Celui-ci prévoit, entre autres choses, de nouvelles infractions criminelles liées à la sécurité nationale et de nouveaux pouvoirs d'enquête⁸. Depuis le 11 septembre 2001, la GRC consacre une importante proportion de ses ressources à ce type d'enquêtes, et il semble qu'il faudra maintenir ce niveau d'activité accru dans l'avenir prévisible.

J'ai reçu des témoignages sur certains aspects de l'enquête de la GRC sur M. Almalki qui touchaient M. Arar. Même si l'enquête affichait à l'origine certains des traits d'un exercice relevant du renseignement qui pourrait être exécuté par le SCRS, les pouvoirs d'enquête et les méthodes qui font partie d'une enquête criminelle normale se sont rapidement manifestés. Par exemple, en janvier 2002, la GRC a obtenu et exécuté des mandats de perquisition visant sept résidences; elle a aussi interviewé plusieurs personnes dans le cadre de l'enquête.

La GRC a poursuivi pendant un certain temps les enquêtes sur M. Almalki et d'autres personnes. Encore une fois, j'ai reçu des témoignages seulement sur certains aspects de l'enquête Almalki, mais je sais pertinemment que la GRC a continué de considérer la prévention et la collecte de renseignements comme les objectifs premiers de cette enquête. Jusqu'à présent, aucune accusation n'a été portée.

Comme la prévention, et non la poursuite, était le but premier de l'enquête qui a ultérieurement visé M. Arar, on peut se demander si celle-ci à un certain moment n'a pas cessé de concerner la GRC qui est un organisme d'application de la loi – auquel cas elle aurait dû être discontinuée – et n'aurait pas dû être poursuivie par le SCRS, un organisme responsable du renseignement de sécurité. La ligne entre les deux types d'enquêtes peut être mince parfois, mais il n'en

reste pas moins important de maintenir et respecter la distinction entre ce qui est légitimement un sujet d'enquête pour la GRC et ce qui doit être confié au SCRS⁹. Le fait qu'une enquête donnée soit menée par la GRC ne signifie pas qu'elle doit nécessairement rester à tout jamais une enquête relevant de l'application de la loi.

Dans le présent rapport, j'examine en détail les démarches d'enquête entreprises par la GRC à l'égard de M. Arar. Cependant, l'enquête de la GRC était centrée non pas sur M. Arar, mais sur M. Almalki et d'autres personnes. M. Arar était simplement une personne d'intérêt. Je n'ai aucune raison de croire qu'il était déplacé pendant la période visée que la GRC, un organisme d'application de la loi, poursuive son enquête où M. Arar a de temps à autre attiré l'attention des enquêteurs¹⁰.

À la suite des transferts, la GRC a accepté de tenir le SCRS au courant des enquêtes au moyen de séances d'information et autres réunions périodiques et, dans le cas de l'enquête Almalki, en transmettant copie de rapports de situation décrivant les progrès réalisés au jour le jour. Le SCRS a également poursuivi ses propres enquêtes sur les personnes-cibles transférées, mais avec beaucoup moins d'intensité qu'avant les transferts.

2.2

LE PROJET A-O CANADA

Le transfert d'enquêtes du SCRS a incité la GRC à créer de nouveaux projets, y compris le Projet A-O Canada à Ottawa et le Projet O Canada à Toronto. Je m'intéresse ici à la mise sur pied, au début d'octobre 2001, du Projet A-O Canada qui a été chargé d'enquêter sur M. Almalki.

À des fins opérationnelles, la GRC compte 14 divisions; chacune est responsable d'une région géographique précise. En octobre 2001, toutes les divisions comptaient une section des enquêtes relatives à la sécurité nationale (SESN) qui s'occupait normalement d'enquêtes touchant la sécurité nationale. Habituellement, les agents des SESN recevaient de la formation à l'égard des politiques et pratiques de la GRC concernant les enquêtes relatives à la sécurité nationale; on pouvait par ailleurs présumer qu'ils acquéraient une expérience de ce type d'enquêtes au fil du temps.

Il était logique de mener l'enquête Almalki à partir d'Ottawa puisque c'est là que vivait M. Almalki, et l'information indiquait que c'était là que l'enquête serait en grande partie concentrée. Cependant, la SESN de la Division A, qui avait la responsabilité opérationnelle de la région de la capitale nationale, n'avait pas la capacité voulue pour mener l'enquête.

À la suite du 11 septembre 2001, la SESN de la Division A, qui comptait une vingtaine de personnes, était littéralement inondée de pistes et de tuyaux. À la fin novembre 2001, il y avait encore près de 10 000 tuyaux à traiter. La Division A était aussi chargée d'assurer la protection d'un grand nombre de hauts fonctionnaires canadiens et étrangers et d'immeubles fédéraux, et la demande de tels services a augmenté de façon phénoménale après le 11 septembre 2001.

Les dirigeants de la Division A ont donc mis sur pied un nouveau projet – le Projet A-O Canada – pour mener l'enquête Almalki. Sauf de rares exceptions, les agents qu'ils ont affectés au Projet n'étaient pas membres de la SESN, n'avaient pas reçu de formation spécialisée sur la conduite d'enquêtes liées à la sécurité nationale et n'avaient aucune expérience en la matière.

Cela dit, je suis convaincu que la décision sur la composition du Projet A-O Canada était bonne et raisonnable dans les circonstances. D'abord, il semble qu'il n'y avait guère d'autre choix. Même si la SESN de la Division A n'avait pas la capacité voulue pour mener l'enquête Almalki, celle-ci était importante et il était logique de la confier à la Division A.

Plus encore, il était d'emblée évident que l'enquête serait longue et complexe car elle impliquait l'examen et l'analyse d'un grand nombre de transactions financières. Les agents choisis pour le Projet comptaient, selon leurs supérieurs, parmi les meilleurs enquêteurs criminels disponibles. C'était particulièrement vrai dans le cas de l'inspecteur Michel Cabana, qui a été chargé de diriger le Projet¹¹. L'inspecteur Cabana était un enquêteur compétent très respecté qui avait l'expérience de la direction d'enquêtes d'envergure et complexes, notamment d'enquêtes sur des transactions financières compliquées.

Les officiers supérieurs de la Division A avaient en outre déterminé que le Projet devait mettre à contribution des agents d'autres services policiers. Ceci était éminemment logique vu la nature de l'enquête, l'importance de traiter avec la communauté locale et la nécessité de réunir la meilleure somme d'expérience possible en matière d'enquête¹². Par conséquent, des agents des sûretés provinciales de l'Ontario et du Québec ainsi que des services de police d'Ottawa, Gatineau et Hull ont été intégrés au Projet. Les deux agents nommés gestionnaires adjoints du Projet étaient des sergents d'état-major; l'un appartenait à la Police provinciale de l'Ontario, l'autre au Service de police d'Ottawa. Tous deux avaient d'excellents antécédents en matière d'enquêtes criminelles ordinaires. Ils avaient coopéré avec la GRC dans le passé et, avec l'inspecteur Cabana, ils formaient une équipe de gestion solide et expérimentée.

Le reste de l'équipe comptait une vingtaine d'enquêteurs et possédait elle aussi une somme impressionnante d'expériences et de compétences. On y affectait au besoin des spécialistes provenant d'autres unités de la GRC ou

d'organismes partenaires. Le recrutement tenait surtout compte de l'expérience d'enquêtes criminelles, par exemple la rédaction d'affidavits, l'introduction clandestine et la participation à des opérations secrètes. Des juristes du ministère de la Justice ont aussi été mis à contribution.

Au moment de la mise sur pied du Projet, étant donné la grande peur face à la menace imminente d'un autre attentat semblable à celui du 11 septembre 2001, il était logique d'y affecter des enquêteurs criminels chevronnés afin de parer rapidement aux menaces possibles envers la sécurité nationale. Initialement, on prévoyait que le Projet se concentrerait sur les activités présumées d'approvisionnement de M. Almalki, mais il importait d'enquêter prestement et rigoureusement sur ces activités pour voir si elles pouvaient révéler d'autres menaces. De fait, l'enquête s'est rapidement élargie pour englober des questions liées à d'autres activités terroristes possibles dans la région d'Ottawa.

En somme, le Projet disposait d'une équipe d'enquêteurs de premier ordre et idéale pour mener une enquête criminelle, surtout si celle-ci impliquait des transactions financières comme celles auxquelles on s'attendait dans l'enquête Almalki. Cependant, les agents affectés au Projet avaient peu de formation ou d'expérience à l'égard des enquêtes liées à la sécurité nationale et au terrorisme.

2.3

LA FORMATION

Au début, un seul membre du Projet avait de la formation dans les enquêtes liées à la sécurité nationale ou de l'expérience dans ce type d'enquête.

Cette personne, l'unique membre de la SESN de la Division A initialement affecté au Projet, avait suivi le cours de la GRC sur les techniques d'enquête visant l'extrémisme criminel et avait travaillé à plusieurs projets touchant l'extrémisme islamiste. À mesure qu'évoluait l'enquête, il en est venu à consacrer la majeure partie de son temps au Projet. Avec le temps, quelques autres membres de la SESN de la Division A possédant de la formation ou de l'expérience d'enquêtes liées à la sécurité nationale ont aussi été affectés au Projet, du moins à temps partiel.

Fait important toutefois, l'officier responsable et les autres membres de l'équipe du Projet n'avaient ni formation ni expérience en matière d'enquêtes liées à la sécurité nationale. Qui plus est, les enquêteurs n'ont reçu aucune orientation ou formation sur les politiques ou pratiques de la GRC régissant le partage d'information avec d'autres organismes et leur application dans le contexte de la sécurité nationale. Ils n'ont pas non plus reçu d'orientation ou de formation sur l'analyse de l'information liée au terrorisme et sur la nécessité de

précision dans ces analyses, sur les valeurs culturelles et sur les mœurs de la communauté qui serait touchée par leur enquête ou sur les questions de droits de la personne dans le contexte d'une enquête touchant la sécurité nationale.

Cela dit, il faut se rappeler que le Projet a été mis sur pied dans le cadre de la crise qui a suivi le 11 septembre 2001. Il n'y avait guère de temps pour la formation. De fait, en raison des pressions accrues exercées, la GRC a suspendu le cours sur l'extrémisme criminel qu'elle a offert jusqu'au début de 2002. En outre, la nature du Projet signifiait qu'il y aurait une certaine part d'apprentissage sur le tas. L'unique agent qui avait de la formation et de l'expérience a témoigné qu'il était devenu une espèce d'expert-conseil sur des questions comme les antécédents d'organisations terroristes, les rôles du SCRS et de la Direction des renseignements criminels (DRC) de la GRC ou encore celui des agents de liaison¹³. Avec le temps, quelques membres de l'équipe ont suivi des cours relativement sommaires sur des questions qui pouvaient se présenter dans le cadre d'enquêtes liées à la sécurité nationale.

Pendant la période précédant la détention de M. Arar à New York, le Projet a communiqué aux autorités américaines beaucoup d'information dont une partie a vraisemblablement joué un rôle dans ce qui est arrivé à M. Arar¹⁴. Le Projet a partagé une grande partie de cette information en contravention des politiques de la GRC. De plus, des éléments d'information concernant M. Arar étaient inexacts. Ces problèmes étaient grandement liés à trois facteurs : le manque de formation et d'expérience des agents en matière d'enquêtes liées à la sécurité nationale et au terrorisme; l'absence d'instructions claires sur le partage d'information; et l'absence de surveillance adéquate.

Vu les circonstances entourant la mise sur pied du Projet, l'absence de formation et d'expérience chez les membres de l'équipe était compréhensible; cela dit, il incombait aux cadres supérieurs de la GRC de veiller à ce que le Projet reçoive des instructions claires sur la façon de mener son enquête, surtout dans le domaine sensible du partage de l'information. Il était aussi extrêmement important que la GRC s'assure de pallier convenablement l'absence de formation et d'expérience des membres du Projet, en fournissant la formation voulue ou, à défaut, en surveillant adéquatement l'enquête, en particulier ses pratiques en matière de partage d'information.

2.4

L'ENQUÊTE DU PROJET A-O CANADA

Au début, le mandat du Projet consistait à faire enquête sur Abdullah Almalki car il était soupçonné d'activités terroristes.

À l'automne 2001, le Projet a appris de sources confidentielles qu'une personne du nom d'Ahmad El Maati était prétendument impliquée dans un complot terroriste visant une importante cible canadienne¹⁵. Jusque-là, M. El Maati avait été une personne-cible de l'enquête du Projet O Canada, à Toronto. À la lumière de cette nouvelle information toutefois, l'enquête du Projet A-O Canada a été élargie pour englober M. El Maati et la menace terroriste qui venait d'être repérée.

À la fin de novembre 2001, les personnes-cibles de l'enquête du Projet A-O Canada, M. Almalki et M. El Maati, n'étaient plus au Canada. L'attention de l'enquête a alors été portée sur l'organisation de la perquisition de certaines résidences d'Ottawa, de Toronto et d'autres villes canadiennes. Les perquisitions effectuées le 22 janvier 2002 ont produit de nouvelles informations sur M. Almalki et M. El Maati ainsi que d'autres personnes, lesquelles ont servi de base à l'enquête du Projet dans les mois précédant la détention de M. Arar à New York, le 26 septembre 2002.

L'enquête du Projet A-O Canada était une enquête criminelle qui était manifestement liée à des questions de sécurité nationale. Elle visait à faire enquête sur des menaces terroristes envers la sécurité nationale du Canada et à coopérer à cette fin avec d'autres instances dont le SCRS et ses partenaires américains.

Quatre aspects de l'enquête du Projet la distinguaient des autres enquêtes auxquelles la majorité de ses membres avaient collaboré auparavant :

- le contenu – le terrorisme;
- la somme d'information partagée;
- le mandat de prévention;
- les questions de droits de la personne et de sensibilité culturelle.

En ce qui concerne le contenu, les enquêteurs ont recueilli ou reçu une foule d'informations sur des actes ou des fréquentations qui pouvaient ou non indiquer une participation à des activités terroristes. Par exemple, le Projet a obtenu de l'information sur des personnes ayant des liens avec des organisations arabes ou musulmanes et qui avaient fréquenté des camps d'entraînement en Afghanistan à diverses périodes, ou qui s'étaient associés ou avaient communiqué avec d'autres personnes dont les agissements éveillaient des soupçons. Il a aussi reçu de l'information provenant d'autres organismes, notamment des États-Unis et de la Syrie.

Il importait, en faisant enquête, que les membres du Projet puissent évaluer toute cette information pour bien soupeser les actions et les fréquentations d'une personne et la possibilité d'un lien avec une activité terroriste. Cela exigeait

souvent une compréhension pointue des réseaux terroristes, des normes et des valeurs musulmanes et arabes, des idéologies motivant les terroristes et des réalités géopolitiques des régions d'où provenait l'information. On ne saurait attendre d'un simple enquêteur criminel qu'il possède l'expérience ou les connaissances nécessaires pour analyser les différents types d'informations pouvant être recueillies lors d'une enquête sur le terrorisme et pour situer ces informations dans leur contexte. Faute de formation spécialisée ou d'expérience en la matière, il y avait le risque que les agents attachent trop, ou pas assez, d'importance à un élément d'information donné, voire ne saisissent pas complètement l'importance que d'autres, notamment les responsables américains, à qui ils communiquaient de l'information, pourraient y attacher ou à la façon dont le Projet identifiait ou évaluait l'information.

Des organismes comme le SCRS ont des agents qui ont passé des années à étudier et à analyser de l'information liée à leur mandat de lutte contre le terrorisme. Le SCRS a une section antiterroriste composée d'analystes hautement spécialisés ayant reçu une formation très poussée. Les membres du Projet ne possédaient pas ce type de compétence. Certes, ils pouvaient tirer parti de celle du SCRS ou de la Direction générale de la GRC, mais ils l'ont rarement fait.

Pour les membres du Projet, il s'agissait d'une enquête criminelle parmi tant d'autres. Ils avaient tendance à y aller de leurs analyses et de leurs décisions à eux. Dans l'ensemble, ils fonctionnaient de façon autonome. Ils recueillaient puis analysaient l'information, poursuivaient toutes les pistes possibles et partageaient une grande part de l'information avec d'autres organismes, sans guère de consignes ou de surveillance de la part de ceux qui étaient expressément responsables des enquêtes liées à la sécurité nationale au sein de la GRC.

Le deuxième aspect de l'enquête du Projet qui la distinguait des autres enquêtes criminelles était le type et la somme d'informations partagées avec les organismes américains. Les agents de la GRC partagent souvent de l'information avec d'autres organismes dans le cadre d'enquêtes criminelles, mais avec le temps, les membres du Projet en sont venus à interagir avec les organismes américains beaucoup plus souvent que d'habitude¹⁶. Le Projet a communiqué une somme énorme d'informations à des organismes américains, prenant même l'initiative inédite de leur remettre la totalité de sa base de données Supertext sur trois disques compacts¹⁷.

Le partage d'information, surtout avec des organismes étrangers, est important dans les enquêtes liées à la sécurité nationale; c'est toutefois un exercice très délicat et potentiellement risqué. Il est essentiel que les informations partagées soient exactes et que les évaluations qui en sont faites

soient précises. Les imprécisions ou les approximations sont à proscrire. Les imprécisions, même dans ce qui semble être des détails insignifiants, peuvent induire en erreur et parfois nuire gravement aux personnes concernées. Les méprises créées par une information inexacte peuvent s'incruster et être difficiles à dissiper.

Il faut aussi que les personnes fournissant de l'information sachent à quelle fin elle servira et puissent, autant que possible, contrôler son utilisation. Les acteurs du milieu de la sécurité nationale doivent comprendre l'importance du partage de l'information, mais ils doivent aussi avoir une compréhension pointue des risques que cela comporte. Ils seront davantage en mesure de juger la façon dont l'information est interprétée et utilisée s'ils comprennent les perspectives et la culture des destinataires. Le partage d'information dans le contexte de la sécurité nationale peut être assujéti à des considérations et à des préoccupations très différentes que dans celui des enquêtes criminelles.

Encore une fois, les membres du Projet A-O Canada avaient peu d'expérience ou de formation pour les aider à faire face aux contraintes qu'implique le partage d'information. Il s'agissait d'un tout nouveau contexte pour eux. [***]. Le Projet traitait avec des organismes américains qui étaient plus sophistiqués en matière de sécurité nationale et qui pouvaient ne pas toujours respecter les règles auxquelles les membres du Projet se seraient attendus.

Le troisième aspect qui distinguait l'enquête du Projet des autres enquêtes était son mandat qui était surtout de nature préventive. Les enquêtes préventives peuvent être sensiblement différentes de celles qui visent une poursuite et qui s'efforcent de recueillir des éléments de preuve au sujet d'événements concrets, précis. Elles peuvent être plus nébuleuses. Bien que pareilles enquêtes doivent être liées à un comportement criminel, les enquêteurs collectent et analysent de l'information sur des faits qui ne se sont pas encore matérialisés et qui pourraient ne jamais se matérialiser. La capacité d'évaluer en quoi une information se rapporte à une menace et dans quelle direction les efforts des enquêteurs doivent être orientés est évidemment importante. Comme les menaces en cause peuvent être loin d'être sûres, les responsables des enquêtes préventives doivent déterminer si les pistes valent la peine ou non d'être suivies. Suivre obstinément chaque piste possible comme on le ferait dans une enquête axée sur une poursuite pour établir, par exemple, qu'une personne ne représente pas une menace – ce qui revient essentiellement à prouver une proposition négative – pourrait s'avérer un exercice extrêmement improductif, pour ne pas dire interminable. Une démarche différente s'impose quelquefois, en matière d'analyse et d'enquête, dans une enquête axée sur la prévention.

Le quatrième aspect qui distingue le Projet des autres enquêtes criminelles était la nécessité de tenir compte de certains droits de la personne et de sensibilités culturelles. Certes, tous les enquêteurs criminels doivent tenir dûment compte de ces questions, mais les enquêtes liées à la sécurité nationale peuvent quelquefois les soulever dans un contexte inusité pour l'enquêteur ayant l'habitude des affaires criminelles ordinaires. En outre, les membres du Projet n'avaient jamais été confrontés à des questions de droits de la personne du genre.

Par exemple, les agents du Projet devaient déterminer comment utiliser l'information provenant de la Syrie, un pays ayant un piètre dossier en matière de droits de la personne. L'évaluation de cette information exigeait de pouvoir juger en connaissance de cause le rôle que les pratiques syriennes ont pu avoir pour obtenir l'information et, plus encore, l'incidence de ces pratiques sur la fiabilité de l'information. Le Projet avait aussi des réserves concernant le partage d'informations avec la Syrie, notamment la façon dont les autorités syriennes pourraient utiliser ces informations et dont elles pourraient interpréter le fait que la GRC faisait enquête sur certaines personnes.

Par ailleurs, l'enquête du Projet se concentrait entièrement sur des membres de la communauté musulmane. La compréhension des normes et pratiques de cette communauté aurait nettement aidé les enquêteurs à évaluer l'importance d'activités ou d'associations précises¹⁸.

En somme, le Projet A-O Canada impliquait non seulement une enquête criminelle qui pouvait tirer profit des compétences de ses membres en la matière, mais aussi une enquête de sécurité nationale dont le but premier était de prévenir la perpétration d'actes terroristes. C'est cette orientation qui distinguait l'enquête des enquêtes criminelles auxquelles la plupart des membres du Projet, y compris les gestionnaires, avaient participé précédemment.

2.5

LES RELATIONS HIÉRARCHIQUES

Comme le Projet menait une enquête criminelle, il relevait du Service divisionnaire de la police criminelle (SDPC), à la Division A. L'inspecteur Cabana relevait donc de l'adjoint officier responsable des enquêtes criminelles, l'inspecteur Clement. C'est ce dernier qui tenait le surintendant principal Antoine Couture, officier responsable des enquêtes criminelles, au courant de l'évolution de l'enquête. Outre des séances d'information régulières, les responsables du SDPC recevaient chaque jour les rapports de situation qui décrivaient les progrès de l'enquête.

Le Projet renseignait aussi la DRC de la Direction générale de la GRC sur l'enquête en lui transmettant ses rapports de situation quotidiens, en organisant périodiquement des réunions et en préparant des notes d'information. Cependant, comme les membres du Projet et les officiers supérieurs de la Division A considéraient qu'il s'agissait simplement d'une enquête criminelle, le Projet rendait des comptes aux responsables du SDPC à la Division A et recevait ses instructions d'eux plutôt que de cadres de la Direction générale.

Dans les enquêtes criminelles ordinaires, les enquêteurs jouissent d'une grande indépendance opérationnelle et ne rendent des comptes qu'au SDPC, par la chaîne de commandement de la division. Vu l'importance possible des implications d'une enquête liée à la sécurité nationale, on pourrait s'attendre à ce qu'une telle enquête soit soumise à une coordination et un contrôle plus serrés de la part de la DRC de la Direction générale. Les SESN (ou les équipes intégrées de la sécurité nationale, ou EISN, depuis leur mise sur pied en 2002)¹⁹, qui se chargent habituellement des enquêtes relatives à la sécurité nationale, relèvent du commandement divisionnaire, mais ont une relation plus centralisée avec la Direction générale que les autres unités opérationnelles d'une division. Dans le cas de l'enquête du Projet, toutefois, la Direction générale de la GRC n'a pas toujours suivi le dossier de la même façon que d'autres enquêtes relatives à la sécurité nationale.

Au fil du temps, des tensions sont apparues entre le Projet et la DRC. Il y avait mécontentement concernant l'intervention de la DRC dans l'enquête. La DRC estimait qu'elle n'était pas pleinement renseignée. Elle apprenait parfois après coup les mesures prises par le Projet. Pour celui-ci, la communication des rapports de situation et l'organisation de séances d'information périodiques suffisaient. Je discute de la relation entre le Projet A-O Canada et la DRC tout au long du présent rapport où j'examine divers volets de l'enquête du Projet. Cependant, je présente d'emblée un commentaire général.

À mon avis, la GRC – c'est-à-dire la DRC et les officiers supérieurs de la Division A – n'a pas dirigé et surveillé adéquatement l'enquête du Projet A-O Canada. Dans les circonstances, les officiers supérieurs forts d'une plus grande expérience des enquêtes relatives à la sécurité nationale auraient dû être plus attentifs à la possibilité de certains des problèmes qui sont survenus. La Direction générale de la GRC savait que l'équipe du Projet manquait de formation et d'expérience en matière d'enquêtes liées à la sécurité nationale; elle savait aussi, ou aurait dû savoir, quels genres de problèmes peuvent survenir dans pareilles enquêtes. La GRC avait un devoir institutionnel de veiller à ce que le Projet A-O Canada conduise son enquête et, en particulier, communique l'information aux organismes américains d'une façon convenable et opportune.

2.6

LES PROBLÈMES DE L'ENQUÊTE DU PROJET A-O CANADA

Dans l'analyse qui suit, je cerne divers problèmes qui sont survenus au cours de l'enquête du Projet. Ces problèmes concernaient surtout le partage d'information avec les organismes américains. En termes généraux, il y a eu trois difficultés :

- le Projet A-O Canada a communiqué de l'information aux organismes américains d'une façon contraire aux politiques de la GRC qui exigent qu'on vérifie au préalable la pertinence, la fiabilité et le caractère personnel de l'information et qu'on annexe des réserves aux documents partagés avec d'autres organismes. Une partie de l'information en cause concernait M. Arar;
- le Projet A-O Canada a communiqué aux organismes américains de l'information sur M. Arar qui était inexacte ou imprécise et qui avait tendance à exagérer l'importance de M. Arar dans son enquête ainsi que sa participation possible à des activités terroristes;
- le Projet A-O Canada a communiqué aux organismes américains de l'information assujettie à la règle de l'information fournie par des tiers sans obtenir le consentement de l'organisme source.

En tirant ces conclusions, je ne prête aucune mauvaise foi aux membres du Projet. Ils étaient des agents dévoués qui ont fait leur travail d'une façon qu'ils jugeaient convenable. Cependant, dans la période précédant la détention de M. Arar aux États-Unis le 26 septembre 2002, ils travaillaient souvent sous pression en raison à la fois de l'urgence des menaces possibles et de l'immense charge de travail associée à l'enquête. En outre, il leur manquait la préparation nécessaire pour faire face à certaines questions de sécurité nationale qui se sont posées²⁰.

3.

LES PREMIÈRES ÉTAPES DE L'ENQUÊTE

M. Arar a capté l'attention du Projet A-O Canada en raison d'une rencontre qu'il a eue avec Abdullah Almalki au Mango's Café à Ottawa, le 12 octobre 2001. M. Almalki faisait l'objet d'une enquête qui avait été entreprise par la GRC le 5 octobre 2001; il était soupçonné d'être membre d'Al-Qaïda. À la lumière d'informations dont j'ai pris connaissance à huis clos, le Projet avait pris les dispositions voulues pour surveiller cette rencontre.

Je suis convaincu que la décision du Projet de surveiller cette rencontre était une mesure raisonnable dans le cadre de son enquête sur sa

personne-cible, M. Almalki²¹, et donc entièrement convenable dans les circonstances. Bien que je n'aie pas examiné le dossier Almalki en profondeur, j'ai reçu des témoignages sur la nature de l'enquête concernant les activités de M. Almalki et le niveau d'intérêt des divers organismes. Ayant appris qu'il y aurait une rencontre, le Projet a décidé de façon routinière de la surveiller. Les éléments de preuve n'indiquent d'aucune façon que la décision était motivée par le fait que M. Almalki et M. Arar étaient musulmans ou d'origine arabe, ou que la surveillance découlait d'un profilage racial.

La surveillance de la rencontre au Mango's Café a amené le Projet à s'intéresser de plus près à M. Arar. Encore une fois, je crois qu'il était raisonnable de ce faire. La rencontre était peut-être innocente, mais certains aspects ont raisonnablement éveillé les soupçons des enquêteurs. On a vu M. Almalki et M. Arar marcher ensemble et discuter sous la pluie pendant 20 minutes. Après la rencontre, ils se sont rendus dans un centre commercial local où ils sont entrés dans un magasin d'équipement informatique. En sortant, ils ont poursuivi leur discussion, prenant apparemment des précautions pour ne pas être entendus. Comme M. Almalki était la personne-cible de l'enquête du Projet, il était raisonnable que le Projet fasse enquête sur M. Arar au sujet duquel les enquêteurs ne possédaient aucune information.

C'est ainsi que M. Arar est devenu une « personne d'intérêt » dans l'enquête du Projet. Dans une enquête sur le renseignement ou une enquête criminelle, les enquêteurs doivent suivre des pistes. Les fréquentations des suspects ou des personnes-cibles d'une enquête sont importantes. Le fait de désigner quelqu'un comme une personne d'intérêt ne signifie pas qu'elle est soupçonnée de quelque méfait. Il se peut simplement que son rôle ne soit pas clair pour les enquêteurs et qu'un complément d'information soit nécessaire, comme dans le cas de M. Arar.

Le Projet a vérifié les antécédents de M. Arar, obtenant des données biographiques de sources ouvertes et effectuant à son endroit une surveillance limitée en novembre 2001. Les agents ont indiqué qu'il était inhabituel de surveiller quelqu'un qui était simplement une personne d'intérêt, mais les responsables du Projet ont jugé que la surveillance était justifiée vu la gravité d'une éventuelle menace terroriste imminente à l'automne de 2001. Cependant, rien d'anormal n'a été observé et il semble que le Projet ait ensuite cessé de surveiller M. Arar.

En recueillant de l'information sur les antécédents de M. Arar, le Projet a obtenu de Minto Developments, la société de gestion des immeubles de son propriétaire, copie de sa demande de location et de son bail. La demande de

location indiquait M. Almalki comme personne avec laquelle communiquer de la part de M. Arar en cas d'urgence.

Le Projet n'avait pas de mandat de perquisition pour obtenir les documents concernant la location, ni même de motifs suffisants pour obtenir un mandat. Il n'y avait aucune raison de croire que M. Arar avait commis une infraction ou qu'il était mêlé à des activités terroristes. Je note que quand le Projet a demandé des mandats de perquisition des résidences de personnes ciblées par son enquête en janvier 2002, la résidence de M. Arar ne figurait pas dans sa demande.

Cela dit, je suis convaincu que le Projet n'a pas agi de façon inopportune en obtenant la demande de location et le bail. Les agents du Projet ont demandé les documents et le gestionnaire immobilier, qui avait un intérêt à l'égard des documents, en a fourni copie de son propre gré. Il n'y a eu aucune contrainte. Rien n'indiquait aux agents que le gestionnaire immobilier violait un accord ou une entente avec M. Arar en remettant les documents, et le gestionnaire immobilier n'a pas indiqué que M. Arar avait un intérêt de nature privée à l'égard de toute information qui s'y trouvait.

Je reconnais que si le gouvernement voulait présenter les documents dans une future instance judiciaire, on pourrait soutenir que les documents ont été saisis en contravention des droits de M. Arar en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*. M. Arar pourrait affirmer qu'il s'attendait à ce que les renseignements privés contenus dans ces documents soient protégés, y compris le nom de la personne avec laquelle communiquer en cas d'urgence. Cependant, le succès de pareil argument serait incertain²². Quoi qu'il en soit, je n'ai pas à trancher cette question juridique ici. Le fait que l'information puisse être jugée inadmissible ne signifie pas que les agents de police ont mal agi en l'obtenant²³.

4.

LES AVIS DE SURVEILLANCE ET/OU DE GUET À LA FRONTIÈRE

Vers la fin d'octobre 2001, le Projet A-O Canada a demandé que Douanes Canada et les autorités douanières américaines enregistrent respectivement des avis de surveillance et de guet à la frontière visant M. Arar et son épouse, Monia Mazigh, ainsi que d'autres personnes.

4.1

LES AVIS DE SURVEILLANCE CANADIENS

Je suis convaincu qu'il était justifié que le Projet A-O Canada demande un avis de surveillance visant M. Arar et que Douanes Canada inscrive cet avis dans son

système. Je conclus en revanche qu'il n'y avait pas de raison de demander ou d'inscrire un avis de surveillance visant M^{me} Mazigh.

Les avis de surveillance demandés à l'égard de M. Arar et de M^{me} Mazigh visaient à faire en sorte qu'ils soient soumis à des examens primaires et secondaires en entrant au Canada. Dans un examen primaire, un agent de première ligne pose des questions. L'examen secondaire, lui, est effectué par un agent différent et est plus approfondi. À la discrétion de l'agent des douanes, l'examen secondaire peut être très peu intrusif et se résumer surtout à des questions, ou peut supposer une fouille complète des bagages du voyageur, voire, dans certains cas, de sa personne.

Toute personne entrant au Canada peut être renvoyée à un examen secondaire. Il y a divers types de renvois. Certains sont faits par l'agent de première ligne, qui a discrétion en la matière. D'autres sont commandés de façon aléatoire par un ordinateur. D'autres encore sont obligatoires. Lorsqu'il y a un avis de surveillance, le renvoi à un examen secondaire est obligatoire.

La demande d'avis de surveillance à l'égard de M. Arar et M^{me} Mazigh est une des diverses mesures qu'a prises le Projet pour dresser des profils des relations de M. Almalki²⁴. Les avis de surveillance visaient à déterminer les habitudes en matière de voyages ainsi que le nombre de passages à la frontière, leurs dates et leurs circonstances; il s'agissait aussi de recueillir toute information révélée grâce aux documents ou aux biens examinés.

Les avis de surveillance inscrits par Douanes Canada en réponse à la demande de la GRC ordonnaient aux agents d'effectuer un examen secondaire très rigoureux. Ils précisaient que tous les documents de voyages et les documents d'affaires ou autres documents commerciaux devaient être examinés et photocopiés. Ils ordonnaient aussi aux agents de rédiger une description de leurs entrevues et de communiquer avec l'agent régional de renseignement (ARR). Les agents devaient par ailleurs éviter de divulguer aux personnes examinées la nature de l'intérêt qui leur était porté par Douanes Canada et la GRC.

En examinant la question des avis de surveillance, il importe de se rappeler l'avis de la Cour suprême selon lequel les attentes en matière de vie privée sont moindres aux douanes que dans la plupart des autres situations²⁵. En effet, les gens ne s'attendent pas à traverser les frontières internationales sans faire l'objet d'une vérification. Le Canada a le droit de contrôler les personnes, de même que les biens, qui traversent ses frontières, dans l'intérêt général du pays.

En fait, tous les voyageurs arrivant au Canada doivent donner de l'information sur une carte de déclaration douanière (formulaire E311) et être prêts à se soumettre à un examen secondaire, c'est-à-dire répondre à des

questions et faire examiner leurs effets personnels dans des circonstances où il peut ne pas y avoir de motifs suffisants pour obtenir un mandat de perquisition en vertu du *Code criminel*²⁶.

4.1.1

M. Arar

L'avis de surveillance demandé pour M. Arar le mettrait dans une situation différente du voyageur ordinaire arrivant au Canada, et ce, à deux égards : il serait soumis à un examen secondaire chaque fois qu'il entrerait au Canada²⁷ et, en raison des instructions précises prévues dans l'avis, l'examen serait vraisemblablement plus approfondi (plus intrusif) qu'un examen secondaire habituel. Je note toutefois que l'examen prévu pour M. Arar était toujours loin d'être le type de fouille le plus intrusif qui soit. La GRC n'a pas demandé que la personne de M. Arar soit fouillée. L'avis qui a été diffusé prescrivait seulement l'examen de ses documents de voyage et de ses documents d'affaires ou autres documents commerciaux.

En toute hypothèse, l'inscription de l'avis de surveillance signifierait pour M. Arar des empiètements sur la vie privée que les voyageurs ordinaires ne subiraient pas. Néanmoins, je suis convaincu que le Projet A-O Canada avait à l'époque des raisons suffisantes de demander un avis de surveillance à l'égard de M. Arar.

Lorsque le Projet a demandé l'avis de surveillance, M. Arar était une personne d'intérêt dans son enquête. Dans toute enquête, il importe de déterminer le rôle, le cas échéant, de toute personne liée au sujet principal – ici, M. Almalki. Les enquêteurs du Projet savaient que M. Arar avait rencontré M. Almalki au Mango's Café et que les deux hommes avaient discuté sous la pluie. Ce fait avait éveillé des soupçons. Ils savaient aussi que dans sa demande de location, M. Arar avait désigné M. Almalki comme personne avec laquelle communiquer en cas d'urgence. Ceci pouvait témoigner de liens étroits.

Le Projet avait donc des raisons légitimes de s'intéresser à M. Arar. Dans les circonstances, la vérification des voyages qu'il faisait pouvait être utile à l'enquête, et l'information recherchée était raisonnablement liée au but pour lequel le Projet avait demandé la surveillance. Tous les membres de la GRC questionnés au sujet de la demande de surveillance, y compris le commissaire Giuliano Zaccardelli, considéraient que la demande avait été une mesure opportune²⁸.

Même si l'on peut raisonnablement soutenir que le Projet aurait pu recueillir grâce à un avis de surveillance de l'information qu'il eut été impossible d'obtenir au moyen d'un mandat de perquisition, je ne considère pas qu'en soi, un avis

de surveillance n'aurait pas dû être demandé. Comme on l'a vu plus haut, le fait de voyager à l'extérieur du Canada puis d'y revenir suppose des attentes moindres en matière de respect de la vie privée. Des examens secondaires sont effectués de façon routinière dans des circonstances où des mandats de perquisition ne pourraient pas être obtenus, et ils peuvent supposer la fouille des effets personnels qui exigerait normalement un mandat. En l'absence de mauvaise foi, il était loisible à la GRC de profiter de l'occasion que présentait le passage de la frontière par M. Arar pour tenter de recueillir de l'information qui pourrait l'aider dans son enquête.

Quand Douanes Canada reçoit une demande de surveillance, il lui revient de décider seul de la délivrance d'un avis. La politique de Douanes Canada²⁹ prévoit que l'organisme doit déterminer de façon indépendante s'il y a des motifs raisonnables de délivrer l'avis de surveillance, mais ne précise pas quels peuvent être des motifs raisonnables. Souvent, les agents de Douanes Canada examinent l'information accompagnant une demande et décident s'il existe ou non des motifs raisonnables. Cependant, des agents de Douanes Canada ont témoigné qu'une demande de surveillance peut aussi être approuvée si un agent du renseignement de Douanes Canada participe à une enquête donnée et connaît de façon générale le fondement de la demande, la théorie étant que cet agent peut se convaincre de l'existence de motifs raisonnables. Dans le cas de M. Arar, un agent de Douanes Canada était associé au Projet A-O Canada et connaissait l'enquête de façon générale. Pour les mêmes raisons que j'ai conclu qu'il était raisonnable que le Projet A-O Canada demande un avis de surveillance à l'égard de M. Arar, je suis convaincu que Douanes Canada avait des motifs raisonnables de le délivrer.

Un autre aspect de l'avis de surveillance visant M. Arar est important. Les avis de surveillance sont classés de différentes façons, selon la raison de la demande. Parmi les raisons possibles figurent une variété de crimes, dont le terrorisme. L'avis de surveillance visant M. Arar était classé comme relevant du terrorisme. Selon un bulletin de Douanes Canada³⁰, un avis de surveillance pour terrorisme est utilisé lorsqu'une personne est soupçonnée d'être un membre, un associé ou un sympathisant d'une organisation terroriste connue. M. Arar ne répondait pas à ces critères. Il n'était soupçonné de rien et, plus encore, il n'y avait aucun fondement pour le soupçonner d'être membre d'une organisation terroriste. Étiqueter ainsi une personne est une affaire très grave. M. Arar était une personne d'intérêt, sans plus.

À la décharge de Douanes Canada, une part du blâme revient à la GRC. La désignation était conforme aux mots utilisés dans la lettre initiale de la GRC à Douanes Canada où elle demandait un avis de surveillance pour M. Arar,

M^{me} Mazigh et d'autres personnes et où elle disait entre autres ce qui suit : [TRADUCTION] « Nous faisons présentement enquête, à Ottawa, sur un groupe d'extrémistes islamistes soupçonnés d'être liés au réseau terroriste Al-Qaïda. Les personnes et/ou les véhicules suivants ont été identifiés. » (La lettre fournissait ensuite des détails liés à ces personnes et à leurs véhicules et les données biographiques connexes.) La GRC n'avait aucune raison de décrire M. Arar de cette manière.

Malgré le libellé de la demande, Douanes Canada n'aurait pas dû utiliser le mot « terrorisme » dans l'avis de surveillance visant M. Arar car en ce faisant, l'organisme contrevenait à sa propre politique. Douanes Canada aurait dû plutôt inscrire une description exacte selon laquelle M. Arar était une personne d'intérêt, et non un suspect, dans une enquête visant une personne soupçonnée d'être impliquée dans des activités terroristes. L'agent des douanes qui participait au Projet avait une connaissance générale de l'enquête et aurait dû de se servir de cette connaissance pour établir la catégorie de l'avis de surveillance.

Certains pourraient juger que la distinction est insignifiante, mais ce n'est pas mon avis. Il importe de faire preuve de précision lorsque l'on colle des étiquettes à des personnes, surtout dans les enquêtes antiterroristes dans le contexte actuel. Les approximations de langage risquent de mener à des conclusions injustes et trompeuses ou erronées. Si la politique de Douanes Canada ne permet pas des inscriptions du genre évoqué, je suggère qu'elle soit modifiée pour pouvoir ce faire. Si Douanes Canada accepte d'établir des avis de surveillance pour des personnes d'intérêt et non uniquement des suspects, sa politique doit alors faire la distinction.

On a pu voir comment une mauvaise désignation du genre peut se révéler injuste dans un document obtenu à la suite d'une demande d'accès à l'information et produit par l'avocat de M. Arar³¹. Le document semble être une liste de Douanes Canada indiquant l'entrée de M. Arar au Canada le 20 décembre 2001 et de nouveau le 24 janvier 2002. Une note apparaît dans chaque cas : « L » (sans doute « lookout », ou avis de surveillance) et « terrorisme ». Ainsi, dans un document auquel le public a accès, le nom de M. Arar a été associé au terrorisme, et pour quiconque connaît la politique de Douanes Canada, il a été désigné comme une personne soupçonnée d'être associée à une organisation terroriste connue. Comme M. Arar n'était pas soupçonné d'une telle association, le fait de lier son nom à l'indication « terrorisme » était inutile et injuste envers lui. Il n'est jamais utile de désigner erronément le statut d'une personne. Et si le risque qu'il en découle un préjudice peut être plus grand dans le cas d'un document qui peut être rendu public, il demeure un risque dans le cas d'un document qui n'est pas rendu public. Quiconque demande un avis de

surveillance – et Douanes Canada, en établissant un avis de surveillance – devrait être précis en décrivant les raisons de l’avis et en accolant des étiquettes au sujet de l’avis. Une fois appliquée à une personne, une étiquette reste souvent attachée à elle et peut acquérir une importance inattendue.

De fait, lorsque l’avis de surveillance de M. Arar a été renouvelé en janvier 2002, celui-ci y était décrit comme une personne soupçonnée d’appartenir ou d’être liée à une organisation terroriste. L’étiquette trompeuse de l’avis initial était devenue plus précise.

4.1.2

M^{me} Mazigh

En ce qui concerne l’avis de surveillance visant M^{me} Mazigh, je conclus que la GRC n’avait pas de motif de le demander. L’importante distinction entre M. Arar et M^{me} Mazigh est le lien de fait avec M. Almalki. M. Almalki, et non M. Arar, était la personne-cible de l’enquête du Projet A-O Canada. M. Arar était une personne d’intérêt en raison de son association avec M. Almalki. Compte tenu de cette association, ses déplacements et ses relations d’affaires étaient dignes d’intérêt dans l’enquête. Cependant, il n’y avait aucune indication de lien entre M^{me} Mazigh et M. Almalki.

La GRC n’a aucune politique ou directive précisant les critères pertinents à une demande d’avis de surveillance. En expliquant pourquoi M^{me} Mazigh avait été ajoutée à la demande, un agent du Projet a affirmé qu’il n’était pas inhabituel que les conjoints participent aux activités du mari ou de la femme. Un autre a affirmé que les enquêteurs s’intéressent souvent aux associés des personnes-cibles et qu’une épouse, comme M^{me} Mazigh, peut être ajoutée par excès de prudence.

Bien que la situation ne soit pas complètement claire, il semble y avoir à la GRC une pratique selon laquelle on demande des avis de surveillance pour les conjoints de personnes qui ne sont soupçonnées d’aucun méfait, comme c’était le cas de M. Arar. Cette pratique, le cas échéant, est inappropriée et guère logique. La raison pour laquelle on ajouterait le conjoint d’un suspect dans une demande d’avis de surveillance est que le conjoint pourrait participer aux activités du suspect. Cette justification ne s’applique toutefois pas dans le cas du conjoint d’une personne d’intérêt qui n’est soupçonnée d’aucun méfait. Lorsqu’il n’y a pas d’information indiquant qu’un conjoint a le moindre lien avec la personne soupçonnée d’un méfait, il est inapproprié de demander un avis de surveillance. Vu l’absence de lien entre M^{me} Mazigh et M. Almalki, il n’y avait aucun motif de s’attendre à ce que l’information sur les voyages de M^{me} Mazigh

jettes quelque lumière sur les activités de M. Almalki comme personne soupçonnée d'être un agent d'approvisionnement d'Al-Qaïda.

Bien qu'un examen secondaire à la frontière ne soit pas nécessairement un type de fouille des plus intrusives, il est malgré tout une intrusion. C'est d'autant plus le cas lorsque de la documentation est saisie, copiée et transmise à des tiers.

Lorsqu'il n'y a pas lieu de s'attendre à ce que de l'information utile à une enquête soit obtenue grâce à un avis de surveillance, la GRC ne devrait pas en demander. Donc, même si M^{me} Mazigh aurait pu être soumise à un examen secondaire discrétionnaire ou aléatoire en arrivant au Canada, elle n'aurait pas dû être soumise à un examen obligatoire chaque fois qu'elle traversait la frontière. Le lien factuel à une enquête pour justifier une demande d'avis de surveillance peut être tenu; cependant, le fait qu'une personne soit le conjoint de quelqu'un qui est simplement une personne d'intérêt, ou un témoin éventuel, ne répond pas à ce critère³².

Pour les mêmes raisons que je juge inapproprié que la GRC ait demandé un avis de surveillance à l'égard de M^{me} Mazigh, je suis convaincu que Douanes Canada n'aurait pas dû établir cet avis de surveillance. La politique de Douanes Canada exige une évaluation du motif de la demande et un jugement sur son caractère raisonnable. Comme je l'ai indiqué plus haut, le fait qu'un agent des douanes participait à l'enquête et connaissait les raisons de la demande pourrait être jugé suffisant. Cependant, si telle est la politique qu'adopte Douanes Canada, alors l'agent devrait obtenir suffisamment d'information sur le motif de la demande pour s'assurer qu'il est raisonnable.

Un autre élément très important est qu'en établissant l'avis de surveillance à l'égard de M^{me} Mazigh, Douanes Canada a indiqué qu'il s'agissait d'un avis « terrorisme », comme dans le cas de M. Arar. Les commentaires que j'ai faits au sujet de M. Arar à cet égard s'appliquent à plus forte raison dans le cas de M^{me} Mazigh. Il n'y avait aucune raison de soupçonner qu'elle était membre ou sympathisante d'une organisation terroriste. L'indication « terrorisme » dans l'avis de surveillance de M^{me} Mazigh était inexacte et injuste.

4.2

LES AVIS DE GUET AMÉRICAINS

Au même moment où il demandait à Douanes Canada d'établir des avis de surveillance visant M. Arar et M^{me} Mazigh, le Projet A-O Canada s'adressait aux autorités frontalières américaines pour obtenir des avis de guet.

Les douanes américaines disposent d'un système informatique appelé Treasury Enforcement Communications System (TECS). Comme le système

canadien, il présente des indications quant à la surveillance de personnes, d'entreprises, de véhicules, d'avions ou de navires faisant l'objet de soupçons.

Les autorités américaines ont décliné l'invitation de témoigner devant la Commission. Des agents de la GRC ont témoigné que le système TECS américain est différent de la liste de surveillance de terroristes qui a été mentionnée de temps à autre lors des témoignages ou dans les discussions publiques sur l'affaire Arar. Cependant, je ne possède pas suffisamment d'information pour commenter cette question ou conclure qu'une demande d'avis de guet dans le système TECS peut ou non faire qu'une personne soit ajoutée à une liste de surveillance de terroristes.

Il semble que des organisations du monde entier, y compris des organismes canadiens, peuvent présenter des demandes d'avis de guet de personnes dans le système TECS. Des agents de la GRC ont témoigné qu'ils demandaient régulièrement des avis de guet TECS à l'égard de personnes mêlées à des enquêtes criminelles au Canada. Un des résultats d'un avis de guet est que lorsque la personne visée entre aux États-Unis, les douanes américaines en informent la personne ou l'organisme ayant demandé l'avis de guet.

À la fin d'octobre 2001, le Projet A-O Canada a envoyé aux douanes américaines une demande écrite d'avis de guet à l'égard de M. Arar, M^{me} Mazigh et d'autres personnes. Dans sa demande, le Projet A-O Canada décrivait M. Arar et M^{me} Mazigh d'une façon éminemment injuste, affirmant qu'ils faisaient partie d'un « groupe d'extrémistes islamistes soupçonnés d'être liés au mouvement terroriste Al-Qaïda »³³.

Je reviendrai sur les termes utilisés dans cette lettre aux autorités américaines au point du présent chapitre traitant du partage d'information³⁴. Ici, je note seulement que cette description inexacte, incendiaire et potentiellement dangereuse n'aurait pas dû figurer dans la lettre. Comme je l'affirme souvent dans le présent rapport, on n'insistera jamais assez sur l'importance de décrire avec exactitude et précision le rôle d'une personne dans une enquête antiterroriste.

J'ai conclu qu'il était raisonnable que le Projet A-O Canada demande un avis de surveillance canadien à l'égard de M. Arar. Cependant, la présentation d'une demande semblable à un autre pays soulève la question de savoir ce que ce pays fera de la demande. Malheureusement, j'ai peu d'information sur la façon dont les organismes et agents américains auraient utilisé la demande du Projet A-O Canada ou quelles en auraient été les ramifications pour M. Arar. Le fait que la demande a été présentée dans le contexte de l'après-11 septembre 2001 était certainement lourd de conséquence. De nombreux témoins ont indiqué qu'à la suite du 11 septembre 2001, les autorités américaines étaient plus disposées que

les autorités canadiennes à prendre des mesures intrusives contre les personnes soupçonnées d'activités terroristes, en particulier les hommes d'origine arabe ou musulmane.

Cela dit, j'accepte les témoignages qu'en 2001 et 2002, la pratique habituelle de la GRC consistait à demander des avis de guet pour les personnes d'intérêt dans des enquêtes criminelles. Il n'y avait ni politique ni directive précisant les critères applicables à la présentation de telles demandes, ni aucune instruction quant aux précautions à prendre lorsqu'il était question d'enquêtes antiterroristes en raison du nouveau contexte de l'après-11 septembre 2001 aux États-Unis. Je ne vois aucun motif de critiquer la demande d'avis de guet américain présentée par le Projet A-O Canada, sauf en ce qui concerne les termes incendiaires. En toute logique, la GRC coopérait avec les organismes américains dans une enquête conjointe. L'établissement d'avis de surveillance et de guet dans les deux pays serait une mesure raisonnable pour leurs enquêtes respectives. Faute de témoignages sur l'utilisation que les États-Unis aurait pu réserver à l'avis de guet demandé à l'égard de M. Arar, je ne puis faire d'autres commentaires quant à savoir si la demande était opportune ou non.

Au chapitre IX, je recommande que la GRC élabore des lignes directrices sur la présentation de demandes d'avis de surveillance et/ou de guet à des pays étrangers. En particulier, je crois qu'il importe que des personnes ayant une expertise particulière des enquêtes de sécurité nationale participent à la décision de demander de pareils avis. Un des facteurs importants d'une telle décision devrait être l'effet potentiel d'un avis de surveillance et/ou de guet sur les droits et libertés d'une personne.

Le Projet A-O Canada n'aurait pas dû demander un avis de guet américain à l'égard de M^{me} Mazigh, pour les mêmes raisons qu'il n'aurait pas dû demander un avis de surveillance canadien.

Enfin, en ce qui concerne les avis de surveillance et/ou de guet, je note que ni le SDPC de la Division A (sauf peut-être l'inspecteur Clement) ni la DRC de la Direction générale de la GRC n'a participé aux décisions de demander des avis de surveillance et/ou de guet ou au choix des termes utilisés dans les demandes d'avis de guet. Les officiers supérieurs auraient été informés au moyen des rapports de situation que les demandes avaient été faites, mais ils n'auraient pas reçu copie de la lettre de demande envoyée aux autorités américaines³⁵.

Au chapitre IV, je discute de l'effet qu'a eu l'avis de guet sur ce qui est arrivé à M. Arar à New York, en même temps que j'aborde la détention de M. Arar à New York.

5. LES EXAMENS SECONDAIRES DE DOUANES CANADA

5.1 LES EXAMENS

Douanes Canada a effectué deux examens secondaires de M. Arar, le 29 novembre et le 20 décembre 2001, et un de M^{me} Mazigh, le 14 novembre 2002. L'analyse qui suit se fonde uniquement sur les témoignages donnés par des responsables canadiens. M. Arar et M^{me} Mazigh n'ont pas témoigné. S'ils le faisaient, ils pourraient donner des versions différentes de ce qui s'est produit, et des faits supplémentaires ou différents pourraient ressortir.

Lorsque M. Arar est revenu d'un voyage au Massachusetts le 29 novembre 2001, les agents de Douanes Canada l'ont soumis à un examen secondaire à l'aéroport international d'Ottawa. Durant cet examen, Douanes Canada a saisi et copié plusieurs documents, dont des itinéraires préparés par un agent de voyages, un passeport, des billets d'avion, des cartes d'identité, une carte client AT&T et des cartes de membre.

Le lendemain, un responsable de Douanes Canada a remis copie des documents au Projet A-O Canada. Une réserve³⁶ y était attachée. L'agent des douanes n'avait pas reçu d'autorisation précise de communiquer de l'information à la GRC; il l'a fait en vertu d'une instruction générale de prêter assistance au Projet.

Le Projet a saisi l'information issue de cet examen dans sa base de données Supertext. Par conséquent, l'information a été fournie aux organismes américains auxquels la base de données a été remise en avril 2002. Une partie de l'information provenant de l'examen secondaire du 29 novembre 2001 a aussi été télécopiée au FBI le 4 octobre 2002 lorsque M. Arar était détenu à New York.

Le 20 décembre 2001, M. Arar a subi un autre examen secondaire à l'aéroport international d'Ottawa. L'agent des douanes qui a effectué l'examen a photocopié des documents en possession de M. Arar, notamment une carte routière et des indications, une carte d'embarquement, un reçu de motel, un reçu et un itinéraire de voyage d'Air Canada ainsi que le permis de conduire, la carte d'assurance sociale, la carte d'assurance-maladie et le passeport de M. Arar. L'agent a aussi copié des documents portant sur un cours que M. Arar avait donné au Massachusetts. Il n'a ni informé M. Arar que ses documents étaient photocopiés, ni ne lui a demandé son consentement à cet effet.

M. Arar transportait aussi un ordinateur portatif IBM et un assistant numérique personnel Visor. Lorsqu'il a été interrogé à leur sujet, il aurait affirmé

les avoir achetés aux États-Unis (à ce qu'il semble, lors d'un voyage antérieur) et il n'avait payé de droits de douane ou de taxes sur aucun des deux. Des agents ont demandé que M. Arar leur donne accès à son ordinateur. Il a refusé³⁷. L'ordinateur portable et l'assistant numérique personnel ont été saisis pour non-déclaration (omission de déclarer les articles lorsqu'ils ont été initialement importés au Canada) et ont été conservés à des fins d'évaluation et d'éventuel examen par la SESN de la GRC (Projet A-O Canada) ou le SCRS.

Le lendemain matin, un agent de Douanes Canada détaché au Projet A-O Canada a passé environ une heure à examiner l'ordinateur portable et l'assistant numérique personnel de M. Arar. Il a recueilli autant d'information de l'ordinateur portable qu'il l'a pu sans mot de passe, y compris des noms de domaine, le nom d'utilisateur, des numéros de série et d'enregistrement, la date d'expiration de la garantie et le type d'ordinateur. Cette information figurait sur des autocollants fixés sur l'appareil ou apparaissait à l'écran en allumant l'ordinateur. Le personnel technique de Douanes Canada avait les moyens d'accéder à l'ordinateur sans mot de passe, mais ne l'a pas fait. L'agent a aussi copié de l'information provenant de l'assistant numérique personnel de M. Arar (qui n'était pas protégé par un mot de passe), y compris des noms et des numéros de téléphone.

Douanes Canada a attribué une valeur de 500 \$ à l'ordinateur portable et de 200 \$ à l'assistant numérique personnel. M. Arar a pu récupérer les appareils le lendemain à l'aéroport international d'Ottawa, après avoir payé une pénalité de 25 % de la valeur attribuée, plus la taxe de vente.

Douanes Canada a remis au Projet A-O Canada toute l'information obtenue grâce à l'examen secondaire du 20 décembre 2001, y compris l'information provenant de l'ordinateur portable et de l'assistant numérique personnel de M. Arar. Une réserve y était annexée. L'information a par la suite été saisie dans la base de données Supertext du Projet et a donc été communiquée aux organismes américains en avril 2002.

Le 14 novembre 2002, lorsque M. Arar était détenu en Syrie, M^{me} Mazigh a été soumise à un examen secondaire à l'aéroport international de Montréal-Dorval. Les agents des douanes ont photocopié certains documents de M^{me} Mazigh, dont ses documents d'identité personnels, des talons de billets, son formulaire de déclaration du voyageur et son passeport, ainsi que l'information sur ses enfants figurant au passeport. Les agents ont ensuite fait parvenir cette information au Projet A-O Canada.

Le 21 novembre 2002, un agent des douanes a inscrit le rapport de l'examen secondaire de M^{me} Mazigh dans le Système de gestion du renseignement (SGR) (administré par Douanes Canada), en même temps que des données de base

comme l'information du permis de conduire, du passeport et du certificat de citoyenneté de M^{me} Mazigh. L'agent a aussi inscrit des mentions de la fille et du fils de M^{me} Mazigh, âgés respectivement de 5 ans et de 9 mois, ainsi que les données de leurs passeports.

5.2

LES QUESTIONS DE POLITIQUE DÉCOULANT DES EXAMENS SECONDAIRES

Quatre aspects des examens secondaires de M. Arar et de M^{me} Mazigh soulèvent des questions de politique :

- l'examen et la reproduction de documents;
- l'examen de l'ordinateur portable et de l'assistant numérique personnel de M. Arar;
- la communication d'information à la GRC;
- l'inscription des profils de M^{me} Mazigh et de ses enfants dans le SGR.

J'examine ces questions ci-dessous en regard de la *Loi sur les douanes*, du *Manuel de l'exécution des douanes* et des bulletins d'exécution de Douanes Canada qui précisent comment les consignes du Manuel devraient être appliquées.

5.2.1

L'examen et la reproduction de documents

5.2.1.1

M. Arar

La *Loi sur les douanes* ne contient pas d'indications sur l'examen et la reproduction des documents de personnes voulant entrer au Canada. Le *Manuel de l'exécution des douanes* et les bulletins d'exécution pertinents abordent cette question.

Je suis convaincu qu'en examinant et en photocopiant les documents de M. Arar le 29 novembre et le 20 décembre 2001, les agents de Douanes Canada ont agi conformément aux dispositions pertinentes du *Manuel de l'exécution des douanes* et du bulletin d'exécution connexe³⁸ s'appliquant à l'époque. De façon générale, les documents en question étaient des documents de voyage et des documents d'identité personnels. La seule exception possible à ma conclusion a trait à certains documents didactiques liés à un cours que M. Arar avait donné au Massachusetts.

Le bulletin d'exécution applicable durant les deux examens de M. Arar est daté du 17 octobre 1996 et intitulé « Examen de documents personnels et de journaux intimes ». Il fait référence au *Manuel de l'exécution des douanes*, dont le paragraphe 39, chapitre 1, partie 4, prévoit notamment que : « Il ne faut pas examiner les documents personnels³⁹ ou le journal intime d'un voyageur à moins d'avoir des raisons de penser soit qu'ils contiennent des reçus de marchandises, soit qu'ils fassent mention de l'achat de marchandises ou bien qu'ils fournissent la preuve d'une infraction. »

Le bulletin ajoute que la lecture de journaux intimes ou de lettres personnelles se trouvant dans un sac à main ou un portefeuille n'est pas permise à moins que l'agent n'ait des raisons de croire qu'ils contiennent de l'information sur une infraction commise en regard d'une loi administrée ou appliquée par Douanes Canada. Il semble que Douanes Canada administre ou applique 95 lois différentes.

Par ailleurs, le bulletin indique que les documents non liés à une telle infraction ne peuvent pas être examinés ou copiés, et que des documents peuvent être photocopiés uniquement s'ils ont rapport à des biens saisis ou à une infraction à la *Loi sur les douanes* faisant l'objet d'une enquête.

Le titre du bulletin et les termes du paragraphe 39 du *Manuel de l'exécution des douanes* semblent limiter la consigne interdisant l'examen et la reproduction de documents à moins qu'ils n'aient rapport à des biens saisis ou à une infraction à la *Loi sur les douanes* aux journaux intimes et autres documents personnels plutôt que de l'appliquer à tous les documents en possession d'une personne faisant l'objet d'un examen. Selon cette interprétation, la consigne contenue dans le bulletin ne s'appliquerait pas aux documents considérés comme étant personnels. C'est ainsi qu'interprétaient le bulletin les agents des douanes qui ont témoigné devant la Commission, et je crois que c'était une interprétation raisonnable de leur part.

Le bulletin ne donne guère de précisions directes sur ce qui peut être considéré comme des journaux intimes et autres documents personnels auxquels s'appliqueraient les interdictions qu'il prévoit. Cependant, comme il mentionne les journaux intimes ou lettres se trouvant dans un sac à main ou un portefeuille, on peut comprendre que les interdictions ne visent pas tous les types de documents qui peuvent être trouvés sur une personne soumise à un examen.

Pour moi, il était raisonnable que les agents de Douanes Canada qui ont effectué les deux examens secondaires de M. Arar examinent les documents trouvés en sa possession. Ils n'ont pas considéré que l'examen de ces documents était interdit. À l'exception des documents didactiques, les documents avaient trait au voyage et à l'identification personnelle de M. Arar. Il n'y avait rien de

particulièrement privé dans l'information obtenue dans ces documents, surtout dans le contexte d'une personne qui arrive au Canada. Une bonne part de l'information obtenue aurait sans doute été accessible à même des sources publiques.

Il faut se rappeler que les voyageurs arrivant au Canada sont tenus de remplir la carte de déclaration douanière E311 et de la présenter à un agent des douanes. L'information donnée dans ce formulaire comprend les nom, date de naissance et adresse de la personne, la date de son départ du Canada, le mode d'arrivée au Canada, le pays de départ, les pays visités pendant son séjour à l'étranger et le but du voyage ainsi qu'une description et la valeur des biens importés. Les voyageurs sont aussi tenus de présenter leur passeport, qui contient leur date de naissance et de l'information sur leurs voyages antérieurs⁴⁰.

L'information contenue dans les documents de M. Arar débordait quelque peu ce qui était exigé sur un formulaire de déclaration E311 et ce qui aurait pu se trouver dans son passeport mais, en général, elle était de la même nature. Il me semble donc que l'interprétation des agents de douanes de ce qui constituait de l'information personnelle aux fins de l'interdiction opposée à l'examen et à la reproduction de documents par le bulletin d'exécution allait dans le sens de la politique globale à l'égard de l'information sur les voyageurs entrant au Canada.

En ce qui concerne les documents didactiques, il est possible que l'information qui y était contenue aurait relevé du genre de journaux intimes et de documents personnels évoqués dans le bulletin. Cependant, faute d'indications supplémentaires sur le contenu de ces documents et sur les attentes, le cas échéant, de M. Arar en ce qui concerne le respect de leur confidentialité, je ne peux juger s'il était convenable ou non qu'ils soient examinés et copiés.

Je conclus que l'examen fait par les agents de Douanes Canada des documents obtenus de M. Arar durant ses examens secondaires ne violait pas les directives existantes de Douanes Canada. En outre, je suis convaincu que l'interdiction prévue dans le bulletin concernant la reproduction de documents visait seulement les documents personnels au sens où ce terme est utilisé dans le bulletin et non aux genres de documents obtenus de M. Arar. Je ne vois donc aucun motif de critiquer les actions des agents des douanes en ce qui concerne l'examen et la reproduction des documents de M. Arar le 29 novembre et le 20 décembre 2001.

Je note que le 31 mai 2002, Douanes Canada a modifié son bulletin de l'exécution en ce qui concerne l'examen et la reproduction de documents

personnels. Je me penche sur le bulletin modifié dans le contexte de l'examen et de la reproduction des documents de M^{me} Mazigh le 14 novembre 2002.

5.2.1.2

M^{me} Mazigh

J'ai indiqué plus haut ma conclusion que M^{me} Mazigh n'aurait pas dû faire l'objet d'un avis de surveillance. En conséquence de cette surveillance, elle a été soumise à un examen secondaire le 14 novembre 2002. Il n'est pas exagéré de dire qu'il est bien peu probable qu'elle aurait été soumise à un tel examen n'eut été un avis de surveillance.

Le gouvernement a soutenu que je ne devrais pas examiner les événements entourant l'examen secondaire de M^{me} Mazigh parce qu'ils débordent le cadre de mon mandat qui porte uniquement sur M. Arar. Je ne suis pas d'accord. L'examen secondaire de M^{me} Mazigh a découlé directement de l'enquête sur M. Arar et, à mon avis, il mérite d'être examiné en vertu de la partie de mon mandat qui me charge de faire rapport sur « toute autre question directement liée à M. Arar que [je] juge utile à l'accomplissement de [mon] mandat ».

Lors de l'examen de M^{me} Mazigh, un agent de Douanes Canada a examiné et photocopié certains documents de voyage et documents d'identité personnels en sa possession⁴¹. Ils avaient trait à M^{me} Mazigh et à ses enfants, qui voyageaient avec elle.

Au moment de l'examen secondaire de M^{me} Mazigh, le bulletin de l'exécution pertinent de Douanes Canada avait été modifié. La nouvelle version, intitulée « Les examens et la reproduction de documents personnels »⁴², sans être encore tout à fait limpide, semble élargir l'application de l'interdiction prévue dans le bulletin précédent à l'égard de l'examen et de la reproduction des documents des voyageurs. Elle limite aussi la restriction en cause aux « documents personnels » et « journaux intimes »; d'ailleurs, en expliquant l'interdiction, elle note que l'examen de « documents personnels » et « journaux intimes » risquerait d'enfreindre les droits de protection de la vie privée davantage que l'examen de documents commerciaux. Un des messages que l'on peut en comprendre est que l'examen de certains documents, du moins les documents commerciaux, est permis.

Sous la rubrique « Photocopie », le bulletin indique ceci : « Il est toujours interdit de reproduire des documents de toute nature s'ils ne sont pas nécessaires à l'application ou au contrôle d'application de la *Loi sur les douanes*, à moins qu'ils aient été légalement saisis à d'autres fins ou que le propriétaire ou la personne en possession du document en ait autorisé la reproduction. » À titre d'exemple, le bulletin précise expressément que les documents d'identification

personnelle des personnes qui entrent au Canada ne peuvent pas être photocopiés et transmis au service de police pour les besoins du renseignement.

Enfin, le bulletin prévoit que « chaque fois qu'un document est photocopié, il faut toujours en aviser la personne concernée ».

Il semble qu'il y ait eu de la controverse au sein de Douanes Canada au sujet de la politique modifiée. On a débattu de sa signification et de l'opportunité de certaines interprétations possibles. Je dois dire que je l'ai trouvée très mal rédigée. Alors que le titre indique qu'elle vise uniquement les documents « personnels » et que l'interdiction contre l'examen et la lecture de documents semble s'appliquer uniquement à ce genre de documents, la consigne sur la reproduction a une portée bien plus vaste puisqu'il est question de « documents de toute nature ».

En faisant abstraction de ma conclusion que M^{me} Mazigh n'aurait même pas dû être soumise à un avis de surveillance, il semble que la reproduction de ses documents, le 14 novembre 2002, contrevenait aux directives du bulletin de l'exécution de Douanes Canada qui était en vigueur à ce moment.

Cela dit, je trouve que la façon dont Douanes Canada a précisé ses politiques en ce qui concerne l'examen et la reproduction de documents en possession de personnes voulant entrer au Canada est une grande source de confusion. Par exemple, il n'y a pas de directive qui précise ce qui peut être examiné et copié. On ne trouve que des directives aux tournures négatives qui sont elles-mêmes loin d'être claires.

Au chapitre IX, je recommande que Douanes Canada examine ses politiques dans le domaine et énonce, à un endroit seulement, des directives claires sur ce qui est permis et sur ce qui ne l'est pas. Je suppose que les agents de première ligne ont bien assez de faire leur travail sans avoir à décortiquer des bulletins obscurs. Je n'ai pas entendu suffisamment de témoignages pour formuler des recommandations quant au contenu précis des politiques de Douanes Canada dans le domaine, et je ne crois pas qu'il relève de mon mandat de ce faire, sinon pour dire qu'elles devront judicieusement concilier le rôle de Douanes Canada en matière d'application de la loi et la nécessité d'éviter les empiètements inutiles sur les droits des voyageurs au respect de la vie privée.

5.2.2

L'examen de l'ordinateur portable et de l'assistant numérique personnel de M. Arar

Les responsables canadiens ont pris deux mesures à l'égard de l'ordinateur portable et de l'assistant numérique personnel de M. Arar : ils ont saisi les

appareils pour non-paiement des droits de douane, puis ils les ont examinés et ont noté l'information qu'ils y ont trouvée.

Je suis convaincu que les agents des douanes ont respecté le pouvoir prévu par la *Loi sur les douanes* en saisissant l'ordinateur portable et l'assistant numérique personnel de M. Arar. Le paragraphe 110(1) de la *Loi sur les douanes*⁴³ est rédigé comme suit :

L'agent peut, s'il croit, pour des motifs raisonnables, à une infraction à la présente loi ou à ses règlements du fait de marchandises, saisir à titre de confiscation :

a) les marchandises [...]

À la lumière de l'information à ma disposition, je conclus que les agents des douanes qui ont saisi l'ordinateur portable et l'assistant numérique personnel de M. Arar avaient des motifs raisonnables de croire que M. Arar avait contrevenu à la *Loi sur les douanes* à l'égard de ces articles. M. Arar leur aurait dit qu'il n'avait pas payé les droits exigés en vertu de la *Loi* lorsqu'il avait importé ces articles au Canada. Cette omission serait une contravention de la *Loi*⁴⁴.

Les agents des douanes ont témoigné qu'un autre élément avait motivé la saisie des appareils. M. Arar a refusé de donner accès à l'ordinateur portable lorsqu'on le lui a demandé. L'alinéa 13*b*) et les paragraphes 99.1(1) et (2)⁴⁵ de la *Loi sur les douanes*, en regard l'un des autres, exigent qu'une personne dans la situation de M. Arar coopère avec les agents des douanes en répondant aux questions sur les biens qu'elle importe et, sur demande, ouvre ou défasse les colis ou contenants que l'agent veut examiner. Les responsables canadiens ayant pris la décision de saisir l'ordinateur portable et l'assistant numérique personnel de M. Arar comprenaient qu'en vertu de ces dispositions, M. Arar était tenu de donner le mot de passe de son ordinateur pour leur permettre d'en examiner le contenu. Ils semblent avoir considéré son refus comme une source de soupçons et un motif distinct de saisir l'ordinateur portable et l'assistant numérique personnel. J'ai de la difficulté à souscrire à ce raisonnement. Je doute qu'en soi, le refus d'une personne de donner un mot de passe d'ordinateur à un agent des douanes justifie la saisie de l'ordinateur.

Quoi qu'il en soit, je suis convaincu que, vu l'aveu présumé de M. Arar quant au fait qu'il avait acheté les deux appareils aux États-Unis et n'avait pas payé les droits de douanes applicables pour les importer au Canada, la loi donnait aux responsables des douanes le pouvoir de saisir ces articles.

Le matin suivant les saisies, des responsables des douanes ont examiné et noté l'information affichée sur les surfaces extérieures de l'ordinateur portable de M. Arar et celle qui apparaissait à l'écran sans recours à un mot de passe. Ils

ont aussi examiné et noté l'information se trouvant dans l'assistant numérique personnel de M. Arar, y compris des numéros de téléphone⁴⁶.

Il est évident que le but des examens était de recueillir de l'information dans le cadre de l'avis de surveillance visant M. Arar. Ainsi, alors que les articles avaient été saisis et confisqués pour non-paiement de droits, les agents des douanes ne recherchaient pas de l'information liée à cette question; ils cherchaient de l'information qui pourrait servir à l'enquête du Projet A-O Canada.

Bien que, comme je le souligne plus loin, je ne puisse juger si l'examen de l'ordinateur portable et de l'assistant numérique personnel a violé les droits de M. Arar en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*, je suis convaincu que les actions en ce sens des agents des douanes n'appellent pas de critiques, cela pour trois raisons. D'abord, les articles avaient été saisis et confisqués en vertu du paragraphe 110(1) de la *Loi sur les douanes*, et les agents des douanes croyaient qu'une fois les biens confisqués par la Couronne, ils étaient autorisés à en examiner le contenu à quelque titre que ce soit.

Ensuite, les agents des douanes croyaient qu'ils pouvaient examiner les articles en vertu des dispositions de la *Loi sur les douanes* les autorisant à examiner des biens importés au Canada en cas de doute raisonnable que la *Loi* avait été violée, comme c'était le cas. Les alinéas 99(1)*a*) et *e*), en regard de l'article 99.1⁴⁷, autorisent les agents à ouvrir des colis ou contenants et à examiner des biens.

Enfin, les agents savaient qu'un avis de surveillance avait été établi et qu'en examinant les appareils, ils y faisaient suite. Les examens ne dérogeaient pas à la pratique antérieure, et aucune politique ou directive de Douanes Canada n'indiquait les limites éventuellement applicables à l'examen des biens saisis et confisqués⁴⁸. Dès lors, je ne vois aucun motif de critiquer les actions de ceux qui ont procédé aux examens.

Cela dit, je reconnais que l'on pourrait faire valoir que les examens n'étaient pas autorisés en vertu d'une interprétation convenable de la *Loi sur les douanes* ou qu'ils contrevenaient aux droits de M. Arar en matière de protection des renseignements personnels selon la Charte. La position du gouvernement selon laquelle les examens étaient autorisés repose sur l'opportunité de la saisie en vertu du paragraphe 110(1). Cependant, la saisie était justifiée par le non-paiement de droits de douanes alors que les examens visaient un but différent et sans lien avec celui-ci : servir l'enquête liée à la sécurité nationale qui avait donné lieu à la demande d'avis de surveillance présentée par la GRC à l'endroit de M. Arar.

Au chapitre IX, je recommande que Douanes Canada prévoie une politique donnant aux agents des indications sur la portée de leur examen de biens saisis et, en particulier, de l'examen d'ordinateurs et d'autres appareils qui peuvent contenir de l'information extrêmement personnelle.

5.2.3

La communication d'information à la GRC

Les responsables de Douanes Canada ont remis au Projet A-O Canada des copies des documents obtenus durant les examens secondaires de M. Arar ainsi que de l'information tirée de l'ordinateur portable et de l'assistant numérique personnel de M. Arar, en les assortissant des réserves voulues.

Je suis convaincu que les responsables de Douanes Canada croyaient raisonnablement avoir le pouvoir, en vertu de la *Loi sur les douanes*, de fournir cette information à la GRC.

La *Loi sur les douanes* a été modifiée le 29 novembre 2001, le jour même où M. Arar a été soumis la première fois à un examen secondaire. Dans la loi modifiée, l'alinéa 107(4)*b*) est rédigé comme suit :

107(4) Le fonctionnaire peut fournir un renseignement douanier, permettre qu'il soit fourni ou y donner accès dans les cas suivants : [...]

b) le renseignement peut raisonnablement être considéré par le fonctionnaire comme un renseignement qui se rapporte à la sécurité nationale ou à la défense du Canada⁴⁹.

Le paragraphe 107(1) définit « renseignement douanier » comme un renseignement qui :

a) [...] concerne une ou plusieurs personnes et est obtenu, selon le cas :

(i) par le ministre ou pour son compte pour l'application de la présente loi ou du *Tarif des douanes* [...]

Les responsables des douanes croyaient, raisonnablement à mon avis, avoir le pouvoir en vertu de la *Loi sur les douanes* d'examiner l'information, d'en faire des copies et des notes et de les communiquer au Projet A-O Canada. Ils lui ont donné l'information pour l'aider dans son enquête en cours sur des affaires liées à la sécurité nationale du Canada, donc conformément à l'alinéa 107(4)*b*) de la *Loi sur les douanes*. À l'époque, le Projet faisait enquête sur de graves menaces envers la sécurité nationale du Canada. Les événements du 11 septembre 2001 étaient très récents et il y avait d'énormes inquiétudes face à une possible deuxième vague d'attentats terroristes. En outre, le Projet avait récemment reçu de l'information sur une menace possible envers une importante cible

canadienne. M. Arar, sans être un suspect, était une personne d'intérêt dans l'enquête du Projet. Plus haut, je conclus que M. Arar a été soumis à juste titre à un avis de surveillance en raison de son lien avec M. Almalki, qui était une personne-cible. Un agent de Douanes Canada avait été affecté à l'équipe d'enquêteurs du Projet A-O Canada et avait une certaine connaissance, du moins générale, de l'enquête et de M. Arar. Dans les circonstances, je suis convaincu que le responsable en cause de Douanes Canada avait des motifs raisonnables de considérer que les documents et l'information obtenus de M. Arar se rapportaient à la sécurité nationale du Canada. La *Loi sur les douanes* lui donnait donc le pouvoir de communiquer l'information obtenue de M. Arar au Projet A-O Canada.

Avant de passer à un autre sujet, je tiens à souligner qu'avant la modification du 29 novembre 2001 à la *Loi*, Douanes Canada avait fourni aux responsables des douanes des indications sur la communication d'information à d'autres organismes dans le *Manuel de l'exécution des douanes* et les bulletins connexes. Cependant, lorsque les articles pertinents de la *Loi* ont été modifiés en 2001, l'organisme n'a pas immédiatement prévu de nouvelles lignes directrices à ce sujet. De fait, elle n'en a publié que plus de deux ans plus tard. Donc, au moment où l'agent de Douanes Canada a transmis au Projet A-O Canada les documents et l'information de M. Arar, il n'y avait pas de lignes directrices. L'agent ne pouvait s'en remettre qu'à la disposition de la *Loi*.

Fait intéressant, les nouvelles lignes directrices qui ont été publiées le 26 novembre et le 5 décembre 2003⁵⁰ exigent qu'un cadre supérieur autorise tout partage d'information. À cet égard, les lignes directrices sont plus restrictives que la *Loi*. Vu les implications possibles du partage d'information avec d'autres organismes, le contrôle plus serré prévu par les nouvelles lignes directrices est logique.

En ce qui concerne l'information obtenue à la suite de l'examen secondaire de M^{me} Mazigh le 14 novembre 2002, je suis convaincu que les agents des douanes n'auraient pas dû fournir des copies des documents à la GRC. Le faire outrepassait clairement le pouvoir conféré par la *Loi sur les douanes*.

Le gouvernement a soutenu que le transfert était autorisé en vertu des alinéas 107(4)b) et 107(5)a) de la *Loi*. L'alinéa 107(4)b) confère le pouvoir de communiquer un renseignement qui peut raisonnablement être considéré comme un renseignement qui se rapporte à la sécurité nationale du Canada. À mon avis, il n'y avait pas de motif raisonnable de croire que l'information sur M^{me} Mazigh satisfaisait à ce critère. Rien ne la liait aux suspects ou personnes-cibles de l'enquête du Projet A-O Canada, et aucune information figurant dans les documents de M^{me} Mazigh n'avait le moindre trait à l'enquête menée par

le Projet. Le seul lien de M^{me} Mazigh était le fait qu'elle était l'épouse de M. Arar qui, à ce moment, était en détention en Syrie depuis plus d'un mois. Vu l'absence de lien entre l'information sur M^{me} Mazigh et l'enquête du Projet A-O Canada, il n'y avait pas de motif raisonnable de croire à l'applicabilité du pouvoir prévu à l'alinéa 107(4)b) de la *Loi sur les douanes*.

L'alinéa 107(5)a) autorise la fourniture d'un renseignement douanier à un agent de la paix (comme un agent de la GRC) si le responsable des douanes croit que l'information a trait à une infraction présumée. Dans le cas du Projet A-O Canada, il n'y avait pas d'infraction présumée. En outre, il n'y avait aucun lien quel qu'il soit entre l'information obtenue lors de l'examen secondaire de M^{me} Mazigh et les affaires faisant l'objet de l'enquête du Projet.

Je suis donc convaincu que les agents des douanes n'auraient pas dû communiquer au Projet l'information et les documents de M^{me} Mazigh.

5.2.4

L'inscription des profils de M^{me} Mazigh et de ses enfants dans le SGR

Douanes Canada n'aurait pas dû inscrire les profils de M^{me} Mazigh et de ses enfants dans le SGR, un dispositif informatisé de signalement et de compilation de renseignements sur des personnes-cibles « reconnues ou soupçonnées de présenter un risque à la frontière »⁵¹. Ni M^{me} Mazigh ni ses enfants n'appartiennent à cette catégorie.

L'information inscrite était de l'information de base tirée des itinéraires de voyage et des documents d'identité de M^{me} Mazigh et de ses enfants, mais ce n'est pas une raison de les enregistrer dans une base de données du renseignement; le fait que l'accessibilité à la base de données soit limitée ne l'est pas davantage. M^{me} Mazigh et ses enfants n'auraient pas dû être soumis aux connotations négatives associées à la base de données, même si seul le personnel du renseignement de Douanes Canada y a accès – ce qui est du reste loin d'être sûr à la lumière des témoignages. L'information peut être diffusée au grand public dans certaines circonstances (par exemple, une demande d'accès à l'information), et d'autres ministères et des organismes d'application de la loi peuvent y avoir accès.

Dans ses représentations, le gouvernement a soutenu que l'information avait été téléchargée dans cette base de données parce que M^{me} Mazigh avait fait l'objet d'un avis de surveillance. Ma conclusion qu'aucun avis de surveillance n'aurait dû être établi pour M^{me} Mazigh élimine la possibilité d'accepter cette raison d'avoir téléchargé l'information.

Comme l'information demeure dans le SGR pendant 10 ans à moins d'être expressément expurgée, je recommande que l'information de M^{me} Mazigh et de ses enfants dans le SGR soit éliminée sur-le-champ, si ce n'est déjà fait.

6. LES PERQUISITIONS ET LES INTERVIEWS DU 22 JANVIER 2002

6.1

LES PERQUISITIONS

Le 22 janvier 2002, divers organismes canadiens ont procédé à des perquisitions simultanées et autorisées par des mandats, dans un certain nombre de lieux à Ottawa, à Toronto et d'autres villes canadiennes. En même temps, la GRC a interviewé diverses personnes.

Le Projet A-O Canada a envisagé, puis rejeté la possibilité de demander un mandat de perquisition pour la résidence de M. Arar. Il ne possédait pas suffisamment d'éléments de preuve pour en obtenir un. Néanmoins, des membres du Projet ont décidé de tenter d'interviewer M. Arar, en tant que témoin, au sujet de ses associations avec M. Almalki et d'autres.

[***]. En pareil cas, la fiabilité de l'information est toujours douteuse. Comme l'a expliqué le sous-commissaire Garry Loeppky en parlant de la politique de la GRC, la GRC a de graves préoccupations au sujet de l'information reçue d'un autre pays où les droits de la personne peuvent être violés. L'information est notée parce qu'elle a trait à l'application de la loi, mais aussi sa validité et sa valeur douteuses. Si cette information ne peut pas être justifiée ou corroborée, on lui accorde peu de poids.

[***].

La question de la validité des mandats de perquisition n'est pas devant moi. Il ne conviendrait donc pas que je fasse de plus amples commentaires à ce sujet pour le moment.

Au chapitre IX, je recommande que l'information reçue de pays qui ont des antécédents douteux en matière de respect des droits de la personne soit identifiée en conséquence, et que des mesures soient prises pour évaluer sa fiabilité. En outre, les évaluations de la fiabilité devraient être actualisées de temps à autre, et les évaluations les plus récentes devraient être mises à la disposition de tous les organismes canadiens qui utilisent une telle information ou la communiquent à d'autres organismes.

J'aborde au point 7 du présent chapitre la question des documents et articles obtenus par le Projet A-O Canada durant les perquisitions.

6.2

LA TENTATIVE D'INTERVIEWER M. ARAR

Le 22 janvier 2002, le jour où les perquisitions ont été effectuées, les membres du Projet se sont rendus à la résidence de M. Arar en vue de l'interviewer. Apprenant qu'il était en Tunisie et qu'il pourrait revenir dans les jours suivants, ils ont laissé une carte de visite.

À ce qu'il semble, M. Arar a eu connaissance de la visite et a tenté de communiquer avec la GRC pendant qu'il était encore en Tunisie, mais en vain. Le 25 janvier, après qu'il est revenu chez lui, un agent de la GRC lui a demandé de se rendre aux locaux de la GRC pour une interview. Il semble qu'après discussion, M. Arar ait accepté d'être interviewé le lendemain.

M. Arar a ensuite tenté de communiquer avec Michael Edelson, un criminaliste d'Ottawa, mais n'a pu obtenir un rendez-vous avec lui que le 30 janvier. Par conséquent, l'interview proposée le 26 janvier n'a pas eu lieu. Par la suite, M^e Edelson a contacté un avocat du gouvernement affecté au Projet A-O Canada et lui a indiqué que M. Arar était disposé à rencontrer les policiers. L'avocat du gouvernement a dit à M^e Edelson que la GRC voulait que l'entrevue soit enregistrée sur bande vidéo et se fasse sous serment, sans indiquer à quel titre M. Arar serait interviewé (comme témoin ou comme suspect) ou quel était l'objet de l'enquête.

Bien que M. Arar ait été disposé à parler aux policiers, M^e Edelson a jugé qu'il était prudent d'imposer des conditions de façon à exclure l'utilisation de toute déclaration dans une poursuite ultérieure; il s'agissait de donner de l'information à la GRC, sans plus. M^e Edelson a conseillé à M. Arar de n'accepter une interview qu'à certaines conditions. M. Arar a accepté ce conseil et M^e Edelson a informé le Projet des conditions.

L'inspecteur Cabana a jugé que les conditions étaient exceptionnellement contraignantes. Il a témoigné qu'à toutes fins pratiques, l'interview aurait été inutile en raison de la condition que rien de ce que dirait M. Arar ne pourrait servir à aucune procédure visant M. Arar ou quelqu'un d'autre. Le Projet a donc décidé de ne pas procéder à l'interview.

Je n'accepte pas le point de vue de l'inspecteur Cabana selon lequel l'interview avec M. Arar aurait été à toutes fins pratiques inutile. De l'information obtenue dans l'interview aurait pu servir à des fins de renseignement. En outre, l'information initialement communiquée pour des fins de renseignement aurait pu par la suite servir à d'autres fins avec le consentement de M. Arar. Considérant que la priorité du Projet A-O Canada à cette époque était la prévention de tout attentat terroriste plutôt que les poursuites, il est difficile de

comprendre pourquoi le Projet n'aurait pas voulu obtenir autant d'information que possible, que celle-ci puisse ou non par la suite servir de preuve.

En toute hypothèse, il reste que M. Arar avait accepté d'être interviewé, quoique à certaines conditions. Le fait d'accepter d'être interviewé sous réserve de conditions comme celles précisées par M^e Edelson pour le compte de M. Arar n'équivaut pas à refuser d'être interviewé.

Après qu'on eut décidé de renoncer à l'interview de M. Arar, les membres du Projet ont dit aux autorités américaines à au moins deux reprises que M. Arar avait refusé d'être interviewé⁵². Ces déclarations étaient inexactes et injustes envers M. Arar. Le fait que des membres du Projet aient fait de telles déclarations est une source de grave préoccupation. On ne doit pas sous-estimer la gravité d'une déclaration qu'une personne « a refusé d'être interviewée », surtout dans l'esprit d'agents d'application de la loi comme des agents du FBI. La déduction est évidemment que la personne a quelque chose à cacher. De telles déclarations éveillent inévitablement des soupçons et dans le cas de M. Arar, des soupçons non fondés et injustes.

7.

LE PARTAGE D'INFORMATION AVEC DES ORGANISMES AMÉRICAINS

7.1

LA VUE D'ENSEMBLE

Les principaux problèmes découlant de l'enquête du Projet A-O Canada concernent le partage d'information avec les États-Unis. L'information sur M. Arar communiquée aux organismes américains est précisée au point 4.10 du rapport sur les faits. Je ne la répéterai pas ici. Plutôt, je m'attarderai sur les domaines où je juge qu'il y a eu des problèmes dans le partage d'information et où je pense qu'il est justifié que je présente des commentaires. Mes conclusions principales sont les suivantes.

- Le Projet A-O Canada a donné à des organismes américains de l'information d'une façon qui ne respectait pas les politiques de la GRC au sujet du contrôle de la pertinence, de la fiabilité⁵³ et du caractère personnel de l'information ou au sujet de l'inscription de réserves sur les documents partagés. Une partie de cette information avait trait à M. Arar.
- Le Projet A-O Canada a pris la mesure inédite de fournir à des organismes américains sa base de données Supertext au complet, y compris tous les documents obtenus durant son enquête.

- Le Projet A-O Canada a communiqué aux organismes américains de l'information inexacte au sujet de M. Arar, en ce sens où elle exagérait injustement son importance pour l'enquête ou décrivait erronément les faits d'une façon qui aurait eu tendance à accroître les soupçons au sujet de ses activités⁵⁴.
- Le Projet A-O Canada a communiqué aux organismes américains de l'information provenant de tiers et assortie de réserves sans obtenir le consentement de leur source.
- La GRC a donné au Projet A-O Canada des directives imprécises et trompeuses en ce qui concerne le partage d'information, et a omis de surveiller adéquatement les pratiques du Projet en la matière.

7.2

L'IMPORTANCE DU PARTAGE D'INFORMATION

Le partage d'information avec des organismes intérieurs et étrangers revêt souvent une importance vitale pour les enquêtes relatives à la sécurité nationale. Ces dernières années, les menaces terroristes faisant l'objet de la plupart de ces enquêtes sont d'une portée mondiale et dans de nombreux cas mettent en cause des associations transcendant les frontières nationales. Pour faire efficacement enquête sur ces menaces, les autorités chargées d'assurer la sécurité nationale du Canada doivent pouvoir partager de l'information avec des organismes d'application de la loi et du renseignement au Canada et dans d'autres pays.

Le directeur adjoint des Opérations du SCRS Jack Hooper a déclaré sans ambages que les autorités canadiennes ne pourraient absolument pas contrer la menace de terrorisme sans partager de l'information avec d'autres organismes, y compris des organismes étrangers. La menace du terrorisme d'Al-Qaïda a été et continue d'être bien réelle, et elle est internationale. Comme l'a dit M. Hooper, [TRADUCTION] « la volonté d'entraver les activités d'Al-Qaïda exige un niveau inédit [...] de coopération entre services de police, organismes d'application de la loi, responsables de l'immigration et autres, et non seulement au pays, mais aussi à l'échelle internationale ».

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

En toute logique, le partage d'information doit être réciproque pour être efficace. Si un organisme souhaite recevoir de l'information d'autres organismes, il doit être disposé à donner de l'information en retour. Les réseaux dans lesquels l'information liée au terrorisme est partagée doivent fonctionner en collaboration.

Le partage d'information entre organismes permet de dresser des bilans plus complets. L'examen d'éléments d'informations de différentes sources peut favoriser une évaluation plus complète et plus précise de la menace visée par une enquête et des mesures nécessaires pour contrer cette menace. Quelquefois, des éléments d'information en apparence anodins peuvent acquérir une importance insoupçonnée lorsqu'on les considère en regard d'autres. Un vaste partage de l'information est donc essentiel à une prévention efficace⁵⁵.

Le partage d'information est devenu encore plus important à la suite du 11 septembre 2001. Les menaces des réseaux terroristes internationaux étaient réelles et il y avait la crainte immédiate d'une deuxième vague d'attentats. Dans un tel contexte, les organismes d'enquête ne peuvent ni travailler en vase clos, ni refuser de transmettre de l'information à d'autres organismes faisant enquête sur des menaces semblables. Comme l'a fait valoir le sous-commissaire de la GRC Loeppky, le modèle traditionnel de cloisonnement ne tenait plus. Il a donné à entendre qu'en certaines circonstances, la GRC avait même un possible devoir de partager de l'information, tant au pays qu'à l'échelle internationale, pour prévenir la perpétration d'une infraction⁵⁶.

7.3

LA NÉCESSITÉ D'ÊTRE PRUDENT

S'il est éminemment nécessaire de partager de l'information avec d'autres organismes, il faut également exercer de la prudence quant au contenu de cette information et à l'utilisation qui pourrait en être faite par le destinataire. C'est pourquoi la GRC s'est dotée de politiques sur le partage d'information qui s'appliquent à toutes les enquêtes criminelles.

7.3.1

Le contenu de l'information partagée

La GRC a le souci légitime, voire la responsabilité de veiller à ce que l'information qu'elle fournit à d'autres organismes puisse être partagée dans les circonstances en cause.

Lorsqu'un organisme comme la GRC recueille de l'information au cours d'une enquête, il assume à l'égard de cette information un genre d'intérêt patrimonial et de contrôle. L'information devient le produit de son travail. La

GRC la conserve dans ses dossiers ou systèmes de stockage de l'information et ne la met pas habituellement à la disposition du public. Elle contrôle l'utilisation qui peut en être faite, à la lumière des exigences de la loi.

En vue de mener des enquêtes rigoureuses, la GRC recueille autant d'informations que possible qui peuvent être liées à l'objet d'une enquête. Un bon enquêteur est porté à adopter une perspective élargie puis, à mesure que progresse l'enquête, à départager ce qui est utile et ce qui ne l'est pas. L'information collectée peut comprendre des données personnelles sur les particuliers visés par une enquête ou d'autres personnes qui y sont d'une ou l'autre façon reliées.

Dans une enquête normale, l'information recueillie aura des degrés variables de valeur dans le temps. Une partie se révélera inutile, douteuse, voire inexacte. Elle pourra même dans certains cas être trompeuse car brossant un portrait inexact ou injuste d'un événement ou d'une personne en particulier.

La GRC ne communique donc pas sans précautions à d'autres parties toute l'information qu'elle recueille. Comme d'autres organismes qui partagent de l'information, elle a mis au point des politiques visant à contrôler soigneusement la pertinence, la fiabilité et le caractère personnel de l'information qui peut être partagée.

Le contrôle de la pertinence consiste à déterminer pour quelle raison un autre organisme demande l'information, notamment la nature de l'enquête menée par cet organisme et la façon dont celui-ci est susceptible d'utiliser l'information. On dit souvent que de l'information devrait être communiquée uniquement à ceux qui ont « besoin de savoir »⁵⁷. En outre, si l'on détermine qu'un destinataire entend utiliser l'information à une fin que désapprouve la GRC, l'information n'a pas à être fournie.

La politique de la GRC exige en outre que la fiabilité des sources de l'information soit contrôlée. Elle prévoit différentes cotes de fiabilité ainsi que la cotation pertinente de chaque source afin que le destinataire sache à quoi s'en tenir. De toute évidence, on ne veut pas que les destinataires soient induits en erreur quant à la valeur de l'information. Il est également habituel, bien que ce ne soit pas précisé dans la politique, de vérifier l'exactitude de l'information. Comme on s'y attendrait, la GRC veille à ce que l'information qu'elle communique à d'autres soit exacte. S'il y a un doute à ce sujet, il doit être signalé. La communication d'une information douteuse ou inexacte ne sert les intérêts d'aucune partie et peut créer de graves ennuis à ceux qui s'en servent et peut-être aux victimes des inexactitudes⁵⁸.

Enfin, la politique de la GRC exige que l'information fournie à d'autres organismes soit contrôlée pour assurer le respect des lois applicables à la

divulgaration d'informations personnelles. Ces lois interdisent la divulgation de renseignements personnels sauf en cas d'usage compatible, aux fins de l'application de la loi et dans l'intérêt public⁵⁹. Le contrôle du caractère personnel de l'information peut aussi exiger que la GRC tienne compte des conséquences que peut avoir la communication d'une information personnelle, de la sécurité des personnes en cause et du sort que peuvent subir ces personnes si elles se rendent dans certains endroits.

En somme, la GRC possède des politiques judicieuses exigeant un contrôle rigoureux de l'information avant que celle-ci ne soit communiquée à d'autres organismes. Ces politiques ne diminuent en rien l'importance du partage de l'information. Plutôt, elles aident à garantir que l'information est partagée uniquement à des fins pertinentes, que les destinataires ne sont pas induits en erreur quant à la fiabilité ou à l'exactitude de l'information et que l'information personnelle est dûment protégée. Le fait de partager de l'information non pertinente, douteuse ou inexacte ne sert pas les intérêts légitimes liés à la sécurité. De fait, le partage de telles informations peut être pire que le refus tout court de partager de l'information.

7.3.2

Le contrôle de l'utilisation de l'information

Il importe par ailleurs que la GRC contrôle dans la mesure du possible l'utilisation qui est faite de l'information fournie à d'autres organismes. Comme toute information communiquée est le produit d'activités de collecte de la GRC et, dans certains cas, de son analyse, il est raisonnable que l'organisation essaie de conserver le plus grand contrôle possible sur son utilisation ultime. Le contrôle de l'information fournie à d'autres organismes relève du reste des pratiques normales dans les milieux de l'application de la loi et du renseignement de sécurité.

Les raisons pour lesquelles la GRC a besoin de contrôler l'utilisation de l'information partagée sont évidentes. Les destinataires peuvent vouloir utiliser l'information de façons inacceptables qui pourraient mener la GRC à refuser de la communiquer si elle les connaissait d'avance. Par exemple, si elle savait que l'information qu'elle envisageait de communiquer à un autre organisme servirait à une interrogatoire sous la torture, elle pourrait décider de ne pas communiquer cette information.

Un autre exemple utile à la Commission a trait à la pratique de restitution américaine. Les témoignages révèlent que la GRC ignorait cette pratique consistant à envoyer des personnes dans d'autres pays pour qu'ils y soient interrogés et peut-être torturés. Il est aussi évident d'après les témoignages que

la GRC désapprouve de la pratique et ne donnerait pas de l'information à des responsables américains en sachant qu'elle servirait à justifier une décision de restituer une personne, en particulier un citoyen canadien, vers un pays où cette personne serait vraisemblablement torturée. La politique de la GRC veut qu'elle évite de participer à des activités qui pourraient violer les droits d'une personne, sous réserve uniquement d'exceptions très précises⁶⁰.

Comme la GRC a un intérêt raisonnable et légitime à contrôler dans la mesure du possible l'information qu'elle partage, sa politique exige que des réserves soient attachées à la correspondance, aux messages et aux documents fournis à d'autres organismes. L'utilisation de réserves est courante dans les milieux de l'application de la loi et du renseignement de sécurité. Les organismes peuvent ainsi partager de l'information aux fins du renseignement ou d'information⁶¹ tout en conservant la capacité de contrôler la façon dont leur propre information est utilisée. Selon les termes utilisés, les réserves de la GRC exigent que les destinataires de l'information fournie par la GRC demandent à celle-ci l'approbation avant de la communiquer à d'autres. Elles sont un moyen visant à s'assurer que l'information canadienne ne sert pas d'une façon qui serait incompatible avec les valeurs et les objectifs du Canada.

Rien ne garantit que le destinataire d'informations assorties d'une réserve respectera cette réserve. Le système repose sur la confiance, et les réserves n'ont pas force de loi. Cependant, la capacité et la disposition d'un organisme à observer les réserves et à demander l'approbation avant d'utiliser de l'information conditionneront la disposition d'autres organismes à lui fournir de l'information à l'avenir – un important facteur qui incitera les organismes à respecter les réserves.

Le bon sens veut que ce facteur incitatif soit d'autant plus puissant lorsque les réserves sont exprimées en termes clairs et par écrit. Certains témoins ont soutenu que des réserves implicites – ou ententes non écrites – pouvaient très bien remplacer les réserves écrites voulues par la politique de la GRC. Je ne suis pas d'accord. Le fait que des réserves soient écrites ne garantit pas à cent pour cent qu'elles seront respectées, mais ceux qui envisagent de violer une réserve, qui est une forme d'accord, seront moins susceptibles de ce faire en présence d'une directive claire, précise et mise par écrit. Celle-ci ne laisse que peu ou pas de possibilités de justifier un abus de confiance.

Lorsque le destinataire respecte la réserve de la GRC, ce qui selon les témoignages est la pratique normale, il demande l'approbation de la GRC avant d'utiliser l'information à une fin précise ou de la partager avec une autre partie. Avant d'accepter ou de rejeter une telle demande, la GRC examine habituellement la nature de l'information, les conséquences de l'utilisation

envisagée et les répercussions possibles pour des personnes. Si elle désapprouve l'utilisation proposée de l'information, la GRC peut refuser de donner son consentement et le destinataire qui respecte la réserve n'utilisera pas l'information à la fin envisagée.

La GRC a aussi une politique prévoyant que, lorsqu'ils reçoivent de l'information assortie de réserves, ses membres doivent respecter ces réserves et demander l'approbation de l'expéditeur avant d'utiliser ou de diffuser l'information. Elle ne fait ainsi que rendre la pareille, car le respect des réserves des autres organismes favorise le partage efficace de l'information à l'avenir.

7.3.3

La centralisation de la prise de décisions

La GRC a aussi une politique visant à centraliser les décisions sur le partage d'information. Les modalités normalement prévues pour communiquer de l'information, en particulier de l'information liée à la sécurité nationale, à des organismes étrangers, exigent de s'adresser d'abord à la DRC de la Direction générale de la GRC. La raison en est que le personnel de la Direction générale a l'expertise du partage d'information et peut donc s'assurer que l'information est dûment partagée et que les politiques connexes de la GRC sont appliquées de façon uniforme. Comme les décisions à l'égard du partage d'information peuvent parfois être difficiles et délicates, il est logique de les centraliser au sein de la GRC.

Cependant, il y a certaines exceptions à cette centralisation pour permettre un partage continu d'information entre enquêteurs, pourvu que la DRC intervienne au moment où la relation est établie. Souvent, il n'est ni pratique ni nécessaire que la DRC participe aux décisions sur chaque élément d'information à partager. Cela dit, la pratique veut que la DRC demeure au courant, du moins de façon générale, du genre de partage d'information qui intervient.

7.3.4

L'après-11 septembre 2001

Les politiques de la GRC sur le partage d'information n'ont pas changé après les événements du 11 septembre 2001. Elles sont d'envergure nationale et ne peuvent être modifiées que par un amendement écrit. Selon des officiers supérieurs qui ont témoigné devant la Commission, il n'y a eu ni directive ni intention de suspendre ou de modifier les politiques existantes sur le partage d'information.

En fait, la nécessité de respecter les politiques de la GRC sur le partage d'information lorsqu'on traitait avec des organismes américains aurait plutôt été

plus grande dans la foulée du 11 septembre 2001. Les autorités américaines semblaient disposées face à la menace terroriste à recourir à des mesures extrêmes, voire peut-être inacceptables aux yeux de la GRC⁶². Je note selon les témoignages que depuis l'affaire Arar, la GRC est devenue plus sensible et plus éveillée aux risques que courent les Canadiens accusés de liens avec Al-Qaïda lorsqu'ils se trouvent aux États-Unis⁶³. Ward Elcock, qui était directeur du SCRS dans la période suivant immédiatement le 11 septembre 2001, a témoigné que même s'ils entretiennent ce qui est probablement la relation de partage d'information la plus étroite au monde, le Canada et les États-Unis, en fait, ne partagent pas tout entre eux, et que les politiques en la matière devraient continuer d'être appliquées aussi rigoureusement qu'avant le 11 septembre 2001⁶⁴. Le SCRS, qui a des politiques de partage d'information semblables à celles de la GRC, ne les a pas assouplies après le 11 septembre 2001.

La seule exception éventuelle à la nécessité de respecter strictement la politique de la GRC à la suite du 11 septembre 2001 concernait la centralisation du partage d'information. Dans les mois qui ont suivi les attentats, les agents sur le terrain et à la DRC de la Direction générale ont été submergés de travail en raison des inquiétudes accrues pour la sécurité nationale. Il était compréhensible, vu la situation, que des instructions soient données à des unités opérationnelles, comme le Projet A-O Canada, de partager de l'information directement avec leurs homologues américains pourvu que la Direction générale de la GRC soit tenue au courant de la nature des échanges.

Cependant, c'est précisément en raison de l'impossibilité pratique, à ce moment, de canaliser toute l'information par la Direction générale aux fins de contrôle qu'il fallait indiquer clairement et fermement au personnel opérationnel que les politiques de la GRC sur le contrôle et les réserves devaient être dûment appliquées à toute information partagée.

Pourtant, certains agents de la GRC ont témoigné qu'en raison de la menace imminente d'un nouvel attentat après ceux du 11 septembre 2001, il n'était plus pratique ou souhaitable de respecter les politiques sur le contrôle de l'information ou d'appliquer des réserves à l'information partagée avec les États-Unis. Comme d'aucuns l'ont exprimé, « les réserves ne tenaient plus ». Le sous-commissaire Loepky et le commissaire adjoint Richard Proulx, officier responsable de la DRC, ont tous deux rejeté ce point de vue. Ils ont insisté que la GRC, en tant qu'institution, n'avait aucune intention d'autoriser ses agents, y compris ceux du Projet A-O Canada, à faire abstraction de ses politiques sauf en ce qui concerne la centralisation, comme on l'a vu ci-dessus.

Je suis convaincu que dans la période suivant le 11 septembre 2001, il n'y avait aucun besoin de déroger aux politiques relatives au contrôle de

l'information et au recours des réserves. Ni l'urgence des enquêtes ni la charge de travail des enquêteurs ne justifiaient pareille dérogation. L'annexion de réserves aux documents fournis aux organismes américains est une mesure très simple et très rapide. De la même façon, l'examen de la pertinence, de la fiabilité et du caractère personnel des documents obtenus par la GRC au cours d'enquêtes ne serait généralement pas compliqué. Comme ces documents étaient le produit d'une enquête de la GRC, on peut supposer qu'ils auraient déjà été examinés et analysés dans le cadre de l'enquête. Le contrôle supplémentaire requis avant le partage d'information avec un autre organisme est extrêmement important et, dans la plupart des cas, ne devrait pas créer un fardeau indu aux enquêteurs⁶⁵. En fait, le SCRS partage régulièrement de l'information sans dévier de ses politiques en la matière.

En bref, je suis d'accord avec les officiers supérieurs de la GRC selon qui il n'y avait aucun motif de changer les politiques de la GRC sur le partage d'information après le 11 septembre 2001.

7.4

L'ENTENTE INITIALE

Immédiatement après le 11 septembre 2001, la GRC, le SCRS et les organismes américains se sont rencontrés pour discuter de la menace d'une nouvelle attaque terroriste et de la nécessité de mieux coopérer et coordonner l'action des divers organismes, y compris le partage rapide d'informations pertinentes. Ces discussions ont servi de point de départ aux accords sur l'échange d'information en vertu desquels, plus tard, le Projet A-O Canada a fourni aux organismes américains une somme considérable de données touchant diverses personnes, dont M. Arar.

Le commissaire adjoint de la GRC Proulx a témoigné qu'il avait été entendu à cette réunion que les parties partageraient « en temps réel » toute l'information liée à la menace terroriste, c'est à dire promptement, afin que puissent être prises les mesures pour prévenir, voire déjouer un autre « 11 septembre 2001 ».

Selon le commissaire adjoint Proulx, en concluant cet accord la GRC n'avait aucune intention de déroger à ses politiques existantes ayant trait aux enquêtes criminelles et aux enquêtes relatives à la sécurité nationale. Elle n'a jamais voulu que de l'information soit partagée avec d'autres organismes sans contrôle préalable conformément à la politique de la GRC ou sans que des réserves ne soient systématiquement annexées aux pièces de correspondance, messages et documents fournis à d'autres organismes.

Cet accord de partage d'information n'a pas été consigné par écrit. À la suite de la réunion de septembre, le commissaire adjoint Proulx en a discuté

avec des officiers supérieurs de diverses divisions de la GRC, dont la Division A à Ottawa. Les officiers supérieurs de la Division A en ont à leur tour parlé avec les gestionnaires du Projet A-O Canada. Même s'il y a quelques notes sur ces communications, la Direction générale de la GRC n'a pas donné de directives officielles aux officiers supérieurs de la Division A et ceux-ci n'ont pas officiellement donné aux membres du Projet A-O Canada de détails de l'accord conclu à la réunion de septembre. Plutôt, des instructions sur le partage d'information ont été communiquées de bouche à oreille dans la chaîne de commandement de la GRC. D'où la confusion qui a suivi. Ceux qui ont participé aux communications ont des souvenirs différents de ce qui a été dit. Finalement, la compréhension qu'avait le Projet A-O Canada de l'accord, ainsi qu'en ont témoigné les gestionnaires du Projet, divergeait sur plusieurs points importants de l'accord décrit par le commissaire adjoint Proulx.

Selon le commissaire adjoint Proulx, l'accord entre les organismes partenaires ne supposait aucune dérogation aux politiques de la GRC⁶⁶. Le surintendant Wayne Pilgrim, l'inspecteur Rick Reynolds et le caporal Rick Flewelling de la DRC comprenaient la même chose. Cependant, ils ont aussi parlé d'un accord comportant une réserve implicite, suggérant là la possibilité de déroger à l'obligation d'annexer des réserves écrites aux documents partagés.

Le commissaire adjoint Dawson Hovey, officier responsable de la Division A, a indiqué que les politiques de la GRC avaient continué de s'appliquer à l'enquête du Projet A-O Canada malgré le nouvel accord de partage de l'information. Cependant, il n'avait pour ainsi dire pas de rôle direct dans l'enquête et n'a appris que plus tard que le Projet avait partagé de l'information sans respecter la politique de la GRC. Selon le surintendant principal Couture, officier responsable des enquêtes criminelles de la Division A, il y avait eu un accord général entre les organismes partenaires selon lequel l'information devait être partagée sans réserves. Il avait eu cette impression en partie d'après une observation qu'avait faite le commissaire adjoint Proulx en décembre 2001. S'il croyait que les réserves ne s'appliquaient plus, il doutait fort qu'on ait suspendu la politique exigeant une autorisation pour le partage d'informations de tiers assorties de réserves.

L'inspecteur Clement, officier adjoint responsable des enquêtes criminelles de la Division A, a témoigné qu'il était censé y avoir eu un accord « à livre ouvert » entre les organismes partenaires. Il avait compris d'après ce qu'avait dit le surintendant principal Couture en décembre 2001 que les réserves ne tenaient plus. Cependant, l'entente entre les organismes partenaires prévoyait que l'information serait partagée à des fins de renseignement et ne servirait pas à des procédures judiciaires.

Quand les indications sur le partage d'information sont parvenues aux membres du Projet A-O Canada, on parlait volontiers d'« enquête à livre ouvert » ou d'« accord de libre circulation de l'information ». Pour les membres du Projet, les parties aux discussions initiales étaient des « partenaires » dans le cadre d'un accord. Plus précisément, les gestionnaires du Projet ont témoigné avoir compris que l'accord comprenait les éléments suivants :

- les réserves ne tenaient plus. Les gestionnaires du Projet ont témoigné qu'ils avaient compris qu'il n'était pas nécessaire d'annexer des réserves aux documents transmis aux autres organismes, et que les politiques de la GRC l'exigeant ne s'appliquaient pas. Cependant, ils ont dit qu'il y avait eu un accord implicite selon lequel l'information partagée ne servirait qu'à des fins de renseignement;
- toute l'information obtenue par le Projet pouvait être communiquée aux « partenaires » dans le cadre de l'accord. Il n'était pas nécessaire de contrôler la pertinence, la fiabilité ou le caractère personnel de l'information transmise aux autres organismes. Les politiques et pratiques de la GRC exigeant un tel contrôle ne s'appliquaient pas;
- les parties pouvaient communiquer de l'information reçue d'une partie à l'accord aux autres parties sans le consentement de l'expéditeur, même si celui-ci y avait annexé des réserves.

En conséquence, le Projet a fourni de l'information aux organismes américains d'une façon très différente de celle envisagée par le commissaire adjoint Proulx lorsqu'il avait discuté de l'accord à la réunion de septembre 2001, et très différente de celle prescrite par la directive qu'il a témoigné avoir donnée aux officiers supérieurs des divisions, dont la Division A.

Le Projet a communiqué de l'information aux organismes américains sans d'abord en contrôler la pertinence, la fiabilité ou le caractère personnel. En outre, il a omis d'annexer des réserves écrites à la plupart des documents fournis aux organismes américains avant la détention de M. Arar, à New York, le 26 septembre 2002. Le Projet a aussi transmis aux organismes américains des documents de tiers assortis de réserves, y compris des documents reçus du SCRS et de Douanes Canada, sans d'abord obtenir le consentement des expéditeurs.

Cette situation n'aurait jamais dû se produire. La façon dont l'information est partagée revêt une importance cruciale pour une enquête liée à la sécurité nationale. En outre, vu l'absence de formation et d'expérience des membres du Projet pour ce type d'enquêtes, un fait dont étaient bien conscients les officiers supérieurs, il était encore plus impératif de donner des directives claires au sujet de cet aspect vital de l'enquête. Pourtant, les instructions de la haute direction

de la GRC sur le partage d'informations avec les organismes américains étaient ambiguës et trompeuses.

Il incombait au commissaire adjoint Proulx de la Direction générale de la GRC et aux officiers supérieurs de la Division A de redoubler de prudence pour s'assurer que le personnel divisionnaire qui partagerait de l'information, comme les membres du Projet A-O Canada, reçoivent des indications claires et précises sur l'accord conclu avec les autres organismes partenaires, en particulier sur les modalités de partage d'information.

Je puis certes comprendre que d'énormes pressions étaient exercées à la suite du 11 septembre 2001, mais il aurait été facile de communiquer les détails de l'accord clairement et par écrit. J'ai d'ailleurs du mal à comprendre comment il se fait qu'aucun officier chargé de transmettre les instructions dans la chaîne de commandement ne les a mises par écrit, surtout que certains comprenaient qu'il y aurait dérogation importante à la politique écrite de la GRC. Le résultat a été un manque de communication inacceptable attribuable à une attitude beaucoup trop désinvolte face à des éléments qui pouvaient avoir de graves répercussions pour l'enquête du Projet et pour les intérêts de personnes qui allaient être mêlées à l'enquête.

Le Projet a par conséquent commencé son enquête en se méprenant gravement sur la façon dont l'information pouvait ou devait être partagée avec les organismes américains. La méprise a joué un rôle important dans les événements qui ont suivi.

7.5

LA DÉMARCHE DU PROJET A-O CANADA

Le Projet A-O Canada a rencontré les organismes américains au sujet de l'enquête pour la première fois à la fin octobre, début novembre 2001. Il a continué de ce faire régulièrement par la suite. Ces contacts visaient surtout à partager de l'information, à demander de l'aide en matière d'analyse et à obtenir un appui opérationnel. Au début, le Projet donnait en général de l'information verbalement.

Il importe de souligner que les autres parties à l'accord ne suivaient pas toujours la pratique du Projet qui était de partager de l'information sans réserves. Les témoins du SCRS ont affirmé qu'il n'y avait pas d'accord au sens où l'entendait le Projet, et que le SCRS n'avait jamais accepté de partager de l'information sans réserves. Chaque fois qu'il avait fourni de l'information à la GRC, il y avait toujours annexé des réserves. En outre, le SCRS avait refusé que son information soit communiquée aux autres organismes sans son consentement. Ses témoins ont soutenu que le protocole d'entente de 1989 entre

le SCRS et la GRC, qui exigeait une autorisation préalable, continuait de s'appliquer. En d'autres termes, le SCRS avait décidé de quelle manière sa propre information serait partagée, et avec qui.

Les organismes américains aussi annexaient souvent des réserves à l'information qu'ils communiquaient au Projet sous forme de document. Que ce soit par hasard ou à dessein, je ne puis le dire, mais cette façon du Projet de partager presque toute l'information recueillie durant son enquête avec les autres organismes sans y attacher de réserves contraste avec la pratique des autres organismes.

Il convient par ailleurs de noter que lorsque le Projet a voulu utiliser dans ses demandes de mandats de perquisition, en janvier 2002, l'information des organismes américains, il a d'abord consulté ceux-ci.

Les avocats du ministère de la Justice affectés au Projet pendant son enquête ont à l'occasion donné des avis juridiques, y compris très probablement des avis sur les pratiques du Projet en matière de partage d'information. Cependant, le gouvernement a refusé de rendre publics ces avis, au nom du secret professionnel des avocats. Je ne puis par conséquent commenter la nature de ces avis ou l'effet qu'ils ont pu produire⁶⁷.

7.6

L'ENQUÊTE SUR M. ARAR

Le Projet A-O Canada s'est intéressé à M. Arar en octobre 2001 à la suite de la rencontre qu'a eue ce dernier avec M. Almalki au Mango's Café à Ottawa. Au cours de l'enquête qui a suivi, le Projet a recueilli divers éléments d'information concernant M. Arar, notamment⁶⁸ :

- des données biographiques accessibles au public;
- le bail de M. Arar et sa demande de location où M. Almalki était identifié comme personne avec qui communiquer en cas d'urgence;
- de l'information que Douanes Canada avait obtenue de M. Arar durant les examens secondaires du 29 novembre et du 20 décembre 2001.

Il convient de noter que le Projet ne considérait pas M. Arar comme un suspect ou une personne-cible dans son enquête. Il ne croyait pas qu'il avait commis une infraction criminelle ou était sur le point de ce faire. Lorsque, en janvier 2002, il a demandé l'autorisation de perquisitionner les résidences de personnes soupçonnées de participer à des activités illégales, le Projet ne visait pas la résidence de M. Arar. Il n'avait pas suffisamment d'informations pour obtenir un mandat de perquisition à l'égard de M. Arar.

Du point de vue du Projet, M. Arar était une « personne d'intérêt », dans la périphérie de l'enquête sur M. Almalki qui, lui, était soupçonné de se livrer à des activités pour le compte d'Al-Qaïda. Lorsque l'enquête du Projet a révélé que M. Arar connaissait M. Almalki et qu'il fréquentait ce dernier à l'occasion, les responsables ont voulu l'interviewer. Par conséquent, lorsqu'il a procédé aux perquisitions le 22 janvier 2002, le Projet a aussi cherché à interviewer M. Arar, bien que l'interview n'ait jamais eu lieu.

Par ailleurs, lorsque M. Arar était détenu à New York, le Projet a envoyé une liste de questions à lui poser et a envisagé de se rendre sur place l'interviewer directement. Il est important de se rappeler que les deux fois où le Projet a voulu s'entretenir avec M. Arar, soit en janvier et en septembre 2002, il s'intéressait à lui uniquement à titre de témoin possible, de personne qui connaissait et fréquentait à l'occasion M. Almalki et d'autres, et de personne qui pouvait avoir de l'information susceptible de faire progresser son enquête.

Même si M. Arar n'était qu'une personne d'intérêt dans l'enquête, je suis d'avis qu'il était légitime que le Projet partage de l'information à son sujet avec les organismes américains. Les organismes coopéraient à l'enquête, et le partage d'information était vital. Le Projet avait un motif valable de s'intéresser à M. Arar, et il était important de faire enquête sur ses liens avec M. Almalki et d'autres. Il n'y a rien de mal à partager de l'information sur une personne d'intérêt.

Toutefois, en partageant de l'information sur M. Arar, le Projet devait absolument être exact et précis afin de ne pas exagérer son intérêt envers M. Arar ou l'importance de ce dernier dans l'enquête.

À plusieurs reprises avant la détention de M. Arar à New York, le Projet a fourni aux organismes américains des documents donnant parfois à M. Arar une importance qu'il n'avait pas dans l'enquête. Au fil des communications, il a décrit M. Arar comme étant :

- un extrémiste islamiste [...] soupçonné d'être lié au mouvement terroriste Al-Qaïda;
- un suspect ou une personne-cible;
- un sujet principal de l'enquête;
- une personne ayant un « lien important » avec M. Almalki;
- une personne associée à M. Almalki dans un diagramme intitulé « les associés de Ben Laden : l'organisation Al-Qaïda à Ottawa »;
- une relation d'affaires ou un proche associé de M. Almalki.

Ces descriptions de M. Arar étaient complètement inexactes ou, à tout le moins, avaient tendance à exagérer l'importance qu'il avait dans l'enquête du Projet. Celui-ci précisait d'ailleurs dans certains documents son intérêt réel pour

M. Arar. Par exemple, le 26 septembre 2002, en évoquant sa tentative d'interviewer M. Arar le 22 janvier 2002, il a appelé M. Arar un témoin. Le 4 octobre 2002, dans une télécopie envoyée aux autorités américaines, il disait être incapable d'indiquer si M. Arar avait des liens avec Al-Qaïda. Le fait demeure toutefois que les documents écrits remis aux organismes américains contenaient de nombreuses inexactitudes qui, dans certains cas, étaient très graves.

Il faut souligner qu'en plus d'envoyer des communications écrites aux organismes américains, le Projet rencontrait souvent des agents américains, à certaines périodes tous les jours, et partageait de l'information verbalement. Il se peut que certaines discussions aient extrapolé ou nuancé ce qui avait été indiqué au sujet de M. Arar et son importance dans l'information transmise par écrit. Des membres du Projet ont témoigné que les organismes américains avaient été informés du degré d'intérêt suscité par M. Arar et qu'ils avaient compris qu'il était simplement une personne d'intérêt. Cela ne change rien au fait que plusieurs documents fournis aux organismes américains présentaient M. Arar sous un jour beaucoup plus sombre.

L'exigence de l'exactitude et de la précision de l'information à communiquer est évidente. Une information inexacte ou une mauvaise caractérisation, même relative, prise seule ou avec d'autres éléments d'information, peut donner une image gravement déformée. Elle peut renforcer un « manque d'objectivité » ou une « vision étroite des choses », selon les termes utilisés respectivement par le juge Kaufman et le juge Cory pour désigner le phénomène qui a fait s'égarer les enquêteurs dans leurs enquêtes sur les affaires Morin et Sophonow⁶⁹. On n'insistera jamais assez sur l'exigence de l'exactitude et de la précision des informations à partager, surtout des informations écrites communiquées dans le cadre d'enquêtes liées au terrorisme.

On ne sait trop au juste si les fois où il a communiqué les descriptions inexactes du statut de M. Arar dans l'enquête, le Projet avait contrôlé la fiabilité et l'exactitude des informations. Je soupçonne que la caractérisation erronée découlait d'un manque d'attention ou d'une mauvaise appréciation de l'importance que les organismes américains pouvaient accorder aux descriptions. Des enquêteurs plus familiers avec le milieu de la sécurité nationale auraient sans doute été davantage sensibles aux risques pour M. Arar et à l'injustice envers lui. Le SCRS, par exemple, semble être en général très prudent et précis, comme il se doit, lorsqu'il analyse de l'information, fait des évaluations et les communique à d'autres.

De même, en n'annexant pas de réserves aux descriptions de M. Arar, le Projet n'a pas pris tous les moyens possibles, conformément à la politique de la GRC, pour garder le contrôle sur l'utilisation que les organismes américains

pouvaient faire de l'information. À mon avis, l'omission des réserves exigées rendait plus plausible encore le risque que les descriptions inexactes soient utilisées sans le consentement de la GRC.

Je me pencherai maintenant sur quatre cas précis où le Projet a partagé de l'information concernant M. Arar avec des organismes américains : les demandes d'avis de guet, la visite d'agents du FBI en février 2002, les trois disques compacts et un exposé présenté le 31 mai 2002.

7.6.1

La demande d'avis de guet à la frontière américaine

À la fin d'octobre 2001, le Projet A-O Canada a envoyé à Douanes Canada et aux douanes américaines des demandes écrites d'avis de surveillance et de guet respectivement à l'égard de M. Arar et de M^{me} Mazigh, ainsi que de leurs véhicules⁷⁰. Dans ces demandes, il donnait de l'information sur M. Arar et M^{me} Mazigh. La demande adressée aux douanes américaines a aussi été envoyée directement aux organismes américains en avril 2002.

Comme je l'observais plus tôt, les avis demandés aux autorités canadiennes et américaines décrivaient M. Arar et M^{me} Mazigh comme des extrémistes islamistes soupçonnés d'être associés au mouvement Al-Qaïda. Cette description n'était ni fondée ni justifiée. Elle était hautement incendiaire et dans le contexte de l'après-11 septembre 2001 aux États-Unis, elle pouvait se révéler extrêmement préjudiciable pour les personnes nommées.

La déclaration compte deux parties. D'abord, il y a l'assertion que les personnes nommées faisaient partie d'un groupe d'extrémistes islamistes. Je note qu'elle n'était pas énoncée simplement comme un soupçon mais comme une déclaration de fait, même si le Projet A-O Canada n'avait aucune information pour l'étayer.

La GRC traite les déclarations provenant d'autres organismes d'application de la loi, à moins de problèmes de crédibilité, comme si elles provenaient d'une source fiable. Il est raisonnable de supposer que les organismes américains traiteraient de la même façon les déclarations figurant dans les demandes d'avis de surveillance et/ou de guet présentées par la GRC et que les autorités syriennes feraient de même si l'information leur était communiquée par les Américains.

Étiqueter quelqu'un comme un extrémiste islamiste est une affaire très sérieuse, surtout dans le contexte de l'après-11 septembre 2001 et à plus forte raison dans l'information transmise aux organismes américains chargés d'enquêter sur les menaces terroristes. Dans le monde du renseignement de sécurité nationale et de l'antiterrorisme, toute personne étiquetée comme un

extrémiste islamiste est automatiquement considérée comme une menace grave parce que susceptible de participer à une activité terroriste⁷¹.

La deuxième partie de la déclaration indique que M. Arar et M^{me} Mazigh étaient soupçonnés d'être associés au mouvement terroriste Al-Qaïda. Encore une fois, rien ne justifiait cette affirmation. La GRC n'avait aucune information sur M^{me} Mazigh sinon qu'elle était l'épouse de Maher Arar. Quant à M. Arar, le Projet A-O Canada avait tout au plus de l'information selon laquelle il connaissait Abdullah Almalki, soupçonné d'être membre d'Al-Qaïda, et avait eu avec lui une relation quelconque, peut-être dans des circonstances louches; il avait inscrit sur sa demande de location M. Almalki comme la personne à contacter en cas d'urgence; et il était une connaissance d'Ahmad El Maati, qui était alors un suspect dans l'enquête du Projet. Mais M. Arar n'était soupçonné d'aucune activité criminelle et le Projet n'avait aucune information pour étayer la déclaration selon laquelle il était soupçonné d'être associé au réseau Al-Qaïda.

Les membres du Projet qui ont témoigné au sujet de ces lettres, y compris l'un des signataires, l'inspecteur Cabana, ont reconnu que les termes offensants pour décrire M. Arar et M^{me} Mazigh étaient inexacts. En substance, ils les ont expliqués en invoquant le fait qu'ils travaillaient dans des délais très serrés et n'avaient pas tenu compte des implications d'une telle caractérisation de M. Arar et M^{me} Mazigh.

L'inspecteur Cabana a laissé entendre que le problème aurait pu être évité si l'on avait placé le mot « soupçonné » de manière à indiquer que M. Arar et M^{me} Mazigh n'étaient que soupçonnés d'être des extrémistes islamistes. Je ne suis pas de cet avis. Le Projet n'avait aucune information pour entretenir pareil soupçon. En fait, il n'en avait aucune, dans un sens ou dans l'autre, sur les convictions islamistes de M. Arar et de M^{me} Mazigh, et encore moins sur leurs convictions extrémistes.

J'admets que les responsables de l'envoi des lettres n'ont pas agi malicieusement, mais cela n'excuse pas la description grossièrement inexacte et potentiellement incendiaire de M. Arar et M^{me} Mazigh. Les délais serrés ne constituent pas non plus une raison valable. Sûrement, il n'aurait pas fallu à des policiers chevronnés un temps exagéré pour s'assurer que des lettres de cette nature ne contenaient pas des termes carrément inexacts et potentiellement très préjudiciables.

Les lettres en question ont été envoyées à un moment particulièrement lourd de conséquences pour les personnes qui y étaient nommées, soit moins de deux mois après le 11 septembre 2001 et deux semaines après l'invasion de l'Afghanistan, sur les traces d'Al-Qaïda. Au dire du président Bush, l'Amérique était en guerre contre Al-Qaïda. Il était évident pour les enquêteurs canadiens

qu'il en fallait moins aux autorités américaines responsables des enquêtes antiterroristes qu'aux autorités canadiennes pour prendre des mesures risquant d'empiéter gravement sur les droits et libertés d'une personne. Un certain nombre de témoins ont affirmé à la Commission que les responsables canadiens connaissaient la propension des autorités américaines à traiter toute personne soupçonnée de liens terroristes, en particulier les hommes d'origine musulmane ou arabe, d'une façon qui était différente à la leur en pareilles circonstances et qui serait inacceptable en vertu du droit canadien.

Le Projet A-O Canada avait envoyé aux responsables des douanes américaines une lettre dans laquelle il demandait d'inscrire des avis de guet dans le TECS, un système d'information et de communication utilisé également par d'autres organismes américains tels le Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives, l'Internal Revenue Service, le Bureau central national d'INTERPOL, la Drug Enforcement Administration, le département d'État et la Garde côtière américaine. Il semble que la CIA a aussi accès à ce système, ainsi que le FBI, lorsque les deux organismes travaillent à une opération conjointe. Selon les témoignages donnés à la Commission, plus de 30 000 agents ont accès au TECS.

Comme les autorités américaines ont décliné l'invitation à témoigner devant la Commission, il n'y a aucune preuve directe que la lettre a ou non été directement versée dans le système TECS⁷². Quoi qu'il en soit, la demande d'avis de guet a été remise directement aux organismes américains en avril 2002 puisqu'elle figurait sur les trois disques compacts que le Projet A-O Canada avait donnés aux organismes américains et qui contenaient la totalité de sa base de données Supertext sur l'enquête. Donc, peu importe que la lettre contenant les descriptions offensantes soit parvenue ou non aux organismes américains lorsqu'elle a initialement été envoyée, il ne fait aucun doute que ces organismes l'ont reçue en avril 2002 et l'avaient en leur possession quand M. Arar a été détenu à New York cinq mois plus tard.

Pour juger de l'importance de la lettre, il convient de souligner que le Projet n'a pas attaché de réserve à celle-ci ou à l'information contenue sur les trois disques compacts⁷³. Il n'y avait donc aucune restriction liée à l'utilisation de l'information dans la lettre, sauf peut-être celles prévues dans un accord implicite. Cependant, la lettre elle-même a été envoyée aux douanes américaines, qui n'étaient pas l'un des organismes parties à l'accord non écrit de partage d'information.

Il faut noter en outre que cette demande d'avis de guet n'a jamais été retirée ou modifiée. En novembre 2001, les Américains ont informé le Projet que les personnes nommées dans la demande ainsi que leurs véhicules respectifs avaient été inscrits dans le système TECS. Rien n'indiquait combien de temps les

avis demeureraient en vigueur ou s'ils devaient être renouvelés périodiquement. Le Projet n'a jamais retiré la demande d'avis de guet, ni n'a demandé de modifier ou de retirer la description selon laquelle M. Arar et M^{me} Mazigh étaient des extrémistes islamistes [...] soupçonnés d'être associés au mouvement Al-Qaïda. D'ailleurs, le fait de fournir encore la lettre aux organismes américains quatre mois plus tard a pu être pour ces organismes une indication que le Projet maintenait les déclarations qui y figuraient.

La demande d'avis de guet a été envoyée sans approbation préalable des responsables des enquêtes criminelles de la Division A ou de la DRC de la Direction générale. On m'a dit qu'une demande d'avis de surveillance et/ou de guet est une mesure routinière dans une enquête et qu'elle n'exige pas l'autorisation d'officiers supérieurs⁷⁴. Un rapport de situation transmis aux responsables des enquêtes criminelles et à la DRC indiquait bel et bien que le Projet entendait faire inscrire [TRADUCTION] « le nom de toutes nos personnes-cibles, leur adresse et les coordonnées de leur véhicule [...] dans le système TECS des douanes américaines », mais il ne faisait pas allusion à la description offensante de M. Arar et M^{me} Mazigh⁷⁵.

C'est là un exemple où le manque de formation et d'expérience des membres de l'équipe en matière d'enquêtes liées à la sécurité nationale, plus le manque de supervision des officiers supérieurs de la GRC, a créé une situation grossièrement injuste envers M. Arar. Les termes offensants utilisés dans la demande d'avis de guet ont fait courir des risques graves et inacceptables à M. Arar aux États-Unis. Des agents bien formés en matière d'enquêtes liées à la sécurité nationale auraient compris le danger de décrire ainsi une personne – surtout un homme musulman ou d'origine arabe – et d'y aller d'une pareille affirmation, en particulier à des organismes américains après le 11 septembre 2001.

7.6.2

La visite du FBI en février

En février 2002, des agents du FBI sont venus dans les bureaux du Projet pour y examiner certains documents. Des agents du Projet ont témoigné que les agents américains avaient été autorisés à voir des documents strictement à des fins de renseignement.

Le Projet a donné aux agents du FBI accès au fruit des perquisitions du 22 janvier 2002 ainsi qu'à des documents de l'ensemble de l'enquête. Les agents ont examiné deux classeurs d'information visant précisément M. Arar. Ces classeurs contenaient la demande de location, un profil de M. Arar, une photo de M. Arar et de son domicile, des rapports de police, de l'information sur ses

emplois antérieurs, de l'information liée aux recherches de la SESN sur M. Arar, des rapports de surveillance sur la rencontre au Mango's Café, les résultats de l'examen secondaire de M. Arar le 29 novembre 2001, et d'autres documents de l'enquête concernant M. Arar.

On ne sait trop si les agents du FBI ont obtenu ou non copie du contenu des classeurs ou des documents de la location. Quoi qu'il en soit, ils ont pris beaucoup de notes.

Les agents ont aussi été autorisés à examiner l'information que la GRC avait reçue du SCRS et qui contenait des réserves exigeant le consentement du Service avant de la partager. Rien ne permet de penser que le SCRS a donné son consentement. Cependant, l'inspecteur Cabana a indiqué que le contenu des lettres du SCRS avait déjà fait l'objet de longues discussions à plusieurs réunions entre les organismes partenaires dont le SCRS.

La visite de février est un bon exemple des pratiques officieuses de partage d'information que suivait le Projet et du type d'accès aux résultats d'enquête que donnait celui-ci au FBI.

7.6.3

La base de données sur trois disques compacts

7.6.3.1

Le contexte

À la fin mars 2002, le Projet a gravé sur trois disques compacts la totalité de sa base de données Supertext et en a remis copie aux organismes américains en avril 2002. Il y figurait des documents saisis lors des perquisitions du 22 janvier 2002 et, surtout, tous les documents liés à l'enquête du Projet A-O Canada, à savoir pièces justificatives, déclarations, notes de service et rapports⁷⁶. Ces documents contenaient une somme considérable d'informations relatives à M. Arar.

De l'avis général, l'étendue de la divulgation au moyen des trois disques compacts était inédite. Aucun des agents qui ont témoigné ne connaissait de cas où la totalité d'un dossier, le fruit d'une enquête y compris, avait été remise à un autre organisme, encore moins à un organisme étranger. Les officiers supérieurs de la Division A et de la DRC de la Direction générale ne savaient pas que la base de données Supertext au complet était divulguée et, à une exception près peut-être, ils n'auraient pas autorisé la divulgation s'ils avaient su⁷⁷.

J'examine ci-dessous en détail le problème concernant la divulgation d'informations sur disques compacts. Il faut entre autres voir comment, jusque-là, le Projet partageait l'information avec les organismes américains. D'emblée, on avait donné raison de croire aux membres du Projet que les officiers supérieurs de la Division A et de la DRC de la Direction générale de la GRC les avaient autorisés à mener une « enquête à livre ouvert » en coopération avec le SCRS et les organismes américains. Selon leur interprétation, toute l'information que le Projet collectait pouvait être partagée sans restrictions avec les autres organismes. Ils avaient l'autorisation – en fait, la directive – de communiquer de l'information sans y attacher de réserves ou en contrôler la pertinence, la fiabilité ou le caractère personnel et sans demander de consentement dans le cas de documents visés par des réserves et reçus des trois autres organismes liés à l'accord.

Les membres du Projet ont souligné avec raison qu'entre octobre 2001 et avril 2002, ils avaient rencontré de plus en plus régulièrement des agents américains et communiqué verbalement une grande partie de l'information contenue sur les disques compacts qui n'avait rien à voir avec les perquisitions. Ils avaient aussi divulgué une importante partie de l'information obtenue dans le cadre de celles-ci. Ils ont affirmé, non sans être en partie justifiés de ce faire, je crois, que les officiers supérieurs savaient ou auraient dû savoir que le Projet fournissait de l'information et ne s'y étaient pas opposés.

Comme je l'ai mentionné plus haut, les officiers supérieurs de la Direction générale de la GRC et, dans une moindre mesure, de la Division A ont nié avoir donné des instructions selon lesquelles les politiques de la GRC ne devaient pas s'appliquer lorsque le Projet fournissait de l'information à d'autres organismes. Sauf une, peut-être deux exceptions, ils ont aussi nié avoir été au courant que le Projet partageait de l'information sans respecter les politiques de la GRC dans les mois précédant la remise des trois disques compacts aux organismes américains. En bref, la confusion et l'incompréhension entourant l'instruction initiale donnée au Projet au sujet du partage de l'information ont persisté pendant que l'enquête, elle, se poursuivait.

Les événements qui ont mené au partage d'information sur disques compacts ont commencé avec les perquisitions du 22 janvier 2002.

7.6.3.2

Le fruit des perquisitions du 22 janvier 2002

Le 22 janvier 2002, la GRC, secondée par d'autres services policiers, a mené des perquisitions dans les résidences de sept personnes à Ottawa, à Toronto et dans d'autres villes canadiennes. La résidence de M. Arar ne comptait pas parmi elles.

Lors des perquisitions, le Projet a saisi une grande quantité de matériel qu'il fallait traiter et analyser, notamment 26 disques durs d'ordinateur, une centaine de disques compacts et de disquettes, quelque 20 000 pages de documents, environ 40 bandes vidéo et deux boîtes de documents déchiquetés. Une partie de l'information saisie concernait M. Arar.

Compte tenu des ressources nécessaires pour analyser ce matériel, le Projet a décidé de partager l'information saisie avec le SCRS et les organismes américains, de façon à obtenir leur aide⁷⁸. Je crois que c'était là une décision raisonnable. Il était impératif que l'information soit analysée et, compte tenu de la crainte persistante d'attentats terroristes, qu'elle le soit aussi rapidement que possible, mais la GRC n'avait pas les ressources voulues pour entreprendre cette énorme tâche.

En outre, vu le nombre de documents et le manque de ressources, il était impossible que la GRC contrôle la pertinence, la fiabilité et le caractère personnel du matériel saisi avant de le remettre aux organismes américains. De fait, l'accomplissement de cette tâche aurait en grande partie annulé l'intérêt d'obtenir leur aide. Même un examen préliminaire aurait exigé tellement de temps qu'il aurait compromis la possibilité de réaliser l'analyse en temps utile. Dans les circonstances, je suis d'avis que le partage de l'information recueillie lors des perquisitions avec les organismes américains sans d'abord la filtrer était une action nécessaire.

Je tiens toutefois à insister sur le fait que cette dérogation à la politique ne doit pas se répéter, car les politiques de contrôle de l'information sont extrêmement importantes. Il est malheureux, quoique peut-être compréhensible, qu'au début de 2002, les autorités canadiennes ne disposaient pas de ressources suffisantes pour examiner le matériel saisi sans l'aide des États-Unis. J'espère que la pénurie de ressources est en voie d'être réglée pour que pareille situation ne se reproduise pas à l'avenir.

Le Projet a aussi dérogé à la politique quand il a omis d'annexer des réserves au matériel et à l'information fournie aux organismes américains dans les mois qui ont suivi les perquisitions, ou aux trois disques compacts.

Le 31 janvier 2002, un certain nombre d'organismes, dont les organismes américains, ont rencontré des responsables de la GRC afin de formuler un plan pour l'analyse du matériel recueilli lors des perquisitions. Des officiers supérieurs de la DRC de la Direction générale et de la Division A étaient présents. Tous ont convenu que le fruit des perquisitions devait être partagé entre tous les organismes aux fins d'analyse.

Il n'a apparemment pas été question de réserves à cette réunion. Cependant, des agents du Projet ont témoigné que les responsables américains

leur avaient confirmé verbalement qu'aucun élément de l'information partagée ne serait diffusé plus largement sans l'autorisation de la GRC. De même, lors d'une réunion tenue en février, lorsque le Projet a discuté du partage de documents saisis avec le FBI, il a été convenu que les documents serviraient à des fins de renseignement uniquement. S'il souhaitait les utiliser dans une poursuite, le FBI devait présenter une demande en vertu du traité d'entraide juridique (TEJ).

La remise des documents saisis aux organismes américains aux fins d'analyse a débuté en février. Selon sa pratique normale, le Projet n'a attaché de réserves à aucun des documents remis durant cette période. Lors de discussions sur le partage de documents, le Projet a demandé aux organismes d'envoyer des lettres demandant officiellement l'information.

Dans une lettre datée du 22 février 2002⁷⁹, le FBI demandait à la GRC de lui fournir des éléments recueillis lors des perquisitions (c'est-à-dire du 22 janvier 2002), puis y allait d'une liste de documents précis. Le dernier élément de la liste était d'autres documents utiles à l'enquête. Même si, dans mon esprit, la lettre semble limiter la demande aux documents saisis, tous les témoins de la GRC qui ont été interrogés à ce sujet étaient d'avis que la demande visait non pas seulement les documents saisis mais aussi tout autre élément pertinent de l'enquête du Projet.

Dans sa lettre à la GRC, le FBI reconnaissait qu'une demande TEJ serait nécessaire si le matériel devait être utilisé à l'appui d'une poursuite criminelle aux États-Unis. La reconnaissance de cette réalité est utile pour analyser la question de la transmission, sans réserves, des trois disques compacts au FBI. De prime abord, toutefois, l'engagement lié aux demandes TEJ concernait uniquement les poursuites judiciaires et ne visait pas d'autres instances comme la procédure de renvoi qui a plus tard abouti au renvoi de M. Arar en Syrie. Par ailleurs, la reconnaissance du FBI ne change rien à la question du partage d'information avec des tiers.

7.6.3.3

Les trois disques compacts

Le transfert des documents sur les trois disques compacts soulevait quatre problèmes :

- l'information se trouvant sur ces disques a été fournie aux organismes américains sans qu'y soient annexées des réserves écrites;
- la pertinence, la fiabilité et le caractère personnel des documents qui n'étaient pas liés aux perquisitions n'ont pas été contrôlés;

- les documents de tiers auxquels des réserves étaient attachées, comme les lettres du SCRS et des documents de Douanes Canada, ont été communiqués sans le consentement des expéditeurs;
- des informations relatives à M. Arar sur les trois disques compacts étaient inexactes.

J'ai mentionné plusieurs fois l'importance d'annexer des réserves écrites à l'information qui est partagée. Des réserves auraient dû être jointes aux trois disques compacts, conformément à la politique de la GRC. Elles auraient protégé non seulement le fruit des perquisitions mais aussi le reste du dossier d'enquête du Projet, dont les notes de service et les rapports, et garanti que l'information ne serait pas utilisée à des fins ou, surtout, dans des instances que n'approuvait pas la GRC.

Certaines conditions étaient précisées dans la demande reçue du FBI, mais celle-ci n'explique qu'en partie le défaut d'annexer des réserves. Même si l'engagement dans la lettre du FBI au sujet de l'utilisation de l'information pouvait être interprété comme s'appliquant aussi au matériel autre que celui saisi lors des perquisitions – une interprétation que je conteste – il demeurerait limité à la présentation d'une demande TEJ en cas de poursuite criminelle.

Plusieurs ont soutenu que le défaut d'annexer des réserves aux trois disques compacts n'était pas une question importante. On soutenait en effet que la totalité, ou presque, de l'information contenue dans les documents non liés à la perquisition avaient déjà été communiquée verbalement aux organismes américains au cours des nombreuses réunions qui avaient eu lieu avant la remise des disques compacts, notamment lors de la visite du FBI dans les bureaux du Projet en février 2002. Même en admettant que ce soit le cas, la communication d'informations contenues dans des documents soulève d'autres questions. L'information risque davantage d'être utilisée dans des procédures que la GRC ne vise pas et n'approuve pas et de revêtir une importance qu'elle n'a pas. Il va de soi qu'on accordera plus de poids à l'information documentaire, surtout les rapports et les notes de service de la GRC, qu'à des conversations entre agents.

On a aussi prétexté que les réserves étaient inutiles car il était tacitement entendu que l'information servirait uniquement à des fins de renseignement. Je répète qu'une entente tacite ne remplace pas une réserve écrite, loin de là. Dans une affaire aussi importante que celle-ci, il est difficile de comprendre pourquoi la GRC n'a pas tout mis en œuvre pour protéger l'information contre toute utilisation inacceptable au moment où elle en transmettait une somme inédite à des organismes américains, y compris des documents recueillis lors de

perquisitions dont on n'avait pas contrôlé la pertinence, la fiabilité ou le caractère personnel.

On a encore soutenu qu'en fin de compte, l'annexion de réserves n'aurait pas eu une grande incidence et que les organismes américains auraient quand même fait à leur tête et utilisé l'information comme bon leur semblait. C'est peut-être vrai, mais c'est loin d'être certain. Sûrement, la précision clairement par écrit que l'information ne devait pas servir à d'autres fins que le renseignement sans le consentement de la GRC aurait réduit la probabilité du comportement déshonorable suggéré par les personnes défendant ce point de vue. La logique et l'expérience nous indiquent que le destinataire d'une information donnée est plus susceptible de respecter une réserve écrite claire qu'une entente implicite non écrite, voire non exprimée. C'est précisément pour cette raison que la GRC et d'autres organismes ont des politiques exigeant des réserves écrites.

En outre, le défaut d'annexer des réserves écrites dans un milieu où leur utilisation est devenue une pratique acceptée peut en fait servir à justifier la dérogation à une entente implicite.

Le deuxième problème lié aux disques compacts est que la pertinence, la fiabilité et le caractère personnel des documents non liés aux perquisitions n'ont pas été contrôlés. Cette omission n'a pas été causée par des contraintes de temps. L'urgence d'analyser les documents recueillis lors des perquisitions ne s'appliquait pas au reste de la base de données Supertext. Ces documents comprenaient de l'information qui avait été collectée pendant plusieurs mois et représentaient en définitive une partie relativement petite de la somme d'informations mises sur les trois disques compacts. En outre, il s'agissait d'une information qui avait servi de fondement à l'enquête du Projet A-O Canada, de sorte qu'elle avait sans doute déjà été analysée, du moins dans une certaine mesure. Cela n'aurait pas dû être bien difficile pour le Projet de la vérifier avant de la remettre aux organismes américains. La politique et les pratiques de la GRC exigeant ce type de contrôle ont leur raison d'être et auraient dû être respectées.

Le troisième problème est que les disques compacts contenaient de l'information de tiers, notamment le SCRS et Douanes Canada⁸⁰, à laquelle des réserves s'appliquaient. Pourtant, comme c'était la pratique du Projet, cette information a été remise aux organismes américains sans qu'on demande d'abord le consentement de l'expéditeur. J'accepte le témoignage des représentants du SCRS selon qui le Service n'avait pas autorisé le transfert d'informations assorties de réserves sans son consentement préalable. L'information qu'avait obtenue Douanes Canada auprès de M. Arar le 29 novembre et le 20 décembre 2001 était elle aussi assortie de réserves. Même

si Douanes Canada n'était pas partie au soi-disant accord de partage d'information, le Projet a remis son information aux organismes américains sans d'abord lui demander la permission.

Le dernier problème est qu'une partie des données biographiques et d'autres éléments d'information sur M. Arar mis sur les disques compacts du Projet étaient inexacts. Comme on l'a mentionné, les disques compacts contenaient des expressions comme « suspect », « personne-cible », « sujet principal » ou personnage important, qui exagéraient l'importance de M. Arar, ainsi que les demandes d'avis de surveillance et de guet à la frontière qui avaient été faites aux autorités canadiennes et américaines et comportaient elles aussi des termes offensants.

Les disques compacts contenaient aussi de l'information trompeuse sur M. Arar. Par exemple, on y trouvait des notes erronées prises par des agents de la GRC lors de l'entrevue de Youssef Almalki le 22 janvier 2002. Selon les notes, Youssef Almalki avait dit que M. Arar avait une relation d'affaires avec Abdullah Almalki. En fait, il avait dit qu'il n'était pas sûr si M. Arar et Abdullah Almalki avaient une telle relation. En outre, un rapport de situation sur la rencontre au Mango's Café affirmait à tort que M. Arar était parti de Québec pour rencontrer M. Almalki alors qu'il vivait à Ottawa à l'époque. Un deuxième rapport disait que M. Arar vivait à Ottawa.

Pris isolément, des détails comme ceux-là peuvent sembler insignifiants. Il convient toutefois de se rappeler la nature du processus de collecte du renseignement et le mantra souvent répété que chaque élément d'information, aussi futile qu'il puisse paraître, devait être partagé car il pouvait être la pièce manquante du puzzle.

Il est possible qu'un bon examen de l'information qui a été communiquée aux organismes américains aurait révélé certaines des inexactitudes.

7.6.3.4

L'autorisation de remettre les disques compacts

Enfin, il faut se demander si les responsables des enquêtes criminelles de la Division A et les officiers de la DRC de la Direction générale savaient qu'en plus de transmettre les documents saisis durant les perquisitions, le Projet communiquait aux organismes américains toute sa base de données Supertext qu'elle avait mise sur disques compacts. Des témoignages à ce sujet se contredisent. Certains membres du Projet ont affirmé que les officiers supérieurs étaient au courant. Ceux-ci, sauf peut-être l'inspecteur Clement, ont dit qu'ils ne l'étaient pas. En fait, quelques officiers supérieurs ont soutenu dans leurs représentations finales que le Projet n'avait eu l'intention de mettre sur disques

compacts que les documents recueillis lors de perquisitions; comme l'inclusion de toute la base de données Supertext avait été une erreur, les officiers supérieurs n'auraient pas pu être au courant.

Bien que les témoignages puissent en partie appuyer ce point de vue, l'inspecteur Cabana l'a réfuté sans ambages. Selon l'inspecteur, il avait l'intention de mettre toute la base de données sur disques compacts et les officiers supérieurs le savaient. Je comprends que l'inspecteur Cabana entendait par là que toute la base de données serait transférée, mais on ne sait pas très bien si c'est ce que les autres membres du Projet, eux, avaient compris. En fait, le rapport de situation décrivant le transfert indiquait que seuls les documents liés aux perquisitions avait été inclus.

Vu l'intention du Projet de prendre la mesure inédite de remettre l'ensemble de son dossier d'enquête Supertext aux organismes américains, les officiers supérieurs du SDPC et de la DRC de la Direction générale auraient dû participer à la décision à cet égard. Je n'entends pas examiner les témoignages de l'inspecteur Cabana et des officiers supérieurs à ce sujet. J'accepte que l'inspecteur Cabana pensait être autorisé à remettre la totalité de la base de données. J'accepte aussi que les officiers supérieurs ne savaient pas qu'on communiquerait autre chose que les documents recueillis lors des perquisitions et qu'à l'exception peut-être de l'inspecteur Clement, ils n'auraient pas approuvé le transfert. Assurément, la DRC ne l'aurait pas approuvé, surtout si les politiques de la GRC en matière de contrôle et de réserves n'étaient pas respectées.

C'est là un autre exemple – éclatant – des malentendus et de la confusion qui existaient au sein de la GRC au sujet des pouvoirs du Projet A-O Canada et des cas où il devait s'adresser à la DRC avant de prendre des décisions opérationnelles. La confusion entourant le transfert des trois disques compacts fait suite à la méprise en octobre 2001 concernant le partage d'information entre le Projet et d'autres organismes ainsi que l'applicabilité des politiques de la GRC.

7.6.3.5

L'exposé du 31 mai

À partir d'avril 2002, le Projet a présenté un exposé sur ses travaux à plusieurs organismes canadiens ainsi qu'aux organismes américains. Chaque fois, il décrivait l'enquête du Projet en termes généraux, puis il faisait le point sur la situation des personnes précises. M. Arar figurait habituellement parmi les personnes mentionnées, mais on lui attribuait différents degrés d'importance.

Le 31 mai 2002, le Projet a présenté un important exposé à Washington. Il visait à convaincre les autorités américaines d'ouvrir une enquête criminelle sur M. Almalki et ses relations.

Dans la partie sur la « situation actuelle », il était question de plusieurs personnes dont M. Almalki, M. El Maati et d'autres⁸¹ qui, de l'avis général, représentaient de graves menaces terroristes – certains parlaient de « figures éminentes ». Le nom de M. Arar figurait sur cette liste. De même, l'exposé indiquait que M. Arar et d'autres pourraient être convoqués à une audience d'investigation au sens du projet de loi C-36, c'est-à-dire une audience limitée aux personnes qui peuvent être des témoins. On ne sait pas au juste si le Projet a expliqué l'importance de ce processus d'investigation aux Américains.

M. Arar n'était pas au centre de l'exposé présenté à Washington. Celui-ci, toutefois, fournissait à son sujet de l'information qui avait été recueillie par le Projet et qui parlait de ses relations avec M. Almalki et d'autres personnes. Il y allait en outre de deux « faits » sur M. Arar qui étaient inexacts. L'information concernant l'un de ces faits a été reçue à huis clos et ne peut être divulguée pour des raisons liées à la sécurité nationale. On se bornera à dire que ce fait inexact tendait à associer injustement M. Arar à certaines personnes.

L'autre fait inexact, lui, peut être divulgué. Dans l'exposé, le Projet informait mal les Américains en disant que M. Arar avait refusé d'être interviewé en janvier 2002. Comme on l'a vu plus tôt, M. Arar, par l'entremise de son avocat, avait accepté d'être interviewé, mais à des conditions que le Projet trouvait inacceptables. Même en supposant, de façon purement hypothétique, que les conditions fixées par l'avocat de M. Arar étaient excessives, il devrait y avoir, dans l'esprit d'agents chargés du respect de la loi, une différence entre quelqu'un qui refuse de répondre à des questions et quelqu'un qui accepte d'y répondre mais aux conditions posées par son avocat.

Les Américains ont demandé copie de l'exposé du 31 mai, et le Projet leur a envoyé la version actualisée, sans les notes d'allocution, le 22 juillet 2002.

Cet exposé est un autre exemple des problèmes qu'ont continué de poser les pratiques de partage d'information du Projet. Celui-ci exagérait l'importance de M. Arar dans son enquête et communiquait de l'information inexacte à son sujet. Le fait que M. Arar était aussi identifié dans l'exposé comme un candidat à une audience d'investigation, au sens du projet de loi C-36, peut avoir atténué les exagérations dans une certaine mesure.

[***].

7.6.3.6

Le départ de M. Arar pour la Tunisie

En juillet 2002, le Projet a appris que M. Arar et sa famille avaient quitté pour la Tunisie quelques semaines plus tôt. Il y avait certaines indications qu'il s'agissait d'un déménagement permanent. Le 15 juillet 2002, le Projet a informé

verbalement les autorités américaines du départ de M. Arar. Ils se sont demandé si le départ de M. Arar avait été provoqué par l'enquête du Projet ou s'il avait été planifié d'avance.

7.6.3.7

[***]

[***].

[***].

[***].

[***].

[***].

8.

LA RELATION DU PROJET A-O CANADA AVEC LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA GRC

Dans le présente point, j'examine la relation entre le Projet A-O Canada et la Direction des renseignements criminels (DRC) de la Direction générale de la GRC. Aux points précédents, j'ai décrit cette relation dans le contexte de diverses mesures prises dans l'enquête du Projet. Ici, je réunis ces descriptions et résume en quoi consistait cette relation.

8.1

LA CENTRALISATION DES ENQUÊTES LIÉES À LA SÉCURITÉ NATIONALE

Habituellement, les enquêtes de la GRC sont effectuées au niveau divisionnaire sans qu'il soit guère nécessaire d'en référer à la Direction générale. Les responsables des enquêtes criminelles travaillent donc de façon relativement autonome, rendant des comptes non pas à la Direction générale à Ottawa mais aux différents échelons de la chaîne de commandement d'une division, jusqu'à l'officier responsable des enquêtes criminelles (OREC).

Cependant, depuis quelque temps, les enquêtes de la GRC touchant des questions de sécurité nationale sont traitées différemment. Bien qu'ils doivent rendre des comptes à l'OREC divisionnaire, les responsables de ce genre d'enquêtes sont aussi tenus de faire rapport à la DRC de la Direction générale, la prémisses étant que la DRC doit exercer un contrôle et une coordination plus serrés des enquêtes de sécurité nationale que des autres types d'enquêtes criminelles. Le commissaire adjoint Proulx a témoigné qu'il est important que la DRC soit tenue au courant des enquêtes liées à la sécurité nationale, à des fins de surveillance. Comme la sécurité nationale est une question aussi bien

nationale qu'internationale, la DRC doit connaître les faits nouveaux pour renseigner le commissaire de la GRC et s'assurer que le solliciteur général et ministre responsable de la GRC reçoive une information exacte et opportune. Elle doit aussi communiquer une information à jour lors des réunions auxquelles assistent d'autres ministères et organismes.

Normalement, jusqu'en avril 2002, les enquêtes relatives à la sécurité nationale étaient effectuées par la SESN de la division compétente; par la suite, cette fonction a été confiée aux équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN) basées à Vancouver, Toronto, Ottawa et Montréal. Des témoins ont indiqué que les SESN étaient d'accord de rendre des comptes à la Direction générale et leurs membres comprenaient l'importance de la relation entre les enquêteurs et la DRC.

La GRC avait des politiques voulant que les SESN avisent immédiatement la Sous-direction du renseignement pour la sécurité nationale (SDRSN)⁸² de la DRC quand commençaient de nouvelles enquêtes, puis communiquent régulièrement avec les unités sur le terrain afin que la SDRSN soit tenue au courant de leur déroulement. Lors des attentats du 11 septembre 2001, l'officier responsable de la SDRSN participait à un exercice visant à renforcer les capacités d'enquête du programme de sécurité nationale de la GRC partout au pays et à créer une vision pour la coordination et la direction centralisées des affaires dans le domaine.

Le 4 novembre 2003, le solliciteur général a transmis à la GRC trois directives ministérielles visant à favoriser une plus grande centralisation de ses activités liées à la sécurité nationale.

Il n'y a pas que la GRC qui a senti la nécessité d'exercer un contrôle central plus serré sur les enquêtes de sécurité nationale. D'autres organismes effectuant ce genre d'enquêtes, notamment les services de renseignement de sécurité et d'application de la loi, préconisent une démarche centralisée et coordonnée. Par exemple, le SCRS possède un processus hautement centralisé de gestion de tous les aspects de ses enquêtes.

8.2

LE PROJET A-O CANADA

Le Projet A-O Canada était différent de la plupart des enquêtes précédentes de la GRC touchant des affaires de sécurité nationale pour au moins quatre raisons.

D'abord, le Projet a été créé dans la foulée du 11 septembre 2001, à un moment où beaucoup croyaient qu'un nouvel attentat terroriste était imminent. Pendant les premiers mois au moins, il y a eu autour de cette enquête un sentiment d'urgence qui n'existait pas dans les précédentes. La nécessité

d'enquêter rapidement sur les menaces possibles et de partager l'information avec d'autres organismes d'enquête était bien plus pressante que celle habituellement ressentie dans les unités d'enquête de la GRC.

En outre, à quelques exceptions près, les membres du Projet n'avaient jamais participé à une enquête liée à la sécurité nationale. Ils étaient des enquêteurs criminels chevronnés qui étaient habitués de relever de l'officier divisionnaire responsable des enquêtes criminelles ou de son adjoint. L'obligation de se rapporter à des officiers de la DRC et d'interagir avec eux ne faisait pas partie de la culture dans laquelle ils avaient précédemment mené des enquêtes criminelles.

La troisième raison, et la plus importante peut-être, est que dès le début, il y a eu entre les officiers supérieurs de la Direction générale de la GRC et le Projet une méprise fondamentale concernant la façon dont celui-ci était autorisé à partager l'information avec d'autres organismes, les organismes américains y compris.

Enfin, le Projet avait beaucoup plus d'interaction avec les organismes américains que les SESN n'en avaient eu lors d'enquêtes précédentes liées à la sécurité nationale.

8.3

L'OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES À LA DIRECTION GÉNÉRALE

Même s'il considérait n'avoir de comptes à rendre qu'à l'officier responsable des enquêtes criminelles à la Division A, le Projet a régulièrement communiqué à la DRC une foule d'informations afin de la tenir au courant des mesures prises dans son enquête.

Peu après sa création, le Projet a commencé à fournir régulièrement copie de ses rapports de situation quotidiens à la DRC. Ceux-ci décrivent les mesures prises dans l'enquête de jour en jour. Les lecteurs des rapports reçoivent ainsi sur l'enquête beaucoup d'éléments d'information qui sont parfois très détaillés. Il importe de noter qu'en fournissant les rapports de situation à la DRC, le Projet dépassait les exigences prévues dans la politique de la GRC sur les enquêtes de sécurité nationale, laquelle exige le versement, tous les mois, de comptes rendus dans la base de données sur la sécurité nationale du SRPC (Système de renseignements protégés sur la criminalité).

En plus de fournir des rapports de situation à la DRC, le Projet rencontrait périodiquement des agents de la DRC pour les renseigner sur l'enquête. Des membres de la DRC assistaient à la réunion interagences du 31 janvier 2002 où l'on a discuté de l'analyse du matériel saisi lors des perquisitions du 22 janvier.

Des agents de la DRC étaient aussi présents en avril 2002 quand le Projet a présenté un exposé décrivant son enquête à divers organismes. De temps à autre, le Projet a aussi transmis à la Direction générale de la GRC des notes d'information sur diverses questions liées à l'enquête. Il faut préciser que rien n'indique que les membres du Projet aient jamais caché d'informations sur l'enquête à la DRC. Lorsque les membres de la DRC posaient des questions sur l'enquête du Projet, ceux du Projet répondaient adéquatement. Donc, le fait que certains éléments d'information sur l'enquête ne soient pas parvenus à la DRC ne doit pas être attribué au manque de volonté du Projet d'informer la DRC.

Il semblerait d'ailleurs que les membres de la DRC ne prenaient pas toujours connaissance de l'information du Projet en vue de suivre l'enquête ou de donner des directives sur la façon de la mener. Sans aucun doute, dans la foulée du 11 septembre 2001, les membres de la DRC ayant des responsabilités relatives à la sécurité nationale étaient extrêmement occupés et avaient du mal à gérer l'avalanche de nouvelles informations. Les ressources de la DRC consacrées aux questions de sécurité nationale étaient bien en deçà de ce qui était nécessaire à la suite des attentats terroristes. Quoi qu'il en soit, le Projet a fourni à la DRC beaucoup d'informations sur son enquête.

8.4

LE MANQUE DE COMMUNICATION

Malgré la volonté du Projet de fournir de l'information à la DRC, il y a eu de graves manques de communication.

Le pire est la méprise au sujet du partage de l'information. Comme je le dis plus haut, à cause de cette méprise, des informations auxquelles on a omis d'annexer des réserves ont été partagées avec des organismes américains et, dans certains cas, des informations de tiers assorties de réserves ont été partagées sans le consentement de l'expéditeur. Certains officiers de la DRC étaient peut-être au courant de la première pratique, mais non le commissaire adjoint Proulx et le sous-commissaire Loeppky. S'ils l'avaient été, ils auraient ordonné qu'elle cesse.

La responsabilité de ce manque de communication revient principalement à la GRC. En fin de compte, c'est à cette institution qu'il incombe de veiller à ce que des directives claires et nettes soient fournies aux unités opérationnelles comme le Projet A-O Canada et qu'il y ait surveillance adéquate de leurs pratiques.

Cependant, le Projet doit aussi assumer une responsabilité du fait qu'il n'a pas toujours bien informé les officiers supérieurs sur le déroulement de son enquête. Il lui est arrivé de partager de l'information avec les organismes

américains sans en révéler le contenu aux officiers supérieurs. Par exemple, les officiers supérieurs de la Division A ou de la DRC n'ont pas su que le Projet avait étiqueté M. Arar et M^{me} Mazigh comme des extrémistes islamistes dans sa demande d'avis de guet à la frontière adressée aux douanes américaines.

Par ailleurs, des éléments de l'information que le Projet a communiquée à la DRC à l'égard de M. Arar étaient inexacts et exagéraient injustement l'importance de M. Arar dans son enquête, ou décrivaient incorrectement des faits renforçant la suspicion à l'égard des activités de M. Arar.

Globalement, les communications entre le Projet et les officiers supérieurs, surtout à la DRC, n'ont pas été à la hauteur de ce à quoi on se serait attendu d'un organisme professionnel chargé de l'application de la loi comme la GRC.

8.5

DES TENSIONS

Des tensions sont apparues périodiquement entre le Projet et la DRC. Il y avait sans doute plusieurs raisons mais, à mon avis, je n'ai à m'exprimer ici que sur deux d'entre elles. D'abord, il y avait la différence de culture. Le Projet fournissait beaucoup d'informations à la DRC, mais ses agents considéraient que demander l'accord de la DRC sur leurs mesures d'enquête, entre autres la communication d'informations précises à d'autres organismes, était une démarche inutile. En particulier, le Projet considérait qu'il était essentiel de partager de l'information avec les organismes américains directement, sans l'intermédiaire de la DRC. Selon des membres du Projet, la SDRSN était à ce point surchargée après le 11 septembre 2001 qu'il y aurait eu des retards inacceptables si elle avait dû traiter le matériel transmis par le Projet. Celui-ci préférait un processus selon lequel il partageait directement l'information et livrait un compte rendu général sur ses activités dans les rapports de situation.

La DRC a initialement admis que, après la conclusion de l'accord original de partage d'information avec les organismes américains, le Projet serait autorisé à partager de l'information directement. Toutefois, à mesure que le temps filait et qu'ils prenaient conscience de la somme d'informations partagées, les officiers de la DRC sont devenus de plus en plus inquiets du manque de contrôle sur les activités du Projet. Le doute s'est confirmé quand des officiers de la DRC, dont le surintendant Pilgrim, ont appris que le Projet partageait de l'information sans respecter la politique de la GRC sur les réserves. En juin 2002, la DRC a nommé le caporal Rick Flewelling coordonnateur de dossier pour l'enquête du Projet A-O Canada, chargé d'aligner les pratiques de partage d'information sur celles s'appliquant avant le 11 septembre 2001.

Malheureusement, la DRC a omis de demander au Projet de confirmer par écrit aux organismes américains que toute l'information transmise jusque-là était assujettie aux réserves habituelles de la GRC.

Le Projet et la DRC ont périodiquement discuté de ces tensions, entre autres, assez ironiquement, lors d'une réunion tenue le 26 septembre 2002, le jour où M. Arar a été intercepté à New York. Cette fois-là à tout le moins, il a été décidé que le Projet continuerait de communiquer de l'information directement aux organismes américains, mais le caporal Flewelling de la DRC serait informé de certaines communications avec ces derniers, et le Projet noterait dans un registre les communications avec les responsables américains. En outre, le caporal Flewelling serait chargé de surveiller les échanges entre le Projet et des tiers.

Le caporal Flewelling a témoigné que les problèmes ont persisté pendant un certain temps après son entrée en fonction. Par exemple, il n'a pas toujours été informé des réunions en temps utile et n'a parfois été informé des mesures prises qu'après coup. Cependant, les choses ont fini par se tasser.

8.6

CONCLUSION

La relation entre le Projet A-O Canada et la DRC était loin d'être idéale. La DRC aurait dû contrôler plus étroitement l'enquête du Projet, surtout en raison du manque de formation et d'expertise de la plupart des agents, les gestionnaires y compris, en matière d'enquêtes liées à la sécurité nationale. En outre, la DRC aurait dû veiller à ce que le Projet ait des instructions claires concernant le partage d'information avec les organismes américains et qu'il respecte les politiques de la GRC.

Pour sa part, le Projet a fourni à la DRC beaucoup d'informations sur son enquête. Ses membres n'ont pas toujours accueilli favorablement les interventions de la DRC, mais ils ont donné suite aux directives et aux demandes d'information de la Direction générale. Certes, le Projet a partagé de l'information selon des modalités qui contrevenaient aux politiques de la GRC, mais ses membres croyaient être autorisés à ce faire. À certaines occasions pourtant, la DRC ne connaissait pas la teneur des informations partagées par le Projet avec les organismes américains.

Il convient de répéter que dans la période qui a suivi les attentats du 11 septembre 2001, la DRC manquait nettement d'effectifs et de ressources. Ces événements ont créé une charge de travail dont, naturellement, on n'avait pas prévu l'ampleur. Le rôle de la DRC et sa relation avec le Projet A-O Canada doivent être considérés sans perdre ce fait de vue.

NOTES

- ¹ Les « réserves » sont des restrictions écrites concernant l'utilisation et la communication ultérieures de l'information partagée.
- ² Je formule ma conclusion de la sorte parce que je n'ai pas jugé nécessaire ou pratique de recevoir des témoignages au sujet des enquêtes transférées à la GRC. J'ai bien reçu certaines informations sur M. Almalki, mais il s'agissait uniquement d'éléments liés à mon mandat. Je ne suis donc pas en mesure de m'avancer davantage sur l'opportunité du transfert de la responsabilité à l'égard des enquêtes. Il ne faudrait pas en déduire que M. Almalki a commis quelque méfait ou qu'il est une menace envers le Canada. M. Almalki n'a été accusé d'aucune infraction et a publiquement insisté n'avoir jamais participé à aucune activité terroriste. Comme toute autre personne visée par une enquête, M. Almalki est présumé innocent.
- ³ L.R.C. 1985, ch. C-23. L'alinéa 19(2)a) de la *Loi* est rédigé comme suit :
 19(2) Le Service peut, en vue de l'exercice des fonctions qui lui sont conférées en vertu de la présente loi ou pour l'exécution ou le contrôle d'application de celle-ci, ou en conformité avec les exigences d'une autre règle de droit, communiquer les informations visées au paragraphe (1). Il peut aussi les communiquer aux autorités ou personnes suivantes :
 a) lorsqu'elles peuvent servir dans le cadre d'une enquête ou de poursuites relatives à une infraction présumée à une loi fédérale ou provinciale, aux agents de la paix compétents pour mener l'enquête, au procureur général du Canada et au procureur général de la province où des poursuites peuvent être intentées à l'égard de cette infraction.
- ⁴ Canada, Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *La liberté et la sécurité devant la loi*, deuxième rapport (Ottawa, Approvisionnements et Services, 1981).
- ⁵ Lorsque je parle d'enquête liée à la sécurité nationale dans le contexte de la GRC, j'entends une enquête menée par la GRC en vertu du pouvoir conféré par l'article 18 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (Loi sur la GRC)*, donc une enquête criminelle ayant des implications pour la sécurité nationale. L'article 18 de la *Loi* est rédigé comme suit :
 Sous réserve des ordres du commissaire, les membres qui ont qualité d'agent de la paix sont tenus :
 a) de remplir toutes les fonctions des agents de la paix en ce qui concerne le maintien de la paix, la prévention du crime et des infractions aux lois fédérales et à celles en vigueur dans la province où ils peuvent être employés, ainsi que l'arrestation des criminels, des contrevenants et des autres personnes pouvant être légalement mises sous garde.
- ⁶ L.R.C. 1985, ch. S-7. La *Loi* traite d'une liste d'infractions qui peut être longue, y compris les infractions ayant trait à une menace envers la sécurité du Canada telles que complot, attentat, meurtre, enlèvement, incendie criminel, méfait et utilisation d'explosifs.
- ⁷ L.R.C. 1985, ch. R-10.
- ⁸ Voir dans mon rapport sur l'examen de la politique une discussion détaillée du rôle de la GRC dans les enquêtes liées à la sécurité nationale et de la structure prévue au sein de la GRC pour ce genre d'enquêtes.
- ⁹ J'aborde la différence entre les rôles de la GRC et du SCRS dans le chapitre IX de la présente analyse ainsi que dans mon rapport sur l'examen de la politique.
- ¹⁰ Encore une fois, je formule ainsi ma conclusion car je n'ai pas examiné toute l'information recueillie par les enquêtes sur des personnes autres que M. Arar. Dans le chapitre IX, je recommande que la GRC examine périodiquement ses enquêtes liées à la sécurité nationale, surtout lorsqu'elles ont un mandat préventif, pour déterminer si c'est un organisme d'application de la loi qui doit continuer de s'en charger.

- ¹¹ Après qu'il a quitté le Projet A-O Canada en février 2003, l'inspecteur Cabana a été promu surintendant. Par souci de simplicité, je l'appelle dans le présent rapport « inspecteur », selon le rang qu'il détenait durant la période visée.
- ¹² Une approche intégrée de l'action policière est très importante dans les enquêtes qui peuvent transcender les frontières entre différents régimes et celles qui exigent toute la gamme des aptitudes existant dans divers services policiers. Dans le chapitre IX, je présente des recommandations sur une approche intégrée de l'action policière dans les enquêtes liées à la sécurité nationale.
- ¹³ Le système des agents de liaison vise à faciliter l'interaction et le partage d'information entre organismes.
- ¹⁴ Au chapitre IV, j'aborde l'utilisation que les responsables américains ont faite de l'information fournie par le Projet A-O Canada.
- ¹⁵ En août 2002, le Projet A-O Canada a reçu de l'information voulant que pendant sa détention en Égypte, M. El Maati avait dit à des responsables consulaires canadiens que ses soi-disant aveux aux autorités syriennes étaient le fruit de la torture et étaient faux.
- ¹⁶ La GRC avait une relation de longue date avec le FBI et, dans la foulée des attentats du 11 septembre 2001, il y a eu des interactions institutionnelles périodiques entre la GRC et la CIA. En outre, comme celle-ci assume depuis aux États-Unis un rôle opérationnel plus actif qu'avant, il y a fort à parier qu'elle aura pu obtenir toute information communiquée par le Projet A-O Canada à d'autres organismes américains. C'était ce que comprenaient les gestionnaires du Projet.
- ¹⁷ Le Projet A-O Canada utilisait Supertext pour sauvegarder et gérer tous les documents liés au Projet, à savoir pièces justificatives, déclarations, notes de service, rapports et, du moins dans une certaine mesure, les notes des agents. En théorie, toutes les feuilles de papier produites ou reçues par le Projet devaient être scannées en Supertext, y compris les rapports de situation, les rapports de surveillance et les rapports de services extérieurs.
- ¹⁸ J'ai reçu des témoignages de membres des communautés musulmane et arabe au sujet de l'expérience de l'immigration et de la façon dont certaines activités ou associations pouvaient à tort être interprétées comme étant plus importantes qu'elles ne l'étaient réellement.
- ¹⁹ En 2002, la GRC a créé les équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN) chargées de mener les enquêtes liées à la sécurité nationale à Vancouver, Toronto, Montréal et Ottawa. En 2003, le Projet A-O Canada a été placé sous l'autorité de l'EISN d'Ottawa. Je discute en détail des EISN dans le rapport sur l'examen de la politique.
- ²⁰ Même si ce n'est peut-être pas entièrement convenable de ce faire, je ne peux m'empêcher de comparer la formation et l'expérience des agents du Projet A-O Canada à celles de certains des agents du SCRS qui ont témoigné devant la Commission, qui étaient confrontés à des difficultés semblables consistant à évaluer et à partager de l'information liée à la sécurité nationale. Le mandat du SCRS est différent de celui de la GRC, mais en ce qui concerne le partage d'information, il y a de nombreux éléments communs. Le personnel du SCRS reçoit une formation poussée et possède une grande expérience des pratiques de collecte et de partage d'informations. Il respecte strictement et systématiquement les politiques du SCRS en matière de partage d'information.
- ²¹ Je répète que M. Almalki n'a jamais été accusé d'aucune infraction et est présumé innocent de tout acte criminel.
- ²² Voir par exemple *R. c. Plant*, [1993] 3 R.C.S. 281.
- ²³ Je reconnais que le surintendant principal Brian Garvie, qui a rédigé un rapport pour la GRC en réaction à une plainte au sujet de l'affaire Arar présentée à la Commission pour les plaintes du public contre la GRC, a conclu que la GRC aurait dû obtenir un mandat de perquisition pour obtenir les documents de location. Pour les raisons données plus haut, je ne crois pas que les

agents aient mal agi en omettant d'obtenir un mandat. Le rapport de M. Garvie est résumé dans le rapport sur les faits.

- ²⁴ Le Projet A-O Canada a en même temps demandé des avis de surveillance visant d'autres personnes.
- ²⁵ *R. c. Simmons*, [1988] 2 R.C.S. 495, à la p. 528.
- ²⁶ Je ne me penche pas sur la question de la fouille personnelle car elle ne se pose pas dans le cas de M. Arar.
- ²⁷ En l'occurrence, à une occasion où il est arrivé au Canada après l'établissement de l'avis de surveillance, M. Arar n'a pas été soumis à un examen secondaire. Cette omission était due à une erreur humaine.
- ²⁸ Je note que la GRC n'a pas de politique ou de directives précisant quand les agents peuvent demander un avis de surveillance à la frontière. Je reviendrai sur cette question lorsque je discuterai de la demande concernant M^{me} Mazigh.
- ²⁹ *Manuel de l'exécution des douanes*, pièce C-188, onglet 11.
- ³⁰ ADRC, Bulletin d'exécution, pièce C-188, onglet 19.
- ³¹ Pièce P-174.
- ³² Pièce C-87. Je note que le rapport du surintendant principal Garvie concluait à l'absence de justification pour l'avis de surveillance visant M^{me} Mazigh, sinon qu'elle était la conjointe de M. Arar.
- ³³ Pièce C-30, onglet 44.
- ³⁴ Voir le point 7.7.
- ³⁵ Pièce C-30, onglet 43.
- ³⁶ La réserve précisait que la GRC ne devait pas diffuser l'information sans le consentement de Douanes Canada.
- ³⁷ Cette information se trouve dans un rapport produit par un agent de Douanes Canada qui vit maintenant aux États-Unis et qui a décliné l'invitation à témoigner. Cette information n'a donc pas été donnée sous serment ou soumise à un contre-interrogatoire.
- ³⁸ Pièce C-188, onglet 16.
- ³⁹ Dans sa version anglaise, ce passage qualifie les documents de « privés » alors qu'ailleurs, le texte mentionne des documents « personnels ». Il faut alors se demander s'il y a une différence entre les deux termes. Le titre du bulletin fait croire que non et pendant les témoignages, personne n'a indiqué qu'il y avait une différence. Par conséquent, je supposerai que les deux termes sont interchangeables dans l'interprétation de ce bulletin.
- ⁴⁰ Dans *Smith c. Canada (Procureur général)*, [2001] 3 R.C.S. 902, la Cour suprême a approuvé la collecte et la conservation de cette information ainsi que sa communication à un autre organisme d'État. Je note toutefois que cette affaire concernait l'assurance-chômage, ce qui peut mettre en cause des considérations différentes de celles qui s'appliquent à l'information entourant une enquête liée à la sécurité nationale.
- ⁴¹ Parmi eux figuraient les pièces d'identité personnelles de M^{me} Mazigh, des talons de billets, son formulaire E311 de déclaration douanière, son passeport et les passeports de ses enfants.
- ⁴² Pièce C-188, onglet 17.
- ⁴³ L.R.C. 1985, ch. 1 (2^e suppl.).
- ⁴⁴ Je répète que mon analyse s'appuie uniquement sur l'information fournie par des responsables gouvernementaux. J'arriverais peut-être à des conclusions différentes si M. Arar témoignait.
- ⁴⁵ L'alinéa 13b) de la *Loi* prévoit ceci :
13. La personne [...] qu'un agent intercepte en vertu de l'article 99.1 doit : [...]

b) à la demande de l'agent, lui présenter les marchandises et les déballer, ainsi que décharger les moyens de transport et en ouvrir les portes, ouvrir ou défaire les colis et autres contenants que l'agent veut examiner.

Les paragraphes 99.1(1) et (2) sont rédigés comme suit :

99.1 (1) L'agent peut intercepter une personne dans un délai raisonnable suivant son arrivée au Canada s'il a des motifs raisonnables de soupçonner qu'elle est entrée au Canada sans se présenter conformément au paragraphe 11(1).

(2) L'agent qui intercepte une personne en vertu du paragraphe (1) peut :

a) l'interroger;

b) examiner les marchandises qu'elle a importées, en faire ouvrir les colis ou contenants et en prélever des échantillons en quantités raisonnables.

⁴⁶ Au point suivant, j'examine la question de la communication à la GRC d'informations obtenues grâce à l'examen de l'ordinateur portable et de l'assistant numérique personnel de M. Arar.

⁴⁷ L'article 99.1 est cité plus haut. L'alinéa 99(1)a) affirme qu'un agent peut : tant qu'il n'y a pas eu dédouanement, examiner toutes marchandises importées et en ouvrir ou faire ouvrir tous colis ou contenants, ainsi qu'en prélever des échantillons en quantités raisonnables.

L'alinéa 99(1)e) est rédigé comme suit :

examiner les marchandises au sujet desquelles il soupçonne, pour des motifs raisonnables qu'elles ont donné ou pourraient donner lieu à une infraction soit à la présente loi, soit à toute autre loi fédérale à l'égard de laquelle il a des fonctions d'exécution ou de contrôle d'application, soit aux règlements d'application de ces lois, ainsi qu'en ouvrir ou faire ouvrir tous colis ou contenants.

⁴⁸ Je note que le *Manuel de l'exécution des douanes* et le bulletin d'exécution tels qu'ils existaient à ce moment semblent permettre la reproduction de documents portant sur des biens saisis.

⁴⁹ Sous le régime précédent, le ministre ou les personnes désignées par le ministre devaient autoriser toute communication d'information à d'autres organismes. Seuls des cadres supérieurs de la hiérarchie de Douanes Canada étaient habilités par le ministre à communiquer de l'information.

⁵⁰ Pièce C-189, onglet 6.

⁵¹ Pièce C-371, p. 1.

⁵² Je parle de l'exposé présenté aux autorités américaines le 31 mai 2002 et de la lettre envoyée le 26 septembre 2002 quand M. Arar était détenu à New York. Je discute ci-dessous de chacun de ces éléments en plus ample détail.

⁵³ Je reconnais que le contrôle de la fiabilité suppose souvent de déterminer la fiabilité des sources. J'y inclus aussi la nécessité de s'assurer que l'information communiquée est exacte et située dans son contexte, pour éviter d'induire en erreur.

⁵⁴ Le Projet A-O Canada a donné essentiellement cette même information à des officiers supérieurs de la Division A et de la DRC à la Direction générale de la GRC. Au chapitre V, j'en examine les répercussions pour la réponse institutionnelle de la GRC aux efforts déployés par des intervenants canadiens pour convaincre les autorités syriennes de libérer M. Arar.

⁵⁵ Peu après le 11 septembre 2001, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté la résolution 1373 qui, entre autres, demande à tous les États de trouver les moyens « d'accélérer l'échange d'informations opérationnelles, concernant en particulier les actions ou les mouvements de terroristes ou de réseaux de terroristes ».

⁵⁶ À cet égard, il a évoqué le mandat de la GRC en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la GRC*, lequel charge la GRC, entre autres : de remplir toutes les fonctions des agents de la paix en ce qui concerne le maintien de la paix, la prévention du crime et des infractions aux lois fédérales [...]

- ⁵⁷ De nombreux témoins ont expliqué que lorsqu'il est question de pertinence, on veut souvent évoquer le besoin de savoir du destinataire. Il s'agit d'une approche bien établie. Aux États-Unis, la National Commission on Terrorist Attacks upon the United States (Commission nationale sur les attaques terroristes contre les États-Unis ou Commission sur le 11 septembre 2001) a suggéré de passer du principe du « besoin de savoir » à celui du « besoin de partager ». Ce changement, selon elle, favoriserait un plus grand partage d'information entre organismes. Je ne suis pas certain que ces étiquettes soient particulièrement utiles. Au chapitre IX, je souligne l'importance du partage de l'information dans les enquêtes liées à la sécurité nationale. À mon avis, le critère opportun pour le partage de l'information est celui de la pertinence dans une enquête. Je n'utilise pas le mot « pertinence » dans un sens juridique ou probatoire; je suggère plutôt qu'il devrait désigner un lien ou une utilité possible à l'enquête du destinataire.
- ⁵⁸ *Le Guide du programme des renseignements criminels* (2001) de la GRC (pièce P-12, onglet 44) insiste à juste titre sur le fait que « l'information doit être précise, crédible, complète et à jour » et que « Aucune information ni aucun renseignement ne sera classé [dans les bases de données] avant d'avoir subi un examen de la pertinence et une évaluation de la fiabilité de la source et de la validité de l'information. »
- ⁵⁹ J'aborde dans le chapitre IX la question du contrôle au plan du respect des renseignements personnels et des exceptions pertinentes.
- ⁶⁰ Pièce P-12, onglet 31, alinéas M.3.a et M.3.b.
- ⁶¹ Dans le présent rapport, je fais quelquefois allusion au partage d'information fait par la GRC « à des fins de renseignement ». J'utilise cette expression parce qu'elle correspond à celle que de nombreux témoins ont utilisée. En la reprenant, je ne veux pas signifier que la GRC devrait recueillir ou partager de l'information à moins que cela ne fasse à proprement parler partie de son mandat d'organisme d'application de la loi.
- ⁶² [HC] Témoignage Proulx (9 décembre 2004), p. 7750-7759.
- ⁶³ [P] Témoignage Loeppky (28 juillet 2005), p. 8711-8727.
- ⁶⁴ [P] Témoignage Elcock (22 juin 2004), p. 308-313.
- ⁶⁵ Dans le contexte de l'enquête du Projet A-O Canada, il y avait une exception notable. Les perquisitions du 22 janvier 2002 avaient permis de mettre la main sur un grand nombre de documents; il n'aurait donc pas été réaliste de tous les contrôler. J'aborde au point 7.9.2 la transmission de ces documents aux organismes américains.
- ⁶⁶ Jack Hooper a confirmé que le SCRS n'avait été partie à aucune entente entre les organismes partenaires de déroger aux politiques existantes sur le partage d'information.
- ⁶⁷ Je n'ai pas considéré qu'il était nécessaire de rejeter les prétentions au titre du secret professionnel des avocats dans les circonstances où elles ont été présentées devant la Commission, mais je suis d'avis que de façon générale, un organisme d'examen indépendant doit avoir accès à ce genre d'information pour bien remplir son mandat. Je présente une recommandation en ce sens et j'en explique les raisons dans le rapport sur l'examen de la politique.
- ⁶⁸ Je reprends ici de l'information sur M. Arar recueillie par le Projet A-O Canada et qui n'est pas assujettie au principe de confidentialité pour des raisons de sécurité nationale.
- ⁶⁹ L'hon. Fred Kaufman, *Commission sur les poursuites contre Guy Paul Morin : Rapport* (Toronto : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1998); l'hon. Peter Cory, *The Inquiry Regarding Thomas Sophonow* (Winnipeg : Manitoba Justice, 2001).
- ⁷⁰ À ce point, je traite uniquement de l'information figurant dans la demande envoyée aux douanes américaines. Au chapitre IV, j'examine les effets concrets des demandes d'avis de surveillance et je présente mes points de vue sur leur bien-fondé.
- ⁷¹ Voir par exemple la pièce P-259, *Islamic Extremists in Detention: How Long Does the Threat Last?* (Les extrémistes islamistes en détention : pendant combien de temps la menace persiste-t-elle?).

- ⁷² Je discute plus avant de cette question au chapitre IV. Ici, je m'en tiens à noter que l'ordonnance de l'INS voulant que M. Arar soit renvoyé des États-Unis indiquait que le nom de M. Arar a été inscrit dans le système TECS. Il est possible que cette inscription ait été créée par les autorités américaines pour des raisons sans lien avec la demande canadienne.
- ⁷³ Je discute plus loin en plus ample détail du transfert des trois disques compacts.
- ⁷⁴ La GRC n'a pas de politiques ou lignes directrices précisant quand des avis de surveillance et/ou de guet peuvent être demandés et quelle information doit figurer dans ces demandes. Au chapitre IX, je présente une recommandation sur les demandes d'avis de surveillance et/ou de guet.
- ⁷⁵ Pièce C-30, onglet 43.
- ⁷⁶ Le Projet A-O Canada n'a pas fourni sa base de données de gestion des dossiers (E&R III) aux organismes américains.
- ⁷⁷ Certains membres du Projet A-O Canada ont contesté la prétention que les officiers supérieurs n'étaient pas au courant de leur intention de divulguer la base de données Supertext au complet. Ils ont laissé entendre que les officiers supérieurs avaient implicitement approuvé la divulgation. J'examine la question au point 7.9.4.
- ⁷⁸ En l'occurrence, le SCRS n'a pu contribuer à l'analyse faute de ressources.
- ⁷⁹ Pièce C-30, onglet 127.
- ⁸⁰ Il semble que l'information du SCRS contenue sur les disques compacts n'avait pas trait à M. Arar.
- ⁸¹ Pour des raisons de confidentialité liée à la sécurité nationale, ces noms ne peuvent pas être divulgués.
- ⁸² La GRC possède une sous-direction spécialisée, au sein de la DRC, qui surveille les enquêtes de sécurité nationale. Cette sous-direction a été réorganisée après le 11 septembre 2001. Au début du Projet A-O Canada, la Direction générale de la GRC surveillait les enquêtes de sécurité nationale par l'entremise de la Sous-direction du renseignement pour la sécurité nationale. C'est l'appellation que j'utilise.

IV

DÉTENTION À NEW YORK ET RENVOI VERS LA SYRIE

1. LA VUE D'ENSEMBLE

Le 26 septembre 2002, Maher Arar est arrivé à l'aéroport international John F. Kennedy, à New York, à bord d'un vol en provenance de Zurich, en Suisse. D'abord parti de Tunisie, il transitait par New York à destination de Montréal. À son arrivée à l'aéroport de New York, les autorités américaines l'ont intercepté puis mis en état de détention¹.

Le 7 octobre, le directeur régional de l'Immigration and Naturalization Service (INS) a rendu une ordonnance dans laquelle il concluait que M. Arar était membre du réseau Al-Qaïda et ordonnait son renvoi des États-Unis². Le 8 octobre 2002, M. Arar, toujours en détention aux États-Unis, était transporté en Jordanie. Peu après, on le conduisait en Syrie, où il a été emprisonné pendant presque un an.

Dans le présent chapitre, je passerai en revue les interactions entre les responsables canadiens et américains pendant la période de détention de M. Arar à New York. La GRC et les responsables américains ont communiqué plusieurs fois pendant cette période. Les communications les plus dignes de mention se sont déroulées le 26 septembre, soit le jour où M. Arar a été placé en détention, quand la GRC a fourni au FBI des questions à poser à M. Arar, et le 4 octobre, lorsqu'elle a répondu à un certain nombre de questions concernant son enquête sur M. Arar.

Je passerai également en revue les actions des agents consulaires canadiens à New York qui ont été avisés de la détention de M. Arar. J'examinerai particulièrement la manière dont les agents consulaires ont réagi lorsque M. Arar leur a déclaré que les responsables de l'immigration américaine lui avaient dit qu'il serait envoyé en Syrie.

2. LE RÔLE DE LA GRC

2.1 LA DÉCISION DE PLACER M. ARAR EN DÉTENTION

Environ une heure avant l'arrivée prévue de M. Arar à New York, le 26 septembre 2002, le FBI a appelé les responsables du Projet A-O Canada afin de les informer de son arrivée imminente et de l'intention des autorités américaines de l'interroger et de lui refuser l'entrée aux États-Unis. Le FBI a alors indiqué que M. Arar serait renvoyé à Zurich, d'où provenait son vol.

Je suis convaincu que cet appel au Projet A-O Canada fut le premier signe, pour les responsables canadiens, que les autorités américaines avaient l'intention de prendre des mesures concernant M. Arar. La GRC savait que M. Arar était en Tunisie, mais les responsables canadiens n'avaient aucune raison de croire qu'il passerait par les États-Unis pour revenir au Canada, ni, s'il le faisait, que les autorités américaines le mettraient en détention ou encore qu'ils changeraient son itinéraire contre son gré.

La GRC, et particulièrement le personnel du Projet A-O Canada, avait de nombreuses fois communiqué avec les organismes américains au cours de l'année précédente au sujet de l'enquête qu'elle menait et qui n'avait qu'un lien indirect avec M. Arar. J'ai examiné attentivement tous les éléments de communication entre les autorités canadiennes et américaines ayant un lien de près ou de loin avec M. Arar. Rien n'indique que des membres de la GRC ou d'autres responsables canadiens ont discuté avec des responsables américains de la possibilité de détenir M. Arar ou de l'envoyer en Syrie dans l'éventualité où il se rendrait aux États-Unis.

Rien n'indique non plus que des responsables canadiens ont participé ou acquiescé de quelque façon que ce soit à la décision des Américains de mettre M. Arar en détention à son arrivée à New York.

Cela dit, je dois conclure qu'il est très probable que les responsables américains aient fondé leur décision de placer M. Arar en détention sur les informations que la GRC avait fournies aux organismes américains. Il est question ici d'informations sur M. Arar, dont certaines sont erronées, qui ont été transmises aux organismes américains durant les mois qui ont précédé sa détention à New York, comme nous l'avons souligné au chapitre III.

Les raisons pour lesquelles j'en arrive à cette conclusion relativement à la détention de M. Arar à New York sont essentiellement les mêmes qui m'ont amené à conclure qu'il était fort possible que les autorités américaines se soient

fondées sur les mêmes informations lorsqu'elles ont décidé de le renvoyer en Syrie. Par souci de simplicité, je ne discuterai de ces raisons qu'une seule fois, au point 2.7.

Pour l'instant, je me contenterai de noter qu'en réponse aux demandes canadiennes, les responsables américains ont toujours soutenu que les organismes de leur pays s'intéressaient à M. Arar en raison des informations que leur avaient transmises les responsables canadiens.

Ce qui nous incite à nous demander quelle incidence, s'il y en a eu une, l'avis de guet du Treasury Enforcement Communications System (TECS) demandé par le Projet A-O Canada en novembre 2001³ a eue sur la décision américaine de détenir M. Arar. Dans sa demande, le Projet soulignait qu'il y avait lieu d'inscrire M. Arar et d'autres dans la base de données (en tant que personnes faisant l'objet d'une surveillance), de manière à fournir de l'information aux agents des douanes américaines⁴. Sans le témoignage des autorités américaines, je ne puis conclure que l'avis de guet a joué un rôle, car je ne suis pas en mesure de dire si cet avis était toujours en vigueur le 26 septembre 2002 et, dans l'affirmative, quelles mesures, le cas échéant, ont été prises en raison de cet avis.

Je dois admettre que, dans l'ordonnance de renvoi de M. Arar des États-Unis, il est question d'un avis de guet, et que certains éléments nous permettent d'affirmer que les Américains avaient inscrit le nom de M. Arar dans le système de leur propre chef, avant la demande canadienne⁵. Mais ces éléments n'établissent pas que M. Arar faisait l'objet d'un avis de guet (TECS/NAILS⁶) en tant que membre d'une organisation terroriste, comme l'indique le libellé de l'ordonnance de renvoi. Il est possible que l'avis sur lequel était fondée l'ordonnance ait été un avis distinct lancé par les autorités américaines et non pas déclenché par la demande faite par le Projet A-O Canada. Sans le témoignage des responsables américains, je ne puis aller plus loin.

2.2

LES QUESTIONS ENVOYÉES PAR TÉLÉCOPIEUR

LE 26 SEPTEMBRE 2002

Le 26 septembre 2002, lorsque l'agent du FBI a informé le Projet A-O Canada de l'intention du gouvernement américain d'empêcher M Arar d'entrer aux États-Unis, il a demandé à la GRC si elle souhaitait que certaines questions soient posées à M. Arar pendant qu'il était à New York. Dans leurs témoignages, les agents du Projet ont déclaré qu'à leur avis, ceux du FBI pensaient que les réponses à ces questions pourraient être utiles à leur propre enquête tout autant qu'à celle du Projet A-O Canada. Ils ont alors réuni une série de questions

destinées à M. Arar en se fondant principalement sur celles qui avaient été préparées en vue d'une interview avec l'intéressé, en janvier 2002, mais qui n'avait jamais eu lieu.

2.2.1

La transmission des questions

Moins d'une heure après avoir reçu la demande de questions du FBI, le Projet A-O Canada lui envoyait sa liste par télécopieur. Je conclus que le Projet n'a pas agi de façon inappropriée en faisant parvenir sa liste de questions au FBI.

L'avocat de M. Arar a affirmé que l'envoi de ces questions pour qu'elles soient posées à M. Arar quand qu'il était détenu par les Américains était une mesure déplorable et qu'elle allait à l'encontre de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il fondait cette affirmation sur le fait que le Projet A-O Canada avait déjà tenté d'interviewer M. Arar en janvier 2002. Ce dernier avait accepté, mais, par l'entremise de son avocat, il avait fixé certaines conditions qui auraient empêché que ses réponses soient utilisées dans des procédures judiciaires. Trouvant ces conditions trop restrictives, les agents de la GRC n'ont pas donné suite à leur intention.

L'avocat de M. Arar a laissé entendre que, lorsque les agents du Projet ont envoyé leurs questions à New York, ils savaient que ces conditions ne seraient pas respectées et que M. Arar n'aurait pas accès à un avocat étant donné qu'il était détenu à la frontière et non pas en vertu d'un processus plus formel. La GRC obtiendrait ainsi, grâce aux questions qui auraient été posées à l'intéressé à New York, ce qu'elle n'avait pas réussi à avoir en janvier 2002 : faire interviewer M. Arar sans les conditions posées par son avocat canadien.

Malgré la grande sympathie que l'on peut éprouver pour M. Arar qui se trouvait alors détenu et interrogé à New York, je ne pense pas que les membres du Projet A-O Canada doivent être critiqués pour avoir envoyé leurs questions aux autorités américaines.

Pour commencer, je suis convaincu que, lorsqu'ils ont fait parvenir leurs questions, les agents de la GRC n'avaient pas l'intention de contourner sciemment les conditions imposées par l'avocat de M. Arar à l'égard de l'interview qui lui avait été proposée en janvier 2002. Ce sont les Américains qui ont lancé l'idée d'envoyer des questions, soulignant au passage qu'il y avait urgence relative, car on s'apprêtait à refuser à M. Arar l'entrée aux États-Unis et à le refouler à Zurich sans tarder. Le Projet A-O Canada n'a fait que répondre à la demande.

Les agents du Projet s'attendaient à ce que les autorités américaines interrogent M. Arar conformément à la loi américaine et, à tort ou à raison,

croyaient que celle-ci offrirait à une personne dans la situation de M. Arar les mêmes protections que la loi canadienne. Ils savaient que la loi américaine exige, par exemple, le respect des règles de Miranda. Les agents ont témoigné qu'ils avaient cru que M. Arar serait autorisé à demander l'aide d'un avocat s'il le voulait, qu'il aurait la liberté de refuser de répondre aux questions s'il le jugeait nécessaire, et que le résultat pour lui, qu'il réponde ou non aux questions, serait le même, soit qu'on le renverrait à Zurich dans des délais relativement brefs.

Mais le traitement que les autorités américaines ont réservé à M. Arar était passablement différent de ce à quoi les agents du Projet s'attendaient. Toutefois, au moment où ils ont fait parvenir leurs questions, ces agents n'avaient aucune idée de ce qui se produirait en fin de compte. Il ne leur est pas venu à l'esprit que les autorités américaines envisageaient d'envoyer M. Arar en Syrie. On peut très bien comprendre qu'ils aient cru les Américains lorsque ceux-ci leur ont dit qu'ils renverraient M. Arar à Zurich.

De plus, le personnel du Projet avait des raisons légitimes d'envoyer des questions à des fins d'enquête, car il avait collaboré étroitement avec les Américains pendant près d'un an à enquêter sur ce que l'on considérait alors comme de graves menaces d'activités terroristes. M. Arar était une personne d'intérêt dans le cadre de l'enquête du Projet, et les agents avaient souhaité l'interviewer à titre de témoin pendant un certain temps. Il était donc raisonnable qu'ils tentent de savoir s'il possédait de l'information pouvant les aider à faire avancer leur enquête.

Le but des questions, c'est du moins ce qu'en comprenaient les responsables du Projet lorsqu'ils les ont envoyées, était de recueillir de l'information liée aux enquêtes menées au Canada et aux États-Unis. À ce moment, rien ne permettait de croire que les autorités américaines avaient l'intention d'entamer des procédures judiciaires. Au contraire, le Projet prévoyait plutôt, et cela était raisonnable, qu'il n'y aurait pas de telles procédures. On poserait des questions à M. Arar, on lui refuserait l'entrée aux États-Unis et on le remettrait à bord d'un avion en partance pour Zurich.

Il est important de garder à l'esprit que M. Arar n'avait pas refusé d'être interviewé en janvier 2002. En fait, il avait accepté, mais à certaines conditions : il était disposé à répondre aux questions pourvu que ses réponses ne soient pas utilisées dans des procédures judiciaires. Les conditions imposées par l'avocat de M. Arar pourraient certes constituer le fondement d'un argument contre l'admissibilité des réponses fournies à New York dans le cas où l'intéressé aurait fait l'objet de poursuites judiciaires, mais je n'ai pas à répondre à cette question.

Pour les raisons que j'ai données précédemment, je suis convaincu que, compte tenu de leur compréhension des circonstances, le 26 septembre 2002, les agents du Projet A-O Canada ont agi de façon raisonnable et de bonne foi lorsqu'ils ont fait parvenir au FBI leurs questions à l'intention de M. Arar.

Par contre, il était extrêmement important, surtout que les autorités américaines s'apprêtaient à interviewer M. Arar dans le cadre d'une enquête antiterroriste, que le Projet fasse en sorte que toute information transmise sur M. Arar soit exacte et que l'utilisation qui en serait faite soit soumise à certaines réserves, conformément aux politiques de la GRC. Ce ne fut malheureusement pas le cas.

2.2.2

Des informations erronées

La série de questions envoyée par télécopieur au FBI par le Projet A-O Canada contenait de l'information erronée au sujet de M. Arar et dressait de lui un portrait injuste⁷.

Cette information indiquait que M. Arar était présent à Herndon, en Virginie, le 11 septembre 2001, ce qui impliquait qu'il était dans le région de Washington le jour où un avion a été détourné sur le Pentagone par des pirates de l'air. Il va sans dire que toute possibilité de lien avec les événements du 11 septembre 2001 était prise très au sérieux par les Américains. Mais les responsables du Projet A-O Canada reconnaissent maintenant que l'information sur les allées et venues de M. Arar, le 11 septembre 2001, était erronée. En fait, il était à San Diego par affaires, ce jour-là.

De plus, les deux derniers paragraphes du document télécopié indiquaient notamment que M. Arar avait refusé de se faire interviewer en janvier 2002 et qu'il avait peu après quitté précipitamment pour la Tunisie. Il était également question du départ « précipité » de M. Arar du Canada dans le premier paragraphe du document.

Ces affirmations soulèvent certains problèmes. M. Arar n'a pas refusé d'être interviewé en janvier 2002. Comme je l'ai dit précédemment, il a accepté d'être interviewé à la condition que les réponses ne soient pas utilisées dans des procédures judiciaires. Il y a une grande différence entre une personne disposée à fournir de l'information, mais pas à des fins judiciaires, et une personne qui refuse de répondre à toute question. De plus, M. Arar n'a pas quitté le Canada « peu après » les discussions au sujet de l'interview. Il est parti cinq mois plus tard. Rien ne permet d'affirmer qu'il a quitté « précipitamment ».

Pris ensemble, ces éléments d'information donnaient l'image suspecte, voire très négative d'une personne qui avait refusé de se faire interviewer,

probablement parce qu'elle avait quelque chose à cacher, et qui avait rapidement plié bagage et quitté le Canada afin d'éviter qu'on enquête davantage sur elle. Aux yeux des agents chargés de l'application de la loi, comme ceux du FBI, ce portrait inexact de M. Arar pouvait les inciter à soupçonner qu'il était impliqué dans des activités illégales, sans doute liées au terrorisme et assez graves pour le pousser à fuir le pays où lui et sa famille vivaient depuis de nombreuses années. Il y a lieu de noter que les enquêteurs canadiens et américains croyaient déjà que deux de leurs principales personnes-cibles avaient fui le Canada parce qu'on enquêtait sur elles. La façon dont les agents du Projet A-O Canada décrivaient le départ de M. Arar laissait entendre que ce dernier agissait de la même manière. Bien entendu, le problème est que cela était injuste pour M. Arar qui n'était pas une personne-cible, n'avait pas refusé l'interview proposé et n'avait pas quitté précipitamment le Canada.

Un membre du Projet a expliqué que les organismes américains avaient déjà reçu cette information de son groupe. Il est vrai qu'on avait déjà dit aux Américains que M. Arar avait refusé de se faire interviewer. On leur avait aussi dit qu'il avait quitté le pays. On ne sait toutefois pas si c'est de cette façon que le départ avait été lié au refus de se faire interviewer et avait été qualifié de « précipité ». De toute manière, même si on leur avait donné cette information erronée avant, le fait de la leur redonner allait difficilement aider, surtout au moment où M. Arar se trouvait aux États-Unis, confronté à des autorités américaines qui menaient une enquête sur des activités terroristes.

Je me permets d'insister, comme je le fais plusieurs fois dans le présent rapport, sur la nécessité de prendre des précautions et d'être précis lorsqu'on partage de l'information dans le milieu du renseignement de sécurité. La télécopie contenant l'information erronée est un bel exemple de problème récurrent dans l'enquête menée par le Projet A-O Canada. Le partage d'informations erronées sur des personnes dans le cadre d'une enquête antiterroriste peut entraîner des risques importants et se tourner très injustement contre les personnes visées. Dans le cas qui nous occupe, cette information a été transmise à un moment où M. Arar était particulièrement vulnérable. Vu de cet angle, la dernière chose dont M. Arar avait besoin au début de sa détention à New York et au moment où son sort n'était sans doute pas encore décidé, c'était que des responsables canadiens fournissent à leurs homologues américains de l'information erronée laissant entendre qu'il avait des choses à cacher et qu'il tentait de se soustraire à l'enquête.

Il est décevant de constater que, dans leur témoignage devant la Commission, certains membres du Projet A-O Canada ne semblaient toujours pas saisir l'injustice ou les risques auxquels ils exposaient M. Arar en transmettant

cette information erronée aux autorités américaines. L'un des responsables a expliqué que l'on décrivait le départ de M. Arar comme étant précipité parce que c'est ainsi que les membres du Projet le concevaient, en ce sens qu'ils ne s'y attendaient pas. Il n'a pas semblé se rendre compte que le fait de déclarer que M. Arar avait peu après quitté le pays pour la Tunisie de façon plutôt précipitée pouvait avoir une signification très différente pour le FBI.

Après avoir entendu les témoignages des responsables du Projet A-O Canada, je suis d'avis qu'ils n'ont pas fait ces déclarations de mauvaise foi. Par contre, je pense que ces déclarations découlent du fait qu'on a mal évalué le message qu'on transmettait ainsi que certaines répercussions que cela pouvait avoir. Il s'agit là d'un autre cas où, selon moi, la formation et l'expérience des agents du Projet A-O Canada en matière d'enquête dans le domaine de la sécurité nationale ont fait défaut.

2.2.3

Les réserves

Le 26 septembre 2002, les gens du Projet A-O Canada ont transmis leur communication au FBI sans y annexer de réserve, contrairement à ce qu'exigent les politiques de la GRC.

Bien sûr, la majeure partie de cette communication était composée d'une série de questions à poser à M. Arar, mais elle renfermait aussi de l'information spécifique sur lui, et certains éléments de cette information étaient intégrés aux questions. Outre les inexactitudes dont nous venons de discuter, on y établissait certains liens avec Abdullah Almalki qui était soupçonné d'appartenir à Al-Qaïda. L'information fournie comprenait les éléments suivants :

- M. Arar avait donné le nom de M. Almalki comme contact d'urgence dans son bail de location (en réalité, il s'agissait de sa demande de location).
- M. Arar avait rencontré M. Almalki au Mango's Café, à Ottawa, et ils avaient marché ensemble sous la pluie.

Encore une fois, les témoins de la GRC ont souligné que ces éléments d'information sur M. Arar avaient déjà été transmis aux organismes américains auparavant. Il convient de noter que, chaque fois, l'information avait été fournie sans réserve écrite. Au chapitre III, je parle de l'importance des réserves écrites et à quel point le fait de les joindre aux communications réduit le risque que l'information soit utilisée à des fins inacceptables.

J'ai quatre points à faire valoir au sujet du fait que le Projet A-O Canada n'a pas annexé de réserve dans les circonstances ayant cours le 26 septembre 2002.

Pour commencer, je rejette l'hypothèse selon laquelle le Projet ne pouvait joindre de réserve à son envoi sous prétexte que cela aurait rendu les questions à poser inutiles. Le Projet soutient que si elles avaient respecté les réserves, les autorités américaines n'auraient pas pu poser les questions. Je suppose qu'il s'agit là d'une interprétation des répercussions qu'auraient pu avoir les réserves, mais j'aurais tendance à penser que, puisque la GRC avait envoyé les questions, il aurait été clair pour le FBI que la GRC consentait à ce qu'elles soient posées. Le simple fait de poser les questions n'aurait donc pas constitué une violation des réserves. Quoi qu'il en soit, le Projet A-O Canada aurait facilement pu régler le problème perçu en annexant les réserves, comme il était tenu de le faire, de même qu'une note disant que la GRC consentait à l'utilisation des questions et de l'information afin que lesdites questions soient posées à M. Arar, mais que, pour le reste, les réserves s'appliquaient.

Le deuxième point que je souhaite faire valoir est le suivant : le moment où l'information a été envoyée est devenu un élément important. Le 26 septembre 2002, et pendant les jours suivants, les autorités américaines réfléchissaient apparemment au sort qu'elles devaient réserver à M. Arar. Elles avaient affirmé au Projet A-O Canada que l'intéressé serait renvoyé à Zurich presque immédiatement, mais elles l'ont gardé en détention pendant près de 12 jours. Le 3 octobre, elles faisaient parvenir à la GRC une demande d'informations dans laquelle il était indiqué que celles fournies pourraient être utilisées à des fins de renvoi ou d'application de la loi. Il semble donc que le sort de M. Arar n'était pas encore décidé lorsque le Projet a transmis de l'information sans y joindre de réserve, le 26 septembre.

L'ordonnance émise le 7 octobre 2002 par le directeur régional de l'INS, dans laquelle il concluait que M. Arar était membre d'Al-Qaïda et ordonnait son renvoi des États-Unis, était fondée sur l'information tirée des questions fournies par le Projet A-O Canada à l'intention de M. Arar, le 26 septembre. Les autorités américaines n'ont pas demandé le consentement de la GRC pour utiliser l'information contenue dans la communication du 26 septembre dans le cadre des procédures de l'INS, comme elles auraient été tenues de le faire s'il y avait eu des réserves écrites. Certes, je ne puis être certain qu'elles se seraient abstenues d'utiliser l'information sans consentement si des réserves avaient été annexées, mais il y a tout lieu de croire qu'elles s'y seraient conformées.

Mon troisième point porte sur le fait que les membres du Projet ont témoigné que, même si on avait inclus de l'information dans la liste de questions, il n'était pas nécessaire d'y joindre des réserves étant donné que leurs supérieurs leur avaient dit, depuis le début de leurs relations avec les organismes américains, que les réserves ne s'appliquaient plus, car il était entendu que l'on

utiliserait l'information seulement à des fins de renseignement. Ils ont soutenu que les Américains étaient liés par cette accord qui existait depuis le début.

Comme je l'ai déjà dit plusieurs fois, il est très important de joindre des réserves écrites à de l'information que l'on partage afin de prévenir l'utilisation inacceptable de cette dernière. L'envoi d'informations sur M. Arar le 26 septembre sans annexer de réserve, augmentait le risque que les autorités américaines s'en servent dans des procédures visant M. Arar, sans demander le consentement de la GRC.

Enfin, je note que les responsables de la Division A et de la Direction des renseignements criminels (DRC) n'étaient pas au courant de l'envoi de cette communication et, par conséquent, du fait qu'elle n'était pas accompagnée de réserves. Par contre, par souci de justice envers les membres du Projet A-O Canada, je souligne que les responsables de la Division A et de la DRC ont adopté la même position qu'eux, à savoir que le fait de joindre des réserves aux questions aurait été à l'encontre du but recherché. Eux aussi ont semblé incapables de comprendre qu'il y avait moyen de contourner le problème perçu. Cette absence de vision a eu pour résultat malheureux que de l'information sur M. Arar, dont certains éléments étaient erronés, a été envoyée au FBI sans être accompagnée de réserves, contrairement aux politiques de la GRC, à un moment sans doute très important pour le sort ultime de M. Arar.

2.3

LA TÉLÉCOPIE DU 4 OCTOBRE 2002

Le 27 septembre 2002, le lendemain du jour où le Projet A-O Canada avait télécopié les questions à l'intention de M. Arar, à New York, le FBI a informé le Projet que M. Arar était toujours détenu à New York et a répété que celui-ci serait renvoyé à Zurich. Comme ils n'avaient pas reçu d'autre nouvelle du FBI dans les jours suivants, les membres du Projet ont conclu, à juste titre selon moi, que M. Arar avait été renvoyé à Zurich.

La GRC n'a plus eu de nouvelles directement des Américains jusqu'à ce que [***], en fin d'après-midi le 3 octobre, fasse parvenir par télécopieur à la DRC sept questions précises sur M. Arar et ses activités et relations. Le représentant américain indiquait qu'on demandait de l'information sur M. Arar qui était décrit comme un agent d'Al-Qaïda, pour deux raisons possibles : son renvoi des États-Unis dans le cadre de procédures entamées par l'INS ou pour des fins d'application de la loi. Les questions portaient principalement sur les contacts et les liens possibles de M. Arar avec d'autres personnes, des membres de cellules dormantes et des terroristes connus. Le représentant américain

demandait que les réponses soient envoyées au FBI à des fins d'établissement de preuve.

Le lendemain matin, la DRC a fait suivre la télécopie du représentant américain au Projet A-O Canada, qui a répondu le jour même, en en faisant parvenir copie à la DRC.

La réponse renfermait de l'information tirée de l'examen secondaire subi par M. Arar à la frontière canadienne, le 29 novembre 2001, et des perquisitions effectuées le 22 janvier 2002, de même qu'une référence à la rencontre de M. Arar avec M. Almalki au Mango's Café. Elle comprenait également de l'information fournie par le SCRS⁸ qui l'avait accompagnée de réserves.

Il est important de noter que, dans la réponse, il était expliqué clairement que le Projet A-O Canada avait besoin d'effectuer une enquête approfondie sur M. Arar ou une analyse de ses liens. Le Projet a également indiqué que, certes, M. Arar avait eu des contacts avec de nombreuses personnes d'intérêt, mais qu'on n'était pas en mesure d'établir de liens avec Al-Qaïda.

La réponse de la GRC contenait deux réserves, l'une énonçant que l'information était la propriété de la GRC et qu'elle ne pouvait être distribuée ou servir à prendre des mesures sans l'autorisation de cette dernière, et l'autre que la « règle touchant les tiers » pouvait être applicable à la divulgation d'informations spécifiques contenues dans la réponse obtenue du SCRS⁹.

Je suis convaincu qu'il était approprié pour la GRC de répondre aux questions de [***] et qu'elle l'a fait conformément à ses propres politiques concernant les réserves, la pertinence, la fiabilité et la protection des renseignements personnels.

Premièrement, la GRC ne se doutait toujours pas que les autorités américaines envisageaient d'envoyer M. Arar en Syrie. Il est vrai que la demande d'information évoquait la possibilité d'un renvoi ou de procédures d'application de la loi, mais rien ne permettait de croire qu'il y aurait renvoi en Syrie.

De plus, l'information demandée respectait les critères de pertinence applicables au partage d'information. On demandait de l'information sur les relations de M. Arar et sur ses activités avec M. Almalki et d'autres personnes faisant l'objet de l'enquête menée par le Projet A-O Canada. M. Arar était donc une personne d'intérêt pour les fins de l'enquête et, à cet égard, ses relations et activités étaient pertinentes. Les membres du Projet savaient que les Américains s'intéressaient à l'enquête. Ils coopéraient et partageaient de l'information avec eux depuis longtemps. [***] précisait dans sa demande l'utilisation qu'on comptait faire de l'information, c'est-à-dire procéder à un renvoi ou faire appliquer la loi, et cette demande était pertinente, compte tenu du but visé. Enfin, il pouvait être

justifié de croire que les organismes américains avaient un « besoin de connaître » cette information.

Je ne vois aucun problème en ce qui concerne la fiabilité de l'information fournie à cette occasion. Elle était exacte et précise. De plus, même si l'évaluation de la fiabilité de certains éléments d'information n'était pas formulée avec autant de précision qu'elle aurait dû l'être, je suis convaincu que, interprétée dans son intégralité, la réponse n'aurait pas suscité de confusion chez les destinataires¹⁰. Le Projet A-O Canada a bien souligné que son enquête n'indiquait aucun lien entre M. Arar et Al-Qaïda. Malheureusement, les membres du Projet n'ont pas profité de l'occasion pour corriger plusieurs inexactitudes contenues dans d'autres communications qui avaient eu lieu avec les autorités américaines au sujet de M. Arar¹¹.

La réponse du Projet comprenait certaines informations que l'on pourrait considérer comme étant personnelles sur M. Arar, mais il n'y avait aucune donnée biographique essentielle. Quoi qu'il en soit, l'information a été transmise au FBI, un organisme chargé de l'application de la loi [***]. Les politiques de la GRC permettent la divulgation de renseignements personnels à des organismes chargés de l'application de la loi en vertu de l'exception pour « usage compatible » prévue dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*¹². À mon avis, la GRC n'a pas divulgué de manière indue des renseignements personnels sur M. Arar dans sa réponse du 4 octobre aux questions de [***].

Il est important de ne pas oublier que la GRC a joint à sa réponse une réserve empêchant l'utilisation de l'information sans son autorisation. C'était de toute évidence la chose à faire. Les gens du Projet A-O Canada n'avaient aucune raison de se douter que les autorités américaines ne respecteraient pas la réserve. Il était raisonnable pour eux de penser que les responsables américains demanderaient le consentement de la GRC pour utiliser l'information dans le cadre de procédures visant M. Arar, et que la GRC aurait alors le choix de refuser après examen de ce que les Américains comptaient en faire et des conséquences que cela aurait eu pour M. Arar. Il ressort clairement des témoignages du personnel de la GRC que celle-ci n'aurait pas permis qu'on se serve de l'information dans le cadre d'un processus entraînant le renvoi de M. Arar en Syrie. Au bout du compte, les organismes américains n'ont pas demandé l'autorisation de la GRC pour utiliser l'information contenue dans la réponse aux fins des procédures de l'INS qui ont mené au renvoi de M. Arar.

La réponse donnée par la GRC, le 4 octobre, est un bel exemple de la façon dont l'information doit être partagée. L'information était exacte et précise, et décrivait avec justesse où en était rendue l'enquête du Projet A-O Canada concernant M. Arar. Cette réponse était accompagnée d'une réserve, comme

l'exigent les politiques de la GRC. Cette réponse contraste avec les précédentes où l'information manquait parfois de rigueur et d'exactitude et n'était accompagnée d'aucune réserve. C'était en effet la première fois que le Projet joignait une réserve à de l'information écrite fournie aux organismes américains.

Cela dit, je ne puis dire si les autorités américaines ont respecté la réserve ou si elles ont appuyé l'ordonnance de renvoi sur l'information contenue dans la réponse du 4 octobre. Il est très possible qu'elles se soient fondées uniquement sur de l'information qui leur avait été fournie auparavant et à laquelle aucune réserve n'avait été annexée.

Malheureusement, lorsqu'elle a répondu aux questions le 4 octobre, la GRC n'a pas saisi l'occasion d'énoncer clairement et par écrit que toutes les communications d'information précédentes étaient soumises aux mêmes réserves que celle jointe à la réponse. De toute évidence, le moment était opportun. Le 4 octobre 2002, les membres du Projet apprenaient que les autorités américaines envisageaient de prendre des mesures plutôt sévères à l'égard de M. Arar, c'est-à-dire son renvoi ou des procédures judiciaires. On les a également informés que les Américains affirmaient que M. Arar était lié à Al-Qaïda. Les deux premières questions contenues dans la demande du 3 octobre portaient spécifiquement sur de l'information qu'avait déjà fournie la GRC. Il aurait dû sembler évident que l'information préalablement fournie aux organismes américains au sujet de M. Arar, sans réserves, était prise en ligne de compte dans le processus décisionnel américain.

Il y a lieu de noter que l'annexion d'une première réserve a pu involontairement faire croire aux responsables américains que l'information fournie auparavant sans réserve ne faisait effectivement pas l'objet de réserves. De toute façon, il semble n'être venu à l'esprit de personne à la GRC, non plus qu'à la DRC qui participait à ces échanges, de prendre cette mesure supplémentaire pour tenter d'empêcher les responsables américains d'utiliser de manière inacceptable toute information provenant de la GRC.

Il est quelque peu ironique de penser que, tout en déclarant par écrit que son enquête ne pouvait lier M. Arar à Al-Qaïda, la GRC a joint à son document une réserve indiquant que l'information qu'il contenait ne pouvait être divulguée sans son consentement. Pourtant, toute l'information fournie auparavant par la GRC sur M. Arar, et dont une partie était inexacte et préjudiciable, restait sans réserve.

Ma dernière observation sur la communication du 4 octobre 2002 porte sur l'information provenant du SCRS. Dans sa réponse, la GRC a précisé qu'il se pouvait que l'information fournie par le SCRS soit soumise à la règle touchant les tiers. L'information en question avait toutefois été fournie à la GRC avec des

réerves qu'elle n'a pas respectées, car elle n'avait pas obtenu le consentement du SCRS avant de la divulguer aux Américains. Je suis d'accord avec les témoignages du personnel du SCRS qui soutient qu'il n'y avait pas d'entente générale avec la GRC pour que celle-ci fournisse aux Américains de l'information du SCRS sans son consentement. La GRC n'aurait pas dû partager l'information sans d'abord en demander l'approbation.

On ne sait pas très bien si le SCRS aurait consenti à la transmission de l'information aux Américains. De toute façon, j'ai été impressionné par la façon dont le SCRS aborde le partage de l'information en général. Il fait toujours en sorte que des réserves soient jointes à ce genre d'information. Lorsqu'on lui demande son consentement pour utiliser l'information en question, il tente de déterminer à quoi elle pourrait servir et quelles pourraient en être les conséquences, entre autres choses. Le 4 octobre, si la GRC avait demandé au SCRS l'autorisation de transmettre son information, ce dernier aurait vraisemblablement examiné les utilisations que l'on envisageait d'en faire¹³. Même s'il est impossible de dire si cela aurait changé le cours des choses, pareil examen aurait été un pas dans la bonne direction.

2.4

LES CONVERSATIONS TÉLÉPHONIQUES ENTRE UN MEMBRE DE LA DRC ET UN AGENT DU FBI

Pendant la détention de M. Arar à New York, le caporal Rick Flewelling, le membre de la DRC responsable du suivi de l'enquête du Projet A-O Canada, a eu deux conversations téléphoniques au sujet de M. Arar avec un agent du FBI avec qui il avait déjà discuté de l'enquête menée par le Projet. La première a eu lieu en début de soirée, le vendredi 4 octobre, mais on ne sait pas très bien qui a appelé l'autre. La deuxième a eu lieu le samedi 5 octobre, vers 18 h 10, à l'initiative de l'agent du FBI.

Au moment de la première conversation téléphonique, M. Arar et son frère avaient déjà informé le MAECI que M. Arar craignait d'être envoyé en Syrie. Je reviendrai sur la réponse du MAECI à cette crainte. Ce qu'il est important de noter pour l'instant est que le caporal Flewelling n'était pas au courant des préoccupations de M. Arar au sujet de la Syrie lorsqu'il a parlé à l'agent du FBI, le 4 et le 5 octobre¹⁴. Il semble que cette information ait été transmise pour la première fois à la GRC par l'entremise de l'agent de liaison de la police fédérale au MAECI, l'inspecteur Roy, à une date ultérieure, vraisemblablement le 7 octobre.

Au cours de la première conversation téléphonique, l'agent du FBI a indiqué que M. Arar était censé comparaître à une audience de l'immigration le

9 octobre. Il a déclaré que M. Arar n'était jamais entré officiellement aux États-Unis et qu'il serait renvoyé en Suisse. Les deux hommes ont également discuté de la double nationalité de l'intéressé.

Le caporal Flewelling s suggéré à son interlocuteur d'envoyer M. Arar au Canada, en laissant entendre que la GRC chercherait un moyen d'assurer sa surveillance. Le caporal estimait à ce moment que l'agent du FBI avait pris sa suggestion au sérieux et que l'audience du 9 octobre permettrait de déterminer si M. Arar serait envoyé à Zurich ou au Canada.

Dans la soirée du 5 octobre, l'agent du FBI a appelé le caporal Flewelling chez lui pour lui dire que le FBI était incapable de lire le document que le Projet A-O Canada avait télécopié le 4 octobre en réponse aux sept questions des Américains. Il en voulait une autre copie. L'agent a ensuite dit sur la situation de M. Arar plusieurs choses donnant un indice de ce que les autorités américaines envisageaient de faire. Il a laissé entendre qu'elles craignaient ne pas avoir assez d'informations pour déposer des accusations contre M. Arar et qu'elles tenteraient par conséquent de le renvoyer des États-Unis. Il a aussi mentionné, et il est important de le noter, que M. Arar avait la double nationalité et qu'il avait demandé d'être envoyé au Canada. Il a ajouté que Washington voulait savoir si la GRC était en mesure de déposer des accusations contre lui et si on pouvait lui refuser l'entrée au Canada.

Le caporal Flewelling a répondu qu'il n'y avait pas suffisamment de preuve pour déposer des accusations contre M. Arar au Canada et qu'on ne lui refuserait probablement pas l'entrée au Canada puisqu'il était citoyen canadien.

Ce fut évidemment une conversation téléphonique très importante qui a eu lieu à un moment crucial durant la détention de M. Arar à New York. D'après les questions posées par l'agent, on peut déduire que le sort de M. Arar n'était pas encore décidé. Le Canada représentait une destination possible, mais aucunement certaine. Bien que la Syrie en particulier n'ait pas été mentionnée comme une option, l'agent du FBI avait fait allusion à la double nationalité de M. Arar. Toutes les personnes impliquées dans l'enquête savaient alors que M. Arar détenait également la citoyenneté syrienne. Ainsi, du moins indirectement, il avait été question de la Syrie dans la discussion. En outre, Washington – on voulait probablement dire des responsables supérieurs – était impliqué. En clair, l'affaire Arar sortait de l'ordinaire et était prise très au sérieux.

On doit se demander quel message le caporal Flewelling a tiré de la conversation. Selon son témoignage que j'accepte, il n'a pas pensé qu'une des options considérées par les autorités américaines était un renvoi en Syrie. Après l'appel, il a continué à croire que M. Arar serait envoyé à Zurich ou au Canada. Il ne lui est jamais venu à l'esprit que les réponses qu'il avait données à l'agent,

selon lesquelles on ne refuserait probablement pas à M. Arar l'entrée au Canada et que des accusations ne seraient pas déposées contre lui au Canada pourraient amener les autorités américaines à considérer la Syrie comme une option¹⁵. La mention de la double citoyenneté de M. Arar n'a éveillé aucun doute, et le caporal Flewelling n'a pas demandé à l'agent du FBI si la Syrie était envisagée. Le caporal Flewelling ignorait tout de la pratique américaine de restitution de personnes soupçonnées d'activités terroristes vers des pays comme la Syrie¹⁶.

Il est possible qu'une autre personne que le caporal Flewelling aurait compris que la Syrie était envisagée et aurait posé des questions précises sur les intentions des autorités américaines. Toutefois, même en présumant que le caporal Flewelling aurait demandé si la Syrie était envisagée, il est impossible maintenant de déterminer quelle aurait été la réponse de l'agent du FBI. Tout au long de la détention de M. Arar à New York, les autorités américaines sont loin d'avoir été franches avec la GRC et avec les responsables consulaires canadiens à propos de leurs plans concernant M. Arar. Certains témoins les ont d'ailleurs décrites comme ayant été fourbes. Malgré plusieurs demandes de renseignements du Canada et plusieurs conversations à propos de M. Arar, les responsables américains n'ont jamais indiqué de quelque façon que ce soit à un responsable canadien que la Syrie était envisagée. Les autorités américaines semblent avoir intentionnellement tenus les responsables canadiens dans le noir au sujet de leurs plans de renvoyer M. Arar vers la Syrie.

Le caporal Flewelling n'a pas été la seule personne à ne rien déceler d'alarmant dans la conversation téléphonique du 5 octobre. Lorsqu'il a fait rapport de la conversation téléphonique au Projet A-O Canada et à ses supérieurs de la DRC, personne n'a eu la puce à l'oreille et n'a songé que M. Arar pourrait être renvoyé en Syrie.

2.5

LES COMMUNICATIONS AVEC LES AUTORITÉS AMÉRICAINES LE 7 ET LE 8 OCTOBRE

Quand il a répondu, le 4 octobre, par télécopie aux questions des Américains, le Projet A-O Canada a demandé de rencontrer M. Arar pour l'interviewer relativement à son enquête. Tout au long de la journée du 7 octobre, des membres du Projet ont eu des conversations à l'interne et deux entretiens avec le FBI concernant la possibilité que des membres du Projet aillent à New York pour interviewer M. Arar. Dans une conversation le 7 octobre, un agent du FBI a demandé si le Projet pouvait établir des liens entre M. Arar et Al-Qaïda ou un autre groupe terroriste. L'agent du Projet a inscrit dans son carnet qu'il avait répondu ce qui suit : [TRADUCTION] « Je lui ai alors dit, qu'autrement que par

l'intermédiaire d'Almalki, nous ne pouvions établir de liens. » Le même jour, le directeur régional, Région de l'Est, INS (département américain de la Justice), a rendu une ordonnance concluant que M. Arar était membre d'Al-Qaïda et lui interdisant l'entrée aux États-Unis. C'est cette ordonnance qui a mené au renvoi de M. Arar vers la Syrie.

La réponse fournie par l'agent du Projet A-O Canada est un tant soit peu équivoque. Elle énonce clairement que le Projet n'a pas d'éléments de preuve autres que sa relation avec M. Almalki pour le lier à Al-Qaïda, mais semble laisser entendre que la relation de M. Arar avec M. Almalki pourraient en fait le lier à cette organisation. Une telle interprétation de l'observation de l'agent contredirait dans une certaine mesure la déclaration du Projet dans la télécopie du 4 octobre transmise au FBI selon laquelle le Projet n'avait pas encore terminé son analyse des liens et que, bien que M. Arar ait eu des contacts avec de nombreuses personnes d'intérêt, le Projet ne pouvait établir de liens avec Al-Qaïda.

Il est intéressant de noter que, même le 7 octobre, le jour où était prise l'ordonnance concluant que M. Arar était membre d'Al-Qaïda, le FBI cherchait encore des éléments de preuve pour le lier à un groupe terroriste. En outre, malgré la déclaration du Projet dans la télécopie du 4 octobre selon laquelle il ne pouvait établir de liens avec Al-Qaïda, le FBI continuait de discuter de la question avec le Projet. La question sur les liens de M. Arar à ce stade peut s'expliquer de diverses façons, notamment que l'agent qui l'a posée n'était peut-être pas au courant de la télécopie du 4 octobre du Projet. Quoi qu'il en soit, en l'absence du témoignage des autorités américaines, je puis seulement faire remarquer que le 7 octobre, la question a été posée et une réponse a été fournie.

Lors de la conversation en question le 7 octobre, l'agent du FBI a indiqué que M. Arar serait envoyé au Canada après une audience qui devait avoir lieu le 9 octobre. Plus tard, au cours du même après-midi, le Projet a informé le FBI que ses agents n'iraient pas à New York interviewer M. Arar. Le Projet s'est alors préparé à exercer une surveillance de M. Arar en prévision de son retour éventuel au Canada.

Le 8 octobre, vers 4 h du matin, M. Arar a reçu signification d'une ordonnance de renvoi de l'INS, puis a été escorté hors du centre où il était détenu à New York jusqu'à bord d'un avion. Il entreprenait alors la première étape d'un voyage qui le conduirait dans une prison syrienne. La GRC n'a pas été immédiatement informée du renvoi de M. Arar.

Le matin du 8 octobre, l'agent de liaison de la GRC au MAECI a montré à des membres du Projet A-O Canada des rapports consulaires concernant M. Arar qui, pour la première fois, les informaient de la possibilité que M. Arar soit

envoyé en Syrie¹⁷. Plus tard, ce matin-là, l'agent du FBI qui avait parlé au caporal Flewelling le 4 et le 5 octobre est arrivé dans les bureaux du Projet A-O Canada avec de l'information trouvée en la possession de M. Arar durant sa détention. L'agent du FBI a dit aux membres du Projet que M. Arar était encore à New York (même s'il n'y était plus). Il a indiqué que le FBI n'avait aucune information qui lui aurait permis de détenir M. Arar; il a ajouté que la question relevait de l'INS et que M. Arar « pouvait fort bien être envoyé au Canada ou en Syrie ». C'était la première fois qu'un responsable américain mentionnait à la GRC que la Syrie était envisagée. Il a également dit que le département américain de la Justice examinait encore la question de savoir si le Projet serait autorisé à interviewer M. Arar.

Compte tenu de l'information voulant que M. Arar puisse être envoyé en Syrie plutôt qu'au Canada, l'équipe du Projet s'est réunie pour examiner la question de savoir si M. Arar devrait être interviewé à New York. Toutefois, les membres du Projet craignaient que, si M. Arar refusait de coopérer, les États-Unis puissent se servir de son refus pour justifier son renvoi en Syrie. Ils ne voulaient pas donner l'impression qu'ils participaient ou acquiesçaient à une décision de l'envoyer en Syrie. Selon leur raisonnement, cette perception pouvait nuire à la GRC. À cause de cette crainte, les membres du Projet ont décidé qu'il ne serait pas prudent d'interviewer M. Arar à moins de savoir trois choses : pourquoi M. Arar avait été mis en détention aux États-Unis, ce que M. Arar avait dit aux autorités américaines et, ce qui était important, où il allait être envoyé. Plus tard dans la journée, le Projet A-O Canada a posé ces questions à un responsable américain qui a répondu qu'il n'avait pas les réponses et que le cas de M. Arar relevait maintenant de l'INS.

Bien que M. Arar ait alors déjà été renvoyé de New York, la réaction du Projet à la perspective du renvoi de M. Arar vers la Syrie est digne de mention. Les membres n'ont voulu rien faire qui puisse donner l'impression qu'ils avaient participé ou acquiescé à la décision. Ils étaient évidemment conscients, à tout le moins, qu'une décision d'envoyer M. Arar en Syrie contre son gré pourrait poser problème du point de vue de la perception du public, et ils ne voulaient pas être associés à une telle décision. Ils n'ont néanmoins rien fait pour décourager les Américains d'envoyer M. Arar en Syrie quand ils ont appris que c'était une possibilité, même s'ils ne savaient pas qu'il avait déjà été renvoyé des États-Unis.

Dans un autre ordre d'idées, l'avocat de M. Arar a demandé si un membre de la GRC ou un autre responsable canadien était présent, à un moment ou un autre, lorsque M. Arar était interrogé par les autorités américaines à New York. J'ai examiné la question, et aucun élément de preuve ne laisse entendre que des

responsables canadiens étaient présents lorsque M. Arar était interviewé pendant sa détention à New York.

2.6

L'ORDONNANCE DE RENVOI DES ÉTATS-UNIS

L'ordonnance de renvoi du 7 octobre 2002 visant M. Arar indiquait que, le 1^{er} octobre, l'INS avait engagé une instance de renvoi en vertu de l'alinéa 235c) de l'*Immigration and Naturalization Act* et accusé M. Arar d'être membre d'une organisation terroriste étrangère. Le directeur régional de l'INS qui a signé l'ordonnance déclarait que, compte tenu de tous les renseignements classifiés et non classifiés, M. Arar était clairement et sans aucun doute interdit d'entrée aux États-Unis et membre d'une organisation terroriste étrangère, en l'occurrence Al-Qaïda¹⁸.

Selon l'ordonnance, le commissaire de l'INS avait déterminé que le renvoi de M. Arar vers la Syrie serait conforme à la *Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, signifiant par là qu'il était convaincu que M. Arar ne serait pas torturé, apparemment parce que les autorités syriennes en avaient fourni l'assurance¹⁹.

L'ordonnance contient une description des renseignements non classifiés sur lesquels l'INS s'est appuyé. Ils ont trait aux interviews de M. Arar le 26 et le 27 septembre à l'aéroport international John F. Kennedy. Lors des interviews, M. Arar aurait dit être citoyen syrien et canadien et avoir vécu en Tunisie pendant trois mois. Bien qu'il ait nié avoir quelque lien que ce soit avec une organisation terroriste, il a avoué une relation d'affaires avec Abdullah Almalki; il avait fait affaire avec lui à trois occasions. Il a aussi avoué avoir rencontré M. Almalki à un restaurant (le Mango's Café) en octobre 2001 et s'être entretenu avec lui sous la pluie. Il a finalement reconnu qu'il connaissait « Ahman El Maati ». En clair, les renseignements non classifiés sont loin d'établir que M. Arar est membre d'Al-Qaïda. S'il y a des informations soutenant cette conclusion, elles doivent être classifiées.

L'ordonnance indique que les informations classifiées sur lesquelles l'INS s'est appuyé figurent dans une annexe distincte. Cette annexe n'a pas été rendue publique, et il n'y a aucune façon de savoir exactement quelles informations elle contient.

2.7

L'IMPLICATION DE LA GRC DANS L'ORDONNANCE DE RENVOI

J'ai examiné soigneusement tous les éléments de preuve ayant trait aux communications à propos de M. Arar entre la GRC et les responsables américains

tant avant que durant la détention de M. Arar à New York. Aucun élément de preuve ne laisse entendre que des membres de la GRC aient participé ou acquiescé à la décision des Américains de renvoyer M. Arar vers la Syrie²⁰. Au contraire, comme je l'ai indiqué ci-dessus, aucun membre de la GRC, à part l'inspecteur Roy, n'a même considéré que la Syrie était envisagée avant le 8 octobre, après que M. Arar eut été renvoyé des États-Unis. L'inspecteur Roy a témoigné qu'il n'avait entendu parler de la « menace du renvoi en Syrie » que le 7 octobre, et qu'il n'avait eu aucun contact avec les responsables américains au sujet de cette menace.

Il s'agit de savoir si les autorités américaines se sont fiées à l'information fournie par la GRC lorsqu'elles ont rendu l'ordonnance de renvoi. Sans le témoignage des autorités américaines et la possibilité d'examiner l'annexe classifiée de l'ordonnance de renvoi, je ne puis savoir exactement quelle information elles ont utilisée. Toutefois, je conclus qu'il est très probable qu'elles se soient fiées à l'information fournie par la GRC lorsqu'elles ont pris la décision de renvoyer M. Arar vers la Syrie.

Le raisonnement sous-tendant ma conclusion peut être divisé en trois parties :

- avec le temps, la GRC a fourni aux organismes américains de l'information sur M. Arar, dont certains éléments inexacts, qui aurait pesé dans la décision américaine;
- le fait que la GRC ait fourni la majorité de l'information sans y annexer de réserves écrites accroît la probabilité que les autorités américaines se soient fondées sur cette information;
- aucun élément de preuve ne laisse entendre que les autorités américaines ne se sont pas servies de l'information reçue de la GRC. De fait, l'information obtenue laisse entendre le contraire.

Durant les 11 mois précédant le renvoi de M. Arar vers la Syrie, la GRC a coopéré avec les organismes américains dans son enquête visant un certain nombre de personnes et a fourni à ses homologues américains de l'information, dont des précisions sur M. Arar, qui était importante pour l'enquête des Américains sur les activités terroristes d'Al-Qaïda. Les détails sur M. Arar concernaient sa relation avec M. Almalki et M. El Maati qui étaient soupçonnés d'avoir des liens avec Al-Qaïda. La GRC a également fourni ce qui équivalait à une évaluation du rôle de M. Arar, notamment une déclaration selon laquelle il était un important associé de M. Almalki et était aussi un extrémiste islamiste. De plus, la GRC a partagé de l'information qui semblait démontrer que M. Arar se comportait de temps en temps de façon suspecte, comme sa rencontre avec

M. Almalki, sa promenade avec lui sous la pluie en octobre 2001 et son départ « précipité » du Canada après avoir refusé d'être interviewé.

Le gouvernement a fait remarquer à juste titre qu'avant le 26 septembre 2002, le Projet A-O Canada avait fourni aux organismes américains plus de 25 000 documents; sur ce nombre, 94 seulement mentionnaient M. Arar, laissant par là entendre qu'il aurait été apparent que M. Arar ne représentait qu'une très petite partie de l'enquête – une personne peu importante. Une des difficultés soulevée par cette proposition est qu'on s'intéressait à M. Arar à cause de ses liens avec M. Almalki et d'autres personnes. Le Projet décrivait M. Arar comme « une proche relation » de M. Almalki et une personne ayant un lien « important » avec lui. Il l'a également lié à d'autres personnes qui faisaient l'objet d'une enquête. Ainsi, dans la mesure où la documentation fournie par le Projet tendait à créer des soupçons à propos de M. Almalki et d'autres personnes, elle aurait accru le niveau d'intérêt ou de soupçon à l'égard de M. Arar. Ce serait une erreur de conclure que les autres documents où il n'était pas précisément question de M. Arar ne seraient pas considérés pertinents dans son cas. En outre, le Projet A-O Canada a fourni de l'information sur M. Arar verbalement à l'occasion de réunions et de conversations téléphoniques.

Exception faite de la télécopie du 4 octobre 2002 dont il a été précédemment question, aucune réserve écrite n'a été annexée à l'information sur M. Arar fournie par la GRC. Au chapitre III, je décris toute l'information sur M. Arar fournie aux organismes américains et comment, à mon avis, le défaut d'annexer des réserves a créé des risques inacceptables que les organismes américains se servent de l'information sans d'abord demander le consentement de la GRC.

Certains membres de la GRC ont témoigné qu'il était implicitement entendu que l'information ne serait pas utilisée à d'autres fins que le renseignement sans consentement. J'examine les circonstances de pareils accords ou ententes au chapitre III. Je ne réitérerai pas mes propos autrement que pour dire que toute entente du genre était, au mieux, informelle et vague, et qu'elle était loin d'avoir la clarté et le poids moral de réserves écrites.

Bien que je ne puisse savoir avec certitude si les autorités américaines ont respecté ou non une quelconque « entente » informelle, étant donné leurs actions, ce semble improbable. Nous savons par contre que les autorités américaines n'ont pas été franches avec les responsables canadiens pendant qu'elles décidaient ce qu'elles allaient faire de M. Arar. Même si la GRC coopérait avec elles depuis plusieurs mois, elles ont caché leurs intentions à propos de M. Arar. Elles ont semblé estimer – à juste titre – que, s'ils étaient mis au courant, les Canadiens auraient de sérieuses réserves concernant la décision de renvoyer

M. Arar vers la Syrie, surtout s'ils étaient vus comme y ayant participé ou acquiescé. Elles ont continué à essayer de noyer le poisson même après que M. Arar eut été renvoyé, jusqu'à ce qu'il arrive en Syrie. Au vu de ce comportement, on peut difficilement imaginer que les autorités américaines se seraient senties moralement tenues de respecter une entente informelle ou vaguement formulée selon laquelle elles n'utiliseraient pas l'information fournie par le Canada sans avoir d'abord obtenu son consentement.

Au contraire, étant donné leur ferme intention de renvoyer M. Arar vers la Syrie, quoique les responsables canadiens aient pu penser, il semble plus probable que les autorités américaines auraient profité du fait que le Projet n'avait pas suivi la pratique ou politique usuelle d'annexer des réserves, de manière à utiliser l'information fournie pour étayer leur décision de renvoyer M. Arar vers la Syrie. Elles n'ont certainement pas cherché à obtenir le consentement d'utiliser l'information provenant de la GRC dans le cadre de l'instance devant l'INS avant le renvoi de M. Arar.

En outre, dans l'ordonnance de renvoi elle-même, il est question de l'information fournie par le Canada. Lorsqu'il est question des informations non classifiées sur lesquels la décision de renvoi était fondée, l'ordonnance énonce les réponses que M. Arar a données lors des interviews le 26 et le 27 septembre à l'aéroport à New York. Bien que l'information soit tirée de réponses données par M. Arar, je remarque que ces réponses concordent principalement avec l'information que la GRC avait déjà fournie au FBI. Par exemple, M. Arar a indiqué qu'il avait fait affaires avec M. Almalki à trois reprises, qu'il avait rencontré M. Almalki et qu'ils avaient discuté sous la pluie en octobre 2001; ces deux éléments d'information avaient déjà été fournis aux Américains par la GRC. L'information obtenue durant l'enquête de la GRC et communiquée par la suite aux organismes américains a de toute évidence joué un rôle dans l'interrogatoire de M. Arar, et on s'est très vraisemblablement, du moins en partie, fondé sur cette information pour rendre l'ordonnance de renvoi.

La conclusion selon laquelle les autorités américaines se sont très probablement appuyées sur l'information fournie par la GRC est également étayée par les actions des Américains durant la détention de M. Arar à New York. Ces actions montrent que « la cause » que les Américains cherchaient à établir contre M. Arar était liée aux questions faisant l'objet de l'enquête de la GRC.

En clair, lorsque le FBI a demandé au Projet A-O Canada, le 26 septembre, de lui transmettre des questions pour M. Arar, il savait que les questions seraient fondées sur l'enquête menée au Canada. En outre, une partie de l'information décrite dans la section non classifiée de l'ordonnance de renvoi des États-Unis a directement trait à ces questions.

De plus, quand les autorités américaines ont, le 3 octobre, transmis au Projet A-O Canada sept questions à propos de M. Arar, une partie de l'information demandée avait un lien avec celle déjà fournie par le Projet. Les Américains ont indiqué qu'ils envisageaient deux genres de procédures : le renvoi ou l'application de la loi. La conclusion est, encore une fois, incontournable : l'enquête des Américains était étroitement liée à celle effectuée au Canada. Les autorités américaines considéraient que l'information dans le fonds documentaire de la GRC s'appliquait aux décisions qu'elles s'apprêtaient à prendre et cherchaient à amplifier l'information déjà reçue de la GRC.

La même observation vaut pour la question posée par un agent du FBI le 7 octobre. Il voulait savoir si le Projet avait de l'information liant M. Arar à Al-Qaïda. Pour les autorités américaines, l'information fournie par les Canadiens était pertinente.

On a fait valoir que les Américains avaient effectué une enquête distincte et indépendante sur M. Arar et qu'aucun motif ne permettait de conclure que de l'information autre que celle obtenue dans le cadre de cette enquête avait servi de fondement à la décision de renvoi. On a fait remarquer, en particulier, que l'ordonnance de renvoi concluait que M. Arar était membre d'Al-Qaïda, alors que, dans l'information qu'elle avait fournie, la GRC était bien loin d'avoir tiré cette conclusion. D'ailleurs, le 4 et le 7 octobre, le Projet A-O Canada avait indiqué qu'il ne possédait pas suffisamment d'information pour lier M. Arar à Al-Qaïda. On a donc conclu que les autorités américaines devaient avoir eu de l'information indépendante pour démontrer que M. Arar était membre d'Al-Qaïda et, par conséquent, qu'elle n'avait pas eu besoin de l'information reçue de la GRC.

Les éléments de preuve concernant la portée de l'enquête des Américains ne sont pas clairs. Toutefois, même si l'on reconnaît que les États-Unis menaient leur propre enquête et se sont fondés sur l'information provenant de cette enquête pour rendre l'ordonnance de renvoi, cela n'empêche pas de tirer logiquement l'autre conclusion selon laquelle ils se sont également servis de l'information reçue du Canada.

Il convient de souligner que les organismes américains n'ont jamais fourni à leurs homologues canadiens [***] de l'information sur M. Arar recueillie dans l'enquête menée aux États-Unis qui aurait permis de démontrer que M. Arar avait des liens avec Al-Qaïda. S'ils avaient de tels éléments de preuve, il est difficile de comprendre pourquoi ils ne les ont jamais partagés. Pareil refus serait particulièrement surprenant compte tenu que les deux pays avaient collaboré à l'enquête effectuée durant les mois précédant la détention de M. Arar. Les officiers supérieurs de la GRC ont témoigné qu'après le

11 septembre 2001, on avait convenu avec les organismes américains que l'information serait partagée librement, quoique conformément à la politique existante. J'accepte ce témoignage. On se serait attendu à ce que, dans les circonstances, les Américains aient une motivation plus grande que les Canadiens pour partager de l'information.

Les autorités américaines savaient que M. Arar résidait au Canada. Elles savaient aussi que la GRC avait recueilli de l'information à son sujet, en particulier sur ses relations avec M. Almalki. Depuis les événements du 11 septembre 2001, les Américains se préoccupent énormément des menaces terroristes, notamment celles pouvant provenir du Canada. Si les autorités américaines avaient sur M. Arar de l'information importante montrant qu'il avait des liens avec Al-Qaïda, on pourrait raisonnablement se demander pourquoi elles ne l'auraient pas partagée avec leurs homologues canadiens. Si elles avaient de l'information tendant à établir des liens entre M. Arar, un Canadien, et Al-Qaïda, pourquoi ne pas communiquer cette information aux enquêteurs canadiens pour contrer la menace qu'il était censé représenter? Pourquoi être avare d'information? Lorsque, le 5 octobre, elles ont demandé à la GRC si des accusations seraient déposées contre M. Arar si elles l'envoyaient au Canada et que la GRC a répondu par la négative, pourquoi n'auraient-elles pas alors offert toute l'information en leur possession?

Il convient de se rappeler que lorsqu'elles se demandaient que faire de M. Arar après l'avoir détenu le 26 septembre, les autorités américaines ne se sont pas fondées uniquement à l'information qu'elles avaient obtenue elles-mêmes par leurs propres moyens. Pourquoi demanderaient-elles à la GRC de leur fournir des questions à poser à M. Arar et de l'information à son sujet, et pourquoi demanderaient-elles si la GRC avait des éléments de preuve établissant un lien entre M. Arar et Al-Qaïda quand leur enquête leur avait permis d'en obtenir la preuve par leurs propres moyens? En clair, dans les jours précédant la décision de rendre l'ordonnance de renvoi, les enquêteurs américains cherchaient désespérément à réunir des preuves. Ils cherchaient toute l'information qu'ils pouvaient obtenir, notamment de l'information du Canada.

Je reconnais que, le 4 et le 7 octobre, le Projet A-O Canada a dit aux Américains qu'il ne pouvait établir de liens entre M. Arar et Al-Qaïda. Toutefois, cela ne signifie pas que les autorités américaines n'ont pas utilisé l'information de la GRC sur M. Arar pour compléter les éléments de preuve sur lesquels elles se sont en fin de compte appuyées. Je trouve très convaincants les éléments de preuve selon lesquels les Américains se sont fiés à toute l'information sur M. Arar qu'ils avaient pu obtenir, y compris celle non assortie de réserves fournie par la GRC.

Il ressort également des éléments de preuve qu'au lendemain du 11 septembre 2001, les enquêteurs américains étaient portés à évaluer l'information sur les activités terroristes d'un œil plus méfiant que leurs homologues canadiens. Ainsi, il faudrait être prudent avant de tenir pour acquis que les autorités américaines avaient de l'information sur M. Arar autre que celle fournie par la GRC. La conclusion selon laquelle M. Arar était membre d'Al-Qaïda était peut-être fondée sur des éléments de preuve très sommaires.

Un autre fait important est qu'aucun élément de preuve ne laisse entendre que l'information provenant du Canada n'est pas entrée en ligne de compte dans la décision des Américains de renvoyer M. Arar vers la Syrie. À la suite de son renvoi vers ce pays, les responsables américains ont fait un certain nombre de déclarations pour expliquer le motif de leur décision. Un examen de ces déclarations indique que la position des Américains a évolué au fil du temps. Peu après le renvoi de M. Arar, ils ont indiqué que des responsables canadiens avaient participé à la décision de le renvoyer. Ils ont graduellement modifié cette position pour dire, en fin de compte, que les Canadiens n'avaient pas participé à la décision. Toutefois, ils ont constamment affirmé qu'ils s'étaient fondés sur l'information reçue du Canada pour prendre la décision. Par exemple, en décembre 2003, Colin Powell, secrétaire d'État à l'époque, a dit clairement que les États-Unis s'étaient fiés à l'information fournie par le Canada. À une occasion, il a déclaré que ces demandes de renseignements formulées par des sources canadiennes avaient déclenché l'affaire Arar et que M. Arar ne se serait pas retrouvé sur l'écran radar des États-Unis si des organismes canadiens ne s'étaient pas intéressés à lui.

Cette dernière position concorde avec celle exprimée par les autorités américaines dans deux lettres : l'une était adressée à Edward J. Markey, membre du Congrès, l'autre à la Commission. Dans chaque cas, dans ce qui semble être la « position officielle », les autorités américaines déclarent que le nom de M. Arar a été inscrit sur une liste de terroristes à surveiller à la suite d'informations reçues du Canada. Dans la lettre adressée à la Commission, il est indiqué que l'information a été reçue « dans le cadre d'un partage général continu d'informations entre les gouvernements des États-Unis et du Canada ». Les deux lettres indiquent que la décision de l'administration américaine était fondée sur sa propre évaluation du risque que M. Arar représentait pour la sécurité des États-Unis²¹.

De toute évidence, aucune des déclarations américaines auxquelles je fais allusion n'a été faite sous serment ou a fait l'objet d'un contre-interrogatoire. Elles ne constituent donc pas des éléments de preuve normalement admissibles devant un tribunal et doivent être examinées avec prudence. Je suis toutefois

convaincu que dans tout ce que les responsables canadiens ou la Commission ont appris, rien ne laisse entendre que les autorités américaines ne se sont pas fiées à l'information fournie par le Canada pour décider de renvoyer M. Arar vers la Syrie. Au contraire, dans leurs déclarations, les Américains ont continuellement et clairement affirmé le contraire.

J'examine maintenant une note de service datée du 19 novembre 2003 et rédigée sur du papier à en-tête du FBI qui s'intitule « Maher Arar » et est déposée comme pièce par le gouvernement du Canada. Cette note de service est conforme à la conclusion selon laquelle les autorités américaines se sont fondées sur l'information fournie par la GRC pour renvoyer M. Arar vers la Syrie. Le but de la note de service est énoncé comme suit : [TRADUCTION] « L'information contenue dans la présente note de service a été obtenue de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) aux seules fins de l'instance administrative devant l'Immigration and Naturalization Service (INS) en vertu de l'alinéa 1225c(1) du Title 8 U.S.C.²² » Bien que certains détails soient inexacts, l'information détaillée sur M. Arar contenue dans la note de service est sans contredit de l'information que la GRC a communiquée aux Américains.

Le gouvernement n'a pu, pendant les audiences de la Commission, indiquer exactement qui avait demandé cette note de service, à qui elle avait été transmise, ou pourquoi elle avait été demandée et envoyée en novembre 2003. Toutefois, la note de service rédigée sur du papier à en-tête du FBI étaye incontestablement la conclusion selon laquelle les autorités américaines se sont fondées sur de l'information fournie par le Canada.

3. LA RÉACTION DU SCRS À L'ÉGARD DE LA DÉTENTION DE M. ARAR

Je suis convaincu que le SCRS n'a ni participé ni acquiescé à la décision des Américains de détenir M. Arar et de l'envoyer en Syrie. En outre, le SCRS n'a pas fourni aux Américains d'information sur M. Arar avant ou pendant sa détention à New York²³.

Je suis aussi convaincu que le SCRS a réagi convenablement lorsqu'il a appris que M. Arar était détenu à New York. Le SCRS n'était pas conscient que les autorités américaines envisageaient d'envoyer M. Arar et Syrie, et il n'a pas eu de discussions ou de contacts avec elles à propos de la décision. Dans la version confidentielle des faits, je décris la façon dont le SCRS a réagi à la détention de M. Arar à New York. Pour des raisons de confidentialité touchant la sécurité nationale, je ne puis mentionner certains détails dans la version

publique. Par conséquent, mes remarques ici sont brèves et mes conclusions ne sont pas expliquées en long et en large comme elles l'auraient été autrement.

Le 2 octobre, le MAECI a appris au SCRS que M. Arar était détenu à New York. Le lendemain, la GRC a remis au SCRS les rapports de situation du Projet A-O Canada du 26 et du 27 septembre où il était indiqué entre autres que le 26 septembre, le Projet avait transmis au FBI des questions pour M. Arar.

Un des responsables du SCRS à Ottawa a transmis deux communications au bureau du Service à Washington, demandant, entre autres, de chercher à savoir ce qui se passait concernant M. Arar. [***]. Toutefois, les communications n'avaient pas été considérées urgentes car rien dans les messages que le SCRS avait reçus à propos des circonstances de M. Arar à New York n'indiquait qu'il y avait urgence.

Il semble que le responsable du SCRS à Washington n'ait communiqué avec les autorités américaines pour s'enquérir de la situation de M. Arar que le 10 octobre, au moins deux jours après que M. Arar eut été renvoyé vers la Syrie.

À mon avis, le SCRS ne devrait pas être blâmé pour ne pas avoir communiqué avec les autorités américaines ou avoir posé de questions plus tôt à propos de M. Arar. Pour le SCRS, il était clair que le MAECI et la GRC s'occupaient de la question et étaient en contact avec les autorités américaines. En outre, à la connaissance du SCRS, rien n'indiquait qu'une action était imminente ou, surtout, que M. Arar courait le risque d'être envoyé en Syrie. Comme le SCRS n'avait jamais auparavant discuté de M. Arar avec les Américains, il n'était pas très logique que le SCRS intervienne dans la situation.

Le 4 octobre, la GRC a transmis aux Américains de l'information sur M. Arar qu'elle avait reçue du SCRS sans d'abord consulter celui-ci ou obtenir son consentement. Je suis convaincu que, s'il avait été consulté, le SCRS aurait suivi sa pratique habituelle et aurait demandé à quelles fins l'information pouvait pu être utilisée. Quant à savoir si cette réaction du SCRS aurait amené les Américains à dévoiler leurs intentions en ce qui concerne le renvoi de M. Arar vers la Syrie, cela est loin d'être clair.

4.

LE RÔLE DU MAECI

4.1

LE CONTEXTE

M. Arar a été détenu à New York du 26 septembre au 8 octobre 2002. Le 29 septembre, le MAECI a appris que M. Arar était peut-être détenu et, le 1^{er} octobre, il a de fait été informé que M. Arar avait été mis en détention.

M^{me} Maureen Girvan, consul du Canada à New York, était la représentante du MAECI²⁴ et responsable au premier chef de s'occuper du cas de M. Arar. Elle a fait appel à ses supérieurs de la Direction générale des affaires consulaires à Ottawa, notamment le directeur général Gar Pardy, pour toutes les décisions sur la façon de procéder relativement à M. Arar. M^{me} Girvan a visité M. Arar au Metropolitan Detention Centre (MDC) à New York, le 3 octobre. Des responsables consulaires du Canada, dont M^{me} Girvan, ont parlé à des responsables américains à propos du cas de M. Arar pendant qu'il était détenu, ont eu plusieurs conversations téléphoniques avec des membres de la famille de M. Arar et ont aussi parlé à des avocats américains qui pouvaient représenter M. Arar si des poursuites judiciaires étaient engagées contre lui.

La plus importante question liée au MAECI, relativement à ce qui s'est passé pendant que M. Arar était à New York, est de savoir si les responsables consulaires du Canada ont prêté suffisamment attention aux signes indiquant que les autorités américaines envisageaient d'envoyer M. Arar en Syrie.

Dans ses représentations finales, l'avocat de M. Arar a énuméré ces signes qui auraient dû alerter les agents consulaires de la possibilité que M. Arar soit renvoyé en Syrie et leur faire prendre des mesures plus énergiques pour voir ce qu'il en était au juste. Les signes en question peuvent être résumés comme suit :

- le 1^{er} octobre, le frère de M. Arar a informé le MAECI que M. Arar avait indiqué qu'il serait expulsé vers la Syrie;
- le 1^{er} octobre également, un agent supérieur de l'INS a indiqué que le cas de M. Arar était tellement sérieux qu'il devait être traité au plus haut niveau et a suggéré que l'ambassadeur du Canada à Washington communique avec le département de la Justice;
- le 2 octobre, les responsables consulaires ont appris que M. Arar était détenu au 9^e étage du MDC, une aile sécuritaire pour les personnes soupçonnées de terrorisme. Les responsables du MDC refusaient de dire à M^{me} Girvan à quelles accusations M. Arar devrait répondre ou la raison de sa détention;
- le 3 octobre, M. Arar a dit à M^{me} Girvan que, pendant qu'il était détenu à l'aéroport de New York, deux agents d'immigration lui avaient dit qu'il serait envoyé en Syrie;
- lors de sa visite avec M. Arar le 3 octobre, M^{me} Girvan a aussi appris que le cas de M. Arar était considéré comme une question d'immigration et que les autorités américaines alléguaient qu'il était membre d'Al-Qaïda;

- le MAECI savait que le National Security Entry-Exit Registration System (NSEERS) des États-Unis visait des personnes nées dans certains pays musulmans, dont la Syrie;
- le MAECI était au courant des pratiques des Syriens consistant à garder des détenus au secret pendant qu'ils les interrogeaient et les maltrahaient.

J'ai entendu le témoignage de tous les responsables du MAECI qui suivaient de près l'évolution du dossier de M. Arar et décidaient de ce qui devait être fait. Je suis convaincu que les responsables du MAECI se sont comportés convenablement dans les circonstances selon la compréhension raisonnable à laquelle ils en étaient arrivés. Compte tenu de leur expérience et de l'information qu'ils avaient reçue, ils ne croyaient pas au risque imminent de renvoi de M. Arar vers la Syrie. Les personnes dans le passé qui avaient été impliquées dans des affaires de « terrorisme » avaient été détenues pendant des mois. En outre, les autorités américaines n'avaient jamais, à leur connaissance, renvoyé un citoyen canadien vers un autre pays que le Canada lorsque la personne avait demandé d'être envoyée au Canada et qu'elle avait des documents de voyage émis par le Canada. Ils ont été complètement pris par surprise lorsqu'ils ont appris ce qui arrivait à M. Arar.

Les autorités américaines n'ont pas été franches avec les responsables consulaires du Canada à propos de ce qui se passait. Elles ne leur ont pas dit que la cause de M. Arar serait entendue le 7 octobre et ne leur ont jamais donné quelque indication que ce soit qu'elles envisageaient d'envoyer M. Arar en Syrie.

Je mentionne que, cinq jours avant le renvoi de M. Arar, les responsables consulaires ont pris des mesures raisonnables pour aider M. Arar et sa famille à retenir les services d'un avocat afin de défendre ses intérêts juridiques dans toute instance aux États-Unis.

J'examine dans les paragraphes qui suivent les événements les plus importants concernant la menace de renvoi de M. Arar vers la Syrie et les raisons pour lesquelles je conclus que les responsables canadiens ont agi convenablement.

4.2

LA POSSIBILITÉ DU RENVOI VERS LA SYRIE

Entre le 1^{er} et le 3 octobre, les responsables du MAECI ont reçu plusieurs informations laissant entendre que M. Arar pourrait être envoyé en Syrie. Le 1^{er} octobre, les responsables consulaires ont appris que M. Arar était détenu au MDC. Bien qu'ils se soient renseignés à plusieurs reprises, ils n'ont pu savoir quelles accusations étaient retenues contre M. Arar ni pourquoi il était détenu.

De fait, les responsables américains semblent avoir été délibérément évasifs à son sujet.

Le même jour, le frère de M. Arar a téléphoné à l'administration centrale du MAECI à Ottawa pour signaler que M. Arar lui avait dit, lors d'une conversation téléphonique, qu'il serait envoyé en Syrie, son pays de naissance. Réagissant à cette information, Lisiane Le Floc'h, membre du personnel du consulat du Canada à New York, a appelé le bureau de l'INS au New Jersey pour savoir s'il y avait un dossier d'expulsion concernant M. Arar, ce qui aurait été le cas s'il devait être envoyé en Syrie. On lui a répondu qu'il n'y avait pas de dossier et, surtout, qu'il était peu probable que M. Arar soit menacé d'expulsion car le MDC ne traitait pas de tels cas. Les responsables consulaires canadiens n'avaient aucune raison de ne pas accorder foi à cette information.

Quoi qu'il en soit, M^{me} Le Floc'h a continué à se renseigner, communiquant entre autres avec le bureau des affaires publiques de l'INS où, en fin de compte, elle a parlé à un agent supérieur. Celui-ci a tout d'abord indiqué qu'il n'était pas au courant de l'affaire mais, lorsqu'il l'a rappelée, il a souligné que l'affaire était d'une telle importance qu'elle devait être traitée en haut lieu. C'est à ce moment-là qu'il a été suggéré que l'ambassadeur du Canada à Washington communique avec le département de la Justice.

Bien que pareille observation ait évidemment été très inhabituelle et grave, l'agent n'a pas laissé entendre que l'information fournie antérieurement par l'INS, selon laquelle le cas de M. Arar n'était probablement pas un cas d'expulsion, était inexacte, et il n'a pas mentionné non plus la possibilité de renvoyer M. Arar vers la Syrie.

M^{me} Girvan, comme il se devait, a transmis l'information concernant M. Arar à ses supérieurs à Ottawa pour que le personnel de la Direction générale des affaires consulaires prenne la meilleure décision possible dans les circonstances. Elle a continué de les consulter, dont M. Pardy, tout au long des jours suivants.

Le 1^{er} octobre, en soirée, M^{me} Girvan a transmis au MDC une télécopie dans laquelle elle demandait d'être informée des chefs d'accusation qui justifiaient la détention de M. Arar. Le MDC a appelé le lendemain et informé M^{me} Girvan que M. Arar était détenu au 9^e étage, une unité sécuritaire particulière utilisée pour les personnes soupçonnées de terrorisme. Cette information confirmait la gravité du cas de M. Arar, mais tendait aussi à renforcer la perception qu'il n'en était pas un d'immigration et concernait plus vraisemblablement une enquête criminelle touchant le terrorisme. Bien que le MDC ait indiqué qu'une violation des règles concernant l'immigration justifiait la détention de M. Arar, M^{me} Girvan a tenu pour acquis que cette description visait à cacher qu'une enquête

antiterroriste était en cours. Il n'a pas été question d'un renvoi vers la Syrie, et M^{me} Girvan a pu obtenir une visite consulaire pour le lendemain.

Le 3 octobre, M^{me} Girvan a visité M. Arar au MDC. M. Arar lui a dit que, le 27 septembre, alors qu'il était détenu à l'aéroport à New York, deux agents d'immigration lui avaient dit qu'il serait envoyé en Syrie. C'était la deuxième fois que M^{me} Girvan entendait parler de la possibilité qu'on renvoie M. Arar vers la Syrie. Elle en avait entendu parler pour la première fois après l'appel téléphonique du frère de M. Arar le 1^{er} octobre. Toutefois, il semble que ce seul incident à l'aéroport soit à l'origine des deux déclarations.

Durant la visite consulaire, M. Arar a montré à M^{me} Girvan un document en apparence officiel dans lequel il était allégué que M. Arar était interdit d'entrée aux États-Unis en vertu de l'article 235 de l'*Immigration and Nationalization Act*. Selon le document, M. Arar était né en Syrie, il avait la citoyenneté syrienne et canadienne et il était membre d'une organisation terroriste étrangère s'appelant Al-Qaïda.

M^{me} Girvan, qui n'avait aucune formation juridique, croyait que ce document signifiait que M. Arar serait détenu et ferait l'objet d'une enquête par le FBI pour déterminer s'il était un terroriste. Selon son expérience, les enquêtes de ce genre étaient très longues. Lorsque l'information a été transmise à M. Pardy, il en est venu à la même conclusion. Il semble clair que l'interprétation du document par M^{me} Girvan était inexacte. En fait, le document indiquait qu'il allait y avoir une instance en matière d'immigration.

En ce qui concerne ce document et son incidence possible sur M. Arar, il est très important de mentionner que M^{me} Girvan et les autres responsables consulaires ne se sont pas uniquement fiés à leur propre interprétation de ce que la situation de M. Arar impliquait. Le 3 octobre, ils faisaient en sorte que M. Arar soit représenté par un avocat. De fait, une avocate a rencontré M. Arar au MDC le 5 octobre, et on peut raisonnablement conclure que M. Arar lui a montré le document faisant référence à l'article 235 de l'*Immigration and Naturalization Act*.

Certains se sont préoccupés du fait que M^{me} Girvan ne se soit pas renseignée sur la nature d'une audience en vertu de l'article 235 et les conséquences qu'une telle audience pouvait avoir dans le cas de M. Arar. Il faut se rappeler, toutefois, que M^{me} Girvan n'est pas avocate. Il lui aurait fallu l'assistance d'un avocat américain pour comprendre exactement la nature d'une instance en matière d'immigration aux États-Unis. Après la visite consulaire, sa principale préoccupation était, à juste titre, d'aider M. Arar à retenir les services d'un avocat.

4.3

LA REPRÉSENTATION PAR UN AVOCAT

Je suis convaincu que les responsables consulaires canadiens, en particulier M^{me} Girvan, ont fait tout ce qu'ils ont pu pour aider M. Arar à retenir les services d'un avocat.

Après la visite consulaire du 3 octobre, il était apparent qu'un processus juridique avait été enclenché ou était planifié. Les responsables consulaires ne représentent pas les Canadiens détenus à l'étranger. Beaucoup ne sont pas avocats et, à tout événement, la Direction générale des affaires consulaires n'a pas et ne doit pas avoir pour mandat de fournir des services d'avocat. Lorsque des Canadiens sont mis en détention à l'étranger, c'est probablement la loi du pays où ils sont détenus – dans ce cas la loi des États-Unis – qui s'applique. En ce qui concerne les actions en justice, le rôle des responsables consulaires consiste à assister les détenus et leur famille à obtenir les services d'un avocat compétent dans le pays où les Canadiens sont détenus. Bien que les responsables consulaires puissent leur venir en aide, en bout de ligne il incombe aux détenus de choisir et de retenir les services de leur propre avocat.

Le 2 octobre, un ami de la famille de M. Arar a informé M^{me} Girvan que la famille avait trouvé une avocate, Amal Oummih, pour représenter M. Arar si cela s'avérait nécessaire. Le 3 octobre, M^{me} Girvan a envoyé une télécopie « urgente » au MDC pour indiquer que M^e Oummih visiterait M. Arar. Les responsables du MAECI ont également discuté de l'avocate avec le frère et l'épouse de M. Arar. Après sa visite consulaire du 3 octobre, M^{me} Girvan a parlé de nouveau à l'ami de la famille et soulevé la possibilité qu'un avocat du Centre for Constitutional Rights (CCR) représente M. Arar. M^{me} Girvan savait que le CCR avait l'expérience de cas similaires. Elle a également laissé deux messages à l'intention de M^e Oummih car elle voulait lui parler de sa visite à M. Arar.

M^e Oummih a rappelé M^{me} Girvan vers la fin de la journée le 3 octobre et, après avoir entendu ce que M^{me} Girvan avait à dire, elle a indiqué qu'elle visiterait M. Arar. La visite a eu lieu le dimanche 5 octobre. Dans l'intervalle, désirant que toutes les avenues demeurent ouvertes en ce qui concernait M. Arar, M^{me} Girvan s'est également entretenue avec le CCR au sujet de M. Arar. Lorsqu'elle a quitté le bureau en fin de journée, vendredi 4 octobre, elle savait que l'avocate, M^e Oummih, s'occupait du cas et allait faire ce qu'il fallait pour défendre les intérêts de M. Arar. À mon avis, c'était une interprétation raisonnable de la part de M^{me} Girvan.

Le lundi 7 octobre, M^{me} Girvan a parlé à M^e Oummih de sa visite du 5 octobre avec M. Arar. M^e Oummih l'a informée qu'elle ne représentait pas

encore M. Arar car il lui fallait l'assentiment de la famille. Elle a ajouté que le directeur de district de l'INS l'avait appelée pour l'informer qu'une interview de l'INS aurait lieu à 19 h ce soir-là. Elle a mentionné que, si ses services étaient retenus, elle y assisterait. M^{me} Girvan n'a pas songé, et c'est bien normal, qu'il y aurait quelque problème concernant l'embauche de l'avocate car elle avait parlé à l'ami de la famille Arar et ce dernier lui avait dit que les services de M^e Oummih seraient retenus.

Il semble toutefois que l'interview de l'INS avec M. Arar avait, de fait, eu lieu dimanche 6 octobre. Il y a apparemment eu un problème de communication entre le directeur de district de l'INS et M^e Oummih; un message avait été laissé sur la boîte vocale de M^e Oummih le 6 octobre, mais cette dernière n'en a pris connaissance que le 7 octobre et a compris que l'interview avait lieu cette journée-là.

Bien qu'il semble que M. Arar se soit présenté à l'interview du 6 octobre sans avocat, M^e Oummih l'ignorait lorsqu'elle a parlé à M^{me} Girvan le 7 octobre. Elle avait toujours l'intention d'aller à l'interview qui, croyait-elle, devait avoir lieu ce soir-là. Le 7 octobre est le jour où l'INS a ordonné que M. Arar soit renvoyé des États-Unis.

En égard à ce qui précède, je suis convaincu que les responsables consulaires ont agi convenablement en aidant M. Arar à retenir les services d'un avocat. Il était raisonnable pour M^{me} Girvan de conclure que M^e Oummih, une avocate choisie par la famille, avait l'affaire en main quand elle est allée voir M. Arar le 5 octobre. M^{me} Girvan croyait que M^e Oummih serait capable de déterminer la nature de l'action en justice impliquant M. Arar et les mesures à prendre en ce qui concerne tout renvoi projeté. M. Arar répéterait à son avocate tout ce qu'il avait dit à M^{me} Girvan, y compris l'information concernant la menace de renvoi vers la Syrie, et il lui montrerait le même document qu'il avait montré à M^{me} Girvan. Si M^e Oummih estimait que les responsables consulaires devaient faire quelque chose pour aider M. Arar dans l'action en cours, elle aviserait M^{me} Girvan.

Lorsque M^e Oummih a parlé à M^{me} Girvan le 7 octobre, elle n'a pas demandé que les responsables consulaires canadiens fassent quoi que ce soit pour contrer l'action engagée par l'INS, et elle n'a pas mentionné non plus qu'il y avait menace immédiate de renvoi vers la Syrie. Il était clair que M^e Oummih avait parlé à l'INS et que cet organisme savait qu'elle allait intervenir puisque le directeur de district de l'INS lui avait laissé un message sur sa boîte vocale. Les responsables consulaires pouvaient raisonnablement conclure que, du point de vue juridique, on s'occupait du cas de M. Arar.

4.4

LES OPTIONS DIPLOMATIQUES

En plus d'aider M. Arar à retenir les services d'un avocat, les responsables consulaires canadiens se sont demandé s'il était nécessaire de prendre des mesures diplomatiques pour résoudre la question de la détention de M. Arar à New York. En guise de contexte, il importe d'examiner les éléments de preuve concernant la façon dont les responsables consulaires ont évalué le cas de M. Arar et, en particulier, la possibilité qu'il soit envoyé en Syrie.

Les responsables consulaires ont pris au sérieux les signes selon lesquels M. Arar pourrait être envoyé en Syrie, en ce sens qu'ils s'inquiétaient de cette possibilité et qu'ils l'ont examinée très soigneusement. Ils ont, toutefois, estimé comme hautement improbable que M. Arar soit envoyé en Syrie, en particulier à court terme. Leur évaluation du cas de M. Arar était fondée sur de nombreux facteurs. M^{me} Girvan a témoigné qu'elle ne connaissait aucun autre cas où les États-Unis avaient renvoyé un citoyen canadien vers un autre pays que le Canada alors que le citoyen avait des documents de voyage émis par le Canada et voulait être envoyé au Canada. Un citoyen canadien comme M. Arar pouvait être envoyé ailleurs qu'au Canada directement de l'aéroport par un processus expéditif de renvoi, mais il semblait très improbable que cela se produise une fois que la personne avait été amenée au MDC et était détenue à cet endroit. En outre, répondant à une demande de renseignements, un responsable de l'INS avait indiqué qu'il était improbable que le cas de M. Arar soit un cas d'expulsion car le MDC ne traitait pas de tels cas et que l'INS n'avait pas de dossier sur M. Arar. À tout événement, d'après ce que M^{me} Girvan savait des cas d'expulsion, leur traitement prenait en général de six à huit semaines, et le consul du Canada serait informé et pourrait intervenir. D'après son expérience, M^{me} Girvan estimait qu'une fois amené au MDC, M. Arar était « dans le système » et ne serait pas renvoyé précipitamment. Il était, par conséquent, logique de veiller à ce que M. Arar ait un avocat qui puisse l'assister durant le processus qui allait se dérouler.

Mais fait important, l'action de l'administration américaine contre M. Arar, c'est-à-dire envoyer un Canadien des États-Unis vers un pays ayant mauvaise réputation en matière de respect des droits de la personne, était une première. Les responsables consulaires ne s'attendaient absolument pas à cela. Jamais les autorités américaines n'avaient mentionné à ces derniers ou, semble-t-il, à M^e Oummih qu'elles envisageaient de renvoyer M. Arar vers la Syrie. Bien qu'un agent supérieur de l'INS ait de fait dit le 1^{er} octobre que la situation était « grave », il n'avait fait aucune mention de la Syrie. La Syrie n'a été mentionnée qu'à

M. Arar et, cela, quand il était encore à l'aéroport. Je n'ai pas entendu d'éléments de preuve établissant que la menace lui aurait été répétée après qu'il eut été amené au MDC. Et permettre à M. Arar de voir un avocat ne s'inscrivait pas dans la pratique suivie par les Américains dans les cas de renvoi expéditif. En outre, lorsque M. Arar a parlé directement de cette menace à M^{me} Girvan, le 3 octobre, M^e Oummih s'occupait de l'affaire, et M^{me} Girvan estimait que M^e Oummih pourrait évaluer la situation et déterminer s'il y avait lieu de s'inquiéter.

Dans son témoignage, M. Pardy a rejeté l'idée selon laquelle le recours au NSEERS était une indication que M. Arar serait envoyé en Syrie. Le NSEERS vise les étrangers qui arrivent aux États-Unis, et non ceux qui y sont détenus. M. Pardy a témoigné que rien ne permettait de croire qu'en vertu du programme NSEERS, les autorités américaines renverraient un citoyen canadien vers un autre pays que le Canada.

Tout compte fait, les responsables consulaires canadiens ont examiné la situation de M. Arar soigneusement et ont estimé peu réaliste, compte tenu de leur expérience, que M. Arar soit envoyé en Syrie dans l'immédiat.

Comme je l'ai mentionné précédemment, lorsque, le 1^{er} octobre, la Direction générale des affaires consulaires avait de la difficulté à déterminer le motif de la détention de M. Arar et les intentions des autorités américaines, un responsable supérieur de l'INS a suggéré que l'ambassadeur du Canada à Washington communique avec le département de la Justice. Cette suggestion a suscité deux réflexions chez les responsables consulaires. L'une était qu'il est généralement préférable, pour les questions de ce genre, de s'adresser aux échelons inférieurs avant d'aller immédiatement aux échelons supérieurs. Le court-circuitage de la hiérarchie a souvent pour effet de bloquer les voies de communication les plus productives. L'expérience enseigne que les communications informelles sont, dans bien des cas, plus rapides et plus efficaces. L'autre réflexion était que si la meilleure approche consistait à s'adresser aux échelons supérieurs, on devait communiquer avec le département d'État et non avec le département de la Justice. Le département d'État était considéré comme la voie normale et adéquate pour résoudre un problème du genre.

Après avoir été mis au courant de la menace d'envoi en Syrie et de la déclaration, le 1^{er} octobre, du représentant de l'INS, les responsables consulaires ont effectivement envisagé de s'adresser aux échelons supérieurs en envoyant une note diplomatique au département d'État. La note aurait eu comme objet de chercher à obtenir davantage d'information sur les motifs de détention

de M. Arar. Le 1^{er} et le 2 octobre, les responsables consulaires voulaient principalement savoir pourquoi M. Arar était détenu.

Une note diplomatique est une communication officielle entre deux pays. Les réponses se font souvent attendre et peuvent prendre quelques jours, voire quelques mois. En outre, l'envoi d'une note diplomatique bloque les communications aux niveaux inférieurs car toutes les communications subséquentes doivent passer par le département d'État. Pour les responsables du MAECI, une note diplomatique est une mesure draconienne, et peut-être contre-productive.

Le 2 octobre, l'option de la note diplomatique a été mise de côté lorsque le MDC a répondu que M. Arar était détenu au 9^e étage et qu'il autorisait la tenue d'une visite consulaire le lendemain. Après cette visite, M. Arar devait rencontrer son avocate, M^e Oummih. Les responsables consulaires croyaient qu'avec l'aide de cette dernière, ils pourraient obtenir des informations indispensables sur la situation de M. Arar, notamment la nature et les conséquences possibles de procédures judiciaires, et déterminer si une mesure diplomatique était requise.

Selon moi, il était raisonnable pour les responsables consulaires de connaître l'issue de la rencontre de M^e Oummih avec M. Arar avant de décider si d'autres mesures étaient nécessaires. Comme je l'ai déjà dit, ils n'avaient aucun motif de croire que les autorités américaines étaient sur le point d'envoyer M. Arar en Syrie sans en avertir le consulat du Canada ou l'avocate de M. Arar. De fait, selon leur expérience, ils avaient toutes les raisons au monde de croire le contraire.

Après avoir pris connaissance du rapport de M^e Oummih sur sa visite à M. Arar, les responsables consulaires n'avaient toujours aucun motif de s'inquiéter d'une menace imminente dans son cas. Rien ne pouvait les alerter à la nécessité de prendre immédiatement des mesures diplomatiques ou de s'adresser aux échelons supérieurs. Avec le recul, on peut dire que d'autres mesures, notamment une intervention du ministre des Affaires étrangères ou de l'ambassadeur du Canada, auraient pu être souhaitables. Toutefois, aucune de ces mesures ne semblait alors justifiée.

La prestation de services consulaires implique parfois la prise de décisions subjectives. Dans le cas de M. Arar, cela était certainement le cas. Les responsables consulaires canadiens n'ont pas purement et simplement ignoré la menace de renvoi vers la Syrie ou la gravité du cas de M. Arar. Au contraire, ils ont pris sa situation très au sérieux et consacré beaucoup de réflexion et d'attention à la meilleure façon de procéder.

Les responsables consulaires chargés du dossier de M. Arar, en particulier M^{me} Girvan et M. Pardy, étaient professionnels, chevronnés et dévoués. Ils étaient très inquiets à son sujet et ont usé de leur meilleur jugement et de leur grande expérience pour décider ce qu'il fallait faire. Je suis convaincu que leurs décisions étaient entièrement raisonnables dans les circonstances. Clairement, la décision des Américains de renvoyer M. Arar vers la Syrie était une issue malheureuse et très indésirable, mais selon moi, rien de ce que les responsables consulaires ont fait ou n'ont pas fait dans l'intervalle précédant le renvoi de M. Arar vers la Syrie ne mérite d'être critiqué.

4.5

LA CONVENTION DE VIENNE

En vertu de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, il incombe à un État contractant d'informer un ressortissant étranger de son droit de contacter les responsables consulaires et de faciliter un tel contact sans tarder. Le 3 octobre, M. Arar a dit à M^{me} Girvan que, pendant qu'il était en état de détention à l'aéroport de New York, il avait demandé de voir un représentant du consulat du Canada. On n'a jamais communiqué avec le consulat général à New York pour l'informer de la demande de M. Arar. En outre, les autorités américaines ont détenu M. Arar pendant quatre jours sans lui permettre de contacter un avocat ou sa famille. Essentiellement, personne ne savait où il était.

À un certain moment, les responsables canadiens ont envisagé d'envoyer une note diplomatique aux États-Unis pour se plaindre de leur omission d'informer sans tarder le consulat du Canada de la détention de M. Arar, en contravention de leurs obligations aux termes de la Convention de Vienne. Je crois comprendre qu'ils ne l'ont pas encore fait.

Si c'est le cas, je recommande qu'une note diplomatique à cet effet soit envoyée. Les violations de la Convention de Vienne ne devraient pas être tolérées²⁵.

5.

LE MANQUE DE COMMUNICATION ENTRE LES ORGANISMES

La GRC a été informée de la détention de M. Arar à New York le 26 septembre 2002. Pendant une certaine période, les membres du Projet A-O Canada ont cru que M. Arar pouvait avoir été renvoyé vers Zurich, en Suisse, mais le 2 octobre au plus tard, ils savaient qu'il était toujours à New York. Entre le 2 et le 8 octobre, quand M. Arar a été envoyé en Syrie, les membres du Projet ont eu plusieurs communications au sujet de M. Arar avec leurs homologues américains.

Dans l'intervalle, le 1^{er} octobre 2002, le frère de M. Arar informait le MAECI que M. Arar avait dit que les Américains allaient l'envoyer en Syrie. M. Arar a répété la même chose à M^{me} Girvan au cours de la visite consulaire du 3 octobre. Même si dans l'esprit des responsables du MAECI il était improbable que M. Arar soit envoyé en Syrie, ils étaient néanmoins au courant de la préoccupation exprimée.

L'inspecteur Roy, agent de liaison de la GRC affecté au MAECI, était l'unique intermédiaire entre le MAECI et la GRC durant la détention de M. Arar. L'inspecteur Roy a témoigné que ce n'est que le 7 ou peut-être le 8 octobre qu'il a été informé de la préoccupation relative à la Syrie exprimée par M. Arar et son frère. Il a transmis l'information aux officiers du Projet A-O Canada le matin du 8 octobre. C'était la première fois que les membres du Projet A-O Canada entendaient parler de cette préoccupation.

Après que le MAECI eut appris que M. Arar craignait d'être envoyé en Syrie, le Projet A-O Canada a eu plusieurs communications avec les Américains, dont deux qui se rapportent à la présente discussion. Le 4 octobre, le Projet a tout d'abord donné suite à une demande [***] et envoyé à ce dernier des réponses à sept questions sur son enquête en autant qu'elle avait trait à M. Arar. Dans leur demande, les Américains avaient indiqué que l'information était requise pour l'une ou l'autre des fins visées, c'est-à-dire le renvoi ou l'application de la loi. Il n'était pas question de la Syrie, et les membres du Projet ont tenu pour acquis que le renvoi dont il était question était un retour à Zurich.

Le 5 octobre, le caporal Flewelling de la DRC a ensuite parlé avec un agent du FBI à propos de M. Arar et répondu à des questions concernant ce que le Canada pourrait faire si M. Arar était envoyé au Canada. Durant cette conversation, il n'a pas été fait mention d'un renvoi possible vers la Syrie.

Ce qui frappe de prime abord quand on examine cette suite d'événements est que deux organismes du gouvernement du Canada, le MAECI et la GRC, discutaient du dossier Arar chacun de leur côté avec les autorités américaines sans savoir ce que l'autre savait et faisait. Les responsables du MAECI ignoraient que la GRC fournissait de l'information sur M. Arar aux enquêteurs américains. Quant à la GRC, elle ne savait pas qu'à un moment où elle donnait de l'information aux Américains, on avait dit à M. Arar qu'il serait envoyé en Syrie. Ce manque de communication peut paraître malheureux, mais je puis comprendre pourquoi il s'est produit.

La GRC n'a pas de politique exigeant qu'elle communique avec le MAECI lorsqu'elle apprend qu'une personne visée par une de ses enquêtes est détenue à l'étranger. Les Canadiens détenus à l'étranger ont droit à des services consulaires sur demande, et l'approche générale de la GRC est fondée sur la

notion selon laquelle les détenus pourront contacter un agent consulaire s'ils le désirent. La GRC n'a pas à assumer cette tâche simplement parce qu'il se trouve qu'elle enquête sur un détenu.

La GRC n'avait aucun motif de croire que les États-Unis refuseraient une demande de services consulaires de M. Arar; de fait, il était raisonnable de présumer le contraire. Pour la GRC, donc, il n'était pas nécessaire d'avertir le MAECI que M. Arar était détenu à New York lorsqu'elle l'a appris le 26 septembre; M. Arar pouvait demander des services consulaires s'il le désirait.

Par ailleurs, je ne crois pas que la GRC était tenue d'aviser le MAECI qu'elle fournissait de l'information sur M. Arar aux autorités américaines pendant qu'il était détenu à New York. Comme je le conclus ci-haut, il convient que la GRC fournisse de l'information aux autorités d'un autre pays sur un Canadien mis en détention dans ce pays lorsque celui-ci est visé par une enquête en cours dans les deux pays, pourvu, bien entendu, que la GRC respecte ses politiques concernant la vérification préalable de l'information et l'utilisation de réserves. Le partage d'information s'inscrit dans les pratiques opérationnelles normales de la GRC et, en l'absence de circonstances inhabituelles, celle-ci n'a pas à informer le MAECI de ce qu'elle est en train de faire à cet égard. Pour la GRC, étant donné les circonstances entourant la détention de M. Arar, elle n'était pas tenue de mettre le MAECI au courant de ses communications avec les autorités américaines pendant que M. Arar était détenu à New York.

De même, aucune politique n'obligeait le MAECI à signaler à la GRC ce que M. Arar avait dit à propos de son renvoi en Syrie. Comme je l'ai déjà dit, dans l'esprit du MAECI, il était bien peu probable que M. Arar soit envoyé en Syrie et le ministère a pris des mesures raisonnables pour tenter de comprendre ce qui se passait vraiment et faire en sorte qu'un avocat représente M. Arar. Dans les circonstances, je ne crois pas que le MAECI devrait être blâmé pour ne pas avoir informé la GRC à propos de la menace de renvoi vers la Syrie, étant donné son évaluation de la menace à l'époque.

Cela dit, j'estime que certaines leçons peuvent être tirées de la malheureuse saga de M. Arar. Le contexte international en ce qui a trait à la lutte contre le terrorisme, d'une part, et à toutes les autres activités d'application de la loi, de l'autre, est différent. Lorsque le MAECI ou d'autres institutions canadiennes apprennent qu'un Canadien est détenu dans un autre pays relativement à une enquête antiterroriste, il est important qu'ils examinent toutes les possibilités quant à la suite de événements et, en particulier, voient comment les libertés et droits de la personne risquent d'être enfreints. Lorsqu'ils évaluent la situation, les organismes canadiens intervenant d'une façon ou d'une autre dans le cas d'une personne mise en état de détention devraient se consulter entre eux et

établir une approche uniforme. L'expérience nous enseigne que les enquêtes antiterroristes sont uniques à maints égards. Par exemple, les organismes et les responsables d'autres pays peuvent prendre ce que les Canadiens considèrent comme des mesures extraordinaires pour lutter contre la menace terroriste. Justifiées ou non, ces mesures tendent à empiéter sur les droits et libertés de la personne de façon différente et souvent plus grave que dans d'autres genres d'enquêtes. Cette réalité exige que les responsables canadiens soient extrêmement vigilants lorsqu'un Canadien est impliqué dans une enquête antiterroriste d'un autre pays. Au chapitre IX, je recommande un processus de gestion de la situation lorsqu'un Canadien est mis en état de détention à l'étranger dans le cadre d'une enquête antiterroriste.

NOTES

- 1 Comme je le fais remarquer au chapitre I, la description des événements entourant la détention et le renvoi de M. Arar n'est fondée que sur le témoignage des responsables canadiens, les responsables américains n'ayant pas témoigné devant la Commission. De plus, je n'ai pas entendu la description de M. Arar concernant ces événements. Si celui-ci venait témoigner devant la Commission, il est possible que mes conclusions seraient différentes au sujet de ce qui s'est passé en réalité.
- 2 Tout le long de la version anglaise, j'emploie le terme « removal » (rendu par « renvoi » en français) pour décrire le processus dont se sont servis les États-Unis pour envoyer M. Arar en Syrie, même si dans la version anglaise du décret portant création de la Commission, on utilise le terme « deportation » qui est rendu par « expulsion » en français. En effet, les États-Unis emploient « removal » dans leur ordonnance, le terme exact en vertu du droit américain. Je doute, aux fins de la présente Commission, que l'utilisation des deux termes suscite quelque débat.
- 3 Je parle de la nature de l'avis de guet au chapitre III.
- 4 Pièce C-30, onglet 44.
- 5 Il est à remarquer que M. Arar serait entré aux États-Unis une fois sans incident après que le Projet A-O Canada eut fait la demande d'avis de guet aux États-Unis, ce qui indiquerait que la demande canadienne ne serait pas le fondement de sa détention à la frontière. Il y a toutefois lieu de noter que les déplacements de M. Arar aux États-Unis avaient eu lieu avant la fin de janvier 2002, après que le Projet A-O Canada a fourni d'autres informations sur lui aux autorités américaines.
- 6 Les inspecteurs postés aux points d'entrée se servent du système NAILS de l'Immigration and Naturalization Service (INS) pour vérifier les coordonnées des voyageurs foulant le sol américain. Les agents de l'INS l'utilisent également pour entrer des données dans le TECS.
- 7 Pièce C-30, onglet 221.
- 8 Il s'agit d'une information confidentielle relative à la sécurité nationale qui, à mon avis, ne devrait pas être rendue publique.
- 9 Même si chaque élément d'information reçu du SCRS n'était pas accompagné d'une note citant la règle touchant les tiers, j'estime que, dans le contexte, il était suffisamment clair que les réserves du SCRS s'appliquaient à tous ces éléments.

- ¹⁰ Je ne suis pas en mesure de discuter davantage de cette question pour des raisons de sécurité nationale.
- ¹¹ Il est question ici des inexactitudes contenues dans la demande d'avis de guet faite aux États-Unis, y compris une description de M. Arar comme étant un extrémiste islamiste, de même que de l'information erronée contenue dans certains documents compris sur les trois disques compacts remis aux autorités américaines en avril 2002, l'exposé présenté le 31 mai 2002 et la réponse fournie à la suite de la demande de questions du FBI à l'intention de M. Arar, le 26 septembre 2002.
- ¹² L.R.C. 1985, c. P-21.
- ¹³ Le SCRS n'aurait peut-être pas eu d'objection à ce que l'information soit partagée à une fin précise, par exemple le renseignement, mais aurait sans doute été plus préoccupé si on lui avait dit que certaines procédures étaient envisagées.
- ¹⁴ Certains éléments permettent de croire que, le 4 octobre, le caporal Flewelling s'est rendu à la section de la GRC chargée des questions d'immigration et de passeport afin de s'enquérir des procédures de renvoi américaines. Toutefois, ces éléments ne permettent pas de savoir ce qui s'est produit et ce qui s'est dit exactement. Au bout du compte, je ne suis pas en mesure d'établir l'importance de cette visite.
- ¹⁵ Le caporal Flewelling a témoigné qu'il avait pensé que ses réponses aideraient en fait M. Arar; les autorités américaines seraient en effet davantage disposées à le libérer et il pourrait alors revenir au Canada.
- ¹⁶ À la connaissance des responsables canadiens, les autorités américaines n'avaient jamais jusqu'alors renvoyé une personne des États-Unis vers un pays comme la Syrie.
- ¹⁷ Certains éléments de preuve laissent entendre que dès le 3 ou le 4 octobre, l'inspecteur Roy avait été informé de la possibilité que M. Arar soit envoyé en Syrie. Ces éléments de preuve, toutefois, n'étaient pas concluants, et l'inspecteur Roy a témoigné qu'il n'avait été conscient de cette possibilité que le 7 octobre.
- ¹⁸ Fait intéressant, dans l'ordonnance de renvoi, il est déclaré que [TRADUCTION] « la menace terroriste la plus grave contre les intérêts américains est attribuable à des extrémistes sunnites islamistes tel qu'Oussama Ben Laden et des personnes liées à son organisation, Al-Qaïda » (pièce P-20). Ce libellé laisse entendre que les Américains auraient pris très au sérieux la demande d'avis de guet à la frontière de la GRC d'octobre 2001 dans laquelle M. Arar et d'autres personnes étaient décrites comme « un groupe d'extrémistes islamistes soupçonnés d'avoir des liens avec le mouvement terroriste Al-Qaïda », (pièce C-30, onglet 44).
- ¹⁹ J'ai entendu M^{me} Julia Hall, de Human Rights Watch, en qualité de témoin-expert. Selon elle, les assurances diplomatiques de régimes totalitaires selon lesquelles ils ne tortureront pas les détenus sont sans valeur et l'on ne devrait pas y prêter foi aux fins de l'article 3 de la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*. Le fait que M. Arar a été torturé en Syrie, malgré l'assurance du contraire, est un exemple concret des problèmes auxquels M^{me} Hall a fait allusion.
- ²⁰ J'énonce ci-dessous ma conclusion selon laquelle le SCRS n'a pas lui non plus participé ou acquiescé à la décision des Américains de renvoyer M. Arar vers la Syrie.
- ²¹ Pièces P-124 et P-125.
- ²² Pièce C-30, onglet 549.

- ²³ En avril 2002, la GRC avait inclus de l'information reçue du SCRS sur les trois disques compacts remis aux organismes américains, sans d'abord obtenir le consentement du SCRS. Aucune des informations fournies par le SCRS n'avait trait à M. Arar. Le 4 octobre, le Projet a transmis sans le consentement du SCRS de l'information de ce dernier sur M. Arar aux autorités américaines.
- ²⁴ Dans le présent point, je fais parfois référence aux responsables du MAECI et parfois à des responsables consulaires. Les responsables consulaires font partie du MAECI et étaient les intervenants de première ligne dans le dossier Arar. D'autres responsables du MAECI collaboraient aussi dans une certaine mesure. J'emploie l'expression la plus large lorsque c'est nécessaire.
- ²⁵ Au chapitre IX, je recommande également que le gouvernement du Canada envoie une note diplomatique ou une autre communication écrite au gouvernement des États-Unis pour se plaindre officiellement de la question beaucoup plus importante du renvoi de M. Arar vers la Syrie, une mesure que le gouvernement du Canada considère comme inacceptable.

V

L'INCARCÉRATION ET LES MAUVAIS TRAITEMENTS SUBIS EN SYRIE

1.

LA VUE D'ENSEMBLE

M. Arar est arrivé en Syrie le 9 octobre 2002 et y a été emprisonné jusqu'à sa libération le 5 octobre 2003. Durant les deux premières semaines de son incarcération, les Syriens ont interrogé et torturé M. Arar et celui-ci leur a fait une déclaration.

Dans le présent chapitre, je passe en revue les actions des responsables canadiens relativement à l'emprisonnement de M. Arar en Syrie. J'examine la façon dont ils ont évalué le traitement que subissait M. Arar aux mains des autorités syriennes, l'interaction entre les organismes enquêteurs canadiens et les autorités syriennes, les efforts déployés par le Canada pour obtenir la libération de M. Arar et certaines actions qui ont pu envoyer des signaux ambigus aux Syriens quant à la volonté des organismes enquêteurs canadiens chargés d'obtenir la libération de M. Arar. Je passe également en revue le rôle qu'a joué la Direction générale des affaires consulaires pour aider M. Arar tout au long de son incarcération en Syrie.

2.

LES ANTÉCÉDENTS DE LA SYRIE EN MATIÈRE DE DROITS DE LA PERSONNE

Lorsque M. Arar est arrivé en Syrie en octobre 2002, ce pays avait la réputation bien établie d'enfreindre gravement les droits de la personne. Les responsables canadiens avaient facilement accès au dossier de la Syrie dans ce domaine. Les rapports annuels du département d'État américain sur les pratiques de pays en matière de droits de la personne et les rapports annuels publiés par Amnistie

Internationale sur le même sujet sont deux des sources les plus sûres quant aux pratiques de la Syrie.

Dans ses rapports de 2002 et de 2003, le département d'État a énoncé qu'il existait des preuves crédibles selon lesquelles les forces de sécurité syriennes continuaient de recourir à la torture. Les risques qu'elles en fassent usage étaient des plus élevés quand les détenus étaient incarcérés dans un des nombreux centres de détention dirigés par les divers services de sécurité partout dans le pays, surtout quand les autorités cherchaient à obtenir un aveu ou de l'information. Les méthodes de torture dont il est fait état consistent notamment à administrer des chocs électriques, à arracher les ongles des mains, à introduire des objets dans le rectum, à brutaliser le détenu qui pendait parfois du plafond, à étirer à outrance la colonne vertébrale, à obliger la victime à s'enrouler dans un pneu puis à fouetter les parties exposées du corps, et à utiliser une chaise qui penche vers l'arrière de manière à asphyxier la victime ou à lui fracturer la colonne vertébrale.

En outre, selon le département d'État, les conditions de détention en Syrie sont non seulement mauvaises, mais elles ne satisfont pas aux normes internationales de santé et d'hygiène. En règle générale, les installations destinées aux prisonniers politiques ou à ceux qui étaient incarcérés pour des raisons de sécurité nationale étaient pires que celles réservées aux criminels de droit commun. Dans les cas d'infractions de nature politique ou liées à la sécurité nationale, les suspects peuvent être détenus au secret durant de longues périodes sans que des accusations soient portées contre eux, sans qu'ils subissent un procès et sans qu'ils aient accès à un avocat. Les cours de sûreté faisaient l'objet de pressions politiques et la Cour suprême de sûreté de l'État ne se conformait pas aux dispositions constitutionnelles destinées à protéger les droits de l'accusé.

Le rapport de 2002 d'Amnistie Internationale allait dans le même sens que ceux du département d'État américain, indiquant que les autorités syriennes continuent de recourir régulièrement à la torture et aux mauvais traitements contre leurs prisonniers politiques, surtout durant leur détention au secret à la Section palestinienne et à la Section d'interrogatoire militaire. Le rapport d'Amnistie Internationale faisait référence à plusieurs techniques précises de torture décrites par le département d'État, dont la chaise métallique munie de parties mobiles et l'administration de chocs électriques. En outre, Amnistie Internationale a rapporté que les procédures judiciaires ne satisfaisaient pas aux normes internationales de procès équitables.

Au Canada, le MAECI prépare des rapports annuels qui évaluent l'état des droits de la personne dans la plupart des pays, dont la Syrie. Les rapports 2001

et 2002 du MAECI sur la Syrie reprennent la revue que fait le département d'État des violations des droits fondamentaux dans ce pays. Le rapport de 2001 cite mot à mot le rapport du département d'État en ce qui concerne la « preuve crédible de torture », et le recours à la torture pour extorquer des aveux, mais celui de 2002 qualifie cette affirmation d'« allégation » et omet la mention du recours à la torture pour extorquer des aveux. Le rapport de 2002 fait par ailleurs état de certaines techniques de torture présumées, par exemple privation de sommeil, passages à tabac et administration de chocs électriques.

Les rapports du MAECI incorporent en outre les comptes rendus annuels d'Amnistie Internationale sur différents pays, et ils mentionnent précisément les constats, par l'organisation, d'actes de torture quotidiens et de mauvais traitement infligés aux prisonniers, surtout au début de la détention et durant les interrogatoires à la prison politique de Tadmur. On fait également allusion aux rapports d'Amnistie parlant d'arrestations secrètes dans des affaires d'infractions à la sécurité politique ou nationale et de détentions prolongées au mépris des principes de justice fondamentale.

Trois éléments des rapports du MAECI sont toutefois pertinents pour les travaux de la Commission. Premièrement, l'ambassadeur du Canada en Syrie Franco Pillarella a approuvé tant le rapport de 2001 que celui de 2002. Il se serait donc spécifiquement penché sur la question des pratiques syriennes en matière de droits de la personne lorsqu'il a examiné le contenu de ces rapports.

Deuxièmement, le rapport de 2002 du MAECI a été publié le 9 janvier 2003, soit environ trois mois après l'arrivée de M. Arar en Syrie. Or, il ne traite ni de M. Arar, ni des circonstances liées à son renvoi et à sa détention, ni du fait qu'il avait été détenu au secret par le Renseignement militaire syrien (RMS) à la Section palestinienne durant près de deux semaines, ni des visites consulaires qu'il avait reçues. Le rapport de 2002 était également muet quant aux détails liés à la détention d'Abdullah Almalki et quant à l'allégation d'Ahmad El Maati¹ selon laquelle il avait été torturé durant sa détention en Syrie. Un grand nombre de responsables canadiens connaissaient ces détails au moment de la préparation du rapport, mais on ne sait trop ce que l'ambassadeur, lui, savait.

Troisièmement, les rapports du MAECI n'ont pas été remis à certains responsables au sein du gouvernement canadien qui auraient eu avantage à connaître l'information qui s'y trouvait. Aucun employé de la Direction générale des affaires consulaires du MAECI ne figurait sur la liste de distribution électronique. Mais encore, il semble que les rapports n'ont été remis ni au SCRS, ni à la GRC.

Au chapitre IX, je fais des recommandations quant au processus que devraient suivre les responsables canadiens lorsqu'ils traitent avec des pays dont

les pratiques en matière de droits de la personne sont douteuses. Dans certains cas, plusieurs organismes ou ministères du gouvernement du Canada peuvent traiter simultanément avec un pays comme la Syrie, comme cela s'est produit dans le cas de M. Arar. Il est important que le MAECI partage avec les autres ministères et organismes ses rapports sur les pratiques en matière de droits humains de l'État détenteur afin que les responsables canadiens puissent suivre une ligne de conduite commune quand une situation du genre survient.

À titre d'exemple, les rapports du MAECI seront pertinents pour les décisions que devra prendre le gouvernement canadien quant à l'interaction, le cas échéant, entre les responsables canadiens chargés des enquêtes et le pays au dossier médiocre en matière de droits de la personne lorsqu'un Canadien est détenu dans ce pays. En outre, si les responsables canadiens devaient recevoir de l'information d'un tel pays, les rapports du MAECI seraient utiles pour en évaluer la fiabilité. Je discute davantage de ces questions au chapitre IX.

En date du 22 octobre 2002, les responsables canadiens connaissaient les circonstances liées à l'emprisonnement de M. Arar en Syrie. Ils savaient que les Syriens le considéraient comme un suspect qui constituait une menace pour la sécurité nationale. Certains responsables canadiens savaient également qu'il avait été détenu au secret durant près de deux semaines et qu'il avait fait une déclaration au RMS. Ces circonstances correspondaient parfaitement au modèle d'interrogatoire et d'abus décrits dans les rapports publics.

3. LA PÉRIODE INITIALE

3.1 LES EFFORTS POUR LOCALISER M. ARAR

Durant la période qui s'est écoulée du 8 octobre 2002, lorsque M. Arar a été emmené du Metropolitan Detention Center (MDC) à New York, au 21 octobre, lorsque le vice-ministre syrien des Affaires étrangères a informé l'ambassadeur du Canada de la présence de M. Arar en Syrie, les responsables canadiens ne savaient pas avec certitude où se trouvait ce dernier et ont pris diverses mesures pour tenter de le localiser.

Le 8 octobre 2002, les responsables du MAECI ont appris que M. Arar n'était plus au MDC où il avait été détenu à New York. Les responsables canadiens du consulat de New York ont posé des questions à l'avocate de M. Arar, au MDC et à l'Immigration and Naturalization Service (INS) pour savoir où se trouvait M. Arar. Fait intéressant, l'INS a déclaré n'avoir aucune trace du déplacement de M. Arar. Le 10 octobre, un fonctionnaire de l'INS a téléphoné à la consul du

Canada à New York et lui a dit que M. Arar avait été renvoyé du pays. Il a toutefois refusé d'en dire plus. À ce moment, comme cette personne n'a pas mentionné le Canada, le MAECI a travaillé en fonction de l'hypothèse selon laquelle M. Arar avait été envoyé en Syrie, là où il est né.

Toujours le 10 octobre, les responsables canadiens ont reçu une indication informelle d'un responsable américain selon laquelle M. Arar avait été envoyé en Syrie via la Jordanie. Le même jour, Scott Heatherington de la Direction du renseignement extérieur (ISI) du MAECI a appris par l'ambassade des États-Unis à Ottawa que M. Arar avait été renvoyé vers la Syrie.

Daniel Livermore, directeur général de la Sécurité et du renseignement (ISD), a rapidement envoyé un message à l'ambassadeur Pillarella en Syrie pour lui demander de vérifier où se trouvait M. Arar et de s'enquérir quant à son statut et à sa condition. Il notait au passage que [TRADUCTION] « il y a des inquiétudes quant au fait que les services de sécurité syriens fassent subir un interrogatoire musclé à M. Arar »². Le lendemain, l'ambassadeur Pillarella a parlé de M. Arar au vice-ministre syrien des Affaires étrangères. Ce dernier a indiqué qu'il vérifierait si M. Arar se trouvait en Syrie et qu'il le rappellerait³.

De plus, l'ambassadeur du Canada en Jordanie Rod Bell a été prié de se renseigner au sujet de M. Arar à cause d'informations qu'avait reçues le MAECI selon lesquelles il avait été « déposé » dans ce pays. Toutefois, on a dit à l'ambassadeur Bell que rien n'indiquait que M. Arar avait foulé le sol jordanien.

Pendant ce temps, toujours le 10 octobre, l'administration centrale du MAECI a demandé au consul du Canada à Damas Léo Martel de présenter une demande formelle au ministère syrien des Affaires étrangères pour savoir où se trouvait M. Arar. Le 14 octobre, soit le premier jour ouvrable après la fin de semaine de l'Action de grâces, M. Martel a expédié au ministère syrien des Affaires étrangères une note diplomatique⁴ sollicitant son aide pour localiser M. Arar. L'ambassade du Canada à Damas n'a jamais reçu de réponse à la note de M. Martel.

Le vice-ministre syrien des Affaires étrangères était à l'extérieur de Damas pour quelques jours. Le 17 octobre, l'ambassadeur Pillarella a fait le suivi relativement à sa demande antérieure. Il a été en mesure de fixer une rencontre au 20 octobre pour discuter de la présence potentielle de M. Arar en Syrie. Toujours le 17 octobre, un responsable du MAECI a soulevé la question avec l'ambassadeur de Syrie au Canada Ahmad Arnous.

Vu l'impossibilité de localiser M. Arar, le ministre canadien des Affaires étrangères Bill Graham est aussi intervenu dans le dossier. Le 15 octobre, il a rencontré l'ambassadeur des États-Unis Paul Cellucci. Ce dernier a indiqué au ministre Graham qu'il y avait des informations selon lesquelles M. Arar

représentait un danger pour les États-Unis à cause de relations qu'il avait avec certaines personnes, et que des éléments de cette information provenaient de sources canadiennes. M. Cellucci a ajouté que la double citoyenneté de M. Arar donnait aux Américains le droit de l'expulser ailleurs. Le lendemain, lorsque interviewé par un journaliste canadien, M. Cellucci aurait déclaré que les autorités de l'INS avaient agi adéquatement en renvoyant M. Arar vers la Syrie et que le gouvernement canadien devrait parler à ses représentants locaux qui connaissaient peut-être les motifs de cette décision.

Le 18 octobre, le ministre Graham a discuté du dossier de M. Arar avec l'ambassadeur Arnous. Il a sollicité la coopération des autorités syriennes pour localiser M. Arar. L'ambassadeur a répondu que, selon les informations dont il disposait, celui-ci n'était pas en Syrie. Il a toutefois promis de faire de plus amples vérifications auprès des autorités à Damas. Toujours le 18 octobre, le premier ministre Jean Chrétien a reçu un briefing écrit sur l'affaire Arar.

Le 20 octobre, l'ambassadeur Pillarella a rencontré le vice-ministre syrien des Affaires étrangères. Il lui a fait un briefing sur le dossier Arar, soulignant que ce dernier ne faisait l'objet d'aucune enquête policière au Canada. Il a aussi discuté de la double nationalité de M. Arar et des relations bilatérales entre le Canada et la Syrie dans le contexte de l'affaire Arar. Le vice-ministre syrien des Affaires étrangères a déclaré qu'il était « certain à 99 p. 100 » que M. Arar n'était pas en Syrie et il a convenu de confirmer cette information au plus tard le 21 octobre⁵.

Le 21 octobre, le vice-ministre syrien des Affaires étrangères a joint l'ambassadeur Pillarella, comme il avait été promis, et l'a informé que M. Arar avait quitté la Jordanie et était arrivé en Syrie le jour même. L'ambassadeur Pillarella a demandé un accès consulaire à M. Arar. Le vice-ministre a déclaré qu'il ne pouvait autoriser cet accès car ce n'était pas lui qui avait mis M. Arar en détention. Il a toutefois pris des arrangements pour que l'ambassadeur rencontre le lendemain le général Khalil qui était à la tête du RMS.

L'ambassadeur Pillarella a informé l'administration centrale du MAECI à Ottawa de la présence de M. Arar en Syrie. Le soir du 21 octobre, Gar Parady, directeur général des Affaires consulaires, a envoyé à l'ambassadeur Pillarella un message donnant les grandes lignes des représentations qui devaient être faites auprès des autorités syriennes. Le message comprenait une déclaration selon laquelle le gouvernement du Canada saurait gré à la Syrie d'autoriser M. Arar à retourner au Canada, [TRADUCTION] « un pays où il peut revenir à tout moment ».

Je suis convaincu qu'à partir du moment où M. Arar a quitté le MDC à New York le 8 octobre, jusqu'au moment où il a finalement été localisé en Syrie le 21 octobre, les responsables canadiens ont pris des mesures raisonnables et

appropriées pour tenter de déterminer où il se trouvait. Ils ont demandé de l'information tant aux Américains qu'aux Syriens. Ils se sont adressés à des responsables très haut placés au sein du gouvernement syrien, notamment le vice-ministre des Affaires étrangères et l'ambassadeur de Syrie à Ottawa. Ils ont expédié une note diplomatique au ministre syrien des Affaires étrangères. Même s'ils avaient de forts soupçons que M. Arar était en Syrie, ils n'ont pas été en mesure de confirmer ce fait avant le 21 octobre.

Le fait est que les responsables américains d'abord et les responsables syriens ensuite n'étaient pas disposés à parler. Pour les motifs énoncés ci-après, je conclus que le 8 octobre 2002, M. Arar a été renvoyé des États-Unis vers la Jordanie où il n'a fait qu'un court séjour avant d'être emmené en Syrie. Il était vraisemblablement en Syrie à compter du 9 octobre ou, au plus tard, à compter du 10 octobre. Les autorités syriennes ont décidé de le détenir au secret et n'ont pas révélé sa présence en Syrie avant le 21 octobre. Étant donné les circonstances, les responsables canadiens n'auraient rien pu faire de plus pour déterminer où se trouvait M. Arar avant que les Syriens reconnaissent finalement qu'ils le détenaient.

3.2

LA PREMIÈRE VISITE CONSULAIRE

Le 22 octobre, l'ambassadeur Pillarella a rencontré le général Khalil et a fait des arrangements en vue d'une visite consulaire le lendemain. Selon l'expérience de l'ambassadeur, c'était la première fois que les autorités syriennes donnaient un accès consulaire à un détenu comme M. Arar qui possédait la double nationalité canadienne et syrienne. Il n'y avait eu aucune visite consulaire auprès d'Abdullah Almalki, un autre citoyen canadien détenu en Syrie depuis environ cinq mois. Le gouvernement syrien n'a jamais reconnu la deuxième nationalité des ressortissants syriens. Il n'accorde donc pas de privilèges consulaires aux représentants d'autres pays.

Durant la rencontre du 22 octobre, le général Khalil a dit à l'ambassadeur que M. Arar venait tout juste d'arriver en Syrie et qu'il avait déjà avoué avoir des liens avec des organisations terroristes. Le général Khalil a promis de transmettre toute l'information que les autorités syriennes pourraient colliger sur l'implication de M. Arar dans des activités terroristes.

Le 23 octobre, le consul du Canada Léo Martel a rendu visite à M. Arar. Après avoir été conduit le long d'une route tortueuse, il est arrivé à ce qui s'est avéré être la tristement célèbre Section palestinienne⁶, ce qu'il ne savait toutefois pas encore. Il ne l'a appris que plus tard, quand il s'est informé auprès de ses employés.

Lorsque M. Arar a été conduit dans la pièce où attendait M. Martel, il marchait normalement, mais semblait soumis et désorienté. M. Martel lui a serré la main – sa poignée de main semblait normale – et M. Arar a été invité à s’asseoir à une bonne distance de lui. M. Martel n’a remarqué aucun signe physique d’abus sur M. Arar. Par contre, M. Arar portait un pantalon long et possiblement des manches longues. Dans son rapport sur la visite, M. Martel a indiqué que M. Arar avait paru en bonne santé, mais il avait ajouté que [TRADUCTION] « évidemment, cela est difficile à évaluer »⁷. Lorsqu’il a été interrogé à propos de ce commentaire, M. Martel a expliqué qu’il n’avait pas été formé pour reconnaître les signes de torture et qu’il n’était pas médecin.

Pourtant, de nombreux indices permettaient de déceler que tout n’allait pas pour le mieux. La visite était très contrôlée. M. Martel n’a pas été autorisé à rencontrer M. Arar en tête-à-tête. Des responsables syriens étaient présents tout au long de la rencontre et ils ont insisté pour que M. Arar s’exprime en arabe tandis que l’un d’eux agissait à titre d’interprète. Ils ont consigné toute la conversation. Quelques échanges se passaient de l’intervention de l’interprète. Par contre, lorsque M. Martel a commencé à interroger M. Arar à propos de sa situation, manifestement, ce dernier n’était pas autorisé à répondre à toutes les questions. Avec les yeux, M. Arar a indiqué à M. Martel qu’il ne pouvait parler librement.

Durant la rencontre, M. Arar a dit deux choses qui donnaient une idée du traitement qu’il avait subi jusqu’alors. Lorsque M. Martel lui a demandé combien de temps il était resté en Jordanie, M. Arar a répondu « seulement quelques heures » avant de se faire couper la parole. Cela signifiait que M. Arar était en Syrie depuis près de deux semaines, ce qui contredisait carrément la déclaration faite la veille par le général Khalil selon laquelle M. Arar venait tout juste d’arriver.

La deuxième chose notable qu’a dite M. Arar lui a été suggérée par les responsables syriens. Vers la fin de l’interview, M. Martel a demandé à M. Arar s’il souhaitait que l’ambassade lui remette quoi que ce soit. Manifestement, la réponse de M. Arar a été suggérée ou dictée par les responsables syriens. M. Martel l’a notée :

[TRADUCTION]

Je suis Syrien et j’obéis à la loi syrienne. Je suis fier de mon pays d’origine et je suis également fier du Canada, mon pays d’adoption. Mes frères syriens me traitent avec respect et je suis heureux d’être de retour en Syrie. Les autorités n’ont exercé aucune pression sur moi. Vous pouvez voir que je vais bien. On me donne tout ce que je demande⁸.

Cette réponse est visiblement artificielle et manifestement forcée. Je ne peux imaginer que M. Arar aurait spontanément répondu de la sorte à la question de M. Martel. Jusqu'alors, M. Arar avait été détenu à New York durant 12 jours, puis renvoyé de force vers la Syrie où il était emprisonné. Dans ces circonstances, il aurait été ridicule qu'il dise spontanément « je suis heureux d'être de retour en Syrie ». Qu'il dise « les autorités n'ont exercé aucune pression sur moi » est également révélateur, dans la mesure où personne n'avait suggéré qu'elles aient agi ainsi.

À son retour à l'ambassade, M. Martel a préparé un rapport sur cette première visite consulaire, l'a passé en revue avec l'ambassadeur Pillarella et l'a envoyé à la Direction générale des affaires consulaires, à Ottawa.

3.3

LA DATE D'ARRIVÉE EN SYRIE

La preuve de l'arrivée de M. Arar en Syrie vers le 9 octobre et de sa détention au secret jusqu'au 21 octobre – lorsque les responsables syriens ont informé l'ambassadeur du Canada de sa présence en Syrie – est écrasante.

Tel qu'il a été décrit précédemment, durant la première visite consulaire, M. Arar a dit à M. Martel qu'il avait séjourné en Jordanie seulement quelques heures. Comme il ne fait aucun doute que M. Arar a été renvoyé des États-Unis le 8 octobre, la réponse de M. Arar ne permet de tirer qu'une conclusion logique, soit qu'il était en Syrie depuis près de deux semaines. Comme les responsables syriens n'ont pas autorisé M. Martel à poser davantage de questions sur l'endroit où se trouvait M. Arar, ce dernier n'a pas été en mesure à ce moment-là de donner plus de détails. Par contre, M. Arar n'avait aucune raison de mentir au sujet des endroits où il s'était retrouvé. En effet, étant donné les circonstances, il aurait été téméraire pour lui de suggérer qu'il était en Syrie depuis plus longtemps qu'il ne l'avait été en réalité. Je ne puis imaginer que M. Arar aurait pris le risque de provoquer ses geôliers en mentant à propos de ce qui devait déjà être pour lui une situation très difficile et très tendue.

Les observations de M. Martel durant la visite consulaire sont également une preuve au soutien de la conclusion selon laquelle M. Arar était alors en Syrie depuis près de deux semaines. La visite était très contrôlée. Cela suggérait que les autorités syriennes avaient quelque chose à cacher. Elles ne voulaient pas que M. Arar parle librement. Si M. Arar était arrivé seulement un jour ou deux plus tôt et avait été bien traité, pourquoi auraient-elles pris soin, à ce point, d'interdire à M. Martel de poser des questions à M. Arar sur ce qu'il vivait et de forcer ce dernier à dire qu'il était heureux d'être en Syrie et qu'il n'avait pas subi de pression de la part des autorités?

En outre, le scénario suggéré par la déclaration de M. Arar – soit qu’il avait été détenu au secret à la Section palestinienne en Syrie depuis près de deux semaines – est parfaitement compatible avec les antécédents de la Syrie en matière de droits de la personne selon lesquels la Syrie, notamment le RMS, a l’habitude de détenir au secret des prisonniers comme M. Arar afin de les interroger et de les torturer au début de leur détention. Contrairement à M. Arar, les autorités syriennes auraient des motifs pour vouloir mentir à propos du moment où M. Arar est arrivé en Syrie. Si elles avaient détenu M. Arar au secret au début de son incarcération, on ne s’attendrait pas à ce qu’elles l’avouent.

Qui plus est, de prime abord, la déclaration faite par le général Khalil à l’ambassadeur Pillarella le 22 octobre selon laquelle M. Arar venait tout juste d’arriver en Syrie et avait déjà admis ses liens avec des organisations terroristes était invraisemblable. Il semble hautement improbable que M. Arar aurait fait une déclaration d’une telle importance la première journée, voire les premières heures après son arrivée en Syrie, surtout si l’interrogatoire avait été exempt de mauvais traitements ou de torture.

Je souligne que toutes les déclarations prononcées par M. Arar depuis sa libération à propos de son épreuve ont été compatibles avec ce qu’il a dit à M. Martel le 23 octobre 2002, soit qu’il n’avait séjourné en Jordanie que durant quelques heures. Je suis conscient que ces déclarations n’ont pas été faites sous serment et n’ont pas fait l’objet d’un contre-interrogatoire. J’y fais tout de même référence pour attirer l’attention sur le fait qu’aucun des propos tenus par M. Arar depuis n’a de quelque façon discrédité ou contredit ce qu’il avait dit à M. Martel à la première occasion, soit le 23 octobre 2002.

En conséquence, je conclus que M. Arar est arrivé en Syrie vers le 9 octobre et qu’il a été détenu au secret jusqu’au 21 octobre, lorsque les responsables syriens ont admis sa présence dans ce pays.

3.4

LA TORTURE

En me fondant sur toute la preuve et toute l’information portées à ma connaissance, je conclus que le RMS a torturé M. Arar durant les interrogatoires qui se sont déroulés pendant qu’il était détenu au secret.

Au chapitre II, je fais une description de ces modes de torture, tels qu’ils ont été décrits par M. Arar au professeur Toope, l’enquêteur que j’ai nommé pour faire enquête et rédiger un rapport sur ce qui est arrivé à M. Arar. Je ne répéterai pas ici le contenu de ce rapport, sauf pour dire que les sévices physiques infligés à M. Arar se sont produits en grande partie durant les trois premiers jours de sa détention. Ces abus physiques ont été accompagnés de

menaces d'abus futurs, et M. Arar a déclaré qu'au bout d'un moment, il avait dit à ses tortionnaires tout ce qu'ils voulaient entendre.

Selon les conclusions du professeur Toope, la déclaration de M. Arar sur ce qu'il lui est arrivé était crédible même si elle n'avait pas été faite sous serment, et les événements s'étaient déroulés comme M. Arar les avait décrits.

J'en viens à la même conclusion que le professeur Toope, essentiellement pour deux raisons. Premièrement, je suis impressionné par le rapport de M. Toope et j'en accepte le contenu. Le professeur Toope a une expérience considérable de l'interrogatoire de victimes de torture et de l'évaluation de leurs descriptions des faits. Son analyse de la description qu'a faite M. Arar des événements est non seulement exhaustive mais aussi bien argumentée. Il convient de souligner que M. Arar n'a pas exagéré ce qui lui est arrivé même s'il aurait été facile de le faire. En outre, la description de M. Arar ressemblait à celles d'autres détenus en Syrie à la même époque, ce qui est révélateur. L'enquêteur a été élogieux quant à l'attitude de M. Arar, quant à ses traits de personnalité et quant à son récit de ce qui s'est produit. Bref, je le crois et j'accorde beaucoup de poids à l'évaluation du professeur Toope.

J'ai également examiné les déclarations qu'a faites M. Arar peu de temps avant et après sa libération à propos de la question de la torture. Je parle ici des déclarations qu'il a faites à M. Martel durant la visite consulaire du 14 août et durant le voyage de retour au Canada. Je discuterai ultérieurement dans le présent rapport de ces déclarations, mais, pour le moment, je précise simplement qu'à mon avis, rien dans ces déclarations ne mine la crédibilité de ce qu'a dit M. Arar au professeur Toope.

La deuxième raison pour laquelle je conclus que le RMS a torturé M. Arar au début de son incarcération est la suivante : tous les indicateurs objectifs militent en faveur de cette conclusion. Ici, je fais référence aux « faits » connus des responsables canadiens immédiatement après la première visite qu'a rendue M. Martel à M. Arar le 23 octobre.

Je suis convaincu qu'après la première visite consulaire, les responsables canadiens auraient dû réaliser que M. Arar avait vraisemblablement été torturé dans le cadre de l'interrogatoire mené par les Syriens pendant sa détention au secret. Je tire cette conclusion parce que les responsables canadiens savaient ou auraient dû savoir ce qui suit :

- Le dossier de la Syrie en matière de droits de la personne faisait état d'abus à l'endroit des prisonniers politiques durant les interrogatoires.
- M. Arar était un prisonnier lié au terrorisme et, à ce titre, « un prisonnier politique ». De plus, il avait été détenu par le RMS à la Section palestinienne.

Or, ce sont des facteurs qui reviennent fréquemment dans le scénario de torture syrien.

- M. Arar avait été détenu au secret pendant près de deux semaines au début de son incarcération. Selon les rapports sur les pratiques de la Syrie en matière de droits de la personne, les détenus étaient incarcérés au secret de manière à ce que les interrogatoires soient accompagnés de torture.
- Le 22 octobre 2002, le général Khalil a rapporté que M. Arar avait déjà admis avoir des liens avec les organisations terroristes, ce qui aurait été hautement improbable si son interrogatoire n'avait pas été accompagné d'abus ou de torture.
- Le général Khalil a faussement admis le 22 octobre que M. Arar venait tout juste d'arriver en Syrie, ce qui laissait sous-entendre qu'il avait quelque chose à cacher.
- Le déroulement contrôlé de la première visite consulaire suggérait également que le RMS avait quelque chose à cacher.
- La déclaration forcée de M. Arar selon laquelle les autorités n'avaient pas exercé de pression sur lui suggérait l'inverse.
- L'attitude soumise de M. Arar durant la visite consulaire du 23 octobre était également révélatrice.
- En août 2002, les responsables canadiens avaient été informés du fait qu'Ahmad El Maati, un autre Canadien soupçonné de s'adonner à des activités terroristes, avait soutenu avoir été torturé durant son incarcération en Syrie.
- Les responsables du MAECI étaient conscients de la possibilité que des sévices physiques surviennent dans les prisons syriennes et ils avaient souvent soulevé la question avant que n'ait lieu la première visite consulaire. À titre d'exemple, le 10 octobre, lorsque les responsables canadiens tentaient de localiser M. Arar, M. Livermore, de l'ISD, s'est dit préoccupé à l'idée que M. Arar pouvait être soumis à un « interrogatoire musclé » s'il se trouvait en Syrie.

Considérés conjointement, ces facteurs brossent un portrait très net, virtuellement écrasant, d'une situation d'interrogatoire et de torture durant la période qui a précédé la première visite consulaire rendue à M. Arar. Le seul élément de preuve qui milite en sens inverse est le fait que M. Martel n'a vu aucun signe physique d'abus durant la visite consulaire du 23 octobre. Durant son témoignage, M. Martel a dit que M. Arar avait marché et lui avait serré la main normalement. En outre, M. Martel n'a pas vu de brûlure, de marque rouge ou d'autre signe d'abus sur le visage, les mains ou les poignets de M. Arar. Par

contre, comme il a été mentionné précédemment, M. Arar avait dû s'asseoir à une distance appréciable de M. Martel et portait un pantalon long ainsi qu'une chemise possiblement à manches longues.

Durant son témoignage, M. Martel a souligné le fait évident que les autorités syriennes ne l'auraient jamais laissé voir une personne qui portait des marques visibles de mauvais traitements ou de torture. J'ai eu l'occasion d'examiner la description faite par M. Arar de ce qui lui est arrivé. Celle qu'il a donnée au professeur Toope me semble particulièrement utile dans la mesure où elle constitue un exemple du type de sévices qui peuvent être infligés sans nécessairement laisser de traces physiques que M. Martel aurait été en mesure de remarquer. Loin de moi l'idée de sous-estimer l'expérience de M. Arar, mais les sévices physiques dont il dit avoir souffert sont moins graves que ceux décrits par plusieurs autres personnes qui ont rapporté avoir été torturées en Syrie. En outre, vu l'expérience des Syriens en matière de torture, on pourrait s'attendre à ce que les tortionnaires syriens aient une grande aptitude à infliger des sévices de manière à ce que ces derniers laissent peu de traces physiques, voire aucune.

À mon avis, le 23 octobre, les indices selon lesquels M. Arar avait été torturé étaient très éloquents et le fait que M. Martel n'ait remarqué aucun signe d'abus physique n'était pas suffisamment dissuasif pour que tous les responsables canadiens qui s'occupaient du dossier de M. Arar n'adoptent pas la position voulant que vraisemblablement, M. Arar avait été torturé durant son interrogatoire en Syrie et que, fait important, toute déclaration ou confession de sa part était le fruit de ces actes de torture.

Henry Hogger, ancien ambassadeur de Grande-Bretagne en Syrie et témoin-expert en matière d'affaires consulaires, a témoigné qu'il aurait tiré cette conclusion. Selon M. Hogger, même s'il ne pouvait en être certain, les faits connus après la première visite consulaire faisaient « soupçonner sérieusement » qu'il y avait eu de la torture. Il estimait que la probabilité qu'il y ait eu de la torture dans le cas de M. Arar était plus élevée qu'en temps normal, puisque ce dernier avait été détenu par le RMS à la Section palestinienne relativement à une question de sécurité nationale, qu'il avait été détenu au secret durant près de deux semaines et qu'il avait fait des aveux. M. Hogger a souligné avec finesse qu'il est possible d'infliger des sévices physiques sans laisser quelque marque physique que ce soit. Ainsi, le fait qu'un agent consulaire comme M. Martel ne puisse remarquer aucun signe tangible physique de torture ne signifiait pas qu'il n'y en avait pas eu⁹.

3.5

LES ÉVALUATIONS DES RESPONSABLES

Lorsqu'il a reçu le rapport sur la visite consulaire du 23 octobre, Gar Pardy, directeur général des Affaires consulaires, a bien évalué la situation. À bon droit, il était heureux que M. Martel ait été en mesure de rendre visite à M. Arar. Ce fait inhabituel en Syrie était perçu comme une très bonne nouvelle. La promesse de visites consulaires suivies signifiait vraisemblablement que M. Arar ne subirait pas d'abus physique ou de torture à l'avenir. En d'autres termes, la période de détention au secret durant laquelle les abus et la torture physique avaient été infligés était terminée. Un autre élément positif était que le rapport consulaire donnait à M. Pardy et aux autres agents consulaires un point de repère pour juger de la condition de M. Arar à l'avenir, ce qui serait utile d'un point de vue consulaire.

Cela dit, M. Pardy ne se faisait aucune illusion sur ce qui s'était vraisemblablement passé avant le 23 octobre. Lorsqu'il a examiné le rapport consulaire et l'information à sa disposition, il a accepté la déclaration faite par M. Arar durant la visite consulaire selon laquelle il avait séjourné en Jordanie seulement durant quelques heures et a conclu, selon ce qu'il a appelé [TRADUCTION] « l'hypothèse de travail », que M. Arar était en Syrie depuis le 9 octobre 2002, qu'il avait été détenu au secret et qu'il avait vraisemblablement été torturé. Myra Pasty-Lupul, agente de la Direction générale des affaires consulaires, a eu la même réaction que M. Pardy. À l'évidence, ils ne pouvaient pas conclure avec certitude que M. Arar avait été torturé, mais ils estimaient que cela était probable et ont travaillé en fonction de cette hypothèse. Je félicite M. Pardy et M^{me} Pasty-Lupul pour la façon dont ils ont évalué la situation. À mon avis, ils ont abordé correctement la question de la possibilité que des actes de torture aient été commis.

Par contre, d'autres responsables canadiens étaient beaucoup plus réticents à tirer la même conclusion. L'ambassadeur Pillarella, par exemple, estimait que le Canada était chanceux d'avoir été autorisé à rendre visite à M. Arar. Il était ambivalent quant au moment où M. Arar était arrivé en Syrie. En effet, il a dit « peut-être » lorsqu'on lui a suggéré que M. Arar avait été détenu au secret. À un certain moment, il a témoigné qu'il ne savait pas s'il fallait croire M. Arar ou les responsables syriens quant à la date d'arrivée de M. Arar en Syrie.

Je suis d'avis que l'ambassadeur a été nettement trop prudent face à la situation à laquelle il était confronté. À titre de représentant du Canada en Syrie au moment où les faits se sont déroulés, il occupait une place idéale pour évaluer l'ensemble des circonstances et tirer des conclusions raisonnables quant

à ce qui s'était passé. Malgré cela, durant son témoignage, l'ambassadeur semblait étrangement réticent à conclure qu'il était même probable que M. Arar ait subi des sévices et ait été torturé. J'ai eu l'impression qu'à ses yeux, les choses devaient être plus tranchées au couteau qu'elles ne l'avaient été. Il a affirmé qu'il croyait dans les faits, soit, de façon sous-entendue, qu'il n'y en avait pas eu pour prouver que M. Arar avait été détenu au secret ou qu'il avait subi des sévices physiques. Il a mentionné le cas d'une autre personne qui avait été détenue par le RMS et qui n'avait été ni abusée physiquement ni torturée. L'ambassadeur Pillarella voulait plus de preuves concrètes – tels des signes physiques réels de sévices – que ce qui était connu dans le cas de M. Arar. À défaut d'éléments de preuve d'abus ou de torture, il n'était ni disposé à tirer quelque conclusion que ce soit ni même à en faire une « hypothèse de travail ».

D'autres responsables du MAECI et, avec le temps, d'autres organismes se sont également forgés une opinion quant à ce qui s'était passé et quant à la probabilité que M. Arar ait fait l'objet d'abus et de torture. À mon avis, il ne servirait à rien de passer en revue ici toutes ces évaluations¹⁰. Il suffit d'affirmer qu'il n'y avait pas de position gouvernementale clairement exprimée sur ce qui était arrivé à M. Arar. Les différents responsables avaient des degrés divers de certitude ou de doute quant à la façon dont M. Arar avait été traité ou maltraité. En effet, en raison d'un processus insatisfaisant de transmission de l'information, le ministre des Affaires étrangères Bill Graham n'a pas été informé de « l'hypothèse de travail » de M. Parady selon laquelle M. Arar avait vraisemblablement été torturé lorsqu'il a été interrogé durant la période initiale de sa détention. Cela a mené à une situation peu souhaitable : le ministre canadien responsable de gérer la situation de M. Arar pendant qu'il était détenu en Syrie était mal informé de ce qui aurait dû être perçu comme un des faits d'une importance cruciale du dossier, soit la probabilité de torture¹¹.

Après la première visite consulaire, le MAECI était le mieux placé au sein du gouvernement canadien pour évaluer correctement la situation de M. Arar. Or, à ce moment-là, le ministère ne disposait d'aucune politique ou ligne directrice pour aider les responsables à détecter les actes de torture ou à faire face à des indices de possible actes de torture. Au chapitre IX, je fais des recommandations pour traiter de ces questions à l'avenir.

Avant de passer à un autre sujet, permettez-moi d'ajouter un commentaire à propos de la réticence de certains responsables à reconnaître ce qui est vraisemblablement arrivé à cette personne. Il sera toujours difficile de détecter la torture dans des pays comme la Syrie. Il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que les tortionnaires avouent leurs actes et autorisent les étrangers à faire des observations qui démontreraient sans l'ombre d'un doute que des actes de

torture ont été commis. Il est donc improbable qu'une évaluation qui tient strictement compte des « faits avérés » mette au jour des actes de torture. Les responsables canadiens doivent faire preuve de plus de raffinement dans leurs évaluations et tenir compte de toute l'information disponible afin de tirer des conclusions raisonnables quant à ce qui a pu se produire. Pour évaluer le risque de torture, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants prévoit qu'il faut tenir compte des antécédents d'un pays en matière de droits de la personne. Le dossier de M. Arar est un excellent exemple d'une situation où il n'aurait pas dû être particulièrement difficile de conclure qu'il avait vraisemblablement été victime de torture durant son interrogatoire.

3.6

LES CONSÉQUENCES DE L'ABSENCE D'UNE DÉCLARATION CLAIRE

L'absence d'une déclaration claire quant à ce qu'a vécu M. Arar durant sa détention en Syrie pouvait avoir deux conséquences.

La première porte sur la confession présumée de M. Arar aux autorités syriennes. Peu après la visite consulaire du 23 octobre, le général Khalil a donné à l'ambassadeur Pillarella un « bout de papier »¹² sur lequel figurait un très bref résumé des résultats de l'interrogatoire de M. Arar mené par les Syriens. Selon ce « bout de papier », M. Arar avait déclaré avoir suivi un camp d'entraînement en Afghanistan en 1993. Même si le « bout de papier » a été remis à l'ISI du MAECI, à la GRC et au SCRS assez rapidement, personne n'y a joint une évaluation de sa crédibilité ou une note invitant à la prudence pour souligner que la déclaration avait été faite pendant la détention au secret de M. Arar et qu'au moins certains responsables du MAECI avaient émis l'« hypothèse de travail » qu'elle avait été obtenue à la suite de sévices physiques ou d'actes de torture. Les destinataires du « bout de papier » pouvaient en déduire ce qu'ils voulaient.

De nombreuses personnes parmi celles qui ont reçu le « bout de papier » avaient au moins vaguement conscience de la réputation de la Syrie en matière de droits de la personne. Par contre, elles étaient aussi nombreuses à ne pas connaître tout l'éventail des faits utiles pour évaluer correctement ce qui était arrivé à M. Arar. En effet, certains, dont la plupart des membres du Projet A-O Canada, n'avaient ni l'expérience ni la formation nécessaire pour procéder à une telle évaluation. Certains ont affirmé qu'ils se tourneraient vers le MAECI pour des questions de ce type.

Les responsables du MAECI avaient accès à tous les faits et étaient dans une position idéale, d'une part, pour énoncer les circonstances dans lesquelles

M. Arar avait été interrogé et, d'autre part, pour fournir une évaluation selon laquelle la déclaration de M. Arar avait vraisemblablement été le fruit de la torture. C'est ce qu'ils auraient dû faire. À défaut d'une telle mise en garde, les responsables canadiens, en particulier ceux faisant enquête sur M. Arar, risquaient d'attacher une importance indue à la déclaration de M. Arar et de tirer à son endroit des conclusions non fondées et injustes. Il peut être dangereux de se baser sur des déclarations obtenues au moyen de la torture puisque leur fiabilité est au mieux incertaine. Le professeur Richard Ofshe, entendu à titre de témoin-expert durant les audiences de la Commission, a expliqué comment la torture comme méthode d'interrogatoire ne laisse au détenu qu'une seule et unique option : [TRADUCTION] « Si la personne a déjà été convaincue que le tortionnaire restera sur ses positions, il n'est pas logique de résister à la torture. Il ne reste donc qu'à minimiser cette dernière. C'est le seul choix qui s'offre aux détenus torturés. C'est en se conformant aux demandes qui leur sont faites qu'ils parviennent à minimiser les sévices¹³. »

La conclusion que le MAECI aurait dû joindre une description des circonstances dans lesquelles la déclaration de M. Arar a été reçue ainsi que son évaluation selon laquelle elle était vraisemblablement le fruit de la torture ne doit pas donner à entendre que le SCRS et la GRC n'auraient pas dû faire leurs propres évaluations de fiabilité. Comme l'a affirmé durant son témoignage le directeur du SCRS Ward Elcock au lendemain du 11 septembre 2001, des évaluations de fiabilité sont préparées chaque fois qu'on « soupçonne qu'il y a eu torture ». Tant le SCRS que la GRC connaissaient les allégations de torture de M. El Maati et certains faits entourant la détention de M. Arar. Ils auraient dû faire leurs propres évaluations.

Les responsables qui ont reçu le « bout de papier » y ont attaché un degré d'importance variable. Par contre, il est clair que certains enquêteurs canadiens étaient de plus en plus suspicieux quant aux liens possibles de M. Arar avec des activités terroristes étant donné l'information qui a découlé de l'interrogatoire de M. Arar par les Syriens¹⁴.

La deuxième conséquence possible de l'absence d'une position gouvernementale unique et claire sur ce qui est vraisemblablement arrivé à M. Arar touche aux efforts diplomatiques déployés pour faire libérer celui-ci. Comme je l'ai souligné précédemment, le ministre Graham n'a pas été informé de l'ensemble de la situation quant à la probabilité qu'il y ait eu de la torture. Cette situation était fâcheuse car le ministre Graham était le plus haut responsable canadien en mesure de solliciter la libération de M. Arar. Il a témoigné que s'il avait eu des inquiétudes concernant la torture, il aurait déployé des efforts plus « énergiques » pour obtenir la libération de M. Arar. Je ne sais

pas précisément ce qu'il a voulu dire par ce commentaire ou ce qu'il aurait pu faire de plus pour obtenir la libération de M. Arar à ce moment-là, mais il n'en demeure pas moins que les personnes chargées d'arrêter la marche à suivre, tel le ministre Graham, auraient dû être informées de tous les faits pertinents.

Au fil du temps, en plus du ministre Graham, d'autres responsables canadiens ont participé, sur demande ou spontanément, aux efforts pour obtenir la libération de M. Arar. À titre d'exemple, en mai et en juin 2003, M. Pardy a rédigé un projet de lettre adressée à la Syrie demandant la libération de M. Arar. Cette lettre devait être signée conjointement par le ministre des Affaires étrangères et par le solliciteur général. On estimait que la signature de ce dernier, qui était le ministre responsable de la GRC et du SCRS, donnerait plus de poids à la lettre aux yeux des autorités syriennes. Un projet de lettre a été rédigé. Or, après avoir reçu les conseils de certains responsables provenant notamment de la GRC et du SCRS, le solliciteur général a choisi de ne pas signer la lettre telle qu'elle était rédigée. La « déclaration » de M. Arar aux autorités syriennes a vraisemblablement joué un rôle dans l'évaluation qu'ont faite certains responsables du statut de M. Arar dans l'enquête en cours et dans les conseils prodigués au solliciteur général. Je discuterai en détail ultérieurement du projet de lettre. J'en parle malgré tout ici pour souligner l'importance d'une approche coordonnée pour évaluer les circonstances dans lesquelles est faite une déclaration comme celle de M. Arar, de manière à ce que tous les responsables qui participent aux efforts diplomatiques agissent sur une base cohérente et éclairée – en l'espèce, une base où il existait des risques de torture et une déclaration à laquelle on ne pouvait se fier.

4.

LES ENQUÊTES CANADIENNES

4.1

LE « BOUT DE PAPIER »

Le 3 novembre 2002, l'ambassadeur Pillarella a rencontré le général Khalil et a discuté avec lui du dossier de M. Arar. Selon son témoignage, l'ambassadeur a indiqué que le Canada souhaitait le retour de M. Arar au Canada puisqu'il n'avait pas été inculpé de quoi que ce soit. Le général Khalil a répondu être certain que M. Arar était un membre d'Al-Qaïda. Il a ajouté que M. Arar avait avoué avoir participé à un entraînement des moudjahidines en Afghanistan en 1993 et avoir des liens avec d'autres terroristes. L'ambassadeur a demandé s'il pouvait obtenir un résumé écrit de cette information. Il estimait qu'il serait dans

l'intérêt du Canada et de M. Arar de connaître l'information que détenaient les autorités syriennes sur ce dernier.

Le général Khalil a pris les dispositions pour qu'un « bout de papier » soit préparé. L'ambassadeur Pillarella a remis le document à l'ISI lorsqu'il s'est rendu à Ottawa le lendemain. Après l'avoir fait traduire, le MAECI a distribué le « bout de papier » à la Direction générale des affaires consulaires, à la GRC et au SCRS.

Cette série d'événements soulève deux questions très importantes. Premièrement, l'ambassadeur aurait-il dû demander le « bout de papier »? Au moment où il a rencontré le général Khalil, l'ambassadeur aurait dû savoir que l'information en cause était vraisemblablement le fruit de la torture. Le cas échéant, le fait de demander le « bout de papier » pouvait donner l'impression qu'on fermait les yeux sur l'usage de la torture, voire qu'on l'encourageait dans certains cas.

Les décisions quant à la façon d'interagir avec un pays au dossier médiocre en matière de droits de la personne, comme la Syrie, surtout lorsqu'un Canadien y est détenu, peuvent être très difficiles à prendre et ne sont pas régies par des règles simples et normatives. Au moment où l'ambassadeur Pillarella a obtenu le « bout de papier », le MAECI ne disposait d'aucune politique énonçant le processus ou les critères pour prendre des décisions quant à la réception d'informations qui proviennent d'un tel pays. En fait, la décision était laissée à la discrétion de l'ambassadeur.

Selon moi, l'ambassadeur n'a pas agi de manière déraisonnable lorsqu'il a demandé le « bout de papier ». Il n'a pas sollicité l'information que le général Khalil lui a fournie spontanément durant la rencontre du 3 novembre. Par contre, dès lors que l'ambassadeur a su que M. Arar avait prétendument fait un aveu, il a estimé qu'il serait utile d'avoir une version écrite des allégations, ne serait-ce qu'à des fins de clarté.

En outre, dans une situation comme celle de M. Arar, il pourrait être avantageux pour les responsables canadiens de savoir ce que la Syrie reprochait à ce dernier. Selon les circonstances, les responsables canadiens pourraient être en mesure d'aider en réfutant les allégations. En effet, dans le cas de M. Arar, lorsque quelques mois plus tard les autorités syriennes ont semblé vouloir intenter un procès contre lui, M. Pardy a tenté d'obtenir de l'information par l'entremise de sa famille afin de réfuter la déclaration selon laquelle M. Arar s'était rendu en Afghanistan en 1993 pour s'y entraîner avec les moudjahidines. En outre, selon l'information offerte, ce pourrait être avantageux sur le plan diplomatique. Les responsables canadiens pourraient être dans une meilleure position pour demander l'accès au détenu ou pour obtenir sa libération s'ils disposaient de plus d'information sur sa cause.

Autre fait important : en date du 3 novembre, les autorités syriennes avaient permis que M. Arar reçoive des visites consulaires. Il y en avait eu deux, soit le 23 et le 29 octobre, et les Syriens avaient indiqué qu'il y en aurait d'autres. Donc, même si M. Arar avait été torturé, il semblait improbable que les Syriens aient l'intention de lui faire subir à l'avenir d'autres sévices.

Étant donné toutes ces circonstances, je suis convaincu que l'ambassadeur Pillarella n'a pas agi de manière déraisonnable ou inopportune lorsqu'il a obtenu le « bout de papier » et l'a rapporté à Ottawa. Cela dit, j'estime que le Canada a besoin d'une approche plus structurée et plus disciplinée pour interagir avec les pays dont le dossier en matière de droits de la personne est douteux et pour recevoir de l'information de ces derniers. Au chapitre IX, je recommande que les décisions de recevoir de l'information d'un pays comme la Syrie soient prises au cas par cas, en se fiant sur toute l'information disponible, de manière à ce qu'il soit possible d'en attribuer la responsabilité à leurs auteurs. Il est important que les responsables canadiens fassent preuve de prudence dans ce type de situation afin d'éviter de poser des gestes qui semblent fermer les yeux sur les violations des droits de la personne ou les encourager.

La seconde question soulevée par le « bout de papier » a trait à ce qui s'est passé après que l'ambassadeur Pillarella l'eut remis à l'ISI du MAECI. Comme je l'ai déjà mentionné, ce dernier n'a pas procédé à une évaluation formelle pour déterminer si l'information qui émanait soi-disant de M. Arar avait été obtenue sous l'effet de la torture. Or, parmi tous les organismes canadiens c'est le MAECI qui était le mieux placé pour procéder à une telle évaluation. S'il l'avait fait, il aurait conclu que l'information était vraisemblablement le fruit de la torture et qu'elle était donc d'une fiabilité douteuse. Non seulement le MAECI a-t-il omis de procéder à une évaluation, mais il a remis le « bout de papier » à la GRC et au SCRS sans les mettre dûment en garde quant à la probabilité de torture.

Certains éléments de preuve tendaient à démontrer qu'il y avait eu, lors d'une réunion entre des responsables du MAECI, de la GRC et du SCRS à Ottawa le 6 novembre 2002, une discussion sur la probabilité qu'il y ait eu de la torture. Par contre, s'il y a eu une telle discussion, elle a été au mieux très informelle et les agents de la GRC qui auraient dû être mis en garde quant à la préoccupation relative à la torture et au manque de fiabilité du « bout de papier » ne l'ont pas été. Ainsi, le « bout de papier » a été distribué à la GRC et au SCRS sans qu'on attire leur attention, comme il se devait, sur les très grands doutes qu'on avait concernant sa fiabilité. C'était injuste envers M. Arar et cela pouvait induire en erreur ceux qui avait reçu le « bout de papier ». En effet, comme j'en discuterai ultérieurement, il semble que les responsables de la GRC se sont mis à soupçonner davantage M. Arar d'avoir des liens avec le terrorisme après avoir

pris connaissance du « bout de papier ». Or, cette suspicion accrue a pu avoir un effet sur leur volonté de soutenir les efforts pour obtenir la libération de M. Arar.

Au chapitre IX, je recommande qu'un organisme ou un ministère canadien qui reçoit de l'information d'un pays dont le dossier en matière de droits de la personne est douteux, soit tenu de procéder à une évaluation de fiabilité adéquate et de joindre cette évaluation à l'information si cette dernière est transmise à des tiers.

4.2

LE VOYAGE DU SCRS

4.2.1

L'enquête du SCRS sur M. Arar

Pour des motifs de confidentialité liés à la sécurité nationale, je ne puis divulguer qu'une information limitée sur les mesures d'enquête prises par le SCRS à la suite du renvoi de M. Arar vers la Syrie. Cependant, je puis traiter, du moins en des termes généraux, du voyage du personnel du SCRS en Syrie en novembre 2002.

Le 6 novembre 2002, une réunion s'est déroulée au MAECI à Ottawa. Il y a été question de M. Arar et, entre autres, du « bout de papier » rapporté par l'ambassadeur Pillarella et de la possibilité que des agents du SCRS se rendent en Syrie pour rencontrer le RMS. Des représentants du SCRS, de la GRC et de l'ISI ainsi que l'ambassadeur Pillarella ont participé à cette réunion. Aucun employé des Affaires consulaires n'avait été invité à y assister. M. Pardy n'a été mis au courant du voyage du SCRS qu'après coup.

L'ambassadeur Pillarella a briefé les personnes présentes sur les résultats de ses rencontres avec les autorités syriennes. Il a témoigné qu'à la réunion, tout le monde a pris le contenu du « bout de papier » avec un certain scepticisme. Par contre, il n'y a pas eu de discussion sur le risque ou la possibilité de torture. Selon le témoignage de l'inspecteur Cabana qui était responsable du Project A-O Canada, il a été convenu durant cette réunion que les informations obtenues jusque-là n'étaient pas suffisamment précises pour en déterminer l'exactitude et qu'il fallait obtenir plus de détails. Les participants ont aussi convenu que des agents du SCRS se rendraient en Syrie pour rencontrer les responsables du RMS afin d'obtenir de l'information sur M. Arar, et aussi pour discuter d'autres questions. Même s'ils souhaitaient que le SCRS envoie des agents en Syrie, les responsables de l'ISI étaient inquiets à l'idée que ces derniers s'acquittent de fonctions consulaires à l'égard de M. Arar. Les représentants de la GRC, eux, ne

voulaient pas que le SCRS interroge M. Arar pour des motifs de preuve. Le SCRS souscrivait aux préoccupations exprimées par le MAECI et la GRC.

Le 19 novembre 2002, des agents du SCRS se sont rendus à Damas où ils ont rencontré des représentants du RMS et ont obtenu certaines informations sur M. Arar. L'agent supérieur du SCRS présent lors de la réunion a témoigné que le SCRS n'avait donné aux autorités syriennes aucune information sur M. Arar. Il n'avait pas été question non plus du moment de la libération de M. Arar ni de l'opinion du SCRS quant à la détention de M. Arar. Selon le responsable du SCRS, comme la libération de M. Arar était du ressort des Affaires consulaires, ils avaient fait très attention de ne pas soulever la question. Toujours selon ce responsable, aucun représentant du SCRS n'a suggéré que le Service ne souhaitait pas la libération de M. Arar et son retour au Canada. Je n'ai aucune raison de ne pas admettre ce témoignage.

Les agents du SCRS n'ont pas vu M. Arar. Ils n'ont pas demandé au RMS de lui poser des questions. Ils ne l'ont pas non plus encouragé à interroger davantage M. Arar. L'échange entre les deux services en ce qui a trait à M. Arar s'est limité à l'information prétendument obtenue de M. Arar que le RMS a fournie au SCRS.

Quoi qu'il en soit, le SCRS n'a pas bien évalué la fiabilité de l'information que lui donnée le RMS, surtout quant à la question de savoir si cette information pouvait être le fruit de la torture. En outre, le SCRS a partagé cette information avec d'autres organismes sans faire de mise en garde concernant cette probabilité. En conséquence, toute utilisation de cette information par le SCRS et d'autres organismes était peu judicieuse et malavisée.

Le SCRS s'est fondé sur cette information au détriment de M. Arar à au moins deux occasions dans des circonstances qui m'ont été relatées à huis clos. Je répète ce que j'ai dit précédemment relativement au MAECI : s'il avait fait une bonne évaluation, le SCRS aurait conclu que l'information était vraisemblablement le fruit de la torture et était donc d'une fiabilité douteuse. Malheureusement, celui qui a procédé à l'évaluation n'avait aucune expertise en matière de torture et a conclu qu'il n'y en avait vraisemblablement pas eu.

Je suis convaincu que dans les circonstances de novembre 2002, les agents du SCRS avaient raison de rencontrer des représentants du RMS. Je souligne qu'au préalable, les responsables canadiens ont discuté ensemble du projet de voyage. Le MAECI a été consulté et a approuvé le projet. Le ministre des Affaires étrangères a lui aussi été informé à l'avance du voyage. En outre, les agents du SCRS qui ont rencontré les représentants du RMS ont été soucieux de ne pas empiéter sur les questions qui relevaient davantage de la Direction générale des affaires consulaires. Plus particulièrement, ils n'ont pas discuté de la question de

la libération de M. Arar. Leur rôle relativement à M. Arar se limitait à recevoir de l'information, rien de plus.

Par ailleurs, le désir de rencontrer le RMS afin d'obtenir l'information fournie par M. Arar était légitime. Il y avait des motifs de croire que le RMS disposait d'informations intéressantes pour l'enquête canadienne où M. Arar était une personne d'intérêt.

Il est parfois nécessaire que des enquêteurs canadiens interagissent avec des pays, comme la Syrie, dont le dossier en matière de droits de la personne est peu reluisant. Ces interactions peuvent être très importantes pour contrer la menace globale que pose le terrorisme. Malgré tout, ces interactions ne sont pas sans risque, particulièrement lorsque le pays en question a placé un Canadien en détention. Ses représentants peuvent interpréter les communications avec des enquêteurs canadiens comme un signe d'approbation de leurs tactiques abusives ou, dans un cas où le Canada sollicite la libération du détenu, comme un signal que les enquêteurs ne souscrivent pas à la position canadienne. En outre, lorsqu'il y a des échanges verbaux, il existe un risque que les responsables du pays qui détient le Canadien, volontairement ou non, interprètent différemment un propos de manière à satisfaire leurs propres intérêts. Il ne faut pas s'attendre à ce que les responsables de ce type de pays agissent nécessairement d'une manière franche et honorable.

La présente affaire a fait la preuve des risques du genre lorsqu'en janvier 2003, les responsables syriens ont indiqué, à au moins trois occasions, que le SCRS avait affirmé ne vouloir ni la libération de M. Arar ni son retour au Canada. Même si les responsables syriens n'ont pas spécifiquement lié la déclaration alléguée du SCRS à la rencontre de novembre 2002, il semble que c'est ce que cela sous-entend. Quoi qu'il en soit, que cela ait été prévu à l'avance ou non, la visite du SCRS semble avoir donné aux responsables syriens l'occasion de prétendre que les représentants du Service avaient dit ne pas souhaiter le retour de M. Arar¹⁵.

Manifestement, il faut faire preuve de grande circonspection lorsque des organismes enquêteurs canadiens proposent d'interagir avec les responsables d'un pays qui a un piètre dossier en matière de droits de la personne, surtout quand un Canadien est détenu dans ce pays. Les décisions à cet égard doivent être prises au cas par cas conformément aux politiques applicables. Il est essentiel par ailleurs que tous les organismes canadiens qui ont un intérêt ou une expertise dans le domaine participent à la prise des décisions et que ceux qui en sont ultimement responsables soient directement comptables de celles-ci. En outre, toute interaction doit être aussi contrôlée que possible de manière à se prémunir contre la complicité du Canada dans la violation de droits de la

personne ou contre la perception que le Canada ferme les yeux sur de tels abus. Si l'on détermine qu'il existe un risque crédible que l'interaction du Canada le rendra complice de torture ou créera la perception que le Canada tolère l'utilisation de la torture, il faut alors décider qu'il n'y aura pas d'interaction.

Finalement, je répète ce qu'ont dit plusieurs témoins de la GRC et du SCRS à propos de l'information provenant d'un pays dont le dossier en matière de droits humains est peu reluisant. Comme l'a indiqué le sous-commissaire Loepky, la GRC aurait de sérieux doutes quant à la validité ou à la valeur de l'information reçue d'un pays où il peut se produire des violations des droits de la personne. La fiabilité de cette information est toujours remise en question. Bien qu'il soit malavisé d'en faire abstraction ou de tenir systématiquement pour acquis que l'information est le fruit d'abus ou d'actes de torture, cette dernière possibilité constitue un facteur d'évaluation important.

4.3

LA POURSUITE DE L'ENQUÊTE DE LA GRC

Informés de l'emprisonnement de M. Arar en Syrie le 21 octobre 2002, les membres du Projet A-O Canada ont continué leur enquête et ont pris des mesures précises pour recueillir le plus d'informations possible sur M. Arar. Pour des motifs de confidentialité liés à la sécurité nationale, je ne puis divulguer de nombreux détails de l'enquête¹⁶. Par contre, je suis en mesure de dire que l'enquête sur M. Arar a été exhaustive.

D'octobre 2002, quand il a été mis au courant de l'emprisonnement de M. Arar en Syrie, jusqu'à mars 2003, le Projet a envisagé périodiquement de prendre trois mesures liées à M. Arar : offrir de partager avec les autorités syriennes l'information recueillie dans le cadre de son enquête, tenter d'interviewer M. Arar et envoyer à la Syrie des questions qu'elle pourrait poser à M. Arar. Finalement, la GRC n'a pris aucune de ces mesures¹⁷. Elle n'a eu aucun contact direct avec les Syriens à propos de M. Arar durant la détention de ce dernier. Donc, en dépit du fait que je serais très inquiet si la GRC fournissait de l'information ou des questions aux autorités d'un pays comme la Syrie dans le but d'interroger un détenu canadien, la GRC n'a pris aucune de ces mesures en ce qui a trait à M. Arar. Il convient de souligner également que les membres de la GRC ont témoigné qu'ils n'auraient pris aucune de ces mesures sans que le MAECI n'intervienne. C'est un élément important. Au chapitre IX, je fais des recommandations afin qu'à l'avenir, aucune des mesures susmentionnées ne soient prises sans l'établissement, au préalable, d'une approche axée sur la coordination et la reddition de comptes au sein du gouvernement canadien.

Périodiquement durant la détention de M. Arar en Syrie, le Projet A-O Canada a fourni à des haut gradés de la Division A et de la Direction des renseignements criminels (DRC) à la Direction générale de la GRC de l'information provenant de son enquête. À l'occasion, l'information qui était transmise dans la chaîne de commandement était inexacte ou avait tendance à exagérer l'importance de M. Arar dans l'enquête. À titre d'exemple, une note datée du 17 octobre 2002 destinée au commissaire de la GRC décrivait M. Arar comme une « personne-cible » plutôt que comme une « personne d'intérêt ». Cette note contenait également des inexactitudes concernant ses activités. Je traite des conséquences de ces inexactitudes dans le passage décrivant les efforts déployés par le MAECI, en mai et en juin 2003, pour obtenir une lettre demandant la libération de M. Arar qui serait signée par le ministre des Affaires étrangères et par le solliciteur général et ministre responsable de la GRC.

Il est important de se rappeler que pendant que la GRC enquêtait sur M. Arar, le MAECI lui a fourni copie de certains rapports consulaires ainsi que du « bout de papier » qui contenait un résumé de l'aveu présumé fait par M. Arar au RMS. Comme je l'ai mentionné précédemment, il n'y avait nulle mention que l'« aveu » était probablement le fruit de la torture, même si le MAECI aurait dû être au courant de cette probabilité. En outre, selon l'interprétation de certaines personnes, le rapport de la première visite consulaire qui s'est déroulée le 23 octobre 2002 indiquait que M. Arar n'avait pas été torturé.

Abstraction faite de la question de savoir si le MAECI aurait dû donner à la GRC des informations consulaires obtenues de M. Arar, il était important, quand il l'a fait, de préciser clairement que M. Arar avait vraisemblablement été torturé. Vu sous cet angle, la fiabilité de l'aveu décrit sur le « bout de papier » aurait été sérieusement mise en doute. Force est de constater que l'aveu a plutôt augmenté l'intérêt ou la suspicion de certains enquêteurs à l'endroit de M. Arar.

En définitive, l'enquête approfondie de la GRC sur M. Arar, qui s'est poursuivie de concert avec des organismes américains après la détention de ce dernier en Syrie et même durant des mois après son retour au Canada, n'a mis au jour aucun élément prouvant qu'il a commis une infraction criminelle. Tout au long de l'enquête, M. Arar n'était qu'une personne d'intérêt. Aucun élément de preuve n'indique que M. Arar constitue une menace envers la sécurité du Canada.

5. LES EFFORTS DÉPLOYÉS POUR OBTENIR LA LIBÉRATION DE M. ARAR

5.1

LA LETTRE DE M^e EDELSON

Peu de temps après avoir été mis au courant de l'incarcération de M. Arar en Syrie, Michael Edelson, un avocat d'Ottawa qui avait déjà représenté M. Arar, a rencontré Gar Parady, directeur général des Affaires consulaires, afin de discuter des mesures à prendre pour essayer d'obtenir la libération de M. Arar. Ils ont eu l'idée de demander à la GRC de rédiger une lettre susceptible de les aider à convaincre les autorités syriennes de libérer M. Arar.

Le 31 octobre 2002, M^e Edelson a écrit au Projet A-O Canada pour lui dire que M. Parady était d'avis qu'une lettre de la GRC pourrait être utile. Il a demandé que la lettre de la GRC confirme les quatre éléments suivants :

- que la GRC n'avait fait aucune demande pour que M. Arar soit « expulsé » vers la Jordanie ou la Syrie;
- que M. Arar n'avait pas de casier judiciaire;
- que M. Arar n'était pas recherché au Canada pour quelque infraction que ce soit et qu'aucun mandat d'arrestation ne pesait contre lui;
- que M. Arar n'était pas soupçonné d'avoir commis un crime terroriste.

À la GRC, on a longuement mûri la réponse à donner à cette lettre. Le 16 novembre 2002, l'inspecteur Cabana a écrit à M^e Edelson et, au sujet des deux premiers points, il a indiqué que la GRC n'avait joué aucun rôle relativement à la situation dans laquelle se trouvait M. Arar, et que ce dernier n'avait pas de casier judiciaire. Il ajoutait qu'il ne serait pas convenable de commenter davantage la situation actuelle de M. Arar relativement à l'enquête de la GRC. Il n'a pas confirmé que M. Arar n'était pas recherché pour quelque infraction et qu'aucun mandat d'arrestation ne pesait contre lui au Canada. Il invitait enfin M^e Edelson à s'adresser au MAECI.

Comme il fallait s'y attendre, cette lettre n'était d'aucune utilité à ceux qui tentaient d'obtenir la libération de M. Arar et n'a donc pas été remise aux autorités syriennes. Jusqu'aux mois de mai et de juin 2003, il n'y a pas eu d'autre démarche pour tenter d'obtenir l'aide de la GRC afin de faire libérer M. Arar. Je traite de ces événements ultérieurement.

Il convient par ailleurs de commenter deux aspects de la tentative de M^e Edelson pour obtenir une lettre de la GRC. Premièrement, cet effort révèle

que les responsables canadiens n'avaient pas établi d'approche coordonnée et cohérente pour obtenir la libération de M. Arar. M. Pardy soutenait les efforts de M^e Edelson. Par contre, comme l'ont témoigné des responsables de la GRC, cette dernière considérait absolument inappropriée la suggestion de M. Pardy voulant que M^e Edelson demande une lettre à la GRC. La libération de M. Arar était du ressort du MAECI et en ce qui concernait la GRC, elle n'avait aucun rôle à jouer dans ce dossier¹⁸. En conséquence, les responsables de la GRC étaient réticents à fournir la lettre demandée et peu enclins à travailler d'une manière constructive pour rédiger une lettre qui serait utile.

Aucune politique ou ligne directrice du gouvernement n'explique le processus décisionnel à suivre pour répondre à une demande comme celle de M^e Edelson ou le rôle que devrait jouer la GRC dans le cadre d'une demande de libération d'un détenu comme M. Arar. Le MAECI et la GRC pouvaient avoir des intérêts divergents à l'égard de ce qui devait être fait. Lorsque des Canadiens sont détenus à l'étranger relativement à des enquêtes antiterroristes, il est très important que la réponse canadienne, y compris les efforts déployés pour obtenir la libération d'une personne, si cela est justifié, s'articule autour d'une approche coordonnée et cohérente. Il est également important que les décisions de cette nature soient prises selon un cadre de responsabilisation et que, lorsqu'il survient des divergences d'approche entre ministères ou organismes, il existe un processus pour les aplanir. Au chapitre IX, je fais des recommandations à l'égard d'un tel processus.

Mon deuxième commentaire concernant la demande de M^e Edelson porte sur le statut de M. Arar dans l'enquête du Projet A-O Canada. Comme je l'ai déjà mentionné plusieurs fois dans le présent rapport, M. Arar était une personne d'intérêt, et non un suspect. Les responsables de la GRC ont donné plusieurs motifs pour justifier la réticence de cette dernière à indiquer dans une lettre que M. Arar n'était pas soupçonné de quelque crime terroriste. Ils ont notamment fait valoir que la GRC a pour pratique de ne pas faire de commentaire sur le statut des personnes dans le cadre d'une enquête.

Je laisse à ces responsables le soin de décider à l'avenir, au cas par cas, si une telle pratique constitue toujours la meilleure voie à suivre. Par contre, je note que dans le cas de M. Arar, au moins un haut responsable a estimé que le fait d'indiquer que M. Arar n'était pas un suspect posait un problème dans la mesure où le « bout de papier » faisait état de l'aveu présumé de M. Arar selon lequel il avait participé à un camp d'entraînement en Afghanistan en 1993, une information qu'a partagée le MAECI avec la GRC à peu près à la même époque. Bien entendu, le problème découlait du fait que l'aveu de M. Arar avait

vraisemblablement été obtenu par la torture et qu'il n'était donc pas fiable, et de l'absence de mise en garde à cet effet.

5.2

LE RÔLE DU MINISTRE

5.2.1

La rencontre avec le secrétaire d'État Powell

Le 14 novembre 2002, le ministre des Affaires étrangères Bill Graham a rencontré le secrétaire d'État Colin Powell. Durant leur réunion, ils ont discuté de l'affaire Arar et le ministre Graham a fait part à son interlocuteur des préoccupations du Canada au sujet du renvoi de M. Arar vers la Syrie.

Dans sa réponse, M. Powell a insisté pour dire que les États-Unis étaient injustement blâmés pour la situation de M. Arar. Il a soutenu que les responsables canadiens de l'application de la loi étaient au courant du renvoi de M. Arar vers la Syrie depuis le début et il a suggéré que, d'une certaine façon, ils y avaient donné leur bénédiction. Il a aussi souligné que la décision des Américains de renvoyer M. Arar avait été fondée sur de l'information fournie par le Canada. Le ministre Graham a répondu que le Canada n'avait pas encouragé la décision d'envoyer M. Arar en Syrie.

Lorsqu'ils ont été informés de la déclaration du secrétaire d'État Powell, les responsables la GRC ont vivement protesté. Comme ils l'ont fait jusqu'à ce jour, ils ont insisté pour dire que la GRC n'avait pas pris part à la décision d'envoyer M. Arar en Syrie.

J'énonce mes conclusions à cet égard au chapitre IV. Je n'ai trouvé aucun élément de preuve pour soutenir une conclusion selon laquelle des responsables de la GRC ont participé ou acquiescé à la décision des Américains d'envoyer M. Arar en Syrie. D'un autre côté, je conclus qu'il est très probable que la décision ait été fondée, du moins en partie, sur l'information fournie par la GRC.

J'ai une remarque à faire sur la réunion du ministre Graham avec le secrétaire d'État Powell. Le ministre n'a pas été briefé, avant la rencontre, sur les circonstances opérationnelles relatives au dossier de M. Arar. Il en savait très peu sur l'enquête elle-même, cela à cause d'une pratique de vieille date selon laquelle les détails des enquêtes menées par les forces de l'ordre ne sont pas partagés, pas même avec les politiciens, de manière à en protéger l'indépendance. Dans la plupart des circonstances, cette approche est fondée et je peux comprendre pourquoi le ministre Graham n'a pas été davantage briefé dans ce dossier.

Cela dit, j'estime que dans certains cas, surtout lorsqu'un ministre intervient dans le dossier d'un Canadien détenu à l'étranger dans le cadre d'une enquête antiterroriste, il faut faire preuve de plus de souplesse. Dans une telle situation, il peut être important de briefer le ministre au sujet des circonstances liées au dossier et d'inclure des informations opérationnelles de manière à ce que le ministre puisse bien s'acquitter de ses fonctions. La réunion du 14 novembre 2002 était un bon exemple de situation où il aurait été avantageux de lui donner plus d'information. Contrairement au ministre Graham, le secrétaire d'État Powell semblait au fait des détails opérationnels du dossier. Le ministre Graham n'a pas été en mesure de répondre efficacement aux affirmations du secrétaire d'État. C'est malheureux.

Je peux imaginer des situations où il pourrait être très avantageux pour les efforts diplomatiques canadiens que le ministre soit informé des circonstances d'une enquête particulière, voire d'une enquête criminelle. Cela ne compromettrait pas l'enquête – et son indépendance – et ne supposerait pas que le ministre donne des directives opérationnelles. Par contre, quand un ministre et un organisme d'application de la loi sont appelés à communiquer entre eux, leurs communications doivent être claires et se faire par écrit, de manière à éviter tout malentendu quant au rôle du ministre. Au chapitre IX, je recommande la mise en place d'un processus consultatif qui faciliterait l'examen des circonstances entourant la détention d'un Canadien à l'étranger relativement à une question de terrorisme. Selon moi, la décision relative à la nécessité d'informer un ministre au sujet d'une enquête devrait être prise par le truchement de ce processus.

Le ministre Graham a parlé une deuxième fois de l'affaire Arar avec le secrétaire d'État Powell lors d'une réunion de l'OTAN à Prague, le 21 et le 22 novembre 2002. Le secrétaire Powell a essentiellement répété les propos qu'il avait tenus à la réunion du 14 novembre 2002.

5.2.2

L'appel téléphonique du ministre Graham au ministre syrien des Affaires étrangères

Après la réunion du 14 novembre 2002 avec le secrétaire d'État Powell, le ministre Graham a décidé de téléphoner au ministre syrien des Affaires étrangères Chareh pour discuter du dossier Arar. À l'origine, l'appel téléphonique devait avoir lieu le 19 novembre 2002. Or, il n'a pas eu lieu.

Même si le ministre Graham ne pouvait se souvenir de la raison pour laquelle l'appel n'a pas eu lieu, je conclus que celui-ci a été reporté en attendant le rapport sur la visite en Syrie d'agents du SCRS qui devait être remis le

19 novembre ou les jours suivants. Je conclus qu'il était raisonnable que le ministre Graham attende un rapport sur la visite du SCRS avant de téléphoner au ministre Chareh. En effet, il était important qu'il dispose du maximum d'informations sur ce que pensaient les autorités syriennes. En outre, même si son appel téléphonique était bien accueilli par le ministre Chareh, il était improbable que la Syrie réponde très rapidement. En conséquence, le report de l'appel n'allait pas avoir de graves conséquences.

Les responsables du MAECI ont ensuite tenté d'organiser un appel téléphonique entre les deux ministres pour le 16 décembre 2002. Encore une fois, l'appel n'a pas eu lieu, cette fois en raison d'un problème d'horaire.

Au moment où le ministre Graham a effectivement parlé au téléphone avec le ministre Chareh, soit le 16 janvier 2003, les responsables syriens alléguaient que le SCRS avait indiqué ne pas souhaiter le retour de M. Arar au Canada. Le ministre Graham a communiqué la position du Canada aussi simplement que possible, en énonçant clairement et fermement que le Canada souhaitait le retour de M. Arar. Je traiterai ultérieurement plus en détails de la déclaration présumée du SCRS et du contenu de l'appel téléphonique du ministre Graham.

Pour les besoins du présent point, je note que presque deux mois se sont écoulés entre le moment où il a été décidé initialement que le ministre Graham devrait parler au ministre Chareh et le moment où l'appel a effectivement eu lieu. Manifestement, dans des cas comme celui de M. Arar, il ne faut pas retarder inutilement les pourparlers pour demander la libération du détenu. Par contre, dans le cas de M. Arar, il était aussi judicieux d'agir de manière éclairée. Il était logique d'attendre le rapport sur le voyage du SCRS avant de faire l'appel, afin de connaître les tenants et les aboutissants de l'affaire. Cela dit, on penserait que l'appel aurait pu être fait avant le 16 janvier 2003.

Quoi qu'il en soit, il ne semble pas que le moment où l'appel a été fait ait vraiment eu d'importance, car selon toutes les apparences, il n'a eu aucun effet. M. Arar est resté dans une prison syrienne durant huit autres mois.

5.3

DES SIGNAUX AMBIGUS

5.3.1

Les questions pour M. Almalki

5.3.1.1

La pertinence

Le 15 janvier 2003, le consul du Canada Léo Martel a remis au général Khalil une lettre de la GRC comme le lui avait demandé l'ambassadeur Pillarella. Cette lettre contenait une série de questions à poser à Abdulah Almalki, une personne-cible de l'enquête du Projet A-O Canada qui était emprisonnée à la Section palestinienne à ce moment-là.

Dans la lettre, la GRC offrait de partager avec les autorités syriennes [TRADUCTION] « une grande quantité de documents et d'informations très sensibles, saisis durant l'enquête ou obtenus d'informateurs confidentiels associés à des cellules terroristes évoluant au Canada »¹⁹.

Parmi les questions qui devaient être posées à M. Almalki, quelques-unes portaient sur ses liens avec un certain nombre de personnes. Le RMS aurait considéré que la plupart étaient des éléments terroristes très actifs. Or, M. Arar, même s'il n'était pas soupçonné d'être un terroriste ou même de faire l'objet d'une enquête sur la sécurité nationale, a été inclus parmi ces personnes.

La Commission vise à enquêter et à faire rapport sur les actions des responsables canadiens relativement à M. Arar, et non à M. Almalki. Certains ont donc fait valoir que le fait de m'intéresser aux questions adressées à M. Almalki outrepassait mon mandat. Je ne souscris pas à ce point de vue. Au moment où les questions ont été transmises, M. Arar était détenu par le RMS. La lettre d'accompagnement faisait référence aux efforts d'enquête à l'égard de [TRADUCTION] « cellules terroristes évoluant au Canada », ce qui laissait sous-entendre que M. Almalki était membre d'une cellule terroriste. De plus, à ce stade, le RMS aurait cru que les enquêteurs canadiens soupçonnaient M. Arar d'être lié à M. Almalki. En effet, l'ambassadeur Pillarella, qui avait beaucoup de contacts avec le RMS, a témoigné que dans l'esprit des autorités syriennes, les cas de M. Almalki et de M. Arar étaient liés. Le message ressortant de la lettre d'accompagnement ainsi que les questions pour M. Almalki étaient susceptibles d'accroître l'intérêt du RMS quant au sérieux de l'implication de M. Arar dans des activités terroristes.

Selon le même argument, je ne devrais pas me pencher sur cette question car rien ne prouve que la lettre ait empiré la situation de M. Arar aux yeux du RMS et ait donc retardé sa libération. En effet, rien ne prouve que le RMS a prêté quelque attention à la lettre puisqu'il n'y a jamais répondu. On ne peut donc prétendre que la lettre et les questions ont « causé » quelque préjudice à M. Arar. Elles n'ont été à l'origine d'aucun des éléments énoncés dans le décret, en particulier son emprisonnement et le traitement subi en Syrie.

À mon avis, cet argument y va d'une interprétation indûment réductrice de mon mandat. Comme je l'ai dit au chapitre I, je ne crois pas que le mandat restreint mon enquête et mon rapport uniquement aux actions des responsables canadiens [TRADUCTION] « à l'origine » d'un des éléments énoncés aux sous-alinéas (i) à (iv) du décret. Les éléments recensés sont à titre d'illustration et non d'interprétation réductrice. En vertu du mandat, je suis tenu de faire rapport sur les actions des responsables canadiens *relativement* à M. Arar, ce qui inclut les éléments exposés. Le fait d'envoyer aux geôliers syriens de M. Arar une lettre et des questions qui pouvaient laisser suggérer qu'il avait des liens avec une cellule terroriste au Canada est un élément « relativement à Maher Arar ».

Les commissions d'enquête publiques, contrairement aux procès criminels ou civils, ne se concentrent pas sur la question de savoir si des actions ont causé certains préjudices. Elles se préoccupent généralement davantage de l'à-propos des actions, même lorsque ces actions ne font qu'accroître le risque de préjudice, plutôt que [TRADUCTION] « causer un préjudice » au sens légal du terme.

En outre, le sous-alinéa (v) de la liste d'éléments dans le décret prévoit spécifiquement que je fasse rapport sur « toute autre question directement liée à M. Arar que [je] juge utile à l'accomplissement de [mon mandat] »²⁰. Je suis convaincu que les « questions Almalki » relèvent de cette portion de mon mandat. Ces dernières ainsi que la lettre d'accompagnement ont pu avoir pour effet d'accroître la suspicion du RMS à l'égard de M. Arar. En soi, cela constitue une circonstance directement liée à M. Arar.

En outre, je crois qu'il est important que je fasse rapport sur les « questions Almalki » car elles constituent un exemple patent d'un problème qu'il faut régler une fois pour toute. Au chapitre IX, je fais des recommandations au sujet de la façon dont les responsables canadiens devraient gérer les situations où des Canadiens sont détenus à l'étranger relativement à des allégations de terrorisme contre eux. Les « questions Almalki » et les événements connexes constituent un argument de poids pour prendre des mesures afin que les décisions relatives aux communications entre des organismes enquêteurs canadiens et des régimes comme celui de la Syrie qui pourraient avoir un effet sur les détenus canadiens

soient justifiées, soient conformes à la politique du gouvernement et soient prises par les personnes qui sont politiquement responsables.

Je suis donc convaincu qu'il relève de mon mandat de traiter des questions envoyées en Syrie à l'intention de M. Almalki. Cela dit, je me reporte à l'été 2002, quand a commencé la série d'événements qui a mené à la remise des questions.

5.3.1.2

Le contexte

À l'été 2002, la GRC débattait la question d'envoyer des questions à poser à Abdullah Almalki qui était détenu par les autorités syriennes. Celles-ci avaient offert de poser des questions à M. Almalki. La GRC songeait également à envoyer des questions à poser à une autre personne-cible de l'enquête, Ahmad El Maati, qui lui, à l'époque, était détenu en Égypte.

En juillet 2002, le Projet A-O Canada a eu une série de réunions avec des représentants du SCRS et de l'ISI pour discuter du partage d'informations avec les autorités syriennes. Des représentants du ministère de la Justice participaient aussi aux discussions, de même que des agents de la DRC à la Direction générale de la GRC.

Le 15 août 2002, les responsables de la GRC ont été informés que M. El Maati avait raconté à un agent consulaire canadien au Caire qu'il avait été interrogé et torturé durant sa détention en Syrie de novembre 2001 à janvier 2002, et que la déclaration qu'il avait faite aux autorités syriennes était fausse. L'information relative à l'allégation de torture de M. El Maati et à la rétractation de sa déclaration a été communiquée aux représentants de la GRC, du SCRS, du MAECI et du ministère de la Justice qui participaient aux enquêtes relatives à M. Almalki et M. El Maati.

À plusieurs occasions durant les cinq mois suivants, les responsables de la GRC et de l'ISI ont discuté de l'envoi par la GRC au RMS de questions à poser à M. Almalki. Manifestement, il a été question de la possibilité que ce dernier soit torturé. Par contre, il existe de sérieuses divergences dans les différents éléments de preuve quant à savoir si, ultimement, l'ISI avait approuvé la décision d'envoyer des questions au RMS. Les agents du Projet A-O Canada ont témoigné que les responsables de l'ISI avaient approuvé l'envoi de questions, tandis que ceux-ci ont témoigné qu'ils avaient conseillé de ne pas le faire.

La question était à l'ordre du jour de la réunion du 10 septembre 2002 à laquelle ont assisté des responsables du Projet A-O Canada, de la DRC et de l'ISI ainsi que l'ambassadeur Pillarella. Ils ont des souvenirs différents de la discussion sur la question de la torture. Certains ont témoigné ne pas se souvenir d'un

commentaire inquiétant de Jonathan Solomon, un fonctionnaire relativement peu expérimenté du MAECI qui avait dit : [TRADUCTION] « Si vous envoyez des questions, demandez-leur de ne pas le torturer. » D'autres ont indiqué qu'ils se rappelaient avoir entendu le commentaire mais ne pas y avoir attaché beaucoup d'importance à l'époque.

J'accepte que le commentaire sur la « torture » a été fait lors de la réunion du 10 septembre, mais il semble avoir été davantage interprété comme une simple remarque que comme une déclaration ou une position énergique. Personne au MAECI n'a rédigé une note à l'intention de la GRC pour lui signaler le recours possible à la torture. Devant un risque aussi grave, je me serais attendu à ce que les responsables du MAECI donnent une direction nettement plus claire quand il a été question d'envoyer une série de questions en Syrie.

Le 10 octobre, M. Solomon a rédigé une note de service interne qui disait entre autres ce qui suit :

[TRADUCTION]

La GRC est prête à expédier à ses homologues syriens une liste de questions à poser à M. Almalki concernant d'autres membres de son organisation. Tant l'ISI que le DMSCUS/HOM [l'ambassadeur Pillarella] ont averti la GRC qu'on risquait fort de recourir à la torture au cours de l'interrogatoire. La GRC était au courant de ce fait mais a néanmoins décidé d'envoyer sa liste²¹.

M. Solomon a témoigné que sa déclaration selon laquelle la GRC était au courant du recours possible à la torture faisait référence à la discussion qui avait eu lieu à la réunion du 10 septembre, tandis que son commentaire selon lequel la GRC avait « décidé d'envoyer sa liste » pouvait n'être qu'une supposition de sa part.

L'ambassadeur Pillarella a témoigné qu'il n'avait pas été averti de la possibilité de torture lors de la réunion du 10 septembre.

Dans les mois qui ont suivi, il y a eu un manque de communication décevant et très malheureux entre les responsables du MAECI et de la GRC.

Le 25 octobre, la GRC et le MAECI ont eu une autre réunion pour discuter de la question de communiquer de l'information sur M. Almalki aux autorités syriennes. M. Solomon a témoigné que la possibilité d'envoyer des questions à l'intention de M. Almalki et le risque de torture ont été évoqués une seconde fois. Il a indiqué que les responsables du MAECI étaient sortis de la réunion mécontents de la position de la GRC et avaient décidé de rédiger une note de service pour proposer que le sous-ministre des Affaires étrangères envoie à la GRC une courte lettre recommandant de ne pas envoyer les questions. M. Solomon a rédigé la note de service datée du 30 octobre dans laquelle il

énonçait ce qui, selon lui, pourrait être inclus dans la lettre destinée à la GRC. On déconseillait entre autres à celle-ci d'envoyer sa série de questions car « au cours de [l'interrogatoire], on risquait fort de recourir à la torture »²². D'autres responsables de l'ISI ont témoigné qu'ils avaient eux aussi estimé qu'il y avait un risque réel que des actes de torture soient posés si les questions étaient envoyées.

Quoi qu'il en soit, l'ISI n'a jamais expédié cette ébauche de note aux hauts fonctionnaires du ministère et, en conséquence, celui-ci n'a pas envoyé la lettre proposée à la GRC. Les responsables de l'ISI ont expliqué qu'ils n'avaient pas écrit à la GRC parce qu'ils avaient cru qu'elle avait réglé la question et décidé de ne pas envoyer en Syrie les questions destinées à M. Almalki. Toutefois, personne au MAECI n'a pu se souvenir d'une conversation ou d'un échange où cette conclusion avait été tirée, et il n'existe pas non plus de document jetant la base d'une telle conclusion.

Pour sa part, l'inspecteur Cabana a témoigné qu'il ne savait pas que le MAECI avait compris que les questions ne seraient pas envoyées. Selon lui, la GRC n'avait jamais été informée du « risque crédible de torture »; pourtant, ses responsables avaient eu au moins une autre réunion avec les fonctionnaires du MAECI en novembre 2002. Selon les responsables de la GRC, lorsqu'ils ont envoyé les questions pour M. Almalki à la Syrie, ils avaient eu l'impression que les responsables du MAECI, qui étaient au courant de leurs intentions, n'avaient pas d'objection. En outre, cette impression a été renforcée lorsque l'ambassadeur Pillarella a consenti à remettre les questions au général Khalil.

Je trouve très malheureux ce manque total de communication entre les responsables canadiens au moment où un citoyen canadien détenu par la Syrie s'apprêtait à subir un interrogatoire et risquait la torture. Cette dernière crainte du MAECI aurait dû être communiquée avec force et clarté, si besoin était, à la GRC.

5.3.1.3

La remise des questions

À la mi-novembre, le Projet A-O Canada avait abandonné toute idée de dépêcher des agents en Syrie pour y interviewer M. Almalki. À la suite de leur entretien avec l'ambassadeur Pillarella, les responsables du Projet avaient conclu que le RMS n'autoriserait vraisemblablement pas la tenue d'une interview directe. Ils ont donc plutôt décidé d'envoyer au RMS des questions à poser à M. Almalki.

Le Projet A-O Canada a donc fait traduire en arabe une série de questions pour M. Almalki. Le manque de communication entre la GRC et l'administration centrale du MAECI à Ottawa persistait. La GRC croyait que le MAECI savait qu'on

faisait traduire les questions. Or, mis à part l'ambassadeur Pillarella à qui je reviendrai, il semble que le MAECI ne savait absolument pas que la GRC prenait des dispositions pour envoyer des questions en Syrie.

Le 20 décembre, les versions anglaise et arabe des questions avaient été préparées et approuvées par la Police criminelle de la Division A et la DRC à la Direction générale de la GRC. Fait intéressant, il semble aussi y avoir eu un manque de communication à la Direction générale de la GRC au sujet des questions. Le surintendant Wayne Pilgrim, le haut gradé de la SDERSN, a approuvé les questions. Par contre, son supérieur, le commissaire adjoint Proulx n'a pas participé au processus et avait même eu plus tard l'impression que les questions n'avaient pas été envoyées.

Le 7 janvier 2003, le Projet A-O Canada a envoyé la version finale des questions à l'agent de liaison de la GRC à Rome et responsable de la Syrie. Il a préparé l'ébauche d'une lettre d'accompagnement et l'a envoyée au Projet pour approbation.

Il semble que personne au sein de la GRC n'était préoccupé outre mesure par la possibilité qu'on recoure à la torture pour obtenir des réponses aux questions. Certains n'y ont même pas songé tandis que d'autres estimaient que le risque était justifié en raison de « l'imminence » de la menace terroriste qui faisait l'objet de l'enquête de la GRC. Quoi qu'il en soit, les responsables de la GRC se sont dit que, si le MAECI n'avait émis aucune d'objection, c'est qu'il n'y avait pas de problème. Ils ont été confortés dans leur opinion par le fait que l'ambassadeur du Canada avait accepté de remettre les questions au RMS.

Les questions adressées à M. Almalki portaient sur les relations qu'il entretenait avec certaines personnes qui, pour la plupart, selon toute vraisemblance, représentaient des menaces terroristes sérieuses. M. Arar faisait partie de ce groupe de personnes. Il n'a jamais été question à la GRC, ou ailleurs, de l'impact que pourrait avoir sur M. Arar l'envoi de questions qui le liaient à des personnes qui constituaient des menaces terroristes sérieuses. Selon l'inspecteur Cabana, l'ajout du nom de M. Arar ne signifiait pas qu'il était un terroriste.

Comme je l'ai souligné précédemment, la lettre d'accompagnement adressée directement au général Khalil, offrait de partager de l'information saisie « durant l'enquête [...] associ[ée] à des cellules terroristes évoluant au Canada ». La GRC offrait également d'envoyer une deuxième série de questions selon l'évaluation de la qualité et de l'exactitude des réponses à la première série de questions. La GRC n'a pas envoyé de deuxième série de questions.

Le 14 janvier 2003, l'agent de liaison de la GRC a rencontré l'ambassadeur Pillarella à Damas et lui a remis une enveloppe scellée contenant la lettre

d'accompagnement et les questions. Bien qu'il n'ait pas ouvert l'enveloppe, l'ambassadeur savait qu'elle renfermait les questions adressées à M. Almalki. Il n'a été question ni du risque que ce dernier soit victime de torture ni de la possibilité que les questions envoient un message ambigu aux Syriens concernant la position canadienne sur de la libération de M. Arar. Dans son témoignage, l'ambassadeur a déclaré se souvenir que l'agent de liaison avait dit qu'il avait « l'autorisation d'Ottawa ». Il avait alors pensé que des consultations avaient eu lieu entre la GRC et l'ISI du MAECI et que le ministère avait approuvé la décision de communiquer les questions. Il n'avait donc aucune raison de vérifier l'approbation du MAECI. L'agent de liaison, lui, a témoigné qu'il ne pouvait se souvenir de la conversation où il aurait affirmé qu'il avait « l'autorisation d'Ottawa ».

L'ambassadeur Pillarella a remis l'enveloppe scellée à M. Martel et lui a donné instruction de la remettre au RMS. Il avait décidé de la remettre en raison de la [TRADUCTION] « coopération extraordinaire » dont avaient fait preuve les autorités syriennes à l'égard de M. Arar et de l'improbabilité qu'ils « fassent volte-face et brutalisent un autre Canadien »²³. Leurs visites consulaires n'avaient donné aucune indication que M. Arar avait été maltraité, et il n'y avait aucune raison de croire que M. Almalki le serait si les questions lui étaient posées. Ce raisonnement était vicié. Comme je l'ai conclu précédemment, l'ambassadeur aurait dû comprendre que M. Arar avait vraisemblablement été torturé lorsqu'il a été interrogé.

L'ambassadeur a témoigné qu'il ignorait que les responsables de l'ISI à Ottawa avaient conclu qu'il existait un risque crédible de torture si les questions étaient remises aux autorités syriennes. Le 15 janvier 2003, M. Martel a livré l'enveloppe au RMS. M. Martel ne connaissait pas le contenu de l'enveloppe car l'ambassadeur ne l'en avait pas informé. Les responsables canadiens n'ont jamais reçu de réponse à la lettre, et rien n'indique que les questions ont été posées à M. Almalki.

Lorsque les questions ont été remises, M. Almalki n'avait reçu la visite d'aucun membre du personnel de l'ambassade. En dépit des demandes des agents consulaires, les autorités syriennes avaient toujours refusé l'accès à ce détenu.

5.3.1.4

Les conclusions

Je tire deux conclusions relativement aux questions destinées à M. Almalki. Premièrement, la description des diverses circonstances entourant les questions témoigne du manque flagrant de communication entre les responsables canadiens.

L'ISI était d'avis qu'il y avait un risque réel de torture si les questions étaient remises au RMS. Ses responsables ont témoigné que la GRC en avait été informée et avait indiqué qu'elle n'enverrait pas les questions.

En revanche, les responsables du Projet A-O Canada et de la DRC ont témoigné qu'ils avaient eu une perception diamétralement opposée de la situation. Ils avaient compris que l'ISI ne s'opposait pas à l'envoi de questions à la Syrie et n'avait pas exprimé quelque préoccupation sérieuse que ce soit à propos de la torture. En outre, ils ont fait remarquer que M. Pillarella, l'ambassadeur du Canada en Syrie, avait eu le dernier mot et avait consenti à remettre les questions aux Syriens.

L'ambassadeur Pillarella est l'élément final de cette triste histoire. Il a témoigné qu'il avait compris que l'ISI avait autorisé l'envoi des questions, mais il ne savait pas que l'ISI craignait le recours à la torture. Chose incroyable, il n'y a pour ainsi dire aucun compte rendu des échanges entre les parties concernées.

Cet étonnant manque de communication témoigne clairement de la nécessité de mettre en place un processus formel, cohérent pour gérer les questions relatives aux citoyens canadiens détenus à l'étranger relativement à des enquêtes antiterroristes. Au chapitre IX, je recommande l'établissement d'un tel processus. Pareille situation ne doit plus jamais se reproduire.

Ma seconde conclusion est qu'en remettant les questions destinées à M. Almalki, le Canada a pu envoyer aux Syriens des messages ambigus quant à la suite des choses pour M. Arar.

D'une part, le 16 janvier 2003, lors d'un appel au ministre syrien des Affaires étrangères, le ministre Graham exprimait clairement la position du Canada selon laquelle M. Arar devait être libéré et pouvait regagner le Canada. D'autre part, un jour avant cet appel, la GRC remettait au RMS une lettre et des questions qui pouvaient raisonnablement suggérer à ce dernier que la GRC menait une enquête sur des cellules terroristes au Canada, que M. Almalki y était lié et qu'il existait un lien possible entre lui et M. Arar. L'ambassadeur Pillarella a témoigné qu'il était convaincu que les autorités syriennes avaient fait un lien entre M. Arar et M. Almalki quand elles avaient traité avec le Canada. Dans les circonstances, il y avait un risque que le RMS conclue que, même si les politiciens canadiens

souhaitaient le retour de M. Arar au Canada, la GRC le considérait comme une menace terroriste sérieuse. Étant donné la propension du RMS à agir dans son intérêt, il n'aurait pas été surprenant qu'il décide de garder M. Arar jusqu'à ce que toutes ses enquêtes, dont celles sur M. Almalki, soient terminées.

Cela dit, je n'ai aucun moyen de connaître l'effet, le cas échéant, que les questions destinées à M. Almalki ont eu sur l'opinion qu'avait le RMS de M. Arar et sur son incarcération. Il se peut qu'elles n'aient eu aucun effet. Il n'en demeure pas moins toutefois que l'envoi des questions dans ces circonstances particulières était malavisé et augmentait le risque que la Syrie ne réponde pas favorablement aux instances du ministre Graham de libérer de M. Arar. En outre, l'envoi des questions a créé le risque inacceptable que les Syriens fassent du mal à M. Almalki au moment de lui poser les questions.

Enfin, je note que l'existence continue d'une menace imminente envers la sécurité du Canada était, selon l'inspecteur Cabana, l'une des raisons pour lesquelles les questions avaient été envoyées. Or, celles-ci n'ont été remises qu'en janvier 2003. À ce moment-là, les menaces sur lesquelles enquêtait le Projet A-O Canada n'entraient plus dans la catégorie des menaces « imminentes ». Seize mois s'étaient écoulés depuis les attaques du 11 septembre 2001 et la dernière menace précise – l'explosion d'un édifice en vue de la région de la capitale nationale – remontait à plus d'un an. Qui plus est, les deux principales personnes-cibles de l'enquête du Projet, soit M. Almalki et M. El Maati, étaient détenues à l'étranger. Sans vouloir minimiser l'importance de l'enquête du Projet, je crois qu'il est juste de dire qu'à ce moment, les menaces qui faisaient l'objet d'une enquête n'étaient pas « imminentes ».

Je reconnais que, encore une fois, le manque de formation et d'expérience des agents du Projet en matière d'enquête sur la sécurité nationale a pu jouer un rôle. Ce manque de formation et d'expérience est des plus malheureux étant donné l'obligation du Canada, en vertu de l'article 10 de la Convention contre la torture, de veiller à ce que l'enseignement et l'information concernant l'interdiction de la torture fassent partie intégrante de la formation des personnels qui peuvent être appelés à intervenir dans l'interrogatoire ou le traitement de personnes soumises à quelque forme que ce soit d'arrestation, de détention ou d'emprisonnement. Ce qu'il faut retenir, c'est qu'il est essentiel que les décisions relatives à l'« imminence » des menaces soient prises par les personnes qui ont l'expérience et les connaissances nécessaires.

Toujours en ce qui concerne le manque de formation, je souligne que l'agent de liaison de la GRC responsable de la Syrie n'avait reçu aucune formation sur le dossier de ce pays en matière de droits de la personne.

5.3.2

La déclaration présumée du SCRS

En janvier 2003, des responsables syriens ont informé l'ambassadeur Pillarella que le SCRS avait dit au RMS qu'il ne voulait pas que M. Arar retourne au Canada. Si cela est vrai, cette déclaration aura compromis les efforts du Canada pour obtenir la libération de M. Arar. Le SCRS a nié avoir fait cette déclaration.

Les événements entourant la déclaration présumée ont commencé le 15 janvier 2003, lorsque l'ambassadeur Pillarella et M. Martel ont rencontré le vice-ministre des Affaires étrangères Haddad pour examiner le dossier de M. Arar ainsi que la possibilité que son épouse, M^{me} Mazigh, lui rende visite. Durant la réunion, M. Haddad y est allé de deux affirmations assez curieuses. Premièrement, il a dit que M. Arar ne voulait pas revenir au Canada. C'était manifestement faux car M. Arar voulait clairement être relâché par les Syriens et regagner le Canada. Il avait remis à M. Martel une lettre à cet effet destinée à son épouse.

La deuxième affirmation est celle qui a trait à la position du SCRS. Dans une note adressée à l'administration centrale du MAECI, l'ambassadeur Pillarella écrit que le vice-ministre des Affaires étrangères avait dit que [TRADUCTION] « [...] le SCRS aurait indiqué au Renseignement militaire [RMS] qu'il ne souhaitait aucunement le retour de M. Arar au Canada et qu'il était très satisfait de la situation »²⁴. Dans leur témoignage, l'ambassadeur Pillarella et M. Martel ont tous deux suggéré que le vice-ministre des Affaires étrangères n'avait peut-être pas mentionné spécifiquement le « SCRS »; il avait peut-être dit « vos gens » ou « vous », ou quelque chose du genre. Je suis toutefois convaincu que l'ambassadeur a rapporté fidèlement la conversation, y compris l'allusion au SCRS, dans la note qu'il a rédigée peu de temps après la rencontre.

On n'a donné à l'ambassadeur Pillarella aucun détail sur l'identité de l'agent du SCRS qui aurait fait la déclaration présumée ni sur les circonstances dans lesquelles il l'aurait faite. Je note par contre que vers la même date, deux autres responsables syriens lui ont essentiellement tenu les mêmes propos, soit le vice-ministre Walid Mouallem et le général Khalil. L'ambassadeur Pillarella a témoigné que chaque fois qu'il avait été question de la déclaration présumée, il avait assuré les responsables syriens que le Canada souhaitait le retour de M. Arar si les autorités syriennes n'avaient rien à lui reprocher.

L'ambassadeur Pillarella a très fidèlement rapporté à l'administration centrale du MAECI à Ottawa la conversation du 15 janvier avec le vice-ministre Haddad. Sur réception du rapport, le MAECI a contacté le SCRS et Jack Hooper, directeur adjoint des Opérations du SCRS, a été informé. M. Hooper a rencontré

les agents du SCRS qui étaient allés en Syrie en novembre 2002 en se disant que, si quelqu'un du SCRS avait fait cette déclaration, il l'aurait faite au cours de ce voyage. Les agents concernés ont assuré M. Hooper qu'ils n'avaient pas indiqué au RMS que le SCRS ne voulait pas que M Arar revienne au Canada et n'avaient rien dit qui aurait pu créer cette impression. M. Hooper a, par conséquent, informé le MAECI que personne du SCRS n'avait fait la déclaration présumée.

Le 16 janvier, le jour suivant celui où le vice-ministre Haddad a rapporté la « déclaration du SCRS » à l'ambassadeur Pillarella, le ministre Graham a téléphoné au ministre des Affaires étrangères Chareh. Informé au préalable de la conversation de l'ambassadeur Pillarella et de la déclaration du SCRS, le ministre Graham est précisément revenu sur cette suggestion selon laquelle le Canada ne souhaitait pas le retour de M. Arar au Canada et a insisté que, au contraire, son gouvernement voulait que M. Arar revienne au Canada²⁵. Ce message était clair et direct.

À peu près à la même époque, un responsable du MAECI a livré un message semblable directement à l'ambassadeur Arnous à Ottawa. Fait intéressant, durant leur conversation l'ambassadeur Arnous a mentionné que lui aussi avait entendu parler de la « déclaration du SCRS ».

L'administration centrale du MAECI avait également demandé à l'ambassadeur Pillarella d'informer le général Khalil et le vice-ministre Haddad de la déclaration claire du ministre sur la position du Canada. Dans son témoignage, l'ambassadeur Pillarella a déclaré que, tout au long de ses contacts avec les responsables syriens, il avait réitéré clairement que le Canada souhaitait la libération de M. Arar et son retour au Canada.

Après l'appel téléphonique du ministre, il semble que personne ne soit revenu sur la question pendant environ deux mois, c'est-à-dire avant le 21 mars 2003. Ce jour-là, l'ambassadeur Arnous a rencontré à Ottawa deux députés, Marlene Catterall et Sarkis Assadourian, qui envisageaient d'aller voir M. Arar en Syrie et de plaider en faveur de sa libération. Au cours de cette réunion, l'ambassadeur Arnous a de nouveau fait allusion au fait que le SCRS ne souhaitait pas le retour de M. Arar au Canada. M. Assadourian a répondu que les Syriens avaient mal compris ce que le SCRS avait dit, et M^{me} Catterall et M. Assadourian ont tous deux indiqué qu'il s'agissait d'une grave erreur d'interprétation et que le Canada parlait d'une seule voix en disant qu'il souhaitait le retour de M. Arar.

Mise au courant de la conversation par M^{me} Catterall, Myra Pasty-Lupul des Affaires consulaires a rédigé la note suivante :

[TRADUCTION]

« Ils [M^{me} Catterall et M. Assadourian] ont appris que les responsables du SCRS avaient, au début de cette affaire, dit aux Syriens qu'ils ne « s'intéressaient pas à M. Arar ». Pour les Syriens, cela voulait dire que le SCRS n'était pas intéressé à ce qu'Arar revienne. Ils [SCRS] voulaient peut-être dire qu'au plan de la sécurité, ils n'avaient aucune raison d'enquêter sur Arar au Canada. Ce malentendu a fait croire aux Syriens que le SCRS ne voulait pas qu'Arar revienne au Canada et ils ont, par conséquent, décidé de le détenir en Syrie²⁶. »

M^{me} Pasty-Lupul a de plus indiqué qu'à son avis, le SCRS devrait dire clairement qu'il n'avait aucune information le portant à croire que M. Arar représentait un risque envers la sécurité.

Sans que M^{me} Pasty-Lupul n'y soit pour rien, la question en est apparemment restée là. Le SCRS n'a jamais été informé que la question avait refait surface et on ne lui a pas demandé de communiquer directement avec le RMS pour dissiper tout malentendu.

Deux questions se posent en ce qui a trait à la « déclaration du SCRS ». Premièrement, un agent du SCRS a-t-il effectivement fait cette déclaration? Deuxièmement, n'aurait-on pas dû en faire davantage pour rétablir les faits auprès des autorités syriennes?

À part la version des responsables syriens aux responsables canadiens, aucune preuve n'établit qu'un agent du SCRS a effectivement fait la déclaration. L'agent supérieur du SCRS, qui est allé en Syrie en novembre, a témoigné devant la Commission et a dû répondre à plusieurs questions à ce sujet. Il a nié être l'auteur de la déclaration ou d'autres propos qui auraient pu faire croire aux Syriens que le SCRS ne souhaitait pas le retour de M. Arar. Je n'ai aucun motif de ne pas accepter ce témoignage. Le personnel supérieur du SCRS a témoigné en outre qu'avant le voyage, leurs agents avaient reçu instruction de ne pas discuter de la libération de M. Arar avec les Syriens. La question relevait des services consulaires et il incombait à leurs responsables de s'en occuper. D'autres agents du SCRS concernés dans le dossier Arar ont témoigné devant la Commission, et ils ont eux aussi nié avoir fait la déclaration aux Syriens. Il y a possiblement eu des contacts entre le personnel du SCRS et le RMS dont je n'ai pas été informé – par exemple, des contacts concernant M. Al Malki, qui était détenu par le RMS durant la période visée. Si de tels contacts ont eu lieu, il est

possible que quelqu'un d'autre ait fait la déclaration. Je n'ai, toutefois, aucune preuve que cela se soit produit.

Il semble plutôt inhabituel que trois responsables syriens fassent allusion à une déclaration faite au début de 2003 et que l'ambassadeur Arnous la répète quelque temps après, si la déclaration en question n'a jamais été faite. Je reconnais, toutefois, que les responsables syriens étaient loin d'entretenir des rapports francs et directs avec les responsables canadiens. Ils ont menti à propos de l'endroit où se trouvait M. Arar au début de son incarcération. D'ailleurs, la déclaration du vice-ministre Haddad le 15 janvier selon laquelle M. Arar ne voulait pas revenir au Canada était manifestement fautive. Il est par conséquent très plausible que les responsables syriens aient aussi menti à propos d'une déclaration du SCRS selon laquelle celui-ci ne souhaitait pas le retour de M. Arar au Canada. Ils ont pu s'en servir comme excuse pour dissimuler leur propre désir de continuer à détenir M. Arar.

D'un autre côté, il semble que le SCRS avait des motifs de ne pas souhaiter le retour de M. Arar au Canada. On craignait entre autres l'embarras dans lequel le gouvernement se retrouverait si M. Arar était libéré et qu'on découvrait finalement qu'il avait été impliqué dans des activités terroristes. Il se préoccupait également des ressources supplémentaires qu'il faudrait consacrer au suivi du cas de M. Arar s'il revenait au Canada ainsi que de l'effet que sa libération pourrait avoir sur certaines affaires de certificats de sécurité devant les tribunaux²⁷. Le SCRS craignait aussi que le gouvernement américain mette en doute les motifs et la détermination du Canada si M. Arar était libéré, car les États-Unis l'avaient renvoyé à cause de ses liens présumés avec des terroristes. Cela dit, rien n'indique que ces préoccupations aient incité qui que ce soit au SCRS à déclarer aux Syriens que le SCRS ne souhaitait pas la libération de M. Arar.

Donc, même s'il est dérangeant de penser que quelqu'un du SCRS a pu faire la déclaration présumée, je n'ai aucun motif de rejeter le témoignage de ses représentants selon lequel ils n'ont pas fait cette déclaration.

Pour ce qui est de savoir si le MAECI ou le SCRS aurait dû en faire davantage pour tirer les choses au clair avec les autorités syriennes, je suis convaincu que, lorsque le doute a surgi pour la première fois en janvier 2003, le MAECI a réagi raisonnablement. Lors de son entretien téléphonique avec le ministre Chareh, le ministre Graham a exposé sa position très clairement. Le MAECI s'est aussi employé à informer l'ambassadeur Arnous, le vice-ministre Haddad et le général Khalil au sujet de la position du Canada.

Il était raisonnable, selon moi, que les responsables canadiens aient cru qu'ils avaient dissipé le malentendu entretenu par les Syriens quant à la

« déclaration du SCRS ». Les responsables concernés du MAECI et du SCRS n'ont pas jugé nécessaire de demander, en outre, au SCRS d'informer directement le RMS que le Canada parlait d'une seule voix et souhaitait le retour de M. Arar. Bien que pareille communication eût peut-être permis de s'assurer que tout doute avait été dissipé, je puis comprendre que les responsables ont pensé qu'il n'y avait rien d'autre à ajouter à l'entretien des deux ministres. De plus, rien dans les réponses du ministre syrien des Affaires étrangères, de l'ambassadeur, du vice-ministre et du général n'indiquait aux responsables canadiens que d'autres démarches s'imposaient. La question semblait avoir été réglée, du moins jusqu'au 21 mars, quand l'ambassadeur Arnous a rencontré M^{me} Catterall et M. Assadourian et a de nouveau soulevé la question.

Il est pour le moins troublant que l'ambassadeur de Syrie ait ramené la question sur le tapis plus de deux mois après l'appel téléphonique du ministre Graham à son homologue syrien. Après cet appel téléphonique, on avait tenu pour acquis que les Syriens avaient compris que le Canada parlait d'une seule voix. L'ambassadeur Arnous a été mis au courant en janvier de l'appel téléphonique du ministre ainsi que de la teneur de cet appel, et il avait paru satisfait.

Donc, lorsque la question a de nouveau été soulevée le 21 mars, on aurait dû se dire que quelque chose ne tournait pas rond. Il est d'ailleurs important de souligner que c'est l'ambassadeur Arnous qui a parlé le premier de la « déclaration du SCRS » à cette réunion. De plus, il n'a pas mentionné l'appel téléphonique du ministre le 16 janvier. L'ambassadeur se servait peut-être toujours de la question comme écran de fumée pour excuser l'inaction. Quoi qu'il en soit, l'affaire était, au mieux, embrouillée. Il n'y avait aucune façon de savoir exactement ce que les autorités syriennes pensaient ni si elles avaient inventé la déclaration du SCRS pour servir leurs propres fins ou croyaient réellement que le SCRS ne souhaitait pas le retour de M. Arar au Canada. Il y avait de bonnes raisons de craindre que l'appel téléphonique du ministre n'ait pas atteint son objectif. Étant donné l'incertitude, il me semble qu'il aurait été sage de pousser la question plus loin. Il n'aurait pas été difficile pour le SCRS de tirer les choses au clair, de préférence par écrit, avec le RMS.

Lorsqu'on évalue cette situation, il convient de garder à l'esprit la structure du pouvoir en Syrie. Comme le directeur de l'ISD Daniel Livermore l'a mentionné, le ministre syrien des Affaires étrangères exerçait moins d'influence que le RMS. De plus, son dirigeant, le général Khalil, qui était responsable de la détention de M. Arar, préférerait traiter avec d'autres services du renseignement qu'avec des politiciens ou des forces policières. Donc, si le SCRS, le service canadien du renseignement, avait exprimé une opinion au RMS, celle-ci aurait

sans doute eu plus de poids que l'opinion du ministre des Affaires étrangères sur le même sujet. Si le SCRS a déclaré, ou si l'on a compris qu'il avait déclaré que le Canada ne souhaitait pas le retour de M. Arar, sa déclaration aurait pu revêtir plus d'importance que celle d'un ministre des Affaires étrangères disant que le gouvernement du Canada souhaitait son retour.

Je reconnais qu'il n'est d'aucune manière certain qu'un éclaircissement du SCRS aurait influencé les autorités syriennes d'une manière ou d'une autre. Dans des situations comme celle-ci, il est difficile de savoir ce qui peut être utile ou pas. Toutefois, lorsqu'un Canadien est détenu dans des conditions qui, il y a fort à parier, sont inacceptables, et que la position du gouvernement du Canada est qu'il souhaite que la personne soit libérée, tous les organismes canadiens qui peuvent intervenir d'une façon ou d'une autre doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour appuyer la position du Canada. Souvent, la tâche d'obtenir la libération d'une personne incombera uniquement au ministère des Affaires étrangères. Toutefois, les ministères ou organismes compétents devraient intervenir dans un cas comme celui qui nous occupe où il serait utile qu'ils prêtent leur concours et appuient les efforts visant à obtenir la libération de la personne.

J'ajouterais que, même si les responsables syriens avaient inventé la « déclaration du SCRS », on aurait encore eu avantage à rétablir les faits afin d'éviter que l'excuse factice compromette les instances diplomatiques futures visant à obtenir la libération de M. Arar. En outre, il ne faut pas laisser circuler une fausse allégation sans réagir. Le SCRS était le mieux placé pour tirer les choses au clair.

Au chapitre IX, je recommande l'établissement d'un processus visant à faciliter le règlement de cas de Canadiens détenus à l'étranger relativement à des activités terroristes. Ce processus prévoit entre autres la coordination des efforts déployés par les organismes et ministères du Canada. Si un processus officiel dûment coordonné avait été en place en mars 2003, la question de la « déclaration du SCRS » aurait pu être gérée de façon beaucoup plus satisfaisante.

5.4

LA VISITE DES DÉPUTÉS

Le 22 avril 2003, deux députés canadiens, Marlene Catterall et Sarkis Assadourian, ont visité M. Arar pendant qu'il était détenu en Syrie.

L'idée de leur visite a germé fin 2002, et un voyage a été planifié pour la mi-mars 2003. Le MAECI a mis les deux députés au courant de l'affaire le 11 mars. Toutefois, l'approbation du gouvernement syrien et les visas requis

n'ayant pas été reçus à temps pour la date de départ prévue, le voyage a dû être reporté jusqu'au congé parlementaire d'avril.

Le MAECI a chargé les députés de remettre une lettre du ministre Graham à son homologue syrien. Dans sa lettre, le ministre Graham disait qu'il appuyait cette visite, qu'à l'instar des autres députés, il souhaitait que M. Arar soit libéré et que le gouvernement du Canada ne s'opposait en rien au retour de M. Arar.

M^{me} Catterall a également demandé au solliciteur général Wayne Easter de lui préparer une lettre déclarant qu'aucune preuve ne permettait de déposer des accusations contre M. Arar. Elle craignait en effet que les autorités syriennes aient pu comprendre que le SCRS ne souhaitait pas le retour de M. Arar au Canada. Le solliciteur général a refusé sa demande car, à son avis, son rôle consistait à assurer le respect de la loi et la sécurité nationale; la représentation des intérêts du Canada à l'étranger était une responsabilité qui incombait au premier ministre et au ministre des Affaires étrangères. À l'époque, le gouvernement n'avait aucune politique officielle régissant les situations où des organismes enquêteurs sont invités à prêter main-forte pour obtenir la libération d'un Canadien détenu à l'étranger. Au chapitre IX, je recommande l'établissement d'un processus qui facilite la gestion de telles situations.

Dès leur arrivée à Damas, les deux députés ont été informés par l'ambassadeur Pillarella au sujet des visites consulaires obtenues à ce jour, du fait qu'il n'y en avait pas eu depuis plus de deux mois et des conversations qu'il avait tenues avec les responsables syriens. Les Syriens soupçonnaient fortement M. Arar d'avoir eu des liens avec Al-Qaïda et d'avoir participé à un camp d'entraînement en Afghanistan. Même si cette dernière information avait probablement été obtenue lors de l'interrogatoire de M. Arar par les Syriens, l'ambassadeur Pillarella n'a pas prévenu les députés qu'elle avait sans doute été arrachée sous l'effet de la torture.

Le 22 avril, les deux députés, accompagnés de l'ambassadeur Pillarella, ont rencontré des responsables syriens. M^{me} Catterall a remis la lettre du ministre Graham puis a plaidé pour la libération de M. Arar. Le vice-ministre des Affaires étrangères Mouallem a expliqué que la décision des États-Unis de renvoyer M. Arar en Syrie via la Jordanie avait pris son gouvernement par surprise. Les autorités syriennes n'avaient pas demandé qu'il leur soit envoyé et s'attendaient à ce qu'il soit envoyé au Canada. Il a indiqué qu'à cause de la campagne internationale contre le terrorisme, la Syrie n'avait eu d'autre choix que d'accepter M. Arar et de l'interroger sur sa présumée affiliation à Al-Qaïda. Les autorités syriennes ont informé les députés que leur enquête était terminée et que M. Arar subirait un procès pour répondre aux accusations selon lesquelles

il était membre d'Al-Qaïda et avait suivi un entraînement militaire dans les camps de ce réseau terroriste en Afghanistan.

La rencontre des députés et de l'ambassadeur Pillarella avec M. Arar, qui était très contrôlée, a duré de 15 à 20 minutes. M. Arar n'a pu parler qu'en arabe et ses réponses étaient traduites. On avait dit aux députés de questionner M. Arar uniquement sur sa santé et sa famille. M. Arar a paru amaigri et quelque peu désorienté. Il a été question de la famille de M. Arar, puis les députés ont indiqué à M. Arar que le gouvernement du Canada faisait tout en son pouvoir pour obtenir son retour au Canada.

Après la rencontre, les députés et l'ambassadeur Pillarella ont fait le bilan. Celui-ci a ensuite rédigé un rapport sur les événements de la journée à l'intention d'Ottawa. Dans son rapport, il indiquait que si les députés [TRADUCTION] « avaient été dûment informés à Ottawa, ils auraient reconsidéré l'idée de se rendre à Damas »²⁸. Cette observation laisse entendre que lorsque les députés ont appris que les autorités syriennes considéraient M. Arar comme une menace, leur confiance en lui a été ébranlée. Dans son témoignage, M^{me} Catterall a nié que cela ait été dit et ignorait ce qui avait donné cette impression à l'ambassadeur. Dans les conclusions de son rapport, l'ambassadeur soulignait la remarquable coopération des autorités syriennes du fait que M. Arar était citoyen syrien et que les Syriens ne permettaient généralement pas de visites dans de tels cas. De fait, l'ambassadeur a complimenté plusieurs fois les Syriens pour avoir permis aux responsables consulaires de visiter M. Arar.

Le rapport de l'ambassadeur sur la visite des députés a été transmis à l'administration centrale du MAECI, puis à la GRC et au SCRS. M. Paré avait autorisé sa distribution à la GRC, mais non au SCRS. Je discute plus loin de la distribution de ces rapports. Je me contenterai ici de préciser que les visites consulaires ont pour objet d'assister les détenus, comme c'était manifestement le cas le 22 avril, et qu'on s'attend habituellement à ce que les rapports consulaires soient confidentiels. Ils ne doivent pas servir à enquêter sur des allégations soulevées contre des détenus. Au chapitre IX, je recommande l'établissement d'un processus régissant, au cas par cas, la distribution des rapports consulaires à d'autres organismes.

5.5

LA LETTRE CONSENSUELLE

5.5.1

La note du 5 mai

Durant les mois de mai et de juin 2003, le MAECI a proposé à quelques reprises que le Canada écrive à la Syrie pour demander la libération de M. Arar. Ces propositions visaient essentiellement à informer la Syrie que le Canada – y compris la GRC et le SCRS – parlait d’une seule voix et demandait la libération de M. Arar, et que rien n’empêchait le retour de M. Arar au Canada. Selon moi, la GRC et le SCRS auraient dû appuyer les efforts déployés par le MAECI pour que M. Arar soit libéré de sa détention illégale et inhumaine en Syrie. M. Arar était alors séparé de son épouse et de ses deux jeunes enfants depuis plus de sept mois.

En avril 2003, M. Pardy était de plus en plus frustré par la lenteur des démarches pour obtenir la libération de M. Arar. Dans un courriel à M^{me} Mazigh le 12 avril, il lui faisait part de son découragement et mentionnait que tout le monde au Canada n’était pas d’accord sur ce que le MAECI faisait pour aider M. Arar, et que les autorités syriennes étaient au courant. Celles-ci ne disaient alors rien de très encourageant à propos de M. Arar. L’accès consulaire était de plus en plus limité et, lors de la visite des députés en Syrie, les responsables syriens avaient indiqué que M. Arar aurait à répondre incessamment à des accusations et à subir un procès.

M. Pardy a donc rédigé une ébauche de note de recommandation à l’intention du ministre des Affaires étrangères en vue de créer un consensus au sein du gouvernement du Canada et de préparer une lettre « consensuelle » exprimant un point de vue unique. La lettre, qui serait signée par le solliciteur général (et ministre responsable du SCRS et de la GRC) et le ministre des Affaires étrangères, serait envoyée aux autorités syriennes.

La note du 5 mai 2003 a été transmise à d’autres organismes, y compris la GRC et le SCRS. Elle soulignait que M. Arar n’était pas recherché au Canada pour activité criminelle et fournissait un peu de contexte sur son cas. Elle mentionnait également les deux éléments qui, selon M. Pardy, étaient essentiels s’il y avait quelque espoir d’obtenir la libération de M. Arar : une déclaration claire, de préférence signée par le solliciteur général et le ministre des Affaires étrangères, selon laquelle le Canada n’avait « aucune preuve » que M. Arar était ou avait été membre d’Al-Qaïda, et une déclaration selon laquelle l’information dont les États-Unis s’étaient servis pour renvoyer M. Arar vers la Syrie ne

provenait pas des autorités canadiennes puisque le Canada n'avait aucune information indiquant qu'il était membre d'Al-Qaïda.

Le 8 mai, des responsables du MAECI, du SCRS et de la GRC ont assisté à une réunion pour examiner la note de M. Pardy, mais aucun consensus n'a été dégagé. Dans une note d'information rédigée après la réunion, le SCRS déconseillait « très fortement » au solliciteur général de signer une lettre conjointe²⁹. Le SCRS n'était pas à l'aise, entre autres, avec la déclaration selon laquelle il n'y avait « aucune preuve » établissant des liens entre M. Arar et Al-Qaïda. Il craignait également, comme je le dis plus tôt, que la libération de M. Arar envoie aux États-Unis, le pays qui avait restitué M. Arar à la Syrie, le mauvais message quant à la motivation et à la détermination du Canada dans la lutte antiterroriste. Le SCRS voulait indiquer clairement au solliciteur général que la signature d'une lettre conjointe représentait un [TRADUCTION] « risque politique » et que le retour de M. Arar au Canada serait un « sujet politique délicat » avec les autorités américaines³⁰. La note d'information n'attirait toutefois pas l'attention du solliciteur général sur les points suivants :

- M. Arar était incarcéré dans un pays où les autorités n'hésitaient pas à recourir à la torture;
- [***];
- M. Arar, un citoyen canadien marié et père de deux jeunes enfants, était en Syrie depuis longtemps;
- les États-Unis avaient renvoyé M. Arar vers la Syrie dans des circonstances très douteuses.

Jack Hooper a témoigné qu'il était persuadé que le MAECI avait soulevé ces questions avec son ministre. Le MAECI était l'expert des affaires consulaires et le SCRS, du renseignement de sécurité. Dans ses recommandations, le SCRS s'en était tenu uniquement aux aspects intéressant le solliciteur général.

Le 12 mai, les mêmes organismes ont assisté à une autre réunion, mais là encore, aucun consensus n'a été dégagé. La GRC et le SCRS n'étaient pas d'accord sur la déclaration que le Canada n'avait « aucune preuve » selon laquelle M. Arar était membre d'Al-Qaïda. M. Pardy a accepté de modifier la note et d'en transmettre copie à toutes les parties avant de la soumettre à son ministre.

5.5.2

La note du 5 juin

Dans une note datée du 5 juin adressée à son ministre, M. Pardy avait laissé tomber l'idée d'une lettre conjointe du solliciteur général et du ministre des Affaires étrangères et recommandait plutôt que le ministre Graham écrive à son

homologue syrien. Dans l'ébauche de lettre, le ministre plaidait en faveur du retour de M. Arar pour des raisons humanitaires et assurait son homologue que le gouvernement du Canada n'avait aucun motif de s'opposer au retour de M. Arar au Canada. La mention « aucune preuve » avait toutefois disparu. D'ailleurs, le libellé de l'ébauche était quasi identique à celui de la lettre remise en avril par les deux députés aux autorités syriennes. Celles-ci n'y ont jamais répondu officiellement ni n'ont consenti à ce que les responsables consulaires visitent M. Arar plus souvent.

5.5.3

La proposition du 17 juin

Le 12 juin, le ministre Graham a rencontré M^{me} Mazigh qui a demandé que le gouvernement du Canada déclare clairement qu'il n'avait pas de preuve établissant de liens entre M. Arar et le terrorisme et souhaitait son retour immédiat au Canada. Elle a indiqué qu'elle avait compris que tous au gouvernement ne souhaitaient pas le retour de M. Arar au Canada et qu'une lettre du SCRS aux autorités syriennes aurait plus de poids.

Le cabinet du ministre a révisé l'ébauche de lettre de M. Pardy et, à la déclaration voulant que rien n'empêchait le retour de M. Arar au Canada, on a ajouté la phrase : [TRADUCTION] « Je vous assure qu'aucune preuve n'établit qu'il a participé à une activité terroriste³¹. » Le ministre voulait tenir, avec raison, un langage plus énergique dans ce qui serait maintenant sa deuxième lettre au ministre syrien des Affaires étrangères puisque la mention dans la lettre antérieure que « rien n'empêchait le retour de M. Arar » semblait n'avoir produit aucun effet.

M. Pardy a reçu instruction de demander au solliciteur général, à la GRC et au SCRS ce qu'ils pensaient du libellé proposé. Dans sa réponse du 18 juin approuvée par le SCRS, la GRC suggérait plutôt d'insérer ce qui suit dans la lettre adressée à la Syrie :

[TRADUCTION]

« M. Arar fait actuellement l'objet d'une enquête relative à la sécurité nationale au Canada. Bien que pour l'heure il n'y ait pas suffisamment de preuve pour justifier le dépôt d'accusations contre lui en vertu du *Code criminel*, il demeure une personne d'intérêt. Le gouvernement du Canada ne voit aucun empêchement au retour de M. Arar au Canada³². »

Le libellé proposé n'aidait en rien. L'ennui, évidemment, était que M. Arar « ne faisait pas l'objet d'une enquête relative à la sécurité nationale ». De fait, s'il avait été envoyé aux Syriens, ce message aurait pu aggraver la situation de

M. Arar. Le sous-commissaire Loepky a lui-même avoué que ce libellé contrecarrait les efforts déployés pour obtenir le retour de M. Arar au Canada. M. Pardy a témoigné que la position de la GRC et du SCRS semblait s'être durcie au fil des mois.

Le ministre Graham n'a finalement pas envoyé d'autre lettre. M. Pardy a décidé de passer outre les fonctionnaires de première ligne et de convaincre le premier ministre d'intervenir. Comme je le décris ci-dessous, il y est parvenu.

Lorsqu'on examine le rôle que la GRC et le SCRS ont joué dans les efforts déployés par le MAECI pour obtenir une lettre « consensuelle », il est important de garder à l'esprit l'importance qu'avait M. Arar dans l'enquête canadienne. La GRC était le principal organisme chargé de l'enquête dans laquelle M. Arar était concerné. Les témoins de la GRC qui ont comparu devant la Commission ont déclaré que M. Arar n'avait pas été soupçonné d'avoir commis quelque crime que ce soit. Il n'avait été ni l'objet ni une personne-cible de l'enquête du Projet A-O Canada. Il n'avait été qu'une personne d'intérêt que le Projet avait voulu interviewer à titre de témoin en raison de son association avec certaines personnes.

5.5.4

Le rôle de la GRC

La GRC aurait dû appuyer les efforts déployés par le MAECI pour obtenir une lettre consensuelle demandant la libération de M. Arar. Je reconnais que la GRC est un organisme d'application de la loi et que, clairement, la responsabilité de déployer des efforts pour obtenir la libération de M. Arar incombait principalement au ministre des Affaires étrangères et au MAECI. Toutefois, certaines circonstances en mai et en juin 2003 auraient dû inciter la GRC à appuyer ces efforts. D'abord, celle-ci savait que M. Arar était détenu en Syrie, un pays réputé pour les mauvais traitements et les coups infligés aux prisonniers ainsi que pour ses dures conditions de détention. La GRC savait également, ou aurait dû savoir, que la probabilité de subir un procès juste en Syrie était quasi nulle, la réputation de ce pays à cet égard n'étant plus à faire. Il était raisonnable de présumer que les droits de la personne de M. Arar étaient violés et continueraient de l'être. Le MAECI était certainement très inquiet.

La GRC savait aussi, ou aurait dû savoir, qu'elle avait fourni aux autorités américaines beaucoup d'information sur M. Arar (bien qu'elle n'ait sans doute pas été consciente à ce stade à quel point certains éléments étaient inexacts) et que, peut-être, l'information avait été utilisée pour envoyer M. Arar en Syrie. Les responsables américains avaient d'ailleurs dit plusieurs fois qu'ils s'étaient fondés sur l'information fournie par le Canada. Quand il a été question de

rédiger la lettre consensuelle, la GRC savait que les autorités américaines avaient renvoyé M. Arar vers la Syrie en recourant à la pratique discutable de restitution extraordinaire plutôt que de le renvoyer au Canada, quelques centaines de milles plus loin. La GRC savait surtout que le Canada souhaitait le retour de M. Arar. Le ministre des Affaires étrangères, le responsable politique du dossier après le premier ministre, avait officiellement demandé à la Syrie de libérer M. Arar. La position du Canada était claire et nette : rien n'empêchait M. Arar d'y revenir.

Dans les circonstances, la GRC aurait dû appuyer autant que possible les efforts déployés pour obtenir la libération de M. Arar.

Je puis comprendre l'hésitation de la GRC à signer une déclaration sans équivoque destinée à un organisme étranger selon laquelle il n'y avait « aucune preuve » que M. Arar était membre d'Al-Qaïda ou avait des liens avec des activités terroristes. En toute justice, la GRC doit être très prudente lorsqu'elle fait ce genre d'affirmation absolue. Qui plus est, elle avait de l'information qui l'avait amenée à s'intéresser aux relations de M. Arar, par exemple sa rencontre au Mango's Café avec M. Almalki le 12 octobre 2002. Cela dit, la GRC ne soupçonnait pas M. Arar d'avoir commis un acte criminel.

Certes, on avait demandé à la GRC de fournir un libellé qui pourrait remplacer celui proposé le 17 juin, mais le sous-commissaire Loepky a indiqué que la GRC [TRADUCTION] « ne croyait pas que M. Graham devrait envoyer cette lettre à son homologue syrien »³³ et, comme je l'ai déjà dit, le libellé suggéré n'aidait en rien. La GRC aurait sûrement pu énoncer sa position d'une autre façon tout en aidant M. Arar. Par exemple, la lettre aurait pu dire que M. Arar ne faisait pas l'objet d'une enquête relative à la sécurité nationale au Canada. Cela aurait été la vérité. En outre, elle aurait pu préciser que la GRC, l'organisme enquêteur responsable au Canada concernant M. Arar, souhaitait, à l'instar du gouvernement, le retour de ce dernier. La signature du solliciteur général aurait pu faire passer ce dernier message. Quoi qu'il en soit, étant donné l'attitude négative du RMS à l'égard des politiciens, il aurait été utile que la GRC, l'organisme enquêteur au Canada, fasse sentir qu'elle appuyait la position du ministre Graham.

Avant de clore mon commentaire sur le rôle de la GRC, je veux apporter une autre précision. Malheureusement, des officiers supérieurs de la GRC ont peut-être pris des décisions sur la façon de répondre aux demandes d'assistance du MAECI en se fondant sur de l'information inexacte concernant M. Arar.

Une note datée du 30 avril 2003 adressée au commissaire³⁴, qui lui fournissait une courte description du statut de M. Arar, reprenait certaines des informations inexactes sur M. Arar que la GRC avait communiquées aux organismes américains. Il y était déclaré que M. Arar avait

[TRADUCTION] « refusé » d'être interviewé par la GRC (c'est-à-dire en janvier 2002) et qu'il était parti en Tunisie « peu après » cette demande d'interview. Il y était également indiqué que M. Arar était « une personne entretenant d'étroites relations avec plusieurs extrémistes criminels contre qui pesaient des soupçons ». Ces déclarations démontrent bien comment de l'information inexacte peut, avec le temps, devenir la vérité officielle que l'on répand. M. Arar n'avait ni refusé de subir une interview ni quitté le pays « peu après » qu'on lui eut demandé d'en subir une, et il était exagéré de dire qu'il entretenait d'étroites relations avec plusieurs extrémistes criminels contre qui pesaient des soupçons. La note indiquait en outre que M. Arar avait [TRADUCTION] « admis » avoir suivi un entraînement dans un camp en Afghanistan, une allusion à sa déclaration aux interrogateurs syriens. Dans la note, on ne mentionnait pas que cette déclaration avait probablement été obtenue sous l'effet de la torture et était, par conséquent, d'une fiabilité douteuse, ni que sa présence dans un camp en 1993 avait une connotation tout à fait innocente. Les officiers supérieurs de la GRC auraient donc peut-être eu une opinion moins négative que nécessaire du cas Arar et auraient sans doute appuyé plus énergiquement l'intervention du MAECI visant à obtenir sa libération si on leur avait fourni de l'information exacte.

5.5.5

Le rôle du SCRS

Le SCRS aurait dû appuyer l'intervention du MAECI visant à obtenir une lettre qui aiderait à obtenir la libération de M. Arar. Je puis comprendre que, comme la GRC, le SCRS s'inquiétait à l'idée d'approuver une lettre qui affirmerait sans équivoque aux Syriens qu'il n'y avait « pas de preuve » que M. Arar avait des liens avec Al-Qaïda ou des activités terroristes. À mon avis, toutefois, le SCRS aurait pu prendre des mesures qui auraient appuyé les efforts visant à obtenir sa libération.

Il était bien connu que le RMS, qui détenait M. Arar, prêtait davantage l'oreille à des services de renseignement qu'à des politiciens ou même à des membres de forces policières. Le SCRS savait également que la position officielle du Canada était qu'il souhaitait le retour de M. Arar. Comme il occupait une position unique parmi les responsables et les organismes canadiens, un message de sa part au RMS aurait peut-être eu un certain poids.

Quoiqu'une lettre signée par le solliciteur général, le ministre responsable du SCRS, puisse avoir été très utile dans le cadre des efforts visant à obtenir la libération de M. Arar, le SCRS a [TRADUCTION] « très fortement » recommandé au solliciteur général de ne pas signer une lettre après la réunion du 8 mai 2003

tenue pour discuter de la proposition de M. Pardy. Bien que le SCRS se soit opposé à l'emploi des mots « aucune preuve » dans la lettre proposée, une lettre différente, dans laquelle les mots contestés auraient été modifiés, voire supprimés pour tenir compte des préoccupations de l'organisme, aurait pu être rédigée.

Les dossiers de la Commission révèlent que le SCRS préférerait, pour des motifs qui lui sont propres, que M. Arar ne revienne pas au Canada. Le 5 juin, au moment où M. Pardy transmettait la dernière ébauche de lettre au ministre des Affaires étrangères Graham, Jack Hooper, directeur adjoint des Opérations au SCRS, a téléphoné à un sous-ministre adjoint du MAECI pour discuter des efforts déployés en général par ce ministère pour obtenir la libération de personnes détenues à l'étranger relativement à des activités terroristes. Cette conversation et d'autres éléments indiquent que le SCRS craignait, advenant le retour au Canada de détenus tel que M. Arar, de devoir consacrer davantage de ressources à leur surveillance. M. Hooper a également témoigné que, durant l'appel du 5 juin, il avait pensé que, si M. Arar était renvoyé au Canada et alléguait avoir été torturé, le SCRS aurait du mal à déclencher tout le processus applicable à un dossier de certificat de sécurité. Il voulait dire par là que les efforts visant à expulser des personnes du Canada vers la Syrie pourraient être contrecarrés à cause d'une crainte renforcée par la réputation de la Syrie de pratiquer la torture. Quoique cela lui eût traversé l'esprit le 5 juin, M. Hooper a dit qu'il n'en avait pas parlé durant la conversation téléphonique.

Ce qu'il importe de mentionner ici c'est que pendant tout le temps où le MAECI essayait d'obtenir une lettre consensuelle, le SCRS avait des motifs de préférer que M. Arar ne revienne pas. Bien qu'il ne se soit pas officiellement opposé au retour de M. Arar, il n'a rien fait pour aider le MAECI. Il a, par contre, recommandé au solliciteur général de ne pas signer une lettre consensuelle. Et bien que Jack Hooper n'ait apparemment pas tenté d'empêcher la signature d'une éventuelle lettre par le ministre des Affaires étrangères, le 18 juin, le SCRS a conjointement avec la GRC proposé une formulation inexacte selon laquelle M. Arar faisait l'objet d'une enquête relative à la sécurité nationale. Je conclus que le SCRS aurait dû offrir son appui au MAECI qui tentait d'obtenir la libération de M. Arar. Le SCRS avait soulevé des préoccupations, mais n'était pas justifié de ne pas appuyer totalement la position du Canada qui souhaitait que M. Arar soit libéré sans tarder.

5.5.6

Résumé

J'ai examiné d'une façon relativement détaillée la série d'événements entourant la lettre consensuelle parce qu'ils illustrent très bien pourquoi le Canada a besoin d'un protocole pour coordonner les activités de tous les organismes canadiens s'occupant des personnes détenues à l'étranger relativement à des activités terroristes. Dans le cas de M. Arar, la position officielle du Canada était claire : M. Arar devait être libéré et pouvait revenir au Canada. La GRC et le SCRS auraient pu soutenir les efforts déployés pour obtenir sa libération sans compromettre l'intégrité de l'enquête effectuée au Canada ni dire quoi que ce soit d'inexact.

Je remarque que la création d'un système favorisant la consultation entre les organismes responsables de dossiers tel que celui de M. Arar et la mise au point de plans d'action coordonnés semble jouir d'un solide appui. Les décisions seraient prises et les différends entre organismes résolus de manière à rendre des comptes sur le plan politique. Une fois un plan d'action établi, tous les organismes l'appuieraient totalement.

Le protocole proposé a été expliqué dans une présentation que M. Pardy a préparée à la fin de février 2003, et M. Hooper a discuté de ses principales caractéristiques lors de son appel téléphonique au MAECI le 5 juin 2003. Au chapitre IX, je recommande la création d'un protocole semblable.

5.6

LA LETTRE DU PREMIER MINISTRE

Lorsque, vers la fin de juin 2003, aucun consensus n'avait encore été établi sur la lettre du ministre des Affaires étrangères à son homologue syrien et qu'il apparaissait improbable que le solliciteur général signe une lettre, les responsables du MAECI ont proposé que le premier ministre en envoie une. On estimait qu'une telle lettre transmettrait aux Syriens un message clair selon lequel tous les organismes canadiens, la GRC et le SCRS y compris, souhaitaient que M. Arar soit libéré.

À la même époque, le premier ministre avait décidé de dépêcher un envoyé spécial, le sénateur Pierre De Bané, en Arabie saoudite pour qu'il intervienne dans une autre affaire concernant un citoyen canadien détenu, William Sampson, et le MAECI participait aux préparatifs du voyage. On a, par conséquent, demandé au sénateur De Bané de livrer une lettre du premier ministre au président de la Syrie.

Dans sa lettre datée du 11 juillet 2003, le premier ministre demandait que M. Arar soit libéré et revienne au Canada. Dans la lettre, le premier ministre déclarait : [TRADUCTION] « Je puis vous assurer que le gouvernement du Canada ne voit aucun empêchement à son retour³⁵. » Cette formulation était acceptable aux yeux de la GRC et du SCRS. Dans la lettre, le premier ministre n'indiquait pas que M. Arar faisait l'objet d'une enquête relative à la sécurité nationale au Canada.

Le sénateur s'est rendu en Arabie saoudite puis en Syrie. Le 22 juillet, il a remis la lettre du premier ministre au vice-ministre des Affaires étrangères qui l'a assuré qu'elle serait portée directement à l'attention du président de la Syrie.

Le Canada avait ainsi, au bout du compte, parlé d'une seule voix. On espérait que le message reçu par les Syriens était que tous les organismes canadiens appuyaient la demande de libération de M. Arar.

Je n'ai aucune façon de savoir exactement quel a été l'impact de la lettre du premier ministre ni si les efforts déployés pendant trois mois et demi pour obtenir une lettre consensuelle ont eu ou non une incidence sur le moment de la libération de M. Arar. Quoi qu'il en soit, je désire faire remarquer de nouveau que si le Canada décide au niveau politique supérieur qu'il souhaite la libération d'un détenu, les organismes canadiens doivent autant que possible appuyer cette décision.

6. LES SERVICES CONSULAIRES

6.1 LES VISITES CONSULAIRES AVANT LE MOIS D'AOÛT 2003

Les Syriens ont détenu M. Arar du 9 octobre 2002 au 5 octobre 2003 environ. Durant cette période, il a eu au total neuf visites consulaires. Une seule personne a été autorisée à visiter M. Arar, soit le consul du Canada Léo Martel, sauf le 22 avril 2003 quand deux députés canadiens, Marlene Catterall et Sarkis Assadourian, ainsi que l'ambassadeur Pillarella, ont pu eux aussi lui rendre visite. Les questions soulevées par la dernière visite consulaire, celle du 14 août 2003, étant différentes des autres, j'en discute en particulier au point 6.3.

Je suis convaincu que M. Martel et l'ambassadeur Pillarella ont fait tout ce qui était raisonnablement possible pour visiter M. Arar aussi souvent qu'ils le pouvaient. Le contexte dans lequel ils présentaient leurs demandes de visite est très important. M. Arar a la double citoyenneté canadienne et syrienne. Comme il avait la citoyenneté canadienne, le Canada a, à juste titre, affirmé que M. Arar

avait droit à des services consulaires, notamment la visite de responsables consulaires pendant sa détention.

La Syrie, toutefois, avait une toute autre opinion de la question. Pour la Syrie, un individu né en Syrie est citoyen syrien, point final, et elle ne reconnaît pas les autres citoyennetés. Ainsi, M. Arar étant né en Syrie, le gouvernement syrien ne reconnaissait pas sa citoyenneté canadienne ni, par conséquent, son droit de recevoir des services consulaires du Canada. Du point de vue de la Syrie, les responsables consulaires du Canada n'avaient ni le droit d'obtenir quelque information sur M. Arar, notamment les motifs de sa détention, ni le droit de le visiter. Que cette position ait été conforme au droit ou non, le fait était que M. Arar était détenu par les Syriens, et que les responsables canadiens, qui essayaient de lui fournir des services consulaires, devaient se plier aux désirs, voire aux caprices des Syriens. Bien que d'aucuns puissent prétendre que le Canada aurait pu exercer des pressions à cet égard, il demeure que les Syriens contrôlaient la situation à leur guise et décidaient tout. C'est dans ce contexte qu'il faut analyser les actions des responsables consulaires canadiens relativement à M. Arar.

La position de la Syrie à l'égard des personnes détenant la double citoyenneté n'avait pas été nouvellement adoptée pour M. Arar. Il est bien connu que la Syrie défend cette position depuis des années. Selon la preuve que j'ai entendue, les dossiers de l'ambassade du Canada à Damas indiquent que les autorités syriennes empêchent depuis au moins 14 ans les responsables consulaires de visiter les personnes possédant la double citoyenneté canadienne et syrienne.

Étant donné cette pratique, on a été agréablement surpris d'apprendre, le 22 octobre, que le général Khalil avait annoncé que les responsables consulaires pourraient visiter M. Arar le lendemain et qu'ils pourraient ce faire régulièrement³⁶.

Les visites, en fin de compte, ont eu lieu moins fréquemment que le général Khalil l'avait indiqué au départ. Comme je l'ai mentionné, il y a eu sur une période de 10 mois neuf visites qui ont eu lieu les 23 et 29 octobre, les 12 et 26 novembre et le 10 décembre 2002, le 7 janvier, le 18 février, le 22 avril (la visite des députés) et le 14 août 2003. À mesure que le temps passait, les autorités syriennes devenaient beaucoup moins réceptives aux demandes de visites de M. Martel. Elles ne rappelaient pas et M. Martel a estimé, avec raison je crois, que s'il insistait trop pour obtenir d'autres visites, les autorités syriennes pourraient refuser purement et simplement. Chaque fois qu'il demandait une visite, M. Martel devait faire attention de ne pas indisposer les Syriens qui répondaient de façon incohérente et parfois imprévisible. Il faut se rappeler que

durant les premiers mois de 2003, la Syrie était inquiète de la situation en Iraq et que les demandes du Canada pour visiter M. Arar ne figuraient pas parmi ses priorités.

En mars 2003, on a informé M. Martel qu'à l'avenir, les demandes de visites seraient examinées non plus par le RMS mais par le ministère des Affaires étrangères. Ce changement n'a pas été motivé. Pour M. Arar, toutefois, cela était de mauvais augure. On savait que le ministère était beaucoup plus bureaucratique et très lent à répondre aux demandes de visites. De fait, seulement deux visites ont eu lieu par la suite, et elles ont été le fruit de circonstances un tant soit peu inhabituelles. La première visite, le 22 avril, a été effectuée par deux députés venus du Canada pour voir M. Arar. Quatre mois se sont écoulés avant la suivante, le 14 août. Cette dernière a eu lieu peu après le tollé provoqué par la publication d'un rapport du Comité syrien des droits de la personne (CDSP) basé à Londres selon lequel M. Arar avait été torturé. Je reviens plus loin sur la visite du 14 août.

Je ne passerai pas en revue les démarches que M. Martel a effectuées chaque fois pour visiter M. Arar. Je dirai simplement qu'à mon avis, il a agi raisonnablement dans les circonstances et a, en fin de compte, pu visiter M. Arar plus souvent qu'on s'y serait attendu compte tenu de l'attitude des autorités syriennes dans le passé.

L'avocat de M. Arar avait des réserves concernant les rapports de M. Martel et son supérieur, l'ambassadeur Pillarella. À son avis, les rapports n'étaient pas toujours exacts ou complets; ils évaluaient la situation de M. Arar avec optimisme plutôt qu'avec scepticisme et ne décrivaient pas les limites évidentes restreignant ce que l'on pouvait apprendre dans l'atmosphère contrôlée des visites. Le rapport sur la première visite consulaire représente, d'après lui, l'exemple le plus patent des lacunes relevées.

À mon avis, les rapports, lorsque examinés dans leur ensemble, sont satisfaisants. Il est vrai que, dans certaines circonstances, ils auraient pu contenir davantage de détails ou des points de vue différents, mais ils sont raisonnablement exacts. Ils ont révélé que les visites étaient très contrôlées et que les déclarations de M. Arar devaient être prises avec un « grain de sel ». Bien qu'il n'ait pas inclus tous les détails sur l'état de M. Arar, le premier rapport décrivait adéquatement une personne effrayée, soumise et forcée de dire des choses qu'elle savait fausses. De fait, ce rapport, judicieusement interprété, étaye la conclusion selon laquelle M. Arar avait probablement été torturé auparavant. Il fournit suffisamment de détails pour aider le lecteur à bien évaluer les circonstances de M. Arar et la probabilité qu'il ait été torturé. Comme je l'ai mentionné précédemment, il aurait été utile que, dans ce rapport ou ailleurs, les

fonctionnaires du MAECI fassent état en particulier de cette évaluation pour éviter tout malentendu à cet égard parmi les responsables canadiens.

De toute évidence, quand un Canadien est détenu dans un pays comme la Syrie dont le dossier en matière de respect des droits de la personne est peu reluisant, il est important que les agents consulaires soient dûment formés pour reconnaître les signes de mauvais traitements et de torture et faire rapport à ce sujet. M. Martel a témoigné qu'il n'avait reçu aucune formation à cet égard et que le MAECI n'en offrait pas. Depuis l'aboutissement de l'affaire Arar, le MAECI a mis en œuvre un programme pour pallier cette lacune. Au chapitre IX, je recommande que les responsables consulaires affectés dans des pays où la possibilité de torture existe vraiment reçoivent une formation sur la façon de réaliser des interviews dans des prisons pour déterminer aussi efficacement que possible si les détenus ont été torturés ou non.

Certains ont aussi mentionné que les rapports de M. Martel ne décrivaient pas les conditions inhumaines de détention de M. Arar. Il ne faut pas oublier que les autorités syriennes défendaient à M. Martel de poser des questions sur les conditions de détention durant les visites consulaires. M. Martel devait respecter d'importantes restrictions, et je ne crois pas qu'il aurait pu en faire beaucoup plus pour obtenir davantage d'informations de M. Arar. M. Martel avait comme principal objectif d'obtenir autant de visites consulaires qu'il pouvait et ce n'était pas en posant des questions que les autorités syriennes désapprouvaient manifestement qu'il l'aurait atteint.

L'avocat de M. Arar a également voulu savoir pourquoi ni M. Martel ni l'ambassadeur n'avaient demandé de rencontre privée avec M. Arar. Certes, pareille demande aurait très bien pu être refusée, mais néanmoins on aurait dû la faire et insister en cas de refus. M. Martel a jugé qu'une telle demande serait certainement refusée et qu'il était de toute façon préférable de s'abstenir afin de ne pas indisposer les Syriens.

Je pense qu'il s'agissait d'une décision raisonnable. Dans la plupart des cas, il est sans doute logique que les responsables canadiens insistent quand un pays refuse d'accorder des visites, pour ne pas donner l'impression qu'ils se plient à des mesures injustes sans la moindre protestation. Toutefois, contester une décision n'est peut-être pas toujours l'approche la plus sage. En clair, dans pareils cas, il faut décider ce qu'on fera ou ne fera pas. L'ambassadeur Pillarella et M. Martel étaient en Syrie – sur le terrain, pour ainsi dire. Ils savaient, par expérience, qu'il était préférable de ne pas plaider une demande rejetée d'avance. Cela m'apparaît logique. Dans pareilles circonstances, il faut exercer son jugement et décider s'il convient d'affirmer une position par principe ou

d'adopter une approche qui, à court terme, peut être dans l'intérêt d'un détenu en particulier.

6.2

LA DISTRIBUTION DES RAPPORTS CONSULAIRES

Après chaque rencontre avec M. Arar, M. Martel rédigeait un rapport consulaire décrivant son déroulement ainsi que l'apparence de M. Arar et ses propos. La plupart des conversations portaient sur la famille de M. Arar, et M. Martel a parfois consigné des messages à l'intention de M^{me} Mazigh et des enfants.

En règle générale, l'ambassadeur Pillarella examinait les rapports qui étaient ensuite transmis à la Direction générale des affaires consulaires à Ottawa. Une fois à Ottawa, les rapports étaient remis à l'ISI. Il était entendu par toutes les personnes concernées qu'il était interdit de distribuer les rapports à l'extérieur du MAECI sans l'approbation du directeur général des Affaires consulaires Gar Pardy.

L'ISI a fourni à la GRC les rapports sur trois visites consulaires faites à M. Arar en Syrie le 23 octobre 2002 et les 22 avril et 14 août 2003. Il lui aurait également communiqué le rapport sur la visite de la consul du Canada Maureen Girvan à M. Arar au MDC à New York, le 3 octobre 2002. En outre, il semble que l'ISI ait fourni au SCRS les rapports concernant les visites consulaires du 7 janvier et du 22 avril 2003. M. Pardy a reconnu qu'il était responsable de la distribution de tous ces rapports consulaires à la GRC, mais pas au SCRS.

Le MAECI publie une brochure intitulée *Guide à l'intention des Canadiens emprisonnés à l'étranger*. Sous la rubrique « Protection, aide et conseils, » le Guide, conformément au libellé à l'époque visée, assurait les détenus que, s'ils décidaient de faire appel à des responsables canadiens, tous les renseignements qu'ils leur transmettraient demeurerait strictement confidentiels et seraient protégés en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* du Canada. Il ajoutait que les renseignements ne seraient communiqués à personne d'autre qu'aux agents consulaires chargés du cas du détenu, sans l'autorisation de ce dernier.

Le gouvernement et quelques personnes qui ont cherché à expliquer la communication des rapports à l'extérieur de la Direction générale des affaires consulaires ont fait valoir que l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*³⁷ les autorisait à ce faire. Le paragraphe 8(1) porte que les renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale ne peuvent être communiqués, à défaut du consentement de l'individu qu'ils concernent, que conformément à cet article. Le paragraphe 8(2) prévoit les exceptions où les renseignements personnels peuvent être communiqués; on a

soutenu que trois de ces exceptions s'appliquaient aux communications ayant eu cours dans la présente affaire : les alinéas 8(2)*a*), *e*) et *m*) permettent respectivement la communication des renseignements aux fins auxquelles ils ont été recueillis, la communication des renseignements en vue de faire respecter une loi et la communication des renseignements dans les cas où des raisons d'intérêt public le justifieraient.

Lorsqu'on lui a demandé pourquoi il avait autorisé le MAECI à partager de l'information provenant des visites consulaires faites à M. Arar, M. Pardy a donné deux raisons. La première était qu'on avait le consentement de l'intéressé. Il a avancé que, lors de la visite consulaire de M^{me} Girvan au MDC à New York le 3 octobre 2002, M. Arar avait consenti à la communication de l'information aux fins qui pourraient l'assister. La deuxième étant l'exception dite de l'« usage comptable » prévue à l'alinéa 8(2)*a*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. M. Pardy a dit qu'on avait espéré que la communication d'information à la GRC dissuade celle-ci de rendre visite à M. Arar en Syrie. M. Pardy estimait en effet que M. Arar serait en meilleure posture si la GRC n'allait pas le visiter. Selon ce raisonnement, on aurait pu dire que l'information avait été communiquée pour un « usage » compatible avec les fins auxquelles l'information avait été obtenue au départ : assister M. Arar.

Je suis convaincu que M. Pardy a agi de bonne foi lorsqu'il a autorisé la communication des rapports consulaires à la GRC et a cru être dûment autorisé à ce faire. Toutefois, les deux raisons invoquées pour communiquer l'information comportent des problèmes.

En ce qui a trait au consentement de l'intéressé, je pense qu'il est exagéré de conclure que, durant la visite consulaire à New York, M. Arar a consenti à la communication de tous les rapports consulaires futurs, en particulier aux organismes d'enquête tel que la GRC. À mon avis, sa conversation avec M^{me} Girvan durant laquelle il lui avait demandé de l'aider à se sortir de l'impasse dans laquelle il se trouvait à ce moment-là – il était détenu au MDC – ne peut en toute justice être interprétée comme l'a suggéré M. Pardy. M^{me} Girvan ne l'a certainement pas interprétée de cette façon.

La deuxième raison pour laquelle M. Pardy a communiqué les rapports était qu'il voulait aider M. Arar en dissuadant la GRC d'aller l'interviewer en Syrie. Le problème est que ceux qui ont reçu les rapports, l'inspecteur Cabana du Projet A-O Canada par exemple, ne comprenaient pas que c'était la raison pour laquelle ils leur étaient fournis. Pour les enquêteurs, les rapports représentaient de l'information utile à leur enquête plutôt que des raisons d'« aider » M. Arar. Le raisonnement de M. Pardy ne semble pas avoir été communiqué aux

destinataires et aucun effort n'a été fait pour veiller à ce que les rapports servent uniquement à aider M. Arar.

On a fait valoir devant moi que le pouvoir légal de partager les rapports consulaires que l'on trouve dans les exemptions prévues au paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* a préséance sur l'assurance de confidentialité que le Guide consulaire donnait alors aux détenus. Du point de vue technique et juridique, cet argument est peut-être valable. Je dois, toutefois, dire que son résultat est plutôt odieux. Dans le Guide, il était précisé que tout ce qui était dit lors d'une visite consulaire ne serait pas partagé sans l'autorisation du détenu. Il me semble que la plupart des détenus auraient compris que « partager » impliquait la communication d'informations aux organismes enquêtant sur eux. Je mentionne que le Guide a depuis été revu et indique maintenant que les renseignements transmis aux agents consulaires demeureront strictement confidentiels, sauf dans certaines circonstances prévues par la *Loi* (c'est moi qui souligne). Si l'on veut que les discussions tenues lors de visites consulaires puissent être partagées dans certaines circonstances, cette intention doit être énoncée très clairement dans le Guide et il faut préciser les circonstances dans lesquelles l'information sera partagée et avec qui³⁸. De plus, dans certains cas, comme celui de M. Arar, il se peut que le détenu n'ait pas vu le Guide ou n'ait pas été informé de son contenu. S'ils envisagent de diffuser à l'extérieur de la Direction générale des affaires consulaires l'information obtenue durant une visite, les responsables doivent informer clairement les détenus des fins auxquelles cette information pourra être utilisée.

Au chapitre IX, je formule des recommandations sur la prestation de services consulaires aux personnes détenues à l'étranger visées par une enquête antiterroriste. Un élément clé de ces recommandations vise à coordonner l'action des divers organismes et ministères fédéraux qui interviennent dans pareils cas. Je recommande, entre autres, que les agents consulaires expliquent clairement aux détenus les circonstances, s'il en est, dans lesquelles l'information obtenue lors d'une visite consulaire pourrait être communiquée à l'extérieur des Affaires consulaires.

6.3

LA VISITE CONSULAIRE DU 14 AOÛT

6.3.1

Le contexte

De juin au début d'août 2003, l'ambassadeur Pillarella a demandé plusieurs fois que les visites consulaires avec M. Arar reprennent. Il a envoyé une note diplomatique et a rencontré de hauts responsables syriens, mais sans succès.

De même, durant l'été 2003, le CSDP a publié son rapport annuel sur la situation des droits de la personne en Syrie. M. Arar était mentionné dans le chapitre portant sur les détentions illégales et, selon les auteurs, le CSDP avait reçu confirmation que [TRADUCTION] « M. Arar avait été soumis à des tortures sévères ainsi qu'à des interrogatoires intensifs et avait été accusé d'avoir collaboré avec Al-Qaïda »³⁹.

En outre, dans une lettre datée du 29 juillet 2003 qu'il a adressée à M^{me} Mazigh, le CSDP fournissait des détails sur la détention de M. Arar. Il déclarait que M. Arar avait été soumis à des tortures brutales et sévères au début de son interrogatoire et ajoutait : « À l'heure actuelle, il subit de temps à autre la torture et de mauvais traitements dans le cadre de la routine quotidienne imposée aux détenus politiques dans les prisons syriennes⁴⁰. » M^{me} Mazigh a transmis la lettre au MAECI. Compte tenu de l'information contenue dans la lettre, le MAECI a décidé de continuer à insister pour voir immédiatement M. Arar. La dernière visite consulaire avait été celle des deux députés, le 22 avril, et M. Martel avait vu M. Arar pour la dernière fois le 18 février, près de cinq mois auparavant.

La lettre du CSDP a déclenché un branle-bas qui, en fin de compte, a mené à la visite consulaire du 14 août. Le 7 août, M^{me} Mazigh, accompagnée d'Alex Neve, représentant Amnistie Internationale, a tenu une conférence de presse au cours de laquelle elle a fait allusion aux allégations de torture contenues dans la lettre. Le même jour, le cabinet du ministre Graham a contacté l'ambassadeur Pillarella et lui a donné instruction de tenter une autre fois d'organiser une visite consulaire avec M. Arar. Le même jour, John McNee, sous-ministre adjoint pour le Moyen-Orient, a aussi mis l'ambassadeur de Syrie au Canada au courant des préoccupations du MAECI à propos des nouvelles allégations. M. McNee avait également demandé que les agents consulaires soient autorisés à visiter M. Arar et que ce dernier revienne au Canada. Le MAECI avait tenté dans l'intervalle d'organiser un appel entre le ministre Graham et son homologue syrien pour discuter des allégations de torture.

Le 12 août, l'ambassadeur Pillarella a appris que le consul du Canada serait autorisé à rencontrer M. Arar et que les détails de la rencontre seraient déterminés lors d'une réunion entre l'ambassadeur et le général Khalil le matin du 14 août.

Dans un courriel qu'il a envoyé à Ottawa au sujet de la rencontre prévue avec M. Arar, l'ambassadeur Pillarella y est allé du commentaire troublant selon lequel la rencontre [TRADUCTION] « devrait nous aider à réfuter les récentes accusations de torture »⁴¹, en faisant allusion au rapport du CSDP. Je dis « troublant » car, à sa face même, ce commentaire indique qu'on visait à réfuter les allégations de torture du CSDP, ce qui est loin d'être l'attitude à laquelle on se serait attendu chez l'ambassadeur du Canada à l'égard d'allégations de torture d'un citoyen canadien. Dans son témoignage, l'ambassadeur Pillarella a nié avoir eu une telle intention. Il a avoué qu'il s'était mal exprimé et qu'il avait voulu dire en fait que les allégations de torture contenues dans la lettre du CSDP ne concordaient pas avec ce qui avait été observé lors des huit visites consulaires précédentes. M. Arar n'avait alors montré aucun signe visible de torture. L'ambassadeur Pillarella a témoigné que, bien qu'il ait pu y avoir des allégations générales de torture, cela ne signifiait pas que la torture était pratiquée dans chaque cas. M. Martel, la personne chargée d'effectuer la visite du 14 août, a témoigné qu'il n'avait pas reçu instruction de tenter de [TRADUCTION] « réfuter les accusations de torture ». Son rôle consistait plutôt à visiter les détenus, à observer ce qu'il pouvait, y compris les signes de mauvais traitements, et à rédiger un rapport.

Comme prévu, l'ambassadeur Pillarella a rencontré le général Khalil le 14 août. Durant leur réunion de deux heures⁴², il a obtenu que le général consente à ce qu'une visite consulaire ait lieu ce jour-là. En l'absence du témoignage des autorités syriennes, il est impossible de savoir exactement pourquoi elles ont alors autorisé les services consulaires à visiter M. Arar. Ce qui est clair, c'est que l'ambassadeur Pillarella avait tenté de visiter M. Arar depuis des mois, mais sans succès. La décision des autorités syriennes d'autoriser une visite le 14 août a pu avoir été motivée par deux événements. D'abord, la lettre du premier ministre demandant la libération de M. Arar a été livrée le 22 juillet. Bien que cette lettre ait pu, dans une certaine mesure, jouer dans la décision de permettre une visite, il semble improbable qu'elle en ait été l'élément déclencheur car les Syriens avaient la lettre du premier ministre depuis plus de deux semaines et n'y avaient pas encore répondu.

Fait intéressant, toutefois, l'autorisation d'effectuer une visite a été accordée presque immédiatement après que le rapport du CSDP et sa lettre à M^{me} Mazigh eurent fait l'objet d'une certaine publicité. Il semble plus probable que le général

ait permis l'accès à M. Arar à cause de tous les projecteurs braqués sur les allégations de torture et des pressions publiques. Le CSDP ayant affirmé dans sa lettre que M. Arar subissait la torture et de mauvais traitements « dans le cadre de la routine quotidienne », le général a peut-être autorisé une visite pour montrer que M. Arar ne portait aucun signe de coups et ainsi « réfuter » les allégations de torture. Quelle qu'ait été la raison, le 14 août, les autorités syriennes ont permis que M. Arar reçoive une visite pour la première fois en près de quatre mois.

6.3.2

La visite

Trois sources nous renseignent sur la visite consulaire du 14 août : le témoignage de M. Martel, les notes qu'il a prises à cette occasion et le rapport consulaire dactylographié. M. Arar n'a pas témoigné. Il se peut que sa version des faits diffère de celle mise en preuve devant la Commission. D'ailleurs, dans des déclarations qu'il a faites depuis qu'il est revenu au Canada, M. Arar a contesté certains détails de la version de M. Martel. Les déclarations de M. Arar ne constituent toutefois pas des preuves et, par conséquent, la discussion qui suit est uniquement fondée sur les témoignages entendus par la Commission. Si M. Arar devait témoigner, je pourrais analyser les événements autrement.

M. Martel a vu M. Arar pendant une trentaine de minutes en présence du général Khalil, de deux aides et d'un interprète. Dans son rapport, M. Martel a indiqué qu'il avait questionné autant que possible M. Arar sur ses conditions de détention. M. Arar avait pu parfois s'exprimer librement; à d'autres moments, toutefois, M. Martel avait pu difficilement déterminer si M. Arar parlait librement ou répétait ce qu'on lui avait dit de dire. En ce qui a trait à son traitement, M. Arar avait dit que les conditions avaient été plus difficiles auparavant et qu'il ne voulait pas de couverture médiatique négative car, à son avis, cela lui causerait du tort. Dans son rapport, M. Martel ajoutait que M. Arar avait déclaré [TRADUCTION] « quand je reviendrai à la maison, les médias sauront la vérité »⁴³, laissant entendre, évidemment, qu'il lui apparaissait imprudent de fournir des détails tant qu'il était détenu en Syrie. Selon le rapport, M. Arar avait également dit qu'il n'avait pas été frappé, torturé ou paralysé, mais que la longue détention l'avait détruit psychologiquement. M. Arar avait indiqué que son traitement n'était pas, à sa connaissance, pire que celui réservé aux autres prisonniers.

Lors de la visite, le général Khalil a précisé que M. Arar comparaitrait devant un tribunal civil dans une semaine et qu'il pouvait choisir son propre avocat. M. Arar a demandé au général quelle loi il avait violée et réaffirmé qu'il n'appartenait à aucune organisation terroriste. Lorsqu'on lui a demandé s'il y

aurait d'autres visites, le général a répondu qu'il devrait voir avec ses supérieurs. Peu après la visite consulaire du 14 août, M. Arar a quitté la Section palestinienne pour Sednaya, un établissement où, de l'avis général, les conditions d'emprisonnement étaient beaucoup moins dures. Il est resté à Sednaya jusqu'à sa libération le 5 octobre 2003.

Deux questions se posent au sujet de la visite consulaire du 14 août. La première a trait à la pertinence et à l'exactitude du rapport rédigé par M. Martel après la visite. Ce rapport est, bien entendu, devenu le compte rendu officiel de ce qui y a été dit. Or, le rapport de M. Martel omettait certains détails concernant le traitement de M. Arar qui étaient inclus dans les notes manuscrites prises lors de la visite consulaire.

Deux omissions valent la peine d'être soulignées. Selon les notes de M. Martel, M. Arar avait dit qu'il était dans une cellule de trois pieds de large sur six de long et sept de haut, et qu'il dormait sur le sol. M. Martel n'a pas inclus cette information dans son rapport. L'omission des dimensions de la cellule était regrettable. Le fait que M. Arar ait été détenu dans une cellule de cette dimension pendant près d'un an aurait dû être très inquiétant pour les responsables consulaires. Les dimensions de la cellule permettent de mieux saisir l'importance de la déclaration de M. Arar selon laquelle il avait été « détruit psychologiquement », surtout qu'elle a été faite dans un contexte où il ne se sentait manifestement pas à l'aise de faire trop de commentaires négatifs sur son traitement. Pour décrire intégralement et exactement la gravité de la situation de M. Arar, il aurait été très utile que M. Martel mentionne les dimensions de la cellule dans son rapport. Le témoin-expert Henry Hogger a déclaré que, comme ambassadeur, il aurait été surpris de ne pas avoir été mis au courant de tels détails si ceux-ci avaient été fournis à son consul. Il aurait voulu informer son ministère qu'un citoyen était détenu dans une cellule de cette dimension. Il a mentionné qu'il s'agissait là du genre d'information qui devrait être incluse dans un rapport consulaire et que, en qualité d'ambassadeur, il aurait voulu en être informé.

Dans ses notes manuscrites sur la visite consulaire, M. Martel avait également écrit [TRADUCTION] « au tout début, très peu » après les mots [TRADUCTION] « je n'ai pas été paralysé – pas reçu de coups – pas torturé »⁴⁴. Selon M. Martel, la note « au tout début, très peu » faisait référence à ce que M. Arar avait répondu lorsqu'on lui avait demandé si ses geôliers syriens l'embêtaient ou lui rendaient la vie difficile, et non à la déclaration selon laquelle il n'avait pas reçu de coups ou été torturé. Quoiqu'il en soit, M. Martel n'a pas inclus les mots « au tout début, très peu » dans son rapport. Il s'est contenté de mentionner que M. Arar avait dit qu'il n'avait pas été paralysé, battu ou torturé.

La deuxième question concernant la visite consulaire du 14 août a trait à la distribution du rapport sur la visite à la GRC. Au point 6.2, je discute du pouvoir que le ministère a invoqué pour faire cela. Même si j'accepte, pour l'instant, que le ministère était autorisé à distribuer le rapport, le problème réside dans le fait de ne pas y avoir annexé de mise en garde mentionnant les difficultés qu'il y avait à utiliser la déclaration de M. Arar incluse dans le rapport selon laquelle il n'avait pas été torturé. On se serait attendu à ce que le MAECI, quand il a distribué le rapport, en particulier à ceux qui enquêtaient sur M. Arar, signale les circonstances contraignantes dans lesquelles la visite s'était déroulée et la nécessité d'utiliser avec beaucoup de circonspection ce que M. Arar avait dit.

Il ne faut pas perdre de vue qu'en novembre 2002, le MAECI avait remis à la GRC le « bout de papier » contenant la déclaration incriminante que M. Arar avait soi-disant faite aux autorités syriennes. Bien qu'on se soit alors sérieusement demandé si la déclaration n'avait pas été obtenue sous l'effet de la torture, le MAECI n'a pas fait part de cette préoccupation à la GRC. Comme je l'ai déjà dit, cette omission était regrettable et la distribution du rapport sur la visite consulaire du 14 août n'a guère arrangé les choses. Selon ce rapport, M. Arar avait dit avoir été détruit psychologiquement; toutefois, M. Arar aurait également affirmé ne pas avoir reçu de coups ou avoir été torturé. M. Martel a témoigné que cette déclaration l'avait laissé sceptique, mais dans son rapport, il n'exprime nulle part son scepticisme. En outre, lorsque le MAECI⁴⁵ a transmis le rapport à la GRC, il n'a pas mentionné les circonstances dans lesquelles la visite consulaire avait eu lieu ni qu'il fallait traiter la déclaration de M. Arar avec beaucoup de circonspection. La distribution du rapport à la GRC, même en mettant de côté la question de savoir s'il aurait dû l'être, a fort bien pu renforcer la fausse impression selon laquelle la déclaration de M. Arar, résumée sur le « bout de papier », n'avait pas été obtenue sous l'effet de la torture.

Je répète ici ce que j'ai dit à plusieurs reprises tout au long du présent rapport. Lorsque des responsables communiquent de l'information sur une personne ou une enquête relative à la sécurité nationale, ils doivent prendre grand soin d'être exacts et précis. Ils doivent être minutieux et veiller à ne pas créer des impressions non voulues chez les destinataires. La déclaration présumée de M. Arar au RMS, dont un résumé a été donné à l'ambassadeur Pillarella en novembre 2002, a peut-être été interprétée par certains responsables, en particulier les enquêteurs, comme indiquant que M. Arar avait eu des liens avec des organisations terroristes. Si la déclaration avait été obtenue sous l'effet de la torture, sa fiabilité aurait été sérieusement mise en doute. La distribution d'un rapport consulaire prêtant à diverses interprétations, notamment que M. Arar avait dit que la déclaration présumée n'avait pas été

obtenue sous l'effet de la torture, risquait d'être très préjudiciable à M. Arar et de créer une fausse impression de fiabilité dans l'esprit d'enquêteurs. Ceux qui auraient pu autrement estimer qu'aucune preuve n'établissait que M. Arar avait participé à des activités terroristes auraient pu avoir une nouvelle raison de soupçonner M. Arar d'avoir participé à de telles activités en se fondant sur de l'information dont la fiabilité était douteuse et qui, dans les circonstances, pouvait être inexacte et injuste envers M. Arar.

Je reconnais que M. Arar a été libéré environ six semaines après la visite du 14 août et qu'aucune accusation n'a jamais été déposée contre lui. En ce sens, certains pourraient dire qu'aucun préjudice n'a été causé par l'absence dans le rapport sur cette visite d'une mise en garde concernant la déclaration de M. Arar selon laquelle il n'avait pas été torturé. Je ne suis pas d'accord. La création d'impressions fausses et inexactes est un acte préjudiciable et il convient de s'en abstenir. Selon moi, le préjudice causé par la communication d'informations inexactes, fausses et injustes est particulièrement important dans les enquêtes antiterroristes qui, on le comprendra, suscitent de fortes réactions émotionnelles.

6.3.3

La déclaration du ministre

Le 14 août, le jour même de la visite consulaire, le ministre Graham a été questionné lors d'une mêlée de presse sur les allégations du CSDP selon lesquelles M. Arar avait été torturé. Il a répondu qu'il avait parlé à des responsables de son ministère, que M. Arar avait été interviewé en privé par des agents consulaires ce 14 août et qu'il se portait bien et réfutait toutes les allégations de torture.

Certaines déclarations du ministre étaient inexactes. M. Arar n'avait pas été interviewé en privé. Toutes les visites s'étaient déroulées en présence de responsables syriens, le général Khalil y compris. En outre, bien que M. Arar ait pu réfuter les allégations de torture à un moment ou un autre, déclarer qu'il « réfutait toutes les allégations de torture » représentait une exagération dans le contexte où la visite consulaire s'est déroulée. M. Martel était sceptique quand M. Arar a nié avoir été torturé. De plus, la torture peut être physique ou mentale, et M. Arar avait dit qu'il avait été détruit psychologiquement. Cette déclaration en soi contredisait celle selon laquelle M. Arar réfutait « toutes les allégations de torture ». On se rend compte en lisant attentivement le rapport consulaire que M. Arar faisait très attention à ce qu'il disait. Son but alors était de recouvrer sa liberté. Il pouvait attendre d'être de retour au Canada pour raconter son histoire.

Le ministre y est allé de déclarations inexactes très regrettables, attribuables, semble-t-il, à de mauvaises informations sur la visite consulaire. Il n'y a peut-être

pas eu de conséquences immédiates, mais pareilles déclarations de la part d'un ministre créent des perceptions dans l'esprit du public, surtout quand l'affaire, comme celle de M. Arar, fait les manchettes. La perception que M. Arar n'avait pas été torturé était fautive et il ne fait aucun doute que les déclarations du ministre ont engendré cette fautive perception dans l'esprit de certaines personnes. Même au début des travaux de la Commission, certains responsables gouvernementaux croyaient toujours que M. Arar n'avait pas été torturé. Selon toute vraisemblance, l'incrédulité de ces responsables, et probablement de simples citoyens, était attribuable au mauvais message envoyé par le rapport de la visite consulaire du 14 août. Il est ironique et décevant que cette visite destinée à aider M. Arar ait, en fin de compte, tourné à son désavantage.

6.4

LES DÉMARCHES FAITES POUR EMBAUCHER UN AVOCAT

6.4.1

Avant le 14 août 2003

Avant le 14 août 2003, les responsables consulaires n'ont rien fait en vue de retenir les services d'un avocat pour M. Arar. Lors de discussions internes en novembre 2002, ils ont examiné la possibilité de demander aux responsables syriens de permettre à un avocat de rencontrer M. Arar dans le cadre d'une visite consulaire. M^e Anouar Arar, membre de la famille élargie de M. Arar et avocat en Syrie, avait demandé à l'ambassade du Canada de l'aider à trouver M. Arar dans les premiers temps de sa détention et indiqué vouloir rencontrer M. Arar à l'occasion d'une prochaine visite consulaire. Cependant les agents consulaires n'ont rien fait pour faciliter une visite de M^e Anouar Arar et n'ont pas mis Maher Arar au courant de son intervention.

Peu après la visite des députés canadiens le 22 avril 2003, les responsables consulaires ont de nouveau discuté de la possibilité qu'un avocat représente M. Arar si des accusations étaient déposées contre lui. Toutefois, ils n'ont fait aucune démarche en ce sens avant le 14 août 2003. Surtout, ils n'ont jamais demandé aux responsables syriens si un avocat serait autorisé à visiter M. Arar et n'ont pas fourni de liste d'avocats à ce dernier.

M. Martel a témoigné qu'avant le 14 août 2003, il n'aurait servi à rien de chercher un avocat pour M. Arar. Il était certain que les responsables syriens n'auraient permis ni à M. Arar de contacter un avocat ni à un avocat de le visiter. Le comportement des Syriens à cet égard était bien clair. De plus, aucune instance judiciaire n'avait été instituée durant cette période, et les accusations auxquelles M. Arar aurait à répondre un jour ou l'autre n'étaient pas connues.

6.4.2

Après le 14 août 2003

Le 14 août 2003, le général Khalil a dit à l'ambassadeur Pillarella que M. Arar serait traduit en justice dans une semaine et qu'il pouvait avoir un avocat. Bien que le général ait laissé entendre que M. Arar serait déclaré coupable et que la peine serait lourde, il avait dit que M. Arar serait cité à comparaître non pas devant un tribunal militaire mais plutôt devant un tribunal civil où il ne risquait pas la peine capitale.

La Direction générale des affaires consulaires a transmis la nouvelle à M^{me} Mazigh et l'a informée que M. Arar pouvait avoir l'avocat de son choix. Le lendemain, M^{me} Mazigh a soumis les noms de deux avocats tout en indiquant qu'elle préférerait M^e Haytham Al Maleh qui était spécialisé en droits de la personne.

Dans les jours qui ont suivi, les responsables consulaires ont pris certaines mesures en prévision du procès annoncé. Ils ont transmis au ministre syrien des Affaires étrangères une note diplomatique demandant de leur accorder d'autres visites consulaires avec M. Arar et d'autoriser la présence d'un observateur au procès (ils pensaient à M^e James Lockyer, un criminaliste réputé au Canada); ils ont rencontré la famille et les sympathisants de M. Arar pour discuter du processus juridique, de l'embauche d'un avocat et du rôle de l'observateur; ils ont indiqué que les avocats dont M^{me} Mazigh avait fourni le nom pouvaient ne pas représenter le meilleur choix à cause de certaines préoccupations de nature « politique » (l'un d'eux avait été emprisonné en Syrie); et ils ont discuté de la meilleure stratégie à adopter pour obtenir la libération de M. Arar.

M. Martel a non seulement contacté les deux avocats suggérés par M^{me} Mazigh mais il a aussi communiqué, entre autres, avec M^e Jacques El-Hakim qui bien que non spécialisé en droit criminel était apparemment considéré par les autorités syriennes comme une « personne influente ».

Le 20 août, un contact syrien a dit aux responsables canadiens que le dossier de M. Arar pourrait être transféré à la Cour suprême de sûreté de l'État. C'était une nouvelle inquiétante car les tribunaux de sûreté en Syrie sont impénétrables et respectent peu, ou pas du tout, les droits de la défense.

Le 25 août, M. Pardy a rencontré des membres de la famille de M. Arar et leur a parlé des allégations voulant qu'en 1993, M. Arar ait séjourné plus de sept mois au Pakistan et en Afghanistan. M. Pardy s'attendait à ce que ces allégations, résultant de la déclaration que M. Arar avait prétendument faite aux autorités syriennes durant les premiers temps de sa détention, fassent partie de la preuve

contre M. Arar. Il a demandé à la famille de trouver des documents qu'on pourrait utiliser pour réfuter la preuve.

Le 2 septembre, on ne connaissait toujours pas les accusations qui seraient déposées contre M. Arar, le processus qui serait suivi ou la date du procès. Pour les responsables canadiens, M^e El-Hakim continuait de représenter le meilleur choix comme avocat, mais ils reconnaissaient que [TRADUCTION] « la décision revenait à la famille du client ». Dans l'intervalle, M. Martel avait obtenu des conseils juridiques de l'étude de M^e El-Hakim sur le cas de M. Arar.

Le 3 septembre, toutefois, M^{me} Mazigh a décidé que M^e Al Maleh devrait représenter son mari. L'avocat exigeait des honoraires de 10 000 \$, et M^{me} Mazigh a demandé si le gouvernement du Canada en paierait une partie. On lui a répondu que cela était impossible. Le 9 septembre, M. Martel a appris que la famille de M. Arar avait retenu les services de M^e Al Maleh. L'avocat a rencontré le procureur de la poursuite de la Cour suprême de sûreté de l'État le 11 septembre, mais n'a pu obtenir quelque information sur l'affaire. Il a dit à M. Martel que le procès n'aurait pas lieu avant une semaine ou deux. On a répété la même chose aux responsables canadiens le 22 septembre.

Dans l'intervalle, le 10 septembre, l'ambassade du Canada à Damas a envoyé au ministère syrien des Affaires étrangères une note diplomatique demandant que des responsables canadiens soient autorisés à assister au procès de M. Arar. Le 22 septembre, M^e Al Maleh a indiqué qu'à son avis, les responsables consulaires n'y seraient pas autorisés.

Le 1^{er} octobre, M^e Al Maleh a rencontré un juge faisant prétendument partie de la Cour suprême de sûreté de l'État qui l'a informé que le dossier Arar était toujours incomplet. M^e Al Maleh n'a pas été autorisé à voir M. Arar. Le 5 octobre, M. Arar a été libéré sans que n'ait lieu un procès en bonne et due forme.

6.4.3

Les questions qui se posent

Les actions de la Direction générale des affaires consulaires visant à aider M. Arar à embaucher un avocat suscitent deux questions. La première est celle de savoir si les responsables consulaires auraient dû aider M. Arar à retenir les services d'un avocat avant le 14 août 2003. La deuxième a trait à la pertinence des efforts qu'ils ont déployés après cette date pour aider M. Arar à embaucher un avocat, et pour fournir à l'avocat choisi par M. Arar l'information qu'ils avaient sur son dossier.

Il convient de préciser que lorsqu'un Canadien détenu à l'étranger est cité à procès, les responsables consulaires sont en général tenus de l'assister en lui fournissant le nom d'avocats et en l'aidant à retenir les services de l'un d'eux.

Ils doivent aussi aider à obtenir de l'information sur le motif de la détention et les accusations. Les responsables consulaires, toutefois, ne paient pas les honoraires d'avocats, ne donnent pas d'avis juridiques, n'interprètent pas les lois locales et n'assistent aux procès que lorsque c'est nécessaire. Les responsables consulaires n'interviennent pas dans les questions de fond entre les avocats et les clients.

Avant le 14 août 2003, les responsables consulaires n'ont rien fait pour aider M. Arar à retenir les services d'un avocat. Selon M. Martel, toute démarche à cet égard n'aurait probablement rien donné. Les autorités syriennes enquêtaient apparemment encore sur le cas de M. Arar, aucune accusation n'avait été précisée ou déposée et rien ne laissait présager la tenue d'un procès incessamment. Bien qu'il ait semblé, en décembre 2002, que les autorités syriennes cherchaient à savoir si M. Arar avait des liens avec les Frères musulmans, aucune allégation précise n'a été formulée. Plus tard, en avril 2003, les autorités syriennes ont indiqué qu'elles enquêtaient sur des liens avec Al-Qaïda. Le même mois, elles ont déclaré que leur enquête était terminée et qu'elles déposeraient des accusations sous peu. Elles n'en ont toutefois rien fait.

Le RMS autorisait des visites consulaires (de façon sporadique, à mesure que le temps passait), mais d'après ce qu'on savait, les autorités syriennes ne permettraient pas à un avocat de voir un détenu tel que M. Arar. C'est ce qui s'est produit plus tard en septembre quand la famille de M. Arar a finalement retenu les services d'un avocat. M^e Al Maleh n'a en effet pu obtenir d'information sur les accusations déposées ou la date prévue du procès de M. Arar et, fait important, il n'a pas été autorisé à rencontrer son « client ». Dans la présente affaire, le RMS n'autorisait pas un avocat à voir M. Arar même si celui-ci était cité à procès.

Avant le 14 août 2003, les responsables consulaires auraient évidemment pu mettre la famille de M. Arar en contact avec un avocat ou, du moins, discuter avec elle de la question et des avantages possibles de consulter un avocat. L'embauche d'un avocat, même avant le dépôt d'accusations, peut dans certains cas inciter les autorités à y penser deux fois avant d'infliger ou de continuer à infliger de mauvais traitements. Il convient par ailleurs de mentionner que les responsables consulaires ont fréquemment communiqué avec M^{me} Mazigh tout au long de la période antérieure au 14 août 2003 et que cette dernière a bénéficié de l'appui indéfectible de personnes ayant l'expérience de cas de personnes détenues dans des pays comme la Syrie. On n'était pas ici en présence d'une famille à qui il ne serait pas venu à l'idée de retenir les services d'un avocat, ou qui serait restée les bras croisés si elle avait estimé utile de faire appel à un avocat. Bien qu'il ait été question que M^e Anouar Arar visite

Maher Arar dans les premiers temps de son incarcération en Syrie, les responsables consulaires n'ont rien fait pour y arriver. Ni M^{me} Mazigh ni les sympathisants n'ont martelé non plus le fait qu'il était nécessaire que M. Arar ait un avocat durant cette période.

Je comprends pourquoi les responsables consulaires n'ont rien fait avant le 14 août 2003 pour aider M. Arar ou sa famille à embaucher un avocat; étant donné ce qui est arrivé quand M. Arar a retenu les services d'un avocat en septembre 2003, il semble que M. Martel ait eu raison de penser que les autorités syriennes ne permettraient pas à un avocat de voir M. Arar.

Je suis aussi convaincu que les mesures prises par les responsables consulaires après le 14 août étaient raisonnables et adéquates. Les réserves possibles sont que les responsables consulaires n'ont pas immédiatement respecté le choix d'avocat de la famille Arar et qu'une fois l'avocat embauché, ils ne lui ont pas fourni l'information qu'ils avaient, tel le « bout de papier » qu'avait reçu l'ambassadeur Pillarella en novembre 2002 et qui aurait pu aider M. Arar à se défendre.

Il est vrai que les responsables consulaires ont manifesté une préférence peut-être marquée à l'égard de M^e El-Hakim pour représenter M. Arar, mais en exprimant cette préférence, ils avaient uniquement les intérêts de M. Arar à cœur et se fondaient sur leur évaluation de la situation en Syrie. Quoi qu'il en soit, assez rapidement et avant que quelque intervention juridique soit nécessaire, la famille Arar avait retenu les services de l'avocat de son choix.

Je ne pense pas non plus que les responsables consulaires aient agi de façon répréhensible en ne remettant pas à l'avocat de M. Arar les documents le concernant. Je ne les accuse certainement pas d'avoir eu de mauvaises raisons à cet égard. Il ne faut pas oublier que, entre le 14 août et la libération de M. Arar, les autorités syriennes ont à maintes reprises refusé de divulguer la nature des accusations qui pesaient contre M. Arar. Faute d'information, les responsables consulaires étaient dans le noir. Même M^e Al Maleh n'a pas réussi à obtenir d'information. Je ne doute nullement que, si l'affaire s'était cristallisée, les responsables consulaires auraient totalement appuyé M. Arar et auraient fourni toute l'aide qu'ils auraient pu en remettant entre autres à son avocat les informations pertinentes en leur possession.

En outre, ce n'est pas comme si les responsables consulaires n'avaient rien fait à cet égard. M. Pardy a de fait parlé avec la famille de M. Arar de l'importance de trouver de l'information pour réfuter les allégations selon lesquelles M. Arar était allé au Pakistan et en Afghanistan en 1993. Même si les responsables consulaires n'étaient pas certains que ces allégations feraient partie de la « preuve » contre M. Arar, c'était une initiative prudente.

Le fait que je ne critique pas la façon dont les responsables canadiens se sont comportés dans la présente affaire ne doit pas être vu comme une indication que les responsables consulaires ne devraient pas en général divulguer de l'information aux avocats chargés de la défense de Canadiens détenus à l'étranger. Les responsables consulaires devraient, au contraire, leur fournir de l'information dans la mesure de leurs moyens pour les aider à présenter une défense pleine et entière. Je discute de ce rôle des responsables consulaires au chapitre IX.

6.5

LA DEMANDE POUR UN PROCÈS JUSTE ET PUBLIC

Le 24 septembre 2003, les responsables canadiens ne connaissaient toujours pas les accusations pesant contre M. Arar. On leur avait dit que le procès aurait lieu dans une semaine ou deux environ, mais la même chose leur avait été dite auparavant et il ne s'était rien passé. On leur avait aussi laissé croire que le procès se déroulerait devant la Cour suprême de sûreté de l'État.

Le 24 septembre, le ministre Graham a indiqué aux médias que le procès allait commencer et que M. Arar aurait la possibilité de se défendre, ajoutant que M. Arar pourrait avoir un [TRADUCTION] « procès juste et public ». Cette observation a inquiété M^{me} Mazigh et certains responsables des Affaires consulaires car elle pouvait donner à penser qu'on approuvait un procès qui, en fait, allait se dérouler à huis clos, dans des circonstances où les accusations et la preuve demeuraient inconnues.

Le ministre Graham avait tout à fait raison d'intervenir lui-même dans cette affaire. Au chapitre IX, je recommande que les décisions concernant des Canadiens détenus à l'étranger relativement à des crimes terroristes soient prises de manière à assurer l'exercice de la responsabilité politique et que le ministre des Affaires étrangères soit informé et intervienne dans les cas où l'on a raison de croire qu'un Canadien a été ou est en train d'être torturé.

Mais, en s'adressant aux médias, le ministre visait apparemment un objectif précis. Il voulait, avant toutes choses, que M. Arar soit libéré. Il avait communiqué cette position à son homologue syrien en janvier 2003, et la lettre du premier ministre au président de la Syrie énonçait elle aussi clairement cette position. Toutefois, si la Syrie ne libérait pas M. Arar, la meilleure option qui restait était que M. Arar subisse un procès et puisse se défendre plutôt que d'être détenu indéfiniment sans procès. En d'autres mots, la stratégie consistait à dénouer l'affaire.

Le lendemain, le ministre y est allé d'une autre déclaration aux médias selon laquelle M. Arar, détenu depuis un an dans une prison syrienne, pourrait avoir

un procès juste et public. Il ajoutait qu'on l'avait assuré que M. Arar subirait un procès civil, et non un procès militaire, et que son procès serait public.

Les responsables consulaires avaient alors appris que le procès pourrait être entendu par la Cour suprême de sécurité de l'État, ce qui voulait probablement dire un procès à huis clos. M. Graham, semble-t-il, n'avait pas été mis au courant de cette nouvelle information. Quoiqu'il en soit, il n'était d'aucune façon certain qu'un procès devant un tribunal civil aurait été juste et public.

Bien que l'observation à propos d'« un procès juste et public » ait pu être une façon indirecte de tenter d'exercer des pressions sur la Syrie pour qu'elle offre un tel procès à M. Arar, il aurait été préférable de ne pas approuver le système syrien à l'avance. Je crois qu'il aurait été préférable de dire que « nous nous attendons à ce que la Syrie offre à M. Arar un procès juste et public, et nous surveillons la situation de près ».

Il convient de noter que le 25 septembre, le ministre Graham a rencontré le ministre syrien des Affaires étrangères aux Nations Unies, à New York, et lui a clairement dit que le Canada souhaitait le retour de M. Arar au Canada, mettant ainsi l'accent sur la première option de sa stratégie pour régler l'affaire Arar.

Certains peuvent questionner la stratégie de demander à la fois la tenue d'un procès et la libération de M. Arar, mais c'était là une question de jugement. Selon M. Pardy, le responsable consulaire qui avait le plus d'expérience du côté du Canada et qui connaissait l'affaire Arar, le meilleur plan consistait à demander la libération de M. Arar. Il pouvait toutefois voir dans le fait de demander aussi un procès juste et public un moyen, quelque chose qui aurait pu, au moins, faire éclater l'affaire de M. Arar au grand jour. La difficulté est, bien entendu, que les procès devant la Cour suprême de sûreté de la Syrie ne sont probablement ni justes ni publics.

Déterminer ce qui peut aider ou non une personne dans la situation de M. Arar n'est jamais une mince affaire. Clairement, il ne faut pas donner l'impression d'appuyer des pays comme la Syrie dans leurs processus juridiques quand il y a fort à parier que ces processus violeront les principes d'équité et d'application régulière de la loi. Toutefois, il convient d'être prudent lorsqu'on critique après coup des décisions prises de bonne foi ou tente d'énoncer à l'avance des règles inflexibles régissant les situations de ce genre.

C'était la deuxième fois en deux mois que le ministre parlait en public de l'affaire Arar en se basant, du moins en partie, sur de l'information inexacte. Cela s'était aussi produit après la visite consulaire du 14 août que j'ai décrite ci-dessus. Au chapitre IX, je formule des recommandations sur la façon dont le MAECI devrait réagir lorsque des Canadiens soupçonnés d'activités terroristes

sont détenus à l'étranger. J'insiste sur l'importance d'une stratégie médiatique dans le cadre de la réaction coordonnée du gouvernement à l'égard du sort des Canadiens détenus à l'étranger. Il faut s'assurer de communiquer au public de l'information exacte et juste envers les personnes concernées. Il est également important de ne pas donner l'impression qu'on tolère les pratiques d'autres pays contraires aux principes d'équité et d'application régulière de la loi qui caractérisent l'approche du Canada en matière d'administration de la justice.

6.6

LA LIBÉRATION DE MAHER ARAR

Maher Arar a été libéré de sa détention en Syrie le 5 octobre 2003. Ce jour-là, on avait demandé à M. Martel et à un autre responsable du MAECI de se présenter à la Section palestinienne. Le général Khalil leur a dit que le juge avait acquitté M. Arar et qu'il était libre de partir. Des responsables syriens ont également dit aux responsables canadiens qu'ils remettraient plus tard des documents concernant M. Arar et des questions criminelles. Ils ne l'ont jamais fait.

Comme ils s'éloignaient en voiture de la Section palestinienne, M. Arar a raconté à M. Martel qu'il avait été transféré à une prison moins dure (Sednaya) 45 jours auparavant et qu'il avait été bien traité.

Selon ce que M. Arar a dit plus tard à d'autres personnes, le jour de sa libération, il a été amené devant un tribunal qui a ordonné sa libération. Il n'y a pas eu de procès. Les responsables canadiens n'ont jamais su quelles accusations, s'il y en a jamais eu, avaient pesé contre M. Arar.

Plusieurs témoins ont donné leur opinion sur les raisons pour lesquelles M. Arar avait été libéré. Toutefois, en l'absence du témoignage des autorités syriennes, on ne peut qu'émettre des hypothèses. Comme j'ai énoncé les diverses opinions dans le rapport d'enquête sur les faits, il n'est pas nécessaire de les répéter ici.

NOTES

- ¹ Tant M. Almalki que M. El Maati ont fait l'objet d'enquêtes antiterroristes au Canada, et il ont tous les deux été détenus en Syrie. En fait, M. Almalki était toujours détenu en Syrie lorsque M. Arar y a été emmené.
- ² Pièce C-206, onglet 61.
- ³ D'autres mesures ont été prises pour localiser M. Arar, mais elles sont confidentielles pour des raisons liées à la sécurité nationale.
- ⁴ Une note diplomatique est une communication formelle entre deux pays.
- ⁵ [P] Témoignage Pillarella (14 juin 2005), p. 6784 et 6785.
- ⁶ Dans les rapports publiés portant sur le dossier de la Syrie en matière de droits de la personne, la Section palestinienne est décrite comme un lieu où le RMS garde des prisonniers au secret au début de leur incarcération et les torture pendant qu'il les interroge.
- ⁷ Pièce C-206, onglet 130.
- ⁸ *Ibid.*
- ⁹ [P] Témoignage Hogger (10 novembre 2005), p. 12571, 12572 et 12631-12637.
- ¹⁰ La preuve à cet égard est décrite passablement en détail dans le rapport d'enquête sur les faits.
- ¹¹ Je souligne que le ministre Graham n'a pas été informé du fait qu'en août 2002, les responsables canadiens ont appris qu'Ahmad El Maati, détenu en Syrie de novembre 2001 à janvier 2002, avait allégué avoir été torturé durant son interrogatoire par les autorités syriennes.
- ¹² Un « bout de papier » est le terme utilisé en diplomatie pour décrire un écrit ou un compte rendu de réunion relativement informel.
- ¹³ [P] Témoignage Ofshe (8 juin 2005), p. 5998 et 5999.
- ¹⁴ Pour connaître les différentes évaluations du « bout de papier », voir le chapitre III du rapport d'enquête sur les faits.
- ¹⁵ J'examine au point 5.3.2 les déclarations qu'ont faites les représentants syriens en janvier 2003.
- ¹⁶ Certains aspects de l'enquête du Projet après l'emprisonnement de M. Arar sont décrits au chapitre IV du rapport d'enquête sur les faits.
- ¹⁷ Comme je l'indique plus loin dans le présent chapitre, le Projet a communiqué aux Syriens une série de questions à poser à M. Almalki qui était détenu au même moment que M. Arar par le RMS. Il leur a aussi offert au sujet de M. Almalki de l'information issue de son enquête. Certains éléments de cette information concernaient M. Arar.
- ¹⁸ Toutefois, je note que le sous-commissaire Loepky a témoigné que la GRC devrait coopérer aux efforts déployés pour obtenir la libération d'un Canadien, du moins en ce qui concerne la communication d'informations, si elle sait que les États-Unis se sont fondés sur des éléments fournis par elle pour expulser illégalement le Canadien concerné. [P] Témoignage Loepky (6 juillet 2004), p. 1428-1433.
- ¹⁹ Pièce C-359, onglet 10.
- ²⁰ Décret C.P. 2004-48, appendice 1(A).
- ²¹ Pièce C-30, onglet 290.
- ²² Pièce C-206, onglet 159.
- ²³ [HC] Témoignage Pillarella (30 mars 2005), p. 13409.

- ²⁴ Pièce C-206, onglet 285.
- ²⁵ Pièce C-206, onglet. 288; [P] témoignage Graham (30 mai 2005), p. 4184.
- ²⁶ Pièce P-99.
- ²⁷ Un certificat de sécurité selon la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* est un instrument permettant au gouvernement du Canada de renvoyer du pays une personne qui constitue une menace pour celui-ci.
- ²⁸ Pièce C-206, onglet 395.
- ²⁹ Pièce C-28, onglet 4.
- ³⁰ [P] Témoignage Hooper (25 août 2005), p. 10680-10683.
- ³¹ Pièce P-19, p. 41.
- ³² [P] Témoignage Hooper (25 août 2005), p. 10732-10736.
- ³³ Pièce C-28, onglet 10.
- ³⁴ Pièce C-30, onglet 451.
- ³⁵ Pièce P-132, onglet 18, p. 3 et 4.
- ³⁶ Aucune preuve n'établit les motifs du général Khalil, directeur du RMS, d'autoriser les responsables canadiens à visiter M. Arar. Il a probablement tenu compte du fait que celui-ci avait déjà fait une déclaration aux Syriens. Il se peut également que les Syriens aient détenu M. Arar à la demande des autorités américaines et qu'ils n'aient pas eu à l'égard de ce dernier les mêmes préoccupations ou soupçons qu'ils avaient dans d'autres cas. Il n'y a aucune façon d'en être certain.
- ³⁷ L.R.C. 1985, ch. P-21.
- ³⁸ Je constate qu'il n'y a pas d'équivalent direct de l'adverbe « normally » dans la version française du Guide et que celle-ci est donc susceptible d'une interprétation plus étroite.
- ³⁹ Pièce P-42, onglet 478.
- ⁴⁰ Pièce C-206, onglet 573.11.
- ⁴¹ Pièce C-206, onglet 502.
- ⁴² La plupart des discussions tenues au cours de la réunion font l'objet d'une allégation de confidentialité liée à la sécurité nationale.
- ⁴³ Pièce P-134, onglet 24.
- ⁴⁴ Pièce P-42, onglet 508.
- ⁴⁵ Ce n'est pas M. Martel qui a fourni le rapport à la GRC.

VI

LE RETOUR AU CANADA

1. LA VUE D'ENSEMBLE

Dans le présent chapitre, je passe en revue et commente une série d'événements qui sont survenus après la libération de Maher Arar d'une prison syrienne.

De retour au Canada, M. Arar a décrit son épreuve à un groupe restreint de responsables canadiens, puis publiquement, à l'occasion d'une conférence de presse. Le consul Léo Martel a par la suite rédigé des communications qui ne rendaient pas fidèlement les affirmations faites par M. Arar lors du voyage de retour. Manifestement, d'autres responsables dont l'identité demeure inconnue ne croyaient pas ses affirmations selon lesquelles il avait été battu et torturé et ont décidé de couler aux médias plusieurs éléments d'information qui ont porté atteinte à sa réputation. La GRC a aussi préparé à l'intention de hauts fonctionnaires un briefing sur son enquête relative à M. Arar où elle omettait des informations qui auraient pu lui nuire.

2. LE VOYAGE DE RETOUR

La détention en Syrie de M. Arar s'est terminée le 5 octobre 2003. Le consul Léo Martel a accompagné M. Arar à bord des vols de retour au Canada. Durant le voyage, M. Arar a révélé par bribes à M. Martel certains éléments de son séjour en détention en Syrie. Il était évident pour M. Martel que M. Arar, qui venait de vivre une expérience éprouvante, ne voulait pas rentrer à ce moment-là dans les détails de ses expériences. Durant leur conversation, M. Martel a mentionné que selon certains reportages, M. Arar avait été introduit dans un pneu et avait subi des chocs électriques. M. Arar a répondu que ces suggestions n'étaient pas fondées. Puis, il a ajouté : [TRADUCTION] « Ils disposent d'autres

moyens. » Sans donner plus de précisions à ce moment-là, il a indiqué qu'il avait passé un « mauvais moment » durant les deux premières semaines de détention et qu'ils (ses geôliers syriens) l'avaient frappé de temps à autre, mais pas vraiment sérieusement. Il a affirmé qu'après l'interrogatoire initial, ils avaient eu ce qu'ils souhaitaient et l'ont laissé tranquille. M. Arar a aussi décrit la petite cellule sombre de trois pieds de large sur six de long et sept de haut dans laquelle il avait été détenu, ainsi que les autres conditions dégradantes auxquelles il a été soumis. Selon M. Martel, M. Arar disait la vérité.

Il convient de souligner, d'une part, que durant le vol qui le ramenait chez lui, M. Arar a décrit à M. Martel le traitement qu'il avait subi en Syrie et, d'autre part, que cette description correspondait pour l'essentiel à celle qu'il a faite ultérieurement durant la conférence de presse du 4 novembre 2003 et à celle qu'il a donnée au professeur Stephen Toope, l'enquêteur que j'ai nommé pour la présente Commission. Même si les descriptions subséquentes étaient plus détaillées, les principaux éléments correspondaient à son compte rendu initial : M. Arar avait été brutalisé à l'occasion durant les premiers jours de son emprisonnement mais non par la suite; il n'avait subi ni le supplice du pneu ni celui des chocs électriques (bien que dans ses descriptions subséquentes, il a indiqué qu'on l'avait menacé de lui infliger les deux supplices). En outre, il avait été détenu dans des conditions dégradantes et inhumaines, ce qui avait eu un impact terrible sur son bien-être psychologique.

Je note également que le professeur Toope, qui disposait de la preuve des révélations qu'avait faites M. Arar à M. Martel au cours de son voyage de retour ainsi que des déclarations qu'il avait faites durant la conférence de presse du 4 novembre 2003, a conclu que la description que lui avait donnée M. Arar était crédible.

Le 7 octobre 2003, M. Martel a rencontré des fonctionnaires de l'administration centrale du MAECI pour les briefed sur M. Arar et sur le traitement qu'il avait subi en Syrie. M. Martel a essentiellement répété ce que M. Arar lui avait dit durant le voyage de retour. Il a indiqué que M. Arar avait été [TRADUCTION] « battu » à l'occasion durant les deux premières semaines de sa détention en Syrie, qu'il n'avait ni subi le supplice du pneu ni reçu de chocs électriques, et qu'il avait souffert psychologiquement. Il a également parlé du fait que M. Arar avait été détenu dans une petite cellule sombre, ce qui avait eu de sérieux effets sur sa santé physique et sur son bien-être psychologique.

3.

LA CONFÉRENCE DE PRESSE DE M. ARAR

M. Arar a parlé pour la première fois publiquement de ses expériences à la conférence de presse du 4 novembre 2003. En lisant une déclaration préparée à l'avance, il a décrit ce qu'il avait vécu du 26 septembre 2002 au 5 octobre 2003.

Je ne répéterai pas ici ce qu'a dit M. Arar. Le chapitre II donne une description détaillée de ce qu'il a vécu. Comme je l'ai déjà dit, la description qu'a donnée M. Arar durant la conférence de presse était plus détaillée que celle qu'il avait offerte à M. Martel. Il n'en demeure pas moins qu'elle était compatible avec elle. En outre, le ministre des Affaires étrangères Bill Graham et son conseiller principal en politiques Robert Fry, qui avaient rencontré M. Arar en privé le 24 octobre 2003, ont témoigné que ce qu'avait déclaré M. Arar durant sa conférence de presse était passablement compatible avec ce qu'il leur avait dit en privé.

Après la conférence de presse, les responsables canadiens ont pris un certain nombre de mesures pour faire valoir les objections du Canada auprès du gouvernement syrien à propos des mauvais traitements dont avait souffert M. Arar. Le 4 novembre, le ministre Graham a rencontré l'ambassadeur de Syrie pour émettre une protestation officielle. Après la rencontre, le ministre a publié un communiqué par lequel il demandait au gouvernement syrien de prendre au sérieux les allégations de torture et de faire enquête rapidement quant à tous les détails de la détention de M. Arar et d'autres personnes en Syrie.

Par la suite, le Canada a expédié au ministre syrien des Affaires étrangères une note diplomatique qui faisait référence aux allégations de torture et de mauvais traitement de M. Arar et qui demandait que la Syrie mène une enquête formelle sur les allégations. Il semble que les Syriens n'ont jamais répondu à cette note diplomatique.

4.

LES SOUVENIRS DE M. MARTEL

À compter du début de novembre 2003, M. Martel a préparé un certain nombre de communications écrites dans lesquelles il a indiqué que M. Arar lui avait dit, durant le voyage de retour, qu'il n'avait pas été battu durant sa détention en Syrie. Ces notes étaient inexactes.

Selon la note de service datée du 3 novembre 2003 et préparée à l'intention du cabinet du ministre en prévision de la conférence de presse de M. Arar, M. Martel a affirmé qu'après la libération de M. Arar, il (M. Martel) avait insisté pour qu'il lui donne des réponses quant à la question de la torture. M. Arar avait

confirmé qu'il n'avait pas été battu. Quant aux autres éléments, la note de service était essentiellement compatible avec les propos de M. Arar. Vers la fin de la note de service, M. Martel a indiqué que l'ambassade du Canada partageait les préoccupations de l'administration centrale quant à la possibilité que M. Arar [TRADUCTION] « s'adresse au public » et allègue qu'il avait été torturé.

M. Martel a expliqué la différence entre ce qu'il avait rapporté dans sa note de service et ce qu'il avait affirmé lors de la rencontre du 7 octobre du MAECI en soulignant que la note de service du 3 novembre avait été préparée rapidement de mémoire et qu'il avait oublié que M. Arar l'avait informé qu'il avait été battu à l'occasion. Il a ajouté que M. Arar lui avait dit que les actes de brutalité n'avaient pas été sérieux.

La question du souvenir qu'avait M. Martel de ce que lui avait dit M. Arar a été soulevée de nouveau les 17 et 18 novembre 2003 lorsque, dans une série de courriels qu'il a échangés avec l'administration centrale à Ottawa, M. Martel a répété que, durant le voyage de retour au Canada, M. Arar n'avait jamais mentionné qu'il avait été battu durant les deux premières semaines de sa détention en Syrie. Encore une fois, lors de son témoignage, il a expliqué qu'il s'agissait d'un trou de mémoire et répété que selon M. Arar, les actes de brutalité n'avaient pas été sérieux.

La question s'est encore posée le 8 février 2004, lorsqu'un responsable canadien a discuté avec M. Martel et a préparé un compte rendu de cette discussion. Selon ce dernier, M. Martel avait déclaré que l'information donnée par M. Arar aux médias contredisait ce qu'il lui avait dit durant les interviews qui se sont déroulés juste avant sa libération (il faisait vraisemblablement référence à la visite consulaire du 14 août 2003 durant laquelle M. Arar, en présence de ses geôliers syriens, avait dit qu'il n'avait pas été torturé). Le compte rendu indiquait que selon les propos de M. Martel, l'information que lui avait donnée M. Arar était vraisemblablement plus exacte, puisqu'elle était plus franche et n'était pas viciée par le spectre d'un gain financier important et de poursuites judiciaires. M. Martel aurait traité M. Arar de menteur.

M. Martel a contesté cette portion du rapport, déclarant qu'elle ne reflétait pas fidèlement ce qu'il avait tenté de dire au fonctionnaire. Il a expliqué qu'au moment où s'est déroulée la conversation, il avait sur son bureau les procédures par lesquelles M. Arar avait intenté une poursuite civile – soit une poursuite dans laquelle il était défendeur. M. Martel a déclaré qu'il avait tenté de souligner que les allégations de la poursuite n'étaient pas compatibles avec les propos antérieurs de M. Arar.

M. Martel a témoigné n'avoir jamais traité M. Arar de menteur, et vouloir remettre les pendules à l'heure en affirmant qu'il ne croyait pas que M. Arar lui

ait jamais menti. L'explication fondée sur la poursuite judiciaire pose un problème. En effet, les poursuites intentées par M. Arar contre le gouvernement canadien (notamment contre M. Martel) n'ont été déposées qu'en avril 2004, soit deux mois après la conversation qui fait l'objet du compte rendu. M. Martel pourrait avoir confondu la conversation du 8 février 2004 avec une autre qui a eu lieu après le début du litige.

Une seule raison me motive à décrire en détail cette série d'événements relatifs au souvenir qu'avait M. Martel des propos de M. Arar au sujet de la torture. Cette description constitue un bon exemple de la façon dont une information mal rapportée peut donner lieu à des conséquences fâcheuses. Lorsque M. Arar est retourné au Canada, son expérience suscitait un intérêt politique et public considérable. On pourrait prétendre que ceux qui étaient intervenus dans son dossier – et qui étaient susceptibles de faire l'objet de critiques si la question devait soulever une vive controverse – seraient dans une meilleure position s'il s'avérait que M. Arar n'avait pas été torturé. À tout le moins, ce pouvait être l'impression qu'ils avaient. En outre, un commentaire qu'a fait M. Arar durant la visite consulaire du 14 août 2003, soit en présence de ses geôliers syriens et manifestement sous pression, a donné lieu à des comptes rendus publics selon lesquels il n'avait pas été torturé. La difficulté que soulèvent la note de service du 3 novembre 2003 de M. Martel, ses courriels des 17 et 18 novembre 2003 et sa conversation du 8 février 2004, c'est qu'ils tendent à renforcer l'idée selon laquelle M. Arar n'avait pas été torturé et que ses déclarations publiques étaient intéressées et visaient à accroître possiblement une réclamation en dommages-intérêts faite dans le cadre d'une poursuite judiciaire.

Or, le fait est que M. Arar a été torturé lorsqu'il a été interrogé au début de sa détention, comme il l'a décrit à plusieurs occasions. Le problème avec les personnes qui concluent que M. Arar n'a pas été torturé m'est apparu évident dès les premières étapes de la présente Commission. Plusieurs témoins, soit directement soit par l'entremise de leur avocat, ont clairement fait savoir qu'ils n'étaient pas disposés à accepter le fait que M. Arar avait été torturé. Ils avaient des doutes sérieux quant à la véracité de ses déclarations publiques et, en conséquence, ils se méfiaient de lui de façon générale. En toute équité, au fil du temps, au fur et à mesure que les faits ont été mis au jour, ces points de vue se sont assouplis. En définitive, je crois qu'il est juste de dire qu'une vaste majorité d'intervenants acceptaient le fait que M. Arar avait été torturé. Chose certaine, l'avocat du gouvernement qui représentait tous les organismes et ministères en cause n'a pas prétendu le contraire. En revanche, ce que je voudrais faire remarquer c'est que le fait de rapporter des faits de manière incorrecte, comme

l'a fait M. Martel, même involontairement, peut créer une fausse perception qu'il devient difficile de dissiper. En l'espèce, la vérité a fait surface, mais uniquement grâce au processus élaboré d'une commission d'enquête publique.

Le plus troublant c'est qu'en l'espèce, à défaut d'une commission d'enquête publique, certains des documents écrits du gouvernement et assurément les opinions de nombreux responsables gouvernementaux auraient été erronés. Il y aurait eu une perception répandue que M. Arar n'avait pas été torturé et qu'il avait menti en décrivant, à son retour au Canada, ce qui lui était arrivé. Il ne fait aucun doute que cette perception se serait répandue dans le domaine public. Cela aurait été très injuste pour M. Arar.

Ainsi, je répète ce que j'ai dit à de nombreuses reprises dans le présent rapport : il est d'une importance capitale de rapporter ou de décrire les faits avec soin et précision, particulièrement dans le contexte de questions liées au terrorisme qui ont tendance à susciter des émotions et positions fortes. De petites inexactitudes ont la fâcheuse tendance à devenir d'importantes fausses perceptions.

5. LES FUITES

5.1 INTRODUCTION

La preuve présentée dans le cadre de la Commission me fait conclure qu'au fil du temps, des responsables du gouvernement canadien ont volontairement révélé aux médias des portions d'information classifiée relative à M. Arar ou à sa cause. Les fuites ont eu lieu de juillet 2003, avant le retour de M. Arar au Canada, à juillet 2005, durant la présente Commission.

Je suis convaincu que la question des fuites relève de mon mandat, puisqu'elle est directement liée à M. Arar et à la conduite des responsables canadiens. Même si mon rôle ne consiste pas à tirer des conclusions juridiques quant à de possibles infractions à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, à la *Loi sur la protection de l'information* et au *Code criminel* du Canada, je suis convaincu que je dois traiter dans mon rapport de la nature des fuites, de l'objectif qu'elles visaient et de l'impact qu'elles ont eu sur M. Arar.

Il n'est peut-être pas surprenant que l'identité des responsables canadiens à l'origine des fuites demeure inconnue, même si plusieurs examens administratifs ont été menés par les organismes ou ministères visés afin de connaître l'origine des fuites. Il y a également une enquête criminelle en cours à l'égard d'une fuite d'information révélée à Juliet O'Neill, journaliste de l'*Ottawa*

Citizen. Même s'il y a peu de raison d'être optimiste quant à la possibilité que des enquêtes permettent en fin de compte de déterminer la source des fuites, je considère que je n'ai pas le mandat de mener de telles enquêtes. Accomplir un tel travail dans le cadre d'une enquête publique serait un travail colossal et déterminer la source des fuites n'est pas suffisamment lié à mon mandat pour qu'il faille s'atteler à cette tâche. Cela étant dit, à mon avis, mes propos sur les fuites ne sont pas limités du fait que leurs sources précises sont inconnues. La preuve produite devant la Commission est amplement suffisante pour que je sois en mesure de commenter sur les origines des fuites en termes généraux, sur l'objectif qu'elles poursuivaient et sur l'impact qu'elles ont eu sur M. Arar et sa famille.

Règle générale, les enquêtes criminelles restent confidentielles de manière à garantir un traitement équitable aux personnes sous enquête qui pourraient ne jamais être inculpées. Cette pratique vise aussi à protéger l'efficacité des enquêtes. Lorsque la sécurité nationale est en jeu, la nécessité de protéger l'information classifiée est une raison de plus pour justifier la confidentialité.

Quoi qu'il en soit, la tenue d'une enquête peut parfois devenir publique, ce qui génère de l'intérêt de la part des médias et du public. Dans ces cas, les autorités gouvernementales qui ont accès à de l'information classifiée ou confidentielle sont en mesure d'orienter l'opinion publique en ne divulguant que de l'information ponctuelle aux médias. Comme le public n'est pas en mesure de connaître l'ensemble de la situation, les fuites de certaines informations peuvent induire en erreur et s'avérer injustes pour les personnes sous enquête ou auxquelles s'intéresse l'enquête. Ceci est particulièrement vrai si l'auteur de la fuite manipule l'information divulguée de manière à faire passer son message.

Le fait de divulguer de l'information classifiée est terriblement incorrect et constitue un grave abus de confiance. Cela peut même être dangereux s'il est légitime de prétendre que l'information est confidentielle pour des raisons de sécurité nationale. Le fait de divulguer de l'information classifiée peut nuire à la sécurité nationale, aux relations internationales et à la défense nationale.

La présente affaire illustre comment certains responsables gouvernementaux ont utilisé les médias durant une longue période pour manipuler un dossier et porter injustement atteinte à la réputation d'une personne. Étant donné le contenu de l'information divulguée, seules les personnes qui avaient accès à l'information classifiée peuvent avoir été responsables des fuites. Il en découle manifestement que les auteurs des fuites ont agi ainsi pour peindre une image qu'ils estimaient avantageuse pour le gouvernement canadien ou pour eux-mêmes.

Il convient de garder à l'esprit que les fuites d'information détenue par le gouvernement peuvent viser divers objectifs. Dans certains cas, l'auteur de la fuite cherche à divulguer ce qu'il estime être des gestes inappropriés du gouvernement qui ne seraient pas mis au jour autrement.

D'autres fuites, par contre, visent à promouvoir les intérêts du gouvernement canadien ou de responsables canadiens en dénigrant parfois la réputation d'un autre. C'est ce qui s'est produit dans le cas de certaines fuites relatives à M. Arar qui visaient à ternir sa réputation et à miner sa crédibilité. Certaines fuites visaient vraisemblablement à dissuader le gouvernement du Canada d'instituer une commission d'enquête publique.

Bien que la plupart des fuites constituent vraisemblablement une forme ou une autre de violation de la confidentialité, le fait d'utiliser de l'information confidentielle pour manipuler l'opinion publique en faveur du gouvernement canadien ou des intérêts de l'auteur de la fuite constitue manifestement une violation extrême. Ceci est particulièrement vrai lorsque des tiers sont visés d'une manière qui leur est injustement préjudiciable.

Comme il peut être très difficile de contrer ce type de fuite, il faut se contenter d'espérer que le public et les médias sont suffisamment éclairés pour percevoir ce qui se produit réellement et pour ne pas porter de jugement jusqu'à ce que tous les faits pertinents soient divulgués de façon juste et transparente.

5.2

LA NATURE DES FUTITES ET LE CONTEXTE DANS LEQUEL ELLES ONT ÉTÉ FAITES¹

La présente Commission a entendu des témoignages à propos d'au moins huit reportages qui contenaient de l'information provenant de fuites à propos de M. Arar ou de l'enquête qui portait sur lui². Certaines des fuites visaient à décrire M. Arar comme une personne qui avait été impliquée dans des activités terroristes, tel l'entraînement en Afghanistan, qui avait nommé d'autres « terroristes » pendant sa détention en Syrie, qui était un [TRADUCTION] « individu très peu recommandable »³ et « une personne qui n'en était pas à ses premières armes »⁴. L'information divulguée émanait à la fois de sources humaines (responsables gouvernementaux dont les noms sont restés confidentiels) et documentaires (documents classifiés ou confidentiels).

La première fuite est survenue durant l'été 2003, avant le retour de M. Arar au Canada. C'était à un moment où la campagne publique pour que la Syrie se libère s'était intensifiée. Un responsable non identifié était cité disant que M. Arar était un [TRADUCTION] « individu très peu recommandable » qui avait reçu un entraînement militaire dans un camp d'Al-Qaïda. L'article notait également que

le responsable du gouvernement non identifié avait refusé de donner davantage de détails, prétextant qu'il était nécessaire de préserver le secret entourant des opérations de renseignement en cours. L'objectif que semblait viser cette fuite n'est pas reluisant : tenter d'influencer l'opinion publique contre M. Arar à un moment où le gouvernement du Canada, dont le premier ministre, tentait d'obtenir sa libération.

À l'époque du retour de M. Arar au Canada en octobre 2003, on a rapporté quatre autres fuites. Le 9 octobre 2003, le *Toronto Star* citait [TRADUCTION] « un responsable impliqué de près dans l'affaire »⁵ qui déclarait que des responsables américains avaient joint leurs vis-à-vis canadiens lorsque le nom de M. Arar avait été remarqué sur la liste des passagers d'un vol (ce qui faisait référence à l'arrivée de M. Arar à New York le 26 septembre 2002). Selon la source non identifiée, les responsables américains et canadiens avaient discuté de M. Arar, plus précisément de la question de savoir s'il s'était rendu en Afghanistan et s'il pouvait être inculpé advenant son retour au Canada. Le lendemain, soit le 10 octobre 2003, un article du *Globe and Mail* citait des sources non identifiées provenant du gouvernement du Canada selon lesquelles M. Arar avait été « malmené », mais pas torturé durant sa détention en Syrie⁶.

Ce dernier commentaire selon lequel M. Arar n'avait pas été torturé est compatible avec la réaction de plusieurs responsables canadiens lors du retour de M. Arar au Canada : ils ont tenté de minimiser la gravité de l'épreuve qu'il avait subie en Syrie. Ceci suppose que si des responsables canadiens avaient eu quelque lien que ce soit avec ce qui est arrivé à M. Arar, il serait préférable de leur point de vue qu'il n'ait pas été sérieusement brutalisé.

Le 23 octobre 2003, durant l'édition de 23 h du journal télévisé de CTV, un reportage citait [TRADUCTION] « des hauts responsables de divers ministères » selon lesquels M. Arar avait fourni de l'information aux Syriens sur Al-Qaïda, sur les Frères musulmans et sur des cellules en opération au Canada⁷. On y alléguait que M. Arar avait lié d'autres Canadiens à des activités terroristes⁸. Encore une fois, le message revenait à dire que M. Arar lui-même avait été impliqué dans des activités de terrorisme extrémiste.

Comme l'a noté un article de l'*Ottawa Citizen* publié le 25 octobre 2003⁹, les fuites relatives à ce que M. Arar a pu dire ou ne pas dire aux Syriens qui l'ont interrogé étaient [TRADUCTION] « particulièrement inquiétantes » et potentiellement très dangereuses, non seulement pour la famille Arar, mais également pour les individus prétendument nommés par M. Arar et toujours en détention à l'étranger dans des pays connus pour pratiquer la torture. L'allégation selon laquelle il avait dénoncé d'autres personnes pouvait également nuire à la santé psychologique de M. Arar. Comme l'a souligné le D^r Donald Payne, membre du

conseil d'administration du Centre canadien pour les victimes de torture, « il serait difficile pour qui que ce soit d'être désigné comme un traître, d'être désigné à tort comme tel »¹⁰.

Même la première rencontre de M. Arar avec les responsables du MAECI à Ottawa le 29 octobre 2003 n'est pas restée confidentielle en dépit d'une entente convenue avant la rencontre selon laquelle les propos de M. Arar resteraient confidentiels tant qu'il ne choisirait pas de les rendre publics. Le 30 octobre, l'émission *CBC Newsworld* a rapporté que M. Arar avait rencontré le ministre Graham et avait dit aux responsables du MAECI qu'il avait été torturé durant sa détention en Syrie¹¹. Même si cette divulgation semble avoir violé une entente de confidentialité, manifestement, elle ne discréditait pas M. Arar comme plusieurs autres fuites l'ont fait.

Durant la conférence de presse tenue à Ottawa le 4 novembre 2003, M. Arar a raconté son histoire en détail et a décrit les actes de torture qu'il avait subis en Syrie. Il a vigoureusement nié toutes les allégations selon lesquelles il était impliqué dans le terrorisme ou associé à des personnes impliquées dans des activités terroristes. Il a également demandé la tenue d'une enquête publique qui se pencherait sur son cas.

Quatre jours après la conférence de presse de M. Arar, soit le 8 novembre 2003, la fuite la plus connue à propos de M. Arar s'est produite. *L'Ottawa Citizen* a publié de l'information tirée de documents classifiés dans un long article de Juliet O'Neill intitulé *Canada's dossier on Maher Arar: The existence of a group of Ottawa men with alleged ties to al-Qaeda is at the root of why the government opposes an inquiry into this case* (Le dossier du Canada sur Maher Arar : l'existence d'un groupe d'hommes d'Ottawa qui auraient des liens avec Al-Qaïda est à l'origine de l'opposition du gouvernement à la tenue d'une enquête dans cette affaire)¹².

Cet article à la une contenait une quantité sans précédent d'informations qui étaient auparavant confidentielles, dont une description détaillée du bureau d'Ottawa de l'équipe intégrée de la sécurité nationale de la GRC (EISN), un endroit auquel le public n'a pas accès, ainsi qu'une référence précise à la « personne-cible principale » de l'enquête, Abdullah Almalki. L'article indiquait qu'« un des documents divulgué » contenait de l'information au sujet de ce que M. Arar aurait dit aux responsables du Renseignement militaire syrien durant les premières semaines de sa détention. Puis, l'article décrivait cette information en détail.

En outre, l'article faisait référence à certains aspects de l'enquête de la GRC relative à M. Arar et il citait [TRADUCTION] « une source des services de sécurité » au soutien d'une déclaration selon laquelle une cellule d'Al-Qaïda basée à Ottawa

était soupçonnée d'être à l'origine de l'opposition du gouvernement canadien à la tenue d'une enquête publique en bonne et due forme sur le cas de M. Arar. M^{me} O'Neill a rapporté que la GRC « avait mis M. Arar dans le collimateur » alors qu'elle faisait enquête sur les membres d'un groupe d'Ottawa qui apporterait un soutien logistique à Al-Qaïda.

L'article faisait la lumière sur la motivation qui avait entraîné les fuites par des responsables de la sécurité :

[TRADUCTION]

[...] c'était pour défendre leur travail d'enquête – contre les suggestions selon lesquelles la GRC et le Service canadien de renseignement de sécurité avaient soit bousillé le dossier de M. Arar soit, pire encore, avaient volontairement envoyé un homme innocent se faire torturer en Syrie – que les responsables de la sécurité ont coulé des allégations contre lui durant les semaines qui ont précédé son retour au Canada.

Ceci suppose qu'il est justifié de couler de l'information classifiée si cela sert les intérêts des enquêteurs. En se fondant sur ce raisonnement, étant donné que le public n'a pas accès à l'information classifiée, les auteurs des fuites peuvent choisir ce qui est divulgué de manière à ce que cela serve leurs fins.

Durant les travaux de la Commission, les responsables du gouvernement ont souvent fait valoir que la divulgation de l'information reçue de gouvernements étrangers, sans y avoir été autorisée, nuirait aux intérêts du Canada en matière de sécurité nationale. Qu'il suffise de dire que si l'information contenue dans l'article de M^{me} O'Neill avait effectivement été fournie par des responsables syriens, le gouvernement aurait pu prétendre qu'une information de ce type ne pouvait être divulguée en raison de préoccupations liées à la confidentialité pour des raisons de sécurité nationale.

Quelques fuites supplémentaires sont survenues par la suite, dont un article du 30 décembre 2003, dont le titre proclamait de manière provocante : [TRADUCTION] « Les É.-U. et le Canada sont 'certains à 100 %' que M. Arar s'est entraîné avec Al-Qaïda. » L'article citait une « source haut placée au sein du renseignement canadien » qui disait relativement à M. Arar : « ce type n'est pas un enfant de chœur [...] Il y a plus ici que ce qu'il n'y paraît¹³. » La source déclarait que les États-Unis avaient commis une erreur en expulsant M. Arar au lieu d'autoriser la GRC à surveiller ses activités à son retour de Tunisie. La source a ajouté que les États-Unis avaient un dossier d'envergure sur M. Arar et que « si les Américains devaient un jour déclassifier l'information, les cheveux nous dresseraient sur la tête ». Au moment où est survenue cette fuite, la pression du public pour l'institution d'une enquête publique s'intensifiait. Le titre était

manifestement erroné. Les commentaires attribués à la « source haut placée au sein du renseignement canadien » visaient de toute évidence à faire pencher l'opinion publique contre M. Arar.

Le 28 janvier 2004, le vice-premier ministre a annoncé la décision du gouvernement du Canada d'instituer une enquête publique sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar.

Il y a eu au moins une autre fuite durant les travaux de la Commission. Le 9 juin 2005, des documents qui n'avaient pas été publiés auparavant ont paru dans un article du *Toronto Star*¹⁴. L'article indiquait que des agents du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) s'étaient rendus en Syrie pour signer une entente de partage d'information entre le Canada et la Syrie. L'article faisait aussi référence aux positions prises durant les audiences à huis clos de la Commission. Rien dans cette divulgation ne portait atteinte à la réputation de M. Arar ni n'avait d'effet sur le processus de la Commission. En revanche, ce qui est intéressant à propos de cette fuite, c'est qu'un ou plusieurs responsables du gouvernement qui avaient accès à la preuve déposée à huis clos n'avaient pas le sentiment d'être tenus de garder confidentielle l'information entendue à huis clos.

5.3

LES SOURCES

À ce jour, aucune source des fuites n'a été identifiée. Les organismes, dont la GRC, le SCRS, le Bureau du Conseil privé et les Affaires étrangères, ont mené des enquêtes quant à certaines fuites, sans résultat¹⁵. Seule l'enquête criminelle qui porte sur l'article de Juliet O'Neill est toujours en cours, mais elle a été retardée par un litige. Cette enquête dure maintenant depuis près de deux ans.

Durant les travaux de la Commission, on a demandé à des témoins qui sont intervenus dans le dossier Arar et qui avaient accès à de l'information classifiée s'ils connaissaient le responsable de l'une ou l'autre des fuites. Toutes les personnes interrogées ont répondu, sous serment, qu'elles ne savaient rien et qu'elles ne pouvaient faire la lumière sur ceux qui pouvaient avoir fait cela. Les sources des fuites sont un mystère complet pour tout le monde.

Comme je l'ai indiqué précédemment, une enquête factuelle exhaustive relativement aux sources des fuites représenterait un travail colossal pour la Commission. En outre, cette question n'est pas suffisamment liée à mon mandat pour qu'il soit justifié d'entreprendre une telle tâche. Au mieux, les chances de déterminer qui était responsable des fuites relatives à M. Arar sont très incertaines. Cette situation est décourageante. Comme les auteurs des fuites sont

vraisemblablement des responsables au sein d'organisations qui se vantent d'avoir des enquêteurs très compétents, on aurait espéré que ceux qui ont mené les enquêtes sur les fuites auraient eu davantage de succès pour en trouver les auteurs. Tous ceux qui ont été interrogés ont décrié le fait que des responsables du gouvernement divulgueraient de l'information classifiée ou confidentielle aux médias. Par contre, personne ne semble pouvoir faire quoi que ce soit à ce sujet.

L'incapacité d'identifier la source des fuites a pour conséquence évidente qu'il n'y a rien pour dissuader dans le futur d'autres responsables qui pourraient être tentés de divulguer de l'information classifiée ou confidentielle. Si personne ne se fait jamais prendre, ceux qui sont disposés à faire ce genre de coulage d'information protégée pour servir leurs propres intérêts vont probablement continuer à le faire.

Finalement, j'observe qu'au fil du temps, les fuites pourraient avoir un effet néfaste sur la volonté de nos alliés de partager de l'information vitale avec le Canada. Comme l'a noté la Cour suprême du Canada, le Canada est un importateur net de renseignements et, pour cette raison, la confidentialité de l'information liée à la sécurité nationale doit être protégée¹⁶. S'il n'est pas possible de se fier à certains responsables canadiens pour protéger l'information classifiée ou confidentielle, ceux qui fournissent l'information pourraient faire preuve de davantage de circonspection à l'égard de ce qu'ils fournissent.

5.4

LES EFFETS SUR M. ARAR

Les fuites ont eu des effets délétères sur la réputation de M. Arar, sur son état psychologique et sur sa capacité à se trouver un emploi. Cela était prévisible. L'impact sur la réputation d'une personne d'être traitée de terroriste dans les médias nationaux est évidemment considérable. Comme je l'ai dit ailleurs dans le présent rapport, les étiquettes, même celles qui sont fausses, ont la mauvaise habitude de coller.

Bien que la Commission n'ait pas entendu M. Arar directement à propos de l'impact qu'ont eu les fuites sur lui personnellement, le D^r Donald Payne, un membre du conseil d'administration du Centre canadien pour victimes de torture, a témoigné que, règle générale, de telles fuites auraient un effet psychologique traumatique sur quelqu'un dans la position de M. Arar et entraînerait un risque de traumatismes subséquents¹⁷.

De plus, le professeur Toope, l'enquêteur que j'ai nommé pour faire rapport sur le traitement subi par M. Arar en Syrie, a tiré des conclusions spécifiques sur l'impact des fuites. Le professeur Toope a rapporté que ces dernières avaient causé des dommages psychologiques supplémentaires à M. Arar :

[TRADUCTION]

[M. Arar] a été particulièrement perturbé par certaines « fuites » qui auraient émanées du gouvernement canadien et qui disaient du mal de lui. Ces événements ont aggravé le sentiment d'injustice qui l'habitait depuis sa détention en Syrie et la torture qu'il y a subie. Tous ses conseillers que j'ai interviewés ont insisté sur le fait que M. Arar a été « terrassé » par ces fuites. Certains ont dit de lui qu'il était « hystérique ». Il était tout simplement incapable de contrôler ses émotions et il a fallu de nombreuses heures de conversation continue pour le calmer chaque fois qu'une nouvelle information qu'il jugeait trompeuse et injuste faisait surface dans la presse¹⁸.

Le professeur Toope a aussi fait un lien entre les fuites et le sentiment de M. Arar d'être isolé de la communauté musulmane :

[TRADUCTION]

[M. Arar] m'a dit qu'il était déçu de la réaction de beaucoup de musulmans à son endroit et à l'égard de son histoire. Tandis que des Canadiens d'autres origines l'approchent parfois dans la rue pour lui faire part de leur soutien, la plupart des musulmans se tiennent loin de lui. M. Arar estimait que cet éloignement a été exacerbé par les « fuites » dans les médias dont il a été question précédemment¹⁹.

Finalement, le professeur Toope a estimé que l'épreuve de M. Arar sur la situation économique de sa famille a été [TRADUCTION] « pour ainsi dire catastrophique »²⁰. Dans la mesure où les fuites ont décrit M. Arar comme un terroriste, il est raisonnable d'en déduire qu'elles ont contribué à sa difficulté persistante de trouver un emploi rémunérateur dans son domaine.

Enfin, je note que le temps qu'a passé M. Arar en Syrie l'a privé de quelque chose que les Canadiens tiennent pour acquis soit [TRADUCTION] « le contrôle sur la vérité à l'égard de sa personne »²¹. Le fait que cette privation ait persisté après le retour de M. Arar au Canada – cette fois en raison de fuites d'information confidentielle causées par des responsables au gouvernement – est non seulement regrettable, mais également profondément injuste.

5.5

DERNIER COMMENTAIRE

Contrairement à de nombreuses autres actions de responsables canadiens que j'ai décrites dans le présent rapport, la fuite d'information est un geste délibéré. En outre, certaines des fuites relatives à M. Arar étaient délibérément trompeuses en ce sens qu'elles visaient à lui faire du tort.

Il est troublant que des responsables œuvrant dans la fonction publique canadienne estiment qu'il est approprié de trahir la confiance du public de cette façon à leurs propres fins. Il est décevant, qu'à ce jour, personne n'ait eu à en assumer la responsabilité.

6.

LES BRIEFINGS INCOMPLETS

Lorsqu'elle a briefé le Bureau du Conseil privé ainsi que des hauts fonctionnaires à propos de l'enquête relative à M. Arar, la GRC a omis certains faits importants qui auraient pu lui nuire.

Le 5 novembre 2003, le lendemain de la conférence de presse de M. Arar, le sous-commissaire Garry Loepky a participé à une réunion au Bureau du Conseil privé pour discuter du dossier de M. Arar. Les participants étaient de très hauts fonctionnaires, dont le conseiller en matière de sécurité nationale Rob Wright, le directeur du SCRS Ward Elcock, le sous-ministre aux Affaires étrangères Peter Harder et le sous-solliciteur général Nicole Jauvin. Ils ont discuté du processus de révision qui était alors en cours et de l'opportunité d'instituer une enquête publique.

Pour aider à la prise de décision quant à la meilleure avenue à emprunter, M. Wright a demandé que chaque ministère en cause dans l'affaire Arar prépare une chronologie détaillée qui comprendrait notamment une description de toutes les interactions avec les autorités américaines à propos de M. Arar et de l'information qui avait été partagée; elle préciserait, en outre, qui a procédé à ces partages ainsi que [TRADUCTION] « toutes les autres questions liées aux différentes facettes du dossier Arar/États-Unis ». Cette demande visait manifestement à obtenir un briefing complet de ce qui s'était produit, notamment des problèmes qui sont survenus, de façon à aider le gouvernement du Canada à arrêter la voie à suivre²².

Le 14 novembre 2003, la GRC a expédié une chronologie tel qu'il avait été requis²³. Malheureusement, cette chronologie omettait plusieurs faits très importants qui auraient pu militer en faveur de l'institution d'une enquête publique. La chronologie omettait de mentionner qu'en avril 2002, la GRC avait

pris une mesure sans précédent, soit de fournir à des organismes américains, l'ensemble de sa base de données Supertext relative à l'enquête pertinente, et qu'elle avait procédé de la sorte sans se conformer à la politique de la GRC selon laquelle il faut filtrer l'information et utiliser des réserves. La chronologie omettait également le fait que, chaque fois que la GRC avait fourni aux organismes américains de l'information relative à l'enquête pertinente avant la détention de M. Arar à New York, elle l'avait fait sans y joindre les réserves qu'exige la politique de la GRC. Bien que la chronologie ait spécifiquement mentionné que la GRC avait demandé aux douanes américaines de vérifier si elles disposaient d'informations sur un groupe de personnes qui incluait M. Arar et son épouse, elle ne révélait pas que la GRC avait requis des avis de guet pour chacun d'entre eux, ni que, ce faisant, la GRC avait décrit M. Arar et son épouse comme des extrémistes islamistes soupçonnés d'avoir des liens avec Al-Qaïda.

La chronologie omettait également de décrire le contact étroit qu'entretenait le Projet A-O Canada de la GRC et les organismes américains à l'égard de cette enquête en particulier. Surtout, elle ne mentionnait pas le fait qu'en février 2002, des agents du FBI s'étaient rendus au bureau de la GRC pour examiner son dossier d'enquête.

Durant la détention de M. Arar à New York, la GRC a eu un certain nombre de contacts avec les autorités américaines concernées par les questions traitées dans la chronologie. Or, cette dernière omettait de mentionner deux conversations qu'avait eues le caporal Flewelling de la GRC avec un agent américain les 4 et 5 octobre 2002. Or, la deuxième conversation était inhabituelle dans la mesure où l'agent américain avait téléphoné à la résidence du caporal un samedi soir. Étant donné l'objectif de la chronologie, ces omissions étaient graves. Ceux qui devaient décider comment le gouvernement canadien devrait procéder avaient demandé un briefing complet sur les questions liées à la décision. Ils auraient dû en recevoir un.

Dans son témoignage, le sous-commissaire Loepky a reconnu qu'il y avait des omissions dans la chronologie, mais il a dit que cette dernière avait été dressée dans des délais très serrés et que tant la Division A de la GRC que la Direction générale s'étaient acquittées de cette tâche.

Il était très important que la GRC informe le gouvernement avec exactitude à propos de ce qui s'était produit, de telle sorte que le gouvernement puisse prendre une décision éclairée sur la façon de procéder. Les omissions dans l'information fournie par la chronologie de la GRC ont eu pour effet de minimiser les problèmes potentiels relatifs à l'enquête de la GRC. Manifestement, cela n'était pas correct. Comme, en fait, on avait demandé à la GRC de faire rapport sur elle-même, elle avait une obligation accrue d'être exhaustive et

disposée à révéler ce qu'elle savait. Je m'attendrais à ce qu'à l'avenir, les briefings de ce type fournis sous forme de chronologie soient exacts et équilibrés.

7.

L'EXAMEN DE L'ENQUÊTE DU PROJET A-O CANADA PAR LA GRC

Après la libération de M. Arar, l'enquête du Projet relativement à ce dernier a fait l'objet d'au moins deux examens. D'octobre à décembre 2003, le surintendant en chef Dan Killam de la Direction générale de la GRC a effectué un examen et rédigé un rapport. Essentiellement, il concluait que le Projet A-O Canada avait agi convenablement tout au long de l'enquête.

Dans la deuxième moitié d'octobre 2003, la Commission des plaintes du public contre la GRC a ouvert une enquête sur la question Arar. L'enquête initiale de ce processus a été menée par le surintendant Brian Garvie de la GRC. J'expose les conclusions de son rapport au chapitre V du rapport d'enquête sur les faits.

NOTES

- ¹ Tous les détails des fuites sont énoncés au chapitre IV du rapport d'enquête sur les faits.
- ² Je ne traite que des reportages qui ont été présentés en preuve devant moi.
- ³ Pièce P-80, p. 1 et 2. Robert Fife, *Terror Threats in Ottawa: Two kinds of fear: Report says Syrian intelligence helped U.S. to foil al-Qaeda plot on target in Ottawa*, *Ottawa Citizen*, 24 juillet 2003, A1.
- ⁴ *Ibid.*, p. 7 et 8. Robert Fife, *U.S., Canada '100% sure' Arar trained with al-Qaeda: Family spokeswoman accuses intelligence officers of anonymous smear campaign*, *Ottawa Citizen*, 30 décembre 2003, A1.
- ⁵ Pièce P-116. Graham Fraser, *U.S. urged Canada to hold Arar; Canada refused to make arrest – Americans sent him to Syria*, *Toronto Star*, 9 octobre 2003, A1.
- ⁶ Pièce P-247. Jeff Sallot, *Arar was not tortured, officials say; Engineer held in 'very bad' conditions in Syria, suffered psychological stress*, *Globe and Mail*, 10 octobre 2003, A4.
- ⁷ Pièce P-39. *The case of Maher Arar takes more twists and turns*, CTV, 23 octobre 2003; pièce C-29. *CTV Newsnet Morning*, 24 octobre 2003. Voir également la pièce P-117, onglet 47, p. 2. Daniel Leblanc, *Officials allege Arar gave data on al-Qaeda, report says*, *Globe and Mail*, 24 octobre 2003, A4.
- ⁸ Le rapport était détaillé. Il mentionnait que M. Arar avait donné de l'information aux Syriens à propos de quatre autres Canadiens : « Arwad al Bushi, Abdullah al Malki, Ahmed Abu al Maati et Mohamed Harkat ».
- ⁹ Pièce P-80, p. 4. Norma Greenaway, *Supporters say Arar target of smear campaign*, *Ottawa Citizen*, 25 octobre 2003, A3.
- ¹⁰ [P] Témoignage Payne (8 juin 2005), p. 6136-6139.
- ¹¹ [P] Témoignage Fry (13 juin 2005), p. 6589 et 6590.
- ¹² Pièce P-80, p. 5 et 6.

- ¹³ *Ibid.*, p. 7 et 8. Robert Fife, *U.S., Canada '100% sure' Arar trained with al-Qaeda: Family spokeswoman accuses intelligence officers of anonymous smear campaign*, *Ottawa Citizen*, 30 décembre 2003, A1.
- ¹⁴ Voir la requête de Lorne Waldman, 13 juin 2005, p. 6363–6366. L'article était signé James Travers.
- ¹⁵ Voir les faits, point 9.4 du chapitre IV, *Les enquêtes du gouvernement du Canada sur les fuites*.
- ¹⁶ *Ruby c. Canada*, [2002] 4 R.C.S. 3, 2002 CSC 75.
- ¹⁷ [P] Témoignage Payne (8 juin 2005), p. 6138-6142.
- ¹⁸ Rapport du professeur Stephen J. Toope, enquêteur (appendice 7), p. 23.
- ¹⁹ *Ibid.*, p. 25.
- ²⁰ *Ibid.*, p. 25.
- ²¹ *Ibid.*, p. 8.
- ²² [P] Témoignage Loeppky (27 juillet 2005), p. 8676-8679.
- ²³ Pièce P-85, vol. 5, onglet 9.

VII

ABDULLAH ALMALKI ET AHMAD EL MAATI

1.

INTRODUCTION

Abdullah Almalki et Ahmad El Maati sont des Canadiens musulmans qui ont été des cibles de l'enquête du Projet A-O Canada dans laquelle M. Arar était une « personne d'intérêt ». L'intérêt porté par le Projet à M. Arar est né de son association avec M. Almalki et, dans une moindre mesure, avec M. El Maati. Ces deux hommes ont été emprisonnés et interrogés au Moyen-Orient à peu près à la même époque que M. Arar – M. Almalki en Syrie de mai 2002 à mars 2004 et M. El Maati en Syrie et en Égypte de novembre 2001 à janvier 2004.

Tous les intervenants devant la Commission ont présenté des représentations finales conjointes soulevant la question de savoir [TRADUCTION] « si ce qui est arrivé à Maher Arar peut de quelque façon que ce soit être lié à une politique, une pratique ou une procédure d'enquête préexistante¹ qui aurait mené à la détention et à l'interrogation d'autres Canadiens musulmans par les services du renseignement syriens ou égyptiens »². Les autres hommes en question sont MM. Almalki et El Maati, ainsi que Muayyed Nureddin³. Mon analyse au sujet de l'existence d'une politique préexistante est exposée dans le présent chapitre, mais elle porte uniquement sur ce qui est arrivé à M. Arar.

2.

LE CONTEXTE

Comme l'enquête sur M. Arar était liée à ses relations avec ces deux hommes, il a fallu que la Commission recueille des témoignages décrivant le fondement de l'enquête du Projet A-O Canada à l'égard de ces relations. Je me penche sur certains éléments de ces témoignages à divers endroits dans le rapport. Inévitablement, j'ai aussi reçu des témoignages sur une partie de l'information

et des mesures d'enquête ayant trait à MM. Almalki et El Maati. Cependant, le mandat de l'enquête sur les faits me charge de faire enquête et de faire rapport sur les actions des responsables canadiens relativement à M. Arar, et à personne d'autre. En conséquence, je n'ai pas procédé à un examen complet de l'information se rapportant à MM. Almalki et El Maati ou des actions des responsables canadiens qui pourraient avoir eu un impact sur eux. En fait, les témoignages que j'ai reçus au sujet de leur cas respectif ont été limités à ce que je considérais être utile pour déterminer quelles actions ont été prises relativement à M. Arar. Faire enquête de façon plus approfondie sur les cas Almalki et El Maati aurait été une tâche extrêmement longue, qui aurait au demeurant dépassé les limites de mon mandat.

Malgré tout, il y a une question ayant trait au témoignage sur les cas de MM. Almalki et El Maati qui mérite plus ample commentaire. Dans leurs représentations finales, les intervenants devant la Commission soutiennent que vu les nombreuses similarités entre ce qui est arrivé à M. Arar et ce qui est arrivé aux autres – un modèle qui se répète, en quelque sorte –, il y a des motifs de croire que certaines des actions des responsables canadiens suivaient une politique préexistante, laquelle a joué un rôle dans le renvoi de M. Arar à partir des États-Unis et dans le fait qu'il a été emprisonné et torturé en Syrie.

Avant de traiter des représentations des intervenants, je souhaite faire quatre remarques en guise d'introduction.

- Même si MM. Almalki et El Maati étaient des cibles de l'enquête du Projet A-O Canada, ils n'ont été accusés d'aucune infraction au Canada. En outre, malgré leur long emprisonnement en Syrie, dans le cas de M. Almalki, en Syrie et en Égypte, dans le cas de M. El Maati, ni l'un ni l'autre n'a jamais été déclaré coupable d'une infraction dans ces pays. Ainsi, il faut présumer qu'ils sont innocents de toute infraction, et ce que j'avance au sujet de leurs cas ne doit pas être interprété autrement.
- Conformément à mon mandat, j'ai examiné toutes les actions des responsables canadiens relativement à M. Arar. À ce titre, j'ai examiné des milliers de documents et entendu plus de 80 témoins. Je suis convaincu d'avoir reçu toute l'information pertinente sur les actions des responsables canadiens relativement à M. Arar.
- En tirant mes conclusions sur ce qui est arrivé relativement à M. Arar, j'ai aussi tenu compte d'informations concernant les cas de MM. Almalki et El Maati, pour déterminer si ce qui leur était arrivé permettait de mieux comprendre les mesures prises à l'égard de M. Arar. À cet égard, je me suis concentré sur la question soulevée par les intervenants, à savoir si à la

lumière de l'information qu'on m'a présentée au sujet des cas Almalki et El Maati, il y avait raison de croire qu'il existait une politique préexistante en vertu de laquelle les responsables Canadiens ont agi relativement à M. Arar.

- La quatrième question préliminaire a trait aux sources d'information sur les cas Almalki et El Maati. Comme je l'ai dit plus haut, mon étude de ces cas ne ressemble en rien à un examen complet. J'ai reçu des témoignages au sujet des faits de base sur les dates de leur détention en Syrie et en Égypte et sur celles de leur libération. Des témoins ont aussi parlé de certaines mesures d'enquête prises à l'égard de chacun d'eux. Cependant, mon examen de leurs dossiers est loin d'avoir été exhaustif.

En plus des témoignages que j'ai reçus de responsables canadiens au sujet des cas Almalki et El Maati, des chronologies des événements les plus importants ont été déposées par MM. Almalki et El Maati, qui ont soutenu qu'elles seraient pertinentes à l'examen du cas de M. Arar. Comme ces chronologies n'ont pas été déposées en preuve par voie de déclaration assermentée ni soumises à contre-interrogatoire, elles ne peuvent servir à justifier aucune conclusion d'inconduite à l'encontre de responsables canadiens. Néanmoins, elles peuvent m'aider à étudier la question soulevée par les intervenants. J'ai abordé cette question en supposant que les faits indiqués dans les chronologies sont vrais. En outre, je disposais de l'information contenue dans les demandes d'intervention des deux hommes et de l'information sur leurs cas contenue dans le rapport du professeur Toope, l'enquêteur spécial de la Commission. Comme l'information des chronologies toutefois, cette information ne constitue pas une preuve et elle ne peut servir de fondement à des conclusions de faute.

Les cas de MM. Arar, Almalki et El Maati comportent un certain nombre de similarités. Les trois hommes sont des Canadiens musulmans et tous ont été liés d'une façon ou d'une autre à l'enquête du Projet A-O Canada. Tous trois ont été détenus en Syrie par le Renseignement militaire syrien (RMS), à la Section palestinienne, alors que le Projet A-O Canada faisait enquête sur eux. Le professeur Toope a conclu que tous trois avaient été interrogés et torturés en Syrie et que leurs interrogatoires étaient fondés sur de l'information provenant du Canada. Dans chaque cas, on a soutenu que la GRC et le SCRS avaient tenté de faire progresser leurs enquêtes en communiquant avec le RMS. Les trois hommes ont affirmé que la GRC et le SCRS avaient entravé les efforts déployés pour obtenir leur libération. Enfin, chacun d'eux a maintenu avoir fait l'objet de fuites inappropriées d'information aux médias.

La question dès lors est de savoir si les témoignages ayant trait aux cas Almalki et El Maati et les autres informations que j'ai reçues à leur sujet m'amènent à des conclusions différentes au sujet des actions des responsables canadiens relativement à M. Arar. En particulier, m'amènent-ils à conclure que les actions des responsables canadiens relativement à M. Arar ont été guidées par une politique préexistante?

J'ai structuré mon analyse de la question des intervenants en quatre thèmes, représentant autant de facteurs qui selon les intervenants pourraient découler d'une politique préexistante :

- le renvoi de M. Arar en Syrie;
- l'interaction entre les enquêteurs canadiens et le RMS;
- les efforts déployés pour obtenir la libération de M. Arar;
- les fuites.

3. LE RENVOI DE M. ARAR EN SYRIE

Dans le chapitre IV de mon rapport, je conclus que les responsables canadiens n'ont pas participé ou acquiescé à la décision américaine de renvoyer M. Arar en Syrie. Cependant, je conclus que les autorités américaines se sont très vraisemblablement appuyées sur de l'information fournie par la GRC pour en arriver à la décision de renvoyer M. Arar. Dans les chapitres III et IV, j'examine les circonstances dans lesquelles la GRC a communiqué de l'information sur M. Arar aux organismes américains. Même si j'ai constaté plusieurs problèmes – dont certains problèmes graves – quant à la façon dont l'information a été communiquée, je suis convaincu que la GRC n'a fourni aucune information dans le but de faire envoyer M. Arar en Syrie, ni même en sachant qu'il le serait. Aucun élément de preuve n'indique que les actions américaines consistant à renvoyer M. Arar en Syrie étaient liées à une politique canadienne préexistante visant à obtenir ce résultat.

J'ai pris en considération les circonstances entourant ce qui est arrivé relativement à MM. Almalki et El Maati, y compris les éléments figurant dans leurs chronologies, en vue de déterminer si ces circonstances modifieraient une conclusion fondée sur les éléments de preuve à l'égard du renvoi de M. Arar en Syrie. Même en supposant que tous les faits qui se trouvent dans les chronologies sont exacts, mes conclusions seraient les mêmes. Je dis ceci pour deux raisons.

Premièrement, j'ai rigoureusement pris en compte l'ensemble des témoignages des personnes ayant joué un rôle dans le cas de M. Arar. Rien dans

les témoignages donnés en public ou à huis clos ne justifie une conclusion que les représentants canadiens auraient participé ou acquiescé à la décision américaine d'envoyer M. Arar en Syrie. Il y a des indications que certains responsables savaient qu'on avait dit à M. Arar qu'il serait envoyé en Syrie, avant son renvoi des États-Unis. Cependant, ces responsables n'ont pas considéré la menace du renvoi en Syrie comme étant imminente ou même vraisemblable, et je conclus qu'il était raisonnable qu'ils ne le fassent pas. La décision a été prise par les seules autorités américaines. En fait la décision des autorités américaines de renvoyer un Canadien des États-Unis en Syrie, un pays ayant un dossier douteux en matière de droits de la personne, a été une surprise complète pour les responsables canadiens. Ils ne savaient pas que les États-Unis avaient déjà pris des mesures semblables auparavant. Certains responsables ont témoigné que si les autorités américaines avaient à l'occasion déjà « restitué » des personnes dans des pays comme la Syrie, cela s'était toujours fait à partir d'autres pays et non des États-Unis. Ainsi, rien dans la preuve n'indique qu'il y avait une politique canadienne qui aurait appuyé le renvoi de M. Arar des États-Unis en Syrie.

La deuxième raison pour laquelle les circonstances entourant les cas Almalki et El Maati n'auraient rien changé à ma décision à cet égard est que les faits propres à ces deux affaires sont différents de ceux de l'affaire de M. Arar. Au contraire de M. Arar, MM. Almalki et El Maati ont été arrêtés en Syrie. Les deux s'étaient rendus volontairement en Syrie et ont été arrêtés à leur arrivée à l'aéroport de Damas. Même si l'on acceptait que des responsables canadiens ont d'une façon ou d'une autre été complices dans leur arrestation, cela ne changerait pas ma conclusion, au vu des témoignages recueillis par la Commission, que les responsables canadiens n'ont pas participé ou acquiescé à la décision américaine de renvoyer M. Arar en Syrie à partir des États-Unis.

Ainsi, même si j'ai conclu qu'il y avait plusieurs problèmes dans les actions des responsables canadiens relativement à M. Arar, je ne peux conclure que les actions des responsables canadiens avant le renvoi de M. Arar en Syrie découlaient d'une politique préexistante⁴, c'est-à-dire d'une ligne de conduite autorisée par un organisme, plutôt que d'une série de pratiques inacceptables de la part de divers responsables. J'aborde ci-après le sujet des pratiques opérationnelles et des pratiques d'enquête.

4.

LA COOPÉRATION DES ENQUÊTEURS CANADIENS AVEC LE RMS

De façon générale, la coopération entre les enquêteurs canadiens et le RMS peut prendre deux formes : les Canadiens peuvent communiquer aux Syriens de l'information ou des questions à l'égard d'un détenu, ou ils peuvent recevoir des Syriens de l'information ou des questions à l'égard d'un détenu. Je suis convaincu que les responsables canadiens n'ont pas communiqué d'information sur M. Arar aux autorités syriennes, ni ne leur ont-ils envoyé des questions à lui poser.

Il existe des éléments de preuve selon lesquels le Projet A-O Canada, après avoir appris que M. Arar se trouvait en Syrie, a demandé au MAECI d'informer les autorités syriennes qu'il était prêt à partager avec elles de l'information sur M. Arar. Cependant, cela ne s'est jamais produit.

M. Arar est arrivé en Syrie vers le 9 octobre 2002. Il a été tenu au secret environ 12 jours. Durant cette période, il a été interrogé et torturé. Pour les fins de la présente discussion, j'accepte qu'il a été interrogé à la lumière d'informations provenant du Canada. Dans ses déclarations publiques et dans sa déclaration au professeur Toope, M. Arar a indiqué qu'il n'a pas été interrogé ou battu après la période initiale de 12 jours.

La preuve indique clairement que les responsables canadiens n'ont pu confirmer que M. Arar était en Syrie avant le 21 octobre, soit après la période où on l'a interrogé. Auparavant, les responsables syriens niaient qu'il était en Syrie. Aucun élément de preuve n'indique qu'un responsable canadien aurait discuté du cas de M. Arar avec le RMS, qui interrogeait M. Arar, avant que les interrogatoires ne soient terminés. Je suis donc convaincu que les responsables canadiens n'ont pas donné au RMS d'information à utiliser pour interroger M. Arar. Les autorités syriennes ont pu utiliser de l'information provenant du Canada pour l'interroger, mais cette information a dû leur être communiquée par les autorités américaines, responsables du renvoi de M. Arar en Syrie. Les autorités américaines possédaient une importante quantité d'informations découlant de l'enquête canadienne, qu'ils avaient obtenue de la GRC au cours de l'année précédente sans qu'on y ait rattaché de réserves limitant leur communication à des tiers comme les Syriens. Cependant, aucun élément de cette information n'a été fourni en pensant qu'il pourrait plus tard se retrouver en Syrie. En outre, aucun élément de preuve n'indique que les Canadiens auraient autorisé les autorités américaines à transmettre l'« information canadienne » aux Syriens.

Même si, comme ils le soutiennent, MM. Almalki et El Maati ont été interrogés par les autorités syriennes sur la base d'information provenant du Canada, le fait ne modifierait pas ma conclusion, fondée sur la preuve dans l'affaire de M. Arar, que les responsables canadiens n'ont pas fourni au RMS de l'information à utiliser pour interroger M. Arar.

Je note toutefois que le 15 janvier 2003, la GRC a remis au RMS des questions à poser à M. Almalki et qu'une d'elles mentionnait M. Arar. De plus, la lettre accompagnant les questions mentionnait l'enquête de la GRC sur des cellules terroristes au Canada. Il est possible que le RMS aurait à tort compris que cette correspondance indiquait que M. Arar était soupçonné d'être membre d'une cellule terroriste. En ce sens, cette correspondance aurait pu donner de l'information à son sujet au RMS. J'examine au chapitre V les répercussions possibles de cette communication sur la libération de M. Arar.

En ce qui concerne la réception d'information du RMS, j'aborde au chapitre V le fait que le 3 novembre 2002, le général Khalil du RMS a remis à l'ambassadeur du Canada Franco Pillarella un « bout de papier », une communication écrite non officielle, contenant un résumé des prétendus aveux de M. Arar. Le « bout de papier » a été remis aux enquêteurs canadiens. Je décris aussi une visite d'agents du SCRS en Syrie à la fin novembre 2002, où les agents ont rencontré des représentants du RMS et reçu « certaines informations » au sujet de M. Arar. Je suis convaincu qu'outre ces deux cas, les enquêteurs canadiens n'ont reçu des Syriens que des informations négligeables au sujet de M. Arar. De fait, après la visite du SCRS, les autorités syriennes sont devenues de moins en moins disposées à donner de l'information sur la situation de M. Arar. Elles ne voulaient dévoiler aucun élément de leur dossier à son encontre. À un moment donné, elles ont soutenu qu'il était membre des Frères musulmans; à un autre moment, elles ont dit qu'il était membre d'Al-Qaïda. Cependant, elles n'ont donné ni détails ni information étayant ces allégations. En fin de compte, elles ont libéré M. Arar sans dévoiler quelles accusations étaient retenues contre lui, ou si même il y en avait.

Ainsi, même s'il s'avérait que les autorités syriennes ont communiqué de l'information sur les cas Almalki et El Maati à des responsables canadiens, ma conclusion ne changerait pas quant à savoir quelle information elles ont donnée aux responsables canadiens relativement à M. Arar.

En résumé, selon les témoignages que j'ai reçus au sujet du cas de M. Arar, je ne crois pas que de l'information sur une coopération entre les responsables canadiens et le RMS dans les cas Almalki et El Maati modifierait mes conclusions sur ce qui s'est produit dans le cas de M. Arar. Cela étant dit, je tiens à insister que je ne veux pas laisser entendre que ce qui s'est produit dans ces autres cas

était acceptable. En fait, il y a d'importantes indications dans le sens contraire, comme le fait qu'en janvier 2003, la GRC a communiqué au RMS des questions à poser à M. Almalki. Au chapitre IX, je recommande un processus de gestion de ce genre de situations où des Canadiens sont détenus à l'étranger dans des affaires liées au terrorisme.

5. LES EFFORTS DÉPLOYÉS POUR OBTENIR LA LIBÉRATION DE M. ARAR

J'analyse au chapitre V la preuve concernant les efforts déployés par le Canada pour obtenir la libération de M. Arar. En bref, je conclus que la GRC et le SCRS n'ont pas appuyé ces efforts, mais en dernière analyse je ne peux dire si cette absence de coopération a changé quoi que ce soit à la date de libération de M. Arar.

Je n'ai pas suffisamment d'information sur les efforts déployés par le Canada pour obtenir la libération de MM. Almalki et El Maati pour juger si ce qui est arrivé dans leur cas apporterait un nouvel éclairage sur ce que les responsables canadiens ont fait relativement à la libération de M. Arar. Si j'avais examiné la preuve quant aux actions des responsables canadiens relativement à la libération de MM. Almalki ou El Maati, je serais possiblement arrivé à une conclusion différente. Cependant, je n'ai aucun moyen de le savoir et, compte tenu de la complexité d'un examen de ces questions et de leur pertinence limitée à la présente enquête, je n'ai pas examiné ces éléments de preuve. Il me semble toutefois que les préoccupations d'ordre institutionnel exprimées par le SCRS au sujet de la libération de M. Arar auraient été également applicables, sinon plus, aux cas de MM. El Maati et Almalki.

6. LES FUITES

Dans le chapitre VI, j'aborde la question des fuites aux médias d'information au sujet de M. Arar. Ces fuites sont indiscutablement provenues de sources gouvernementales ayant accès à de l'information classifiée. Selon l'information figurant dans les chronologies fournies par MM. Almalki et El Maati, tous deux auraient aussi fait l'objet de fuites de temps à autre.

Le fait de couler de l'information confidentielle constitue une faute inexcusable. Il semble malheureusement que les auteurs des fuites ne soient jamais identifiés. Des examens administratifs et internes sur les fuites relativement à M. Arar n'ont pas déterminé qui en était responsable. Bien qu'une enquête criminelle se poursuive sur une des fuites, aucune des sources des fuites

dans cette affaire n'a encore été identifiée. À ce que je sache, aucune des sources des fuites relativement à MM. Almalki et El Maati n'a été identifiée non plus.

Sans savoir qui est responsable des fuites, il n'est pas possible de savoir à quel niveau hiérarchique se situe leur origine ou dans quelle mesure elles étaient autorisées, officiellement ou officieusement. Le fait qu'il y ait eu des fuites dans d'autres cas, comme ceux de MM. Almalki et El Maati, permet à tout le moins de croire à l'existence d'une « pratique ». Je ne peux déterminer s'il s'agit d'une pratique jouissant d'une approbation tacite au sein de l'organisation. Cependant il est improbable qu'une preuve supplémentaire dans les cas Almalki et El Maati aurait apporté un éclairage supplémentaire sur la responsabilité des fuites relativement à M. Arar et sur la question de savoir si elles relevaient d'une pratique institutionnelle.

7.

UN MODÈLE DE PRATIQUES D'ENQUÊTE

En formulant mes conclusions au sujet de la pertinence des cas Almalki et El Maati, je ne veux pas indiquer qu'il n'y avait pas, en matière de pratiques opérationnelles et de pratiques d'enquête, un modèle commun à certains enquêteurs ou à tous. En fait, même si je n'ai pas examiné l'ensemble des dossiers de MM. Almalki et El Maati, je note qu'il semble y avoir un modèle au plan des pratiques d'enquête, qui guidait les interactions des organismes canadiens avec les organismes étrangers à l'égard des Canadiens détenus à l'étranger parce que soupçonnés d'activités terroristes.

Il m'est impossible de dévoiler une grande partie des témoignages que j'ai reçus au sujet de MM. Almalki et El Maati, pour des raisons de confidentialité liée à la sécurité nationale et de pertinence à mon mandat. Par conséquent, je peux seulement décrire en termes généraux le modèle en matière de pratiques d'enquête. Il est malgré tout important de le dévoiler, fût-ce en termes généraux, dans la mesure où il indique l'existence de problèmes systémiques dépassant le cas de M. Arar. Ces problèmes devraient être réglés par les organismes pertinents, par l'utilisation de politiques et de lignes directrices.

La première pratique d'enquête est celle de partager avec des organismes étrangers de l'information qui pourrait servir à l'un d'eux pour détenir ou arrêter un Canadien. Comme je le répète plusieurs fois dans ce rapport, le partage d'information est important et devrait être encouragé. Il doit toutefois se faire convenablement, conformément aux politiques et protocoles établis. Cette question systémique est examinée au chapitre IX, dans le contexte des protocoles pour le partage d'information avec les organismes étrangers et de

celui des ententes ou relations avec les nations ayant de piètres antécédents en matière de droits de la personne.

Une autre pratique consiste à partager avec un organisme étranger de l'information sur un Canadien qu'il détient. Cette information peut servir à l'interrogation d'un Canadien ou dans des procédures judiciaires entreprises contre un Canadien. Cette question est aussi examinée au chapitre IX, dans les contextes évoqués au paragraphe précédent.

Une problématique qui peut survenir dans toutes les enquêtes menées par un organisme canadien à l'égard d'un citoyen canadien détenu à l'étranger est la poursuite de l'enquête, quelquefois à l'encontre ou au détriment des efforts diplomatiques déployés pour obtenir sa libération. Parmi les pratiques à ce titre, on peut transmettre des questions à poser au Canadien par l'organisme étranger qui le détient, se rendre sur place pour interroger le Canadien ou communiquer à l'organisme étranger de l'information à partir de laquelle il formulera des questions. Au chapitre IX, j'examine la nécessité que le gouvernement du Canada adopte une démarche plus coordonnée pour tenter d'obtenir la libération des Canadiens détenus à l'étranger.

Une pratique des organismes canadiens constatée dans toutes les enquêtes était celle d'accepter et d'exploiter de l'information qui pouvait avoir été obtenue sous la torture, sans procéder à une évaluation adéquate de sa fiabilité pour déterminer s'il y avait ou non eu torture. Les responsables canadiens ont semblé minimiser les allégations de torture (ou ne les ont pas prises au sérieux). Au chapitre IX, je présente des recommandations sur la façon dont ce genre d'information devrait être traitée, utilisée et distribuée par les organismes canadiens.

Enfin, une pratique d'enquête répandue consiste à informer les organismes américains lorsqu'un Canadien soupçonné d'activités liées au terrorisme quitte le Canada pour quelque raison que ce soit, en précisant sa destination projetée. À la lumière de la pratique américaine à l'époque en cause, il semble raisonnable de supposer que le pays de destination serait informé par les autorités américaines du fait que ce Canadien s'y rend.

Dans une communication interne, un responsable de la GRC a affirmé que son organisme aurait informé le pays du Moyen-Orient en cause du départ du Canada à destination de ce pays d'un Canadien soupçonné d'activité terroriste, s'il n'avait été convaincu que les Américains l'en informeraient. La GRC avait donné aux autorités américaines l'information sur le départ du Canadien.

La justification donnée pour le partage de cette information était que le Canada a des obligations internationales à l'égard des déplacements de

terroristes connus. En arrivant dans le pays du Moyen-Orient, le Canadien a été détenu et torturé.

Bien que ces pratiques d'enquête n'aient pas nécessairement découlé de politiques préexistantes précises, elles sont néanmoins communes à toutes les enquêtes. Par conséquent, le traitement réservé par les responsables canadiens à M. Arar n'était pas exceptionnel. Ces pratiques révèlent des problèmes systémiques qui devraient être réglés par les organismes concernés. Au chapitre IX, je présente des suggestions à cet égard.

8. MUAYYED NUREDDIN

Muayyed Nureddin est un autre Canadien musulman qui a été emprisonné en Syrie. Le professeur Toope a conclu qu'il avait aussi été torturé. Cependant, son cas a beaucoup moins de liens à celui de M. Arar que ceux de MM. Almalki et El Maati. L'information recueillie par le Projet A-O Canada n'établissait pas de lien entre M. Arar et M. Nureddin. De plus, M. Nureddin a seulement été emprisonné en Syrie en décembre 2003, deux mois après la libération de M. Arar, et il n'a été détenu qu'environ un mois. Ainsi, il est plus difficile de faire des parallèles entre ce qui est arrivé à M. Arar et M. Nureddin.

En toute hypothèse, j'ai examiné les circonstances entourant le cas de M. Nureddin dans la mesure où je les connais et elles n'ajoutent rien à ce que j'ai déjà dit au sujet des cas Almalki et El Maati.

9. RECOMMANDATIONS

J'accepte la prémisse sous-tendant les représentations des intervenants. Les cas de chacun des trois autres hommes – MM. Almalki, El Maati et Nureddin – soulèvent des questions troublantes sur le rôle que peuvent avoir joué les responsables canadiens dans ce qui leur est arrivé.

Les intervenants pourraient porter plainte auprès des organismes d'examen compétents, à savoir la Commission pour les plaintes du public contre la GRC (CPP) dans le cas de la GRC et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) dans le cas du SCRS, mais on peut s'inquiéter du fait que ceux-ci ne pourraient pas effectuer un examen adéquat de ces trois affaires en raison de la nécessité de se pencher sur les activités de plus d'un organisme à la fois. La GRC et le SCRS peuvent tous deux avoir joué un rôle, ainsi que des responsables du MAECI et peut-être d'autres ministères ou organismes gouvernementaux. Or, la CPP et le CSARS n'ont compétence qu'à l'égard des organismes qui leur sont respectivement désignés. Actuellement, il

n'y a aucune disposition prévoyant un examen intégré des activités de la GRC et du SCRS. En outre, on peut se demander si les pouvoirs d'enquête de la CPP sont suffisants.

Je constate qu'avant la mise sur pied de la Commission, des examens du cas Arar ont été effectués par le CSARS ainsi que par la GRC en vertu des mesures législatives visant la CPP. Dans son rapport, le CSARS a fait remarquer que son mandat ne vise que le SCRS, de sorte que son examen était limité. De même, la CPP ne peut faire enquête sur le SCRS et il se peut qu'elle n'ait pas le pouvoir d'exiger la production de tous les documents qu'elle juge pertinents. La création de la Commission a réglé le problème de l'intégration dans le cas Arar. J'ai été chargé de faire enquête et de faire rapport sur les actions des responsables canadiens de façon générale, sans égard au ministère ou à l'organisme pour lesquels ils travaillent.

Dans mon rapport sur l'examen de la politique, je présente des recommandations sur un mécanisme d'examen indépendant des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Je formule aussi des recommandations face aux problèmes d'examen découlant des activités intégrées.

Cela étant dit, je ne sais pas si le gouvernement canadien donnera suite aux recommandations énoncées dans l'examen de la politique ni, le cas échéant, combien de temps il lui faudra. Je peux comprendre l'inquiétude qu'en pratique, le fait d'attendre la mise en œuvre de ces recommandations puisse laisser les plaintes en cause en suspens.

Une des options mises de l'avant par les intervenants est que les trois cas soient examinés au moyen d'une enquête publique – peut-être un deuxième volet de la présente enquête. Je ne recommanderais pas cette approche. Selon mon expérience en l'espèce, le fait de tenir une enquête publique dans de telles affaires peut être un exercice laborieux, long et coûteux. Comme il se doit, le processus d'enquête publique est assorti de nombreuses exigences procédurales pour assurer la transparence et l'équité. Au chapitre VIII, je décris certaines des difficultés rencontrées dans cette enquête et la façon dont j'y ai paré. Plutôt que de me répéter ici, je dirai simplement qu'il y a des moyens plus efficaces qu'une enquête publique en bonne et due forme pour examiner et faire rapport sur des cas où la confidentialité pour des motifs de sécurité nationale est nécessairement un facteur très important. Ce genre de cas peut vraisemblablement se produire de temps à autre, et il n'est ni pratique ni réaliste d'y faire face en prévoyant à chaque fois une enquête publique.

Cela étant dit, j'ai entendu suffisamment de témoignages sur les cas de MM. Almalki, El Maati et Nureddin pour conclure qu'ils devraient être examinés et que les examens devraient être effectués dans le cadre d'un processus

indépendant et crédible pouvant tenir compte de l'intégration des enquêtes en cause. Le processus qui découlera de mes recommandations sur l'examen de la politique, si elles sont mises en œuvre, est une approche qui serait à mon avis acceptable. Cependant, il pourrait y avoir des délais. Une autre possibilité serait le genre de processus recommandé par Bob Rae, conseiller indépendant de la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada sur les questions en suspens relatives à l'explosion survenue à bord du vol 182 d'Air India, pour l'examen des enquêtes dans l'affaire Air India. Quel que soit le processus adopté, il devrait permettre d'enquêter pleinement sur les faits et, en dernier ressort, inspirer la confiance du public dans les résultats.

Je m'empresse d'ajouter qu'en faisant ces commentaires, je ne veux pas laisser entendre que la présente Commission n'a pas été valable. Au contraire, je crois qu'elle s'est révélée bénéfique pour plusieurs raisons. En bout de ligne, elle a jeté de la lumière sur des enquêtes et des pratiques au sujet desquelles le public avait d'importantes inquiétudes. L'enquête sur les faits a aussi permis d'étayer la formulation de nombreuses recommandations sur la conduite des enquêtes relatives à la sécurité nationale et le traitement des Canadiens détenus à l'étranger dans des affaires liées au terrorisme. En outre, elle a produit une information éminemment utile pour la présentation de recommandations au titre de l'examen de la politique.

NOTES

- ¹ Par souci de commodité, j'utiliserai l'expression « politique préexistante ».
- ² Représentations finales, représentations conjointes des intervenants présentées à la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar (10 septembre 2005), p. 1.
- ³ Je traite du cas de M. Nureddin séparément.
- ⁴ En arrivant à cette conclusion, je ne peux pas exclure entièrement la possibilité que si je recevais toute la preuve sur les actions des responsables canadiens relativement à M. Almalki ou M. El Maati, il pourrait y avoir quelque indication d'une politique préexistante. Cependant, à la lumière de la preuve que j'ai reçue, je crois que ce serait extrêmement peu probable.

VIII

LE PROCESSUS DE L'ENQUÊTE SUR LES FAITS

1. INTRODUCTION

Le processus d'une enquête publique doit nécessairement être souple pour qu'il puisse être modifié si les circonstances l'exigent. Cela était certainement le cas avec l'Enquête sur les faits, qui comportait un défi unique et difficile : effectuer une enquête publique portant notamment sur une importante quantité d'information ne pouvant être divulguée en raison des préoccupations relatives à la confidentialité liée à la sécurité nationale (CSN)¹.

Dans ce chapitre, je donne un aperçu du processus suivi lors de l'Enquête sur les faits et discute d'un certain nombre d'aspects particuliers découlant des considérations CSN.

Lorsque la Commission d'enquête a commencé ses travaux, les avocats de la Commission et moi n'avions qu'une idée floue de la quantité d'information qui ferait l'objet de réclamations CSN et de comment le gouvernement² réagirait à mes décisions concernant l'information qui pouvait être divulguée. Nous avons appris en procédant. Le processus établi au début a évolué et, à un certain moment, en avril 2005, il a été nécessaire que j'apporte des changements majeurs dans le processus suivi par la Commission.

Au plan de la procédure, nous avons dû relever de nombreux défis en raison des conflits entre trois exigences parfois contradictoires : faire en sorte qu'autant d'information que possible soit divulguée, protéger les réclamations CSN qui étaient fondées, et veiller à ce que les institutions et les personnes que le processus pourrait toucher bénéficient de l'équité procédurale.

Les défis que nous avons eus à relever au plan de la procédure ont grandement prolongé la période de temps et augmenté les ressources dont la Commission avait besoin pour réaliser son mandat. Le travail supplémentaire a

consisté à examiner des milliers de documents faisant l'objet de réclamations CSN, à faire en sorte que l'information CSN soit traitée adéquatement, à régler ce qui semblait être un flot constant de questions procédurales ayant trait aux réclamations CSN, à entendre les témoignages à huis clos, puis à en réentendre une partie en public, et à tenter de publier un résumé des témoignages entendus à huis clos. Bien qu'il soit impossible d'être exact, je dirais que le fait de traiter des questions CSN a prolongé la durée du processus de 50 pour 100.

Bien que les questions de procédure aient été difficiles et aient pris du temps, j'estime que le processus suivi a, de façon générale, bien fonctionné. Fait intéressant, bien que les défis sous-tendant ce processus ait été uniques pour une enquête publique, un nombre de plus en plus important d'instances judiciaires et administratives ont dû résoudre les mêmes questions ou des questions semblables au cours des dernières années. Je pense aux instances où les décisions sont fondées, en totalité ou en partie, sur une preuve ne pouvant être divulguée aux parties concernées³. Par conséquent, les parties ne peuvent participer pleinement aux travaux. Dans le présent chapitre, je décris comment nous avons résolu ce genre de questions.

Au cours des travaux de la Commission, j'ai rendu un certain nombre de décisions concernant le processus. Dans ces décisions, j'explique pourquoi j'ai choisi diverses façons de procéder. Dans le présent chapitre, j'examine également les aspects les plus importants de ces décisions.

2. LE MANDAT

Par décret daté du 5 février 2004⁴, j'ai été nommé commissaire et reçu le mandat d'effectuer une enquête en vertu de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*⁵. Mon mandat a deux volets. Aux termes du premier volet, que l'on appelle l'« Enquête sur les faits », mon mandat consiste à :

- a) examiner les actions des responsables canadiens dans l'affaire Maher Arar et présenter un rapport à ce sujet, notamment en ce qui concerne :
 - i) la détention de M. Arar aux États-Unis;
 - ii) l'expulsion de M. Arar vers la Syrie via la Jordanie;
 - iii) l'incarcération et le traitement de M. Arar en Syrie;
 - iv) le retour de M. Arar au Canada;
 - v) toute autre action des responsables canadiens à l'égard de M. Arar que le commissaire juge pertinentes pour l'exécution de son mandat.

Aux termes du deuxième volet, que l'on appelle l'« Examen de la politique », j'ai le mandat de :

- b) formuler les recommandations qui [me] semblent opportunes sur la création d'un mécanisme d'examen indépendant des activités de la Gendarmerie royale du Canada concernant la sécurité nationale en [me] fondant sur :
 - i) une étude des mécanismes, tant nationaux qu'internationaux, qui pourraient servir de modèle au mécanisme recommandé;
 - ii) une évaluation de l'interaction probable entre le mécanisme recommandé et les mécanismes existants.

Les deux volets du mandat sont très différents. Comme son nom le laisse entendre, l'Enquête sur les faits requiert que je me prononce sur les faits et détermine quelles ont été les actions des responsables canadiens relativement à M. Arar. L'Examen de la politique, par contre, requiert que j'examine un vaste éventail de questions de politiques, ainsi que les pratiques et les expériences tant nationales qu'internationales, dans le cadre de l'examen des enquêtes relatives à la sécurité nationale. Bien que l'Enquête sur les faits puisse constituer un exemple d'une enquête relative à la sécurité nationale, aux termes de l'Examen de la politique, mon mandat va bien au-delà de ce que les responsables canadiens ont ou n'ont pas fait à l'égard de M. Arar et des autres personnes impliquées. Par conséquent, pour exécuter les deux volets du mandat il fallait deux façons différentes de procéder.

L'Enquête sur les faits a consisté à entendre la preuve, partiellement à huis clos et partiellement en public. À maints égards, son déroulement a ressemblé à celui d'un procès. Par exemple, les avocats ont joué un rôle important et les témoins été interrogés et contre-interrogés sous serment ou affirmation solennelle. Par contre, l'Examen de la politique a constitué un processus de recherche, d'étude et de consultation au sujet des questions relatives à un mécanisme d'examen des activités relatives à la sécurité nationale d'un organisme d'application de la loi. Je décris ce dernier processus plus en détail dans un rapport distinct sur l'Examen de la politique.

Certains intervenants ont avancé que je ne devrais pas parachever l'Examen de la politique avant que le gouvernement du Canada ne publie mon rapport sur l'Enquête sur les faits. D'après eux, ceux qui feraient des représentations dans le cadre de l'Examen de la politique tireraient profit de mes conclusions sur ce que les responsables canadiens ont fait à l'égard de M. Arar. J'ai rejeté cette approche et mené de front les deux volets du mandat. Toutefois, j'ai tenu compte des faits relatifs au cas de M. Arar lorsque j'ai réfléchi à l'Examen de la politique et, dans le cadre de cet examen, j'ai reçu des représentations utiles de

la part de M. Arar sur son cas. Je remettrai au gouvernement le rapport sur l'Examen de la politique peu après avoir remis celui-ci.

Cette approche simultanée, je l'ai adoptée pour deux raisons. Premièrement, les parties qui faisaient des représentations dans le cadre de l'Examen de la politique avaient accès aux témoignages publics entendus durant l'Enquête sur les faits, et je n'estimais pas que mes conclusions ou que les informations supplémentaires divulguées dans mon rapport les aideraient davantage à formuler leurs représentations. Deuxièmement, l'intérêt public exige que les questions examinées dans le cadre de l'Examen de la politique le soient promptement. Comme il semblait possible que la publication du rapport sur l'Enquête sur les faits soit retardée à cause des réclamations CSN, j'ai décidé qu'il était préférable d'aller de l'avant avec l'Examen de la politique pour ne pas retarder le dépôt du rapport sur ce volet.

3. LE PROCESSUS DE L'ENQUÊTE SUR LES FAITS

3.1 LES PRINCIPES

Dans la première partie de mon rapport sur la tragédie de l'eau contaminée à Walkerton, j'établis les quatre principes qui ont guidé le déroulement de cette Commission d'enquête : rigueur, rapidité, transparence et équité. En l'espèce, le processus de l'Enquête sur les faits a été conçu en ayant les mêmes principes à l'esprit. Je réitère ici ce que j'ai dit à propos de l'importance de chacun de ces principes dans le rapport Walkerton⁶.

Étant donné l'objet d'une Commission d'enquête, « il est crucial » comme le juge Cory l'a dit, « qu'une enquête soit et paraisse être indépendante et impartiale afin que soit satisfait le désir de la population de connaître la vérité »⁷. Pour respecter son devoir d'indépendance et d'impartialité, une enquête doit être *rigoureuse* et examiner soigneusement et avec précision toutes les questions pertinentes, pour indiquer clairement qu'elle a examiné toutes les questions soulevées par son mandat et qu'elle y a répondu. Pour être efficace, une enquête publique doit également être *rapide*. Mener une enquête publique rapidement fait en sorte qu'il est plus probable que la population acceptera de participer au processus et aura confiance que les questions sont convenablement examinées.

Il s'agit ici d'une enquête publique. Il était donc essentiel que le processus soit aussi accessible et *transparent* que possible. Les principes énoncés ci-dessus découlent tous de l'intérêt du grand public dans une enquête. Il est important de se rappeler, toutefois, que les enquêtes peuvent avoir de graves répercussions

sur les personnes qui participent au processus. Ainsi, une enquête doit maintenir l'équilibre entre les intérêts du grand public qui veut savoir ce qui s'est passé et le droit des personnes visées d'être traitées avec *équité*.

Comme je l'ai mentionné ci-dessus, deux autres facteurs sont entrés en ligne de compte dans cette enquête, savoir la nécessité de protéger la CSN et le souci d'équité à l'égard des personnes et des institutions sur lesquelles mes conclusions pourraient avoir des répercussions.

3.2

LES DISPOSITIONS DU MANDAT CONCERNANT LA CSN

Le décret créant la Commission énonce les instructions concernant le traitement de l'information faisant l'objet de la CSN. Il prévoit ce qui suit :

- k) que le commissaire reçoive instructions de prendre, au cours de l'enquête, les mesures nécessaires pour prévenir la divulgation de renseignements qui, s'ils étaient divulgués, porteraient selon lui préjudice aux relations internationales, ou à la défense ou à la sécurité nationales et, s'il y a lieu, de tenir les audiences conformément à la procédure suivante :
 - (i) à la demande du procureur général du Canada, le commissaire reçoit à huis clos et en l'absence de toute personne qu'il désigne les renseignements qui, s'ils étaient divulgués, porteraient selon lui préjudice aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales;
 - (ii) afin de maximiser la diffusion de renseignements pertinents pour le public, le commissaire peut diffuser une partie des renseignements communiqués pendant la partie de l'audience tenue à huis clos, ou un résumé de ceux-ci, après avoir avisé le procureur général du Canada et lui avoir donné l'occasion d'émettre des commentaires;
 - (iii) si le commissaire est d'avis que les renseignements diffusés aux termes du sous-alinéa (ii) sont insuffisants pour le public, il peut en aviser le procureur général du Canada, l'avis étant réputé un avis prévu à l'article 38.01 de la *Loi sur la preuve au Canada*.

En outre, le paragraphe m) du décret prévoit que rien dans le décret ne devait être interprété comme restreignant l'application des dispositions de la *Loi sur la preuve au Canada*⁸.

Le libellé du mandat me donnant instruction de prévenir la divulgation d'information qui, si elle était divulguée, porterait préjudice « aux relations internationales, ou à la défense ou à la sécurité nationales » est semblable à celui de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*, qui prohibe la divulgation de

ce type d'information. De nombreux types d'information sont visés par cette prohibition. Par exemple, les sources confidentielles d'information (les indicateurs) et les détails des enquêtes relatives à la sécurité nationale en cours qui pourraient mettre ces enquêtes en péril ne peuvent être divulgués. De même, souvent on ne peut divulguer l'information de gouvernements étrangers, particulièrement lorsqu'elle est reçue sous le sceau de la confidentialité. Le partage d'information entre gouvernements est crucial à la conduite des enquêtes relatives à la sécurité nationale⁹, et il est essentiel de respecter la confiance de ceux qui fournissent l'information.

Par contre, une bonne quantité d'information ayant trait aux enquêtes relatives à la sécurité nationale peut être divulguée sans causer un préjudice. Par exemple, souvent le fait de divulguer de l'information sur une enquête terminée ne causera pas de préjudice, surtout si son existence et les circonstances qui l'entourent sont déjà connus du public. En outre, de nombreuses mesures d'enquête prises par les organismes d'application de la loi tels que la GRC dans une enquête relative à la sécurité nationale peuvent être divulguées sans aucun risque. Il y a évidemment des cas limites où il est nécessaire d'exercer son jugement. Il est important de mentionner que la *Loi sur la preuve au Canada* et le décret créant la Commission prévoient tous les deux des mécanismes selon lesquels l'information susceptible de porter préjudice à la CSN peut être divulguée si l'intérêt du public dans la divulgation l'emporte sur le préjudice pouvant être causé.

La méthode prévue dans le décret pour résoudre les réclamations CSN est complexe et je n'en discute pas en détail ici. J'ai examiné certains aspects du processus dans des décisions qui sont en appendice au volume II, *Les faits*. Toutefois, lorsque l'on s'en tient à l'essentiel des dispositions du mandat concernant la CSN, deux points sont cruciaux : d'une part, le mandat exige que je me fasse une idée sur l'information qui devrait ou ne devrait pas être divulguée; d'autre part, le procureur général du Canada peut contester mes décisions à cet égard devant la Cour fédérale, conformément aux dispositions de l'article 38.01 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Ainsi, mes pouvoirs en ce qui a trait à la CSN étaient restreints de façon importante.

Je n'ai pas l'intention de critiquer le mandat. Bien qu'il existe un certain nombre de façons de résoudre les questions CSN, selon moi celle qui a été choisie dans le décret était raisonnable. J'attire l'attention sur ces points uniquement pour préciser que mon rôle dans la prise de décisions concernant ce qui pouvait être divulgué était limité et que mes décisions étaient toujours susceptibles d'examen et de contestation par le gouvernement. Comme je le décris ci-après, cette réalité m'a amené à modifier de façon importante le

processus de la Commission après que le gouvernement eut contesté devant les tribunaux ma décision relative à la divulgation d'information dans un résumé de la preuve reçue à huis clos.

3.3

LES RÈGLES DE PROCÉDURE ET DE FONCTIONNEMENT

En avril 2004, la Commission a rédigé et publié une ébauche de Règles, modelées dans une certaine mesure sur celles d'autres commissions d'enquête, mais adaptées aux circonstances particulières de la présente commission d'enquête comme je les voyais alors. Les parties ayant obtenu qualité pour agir ont toutes eu la possibilité de faire des observations. Par la suite, j'ai incorporé certaines de leurs observations dans les Règles¹⁰.

Comme je l'ai décrit ci-dessus, la Commission était divisée en deux parties. Les Règles concernant l'Enquête sur les faits prévoient les motifs sur lesquels la Commission se fonde pour accorder aux parties la qualité pour agir, les droits des parties durant les audiences et les droits de témoins. Elles énoncent également le rôle des avocats de la Commission, la façon dont la preuve serait présentée et l'ordre dans lequel les témoins seraient entendus.

En outre, les Règles prévoient le processus détaillé de réception de la preuve faisant l'objet de réclamations CSN¹¹. Elles prévoient que je convoquerais des audiences à huis clos pour entendre la preuve à l'égard de laquelle le gouvernement formulait une réclamation CSN. Elles tiennent compte du fait que certaines parties ayant qualité pour agir n'auraient pas l'attestation de sécurité leur donnant accès à l'information faisant l'objet de réclamations CSN et qu'elles ne pourraient, par conséquent, participer aux audiences à huis clos. Les Règles prévoient également qu'après avoir reçu la preuve à huis clos, je rendrais périodiquement des décisions relatives à la validité des réclamations CSN formulées par le gouvernement.

En outre, les Règles précisent que je préparerais à l'occasion des résumés de la preuve entendue à huis clos qui, selon moi, pouvait être divulguée. Cette mesure visait à tenir le public informé dans une certaine mesure et à point nommé des témoignages reçus durant les audiences à huis clos. Il était aussi prévu que ces résumés de la preuve à huis clos seraient utiles aux parties, particulièrement à M. Arar, qui participeraient uniquement aux audiences publiques qui devaient se tenir après les audiences à huis clos.

3.4

LA QUALITÉ POUR AGIR ET L'INDEMNISATION

La Commission¹² a publié un avis d'audience invitant les personnes ayant un intérêt dans l'Enquête sur les faits à demander la qualité pour agir et l'indemnisation. J'ai reçu 24 demandes, certaines concernant plusieurs personnes et organismes. J'ai entendu les demandes les 29 et 30 avril 2004 et accordé la qualité pour agir à certaines personnes et à certains organismes¹³.

Dans ma décision, j'ai créé trois catégories distinctes pour les personnes ou les groupes voulant participer à L'Enquête sur les faits : a) les parties, pour celles et ceux qui avaient un intérêt direct et important dans la totalité ou une partie de l'objet de l'Enquête sur les faits; b) les intervenants, pour celles et ceux n'ayant pas un intérêt direct et important, mais ayant démontré qu'ils se préoccupaient des questions soulevées dans le mandat et ayant un point de vue/une expertise qui, selon moi, me seraient utiles dans l'exécution de mon mandat; et c) les témoins, pour celles et ceux qui auraient le droit d'être représentés par avocat lors de leur témoignage¹⁴.

Ce qui distinguait surtout les parties des intervenants était que les parties pouvaient participer à tous les aspects des audiences, y compris la présentation de la preuve et l'interrogatoire des témoins. Les intervenants avaient la possibilité de participer en faisant des représentations préliminaires et finales et des représentations sur des questions particulières, telles que les principes ayant trait à la CSN, les règles du processus et la procédure. Elles n'avaient pas toutefois le droit d'interroger les témoins, sauf si l'autorisation leur en était accordée. En passant, je mentionne que les intervenants avaient aussi la possibilité de participer au processus de l'Examen de la politique.

J'ai accordé au procureur général du Canada pleine qualité pour agir en ce qui concerne tous les aspects des travaux de la Commission. Le bureau du procureur général a représenté tous les ministères et organismes gouvernementaux ayant des liens avec les questions en cause, ainsi qu'un bon nombre de responsables gouvernementaux qui ont témoigné à Commission.

J'ai accordé à Maher Arar qualité pour agir tout au long des travaux de la Commission sauf, il importe de le mentionner, durant les audiences à huis clos. M. Arar n'avait pas l'attestation de sécurité requise pour avoir accès à l'information à l'égard de laquelle le gouvernement avait formulé des réclamations CSN, et il n'était pas raisonnable, dans les circonstances, de s'attendre à ce que le gouvernement canadien lui octroie une telle attestation. Les avocats de M. Arar n'ont pas cherché à obtenir l'attestation qui leur aurait permis de participer aux audiences à huis clos et j'estime que cette décision

était raisonnable. L'eussent-ils obtenue, ils n'auraient pu discuter avec leur client de l'information faisant l'objet des réclamations CSN, ni obtenir des instructions informées sur la façon de procéder quant à de nombreuses questions. À cet égard, je suis d'accord avec les observations des juges Iacobucci et Arbour dans l'arrêt *Vancouver Sun*, qui se sont dits préoccupés par le rôle de l'avocat dans une situation semblable et souligné qu'il était « difficile [...] de comprendre comment le bien public est mieux servi par la participation limitée de professionnels qui ne peuvent pleinement remplir le mandat qui leur est confié par le public. Quoi qu'il en soit, l'examen de ces questions peut être reporté à plus tard et les ordres professionnels visés devraient en débattre afin que les modalités imposées par les tribunaux soient fondées comme il se doit sur les normes de déontologie et les pratiques exemplaires de professions en cause »¹⁵.

J'ai accordé qualité pour agir à la Police provinciale de l'Ontario (PPO) et au Service de police d'Ottawa (SPO), mais uniquement en ce qui concerne les parties de la preuve touchant directement leurs intérêts.

J'ai accordé qualité d'intervenant à 16 organismes. Généralement parlant, ces organismes pourraient être divisés en trois groupes représentant les intérêts suivants : les intérêts arabes et musulmans/islamiques, les intérêts concernant les libertés civiles et la démocratie/souveraineté canadienne et les intérêts en matière de droits de la personne sur le plan international.

Pour les motifs énoncés dans ma décision, j'ai refusé d'accorder qualité pour agir à Ahmad El Maati, Abdullah Almalki et Muayyed Nureddin, trois autres Canadiens qui ont été détenus par les autorités syriennes. Cela dit, j'ai entendu une certaine preuve ayant trait à MM. El Maati et Almalki. Leurs avocats ont comparu périodiquement aux audiences publiques et je leur ai accordé qualité restreinte pour agir et répondre aux éléments de preuve ayant des répercussions sur la réputation de leurs clients.

En ce qui a trait à l'indemnisation, le décret prévoit ce qui suit :

- h) que le commissaire soit autorisé à recommander, en conformité avec les directives approuvées en matière de rémunération, de remboursement et de taxation des frais, l'indemnisation de toute partie à qui on a donné la possibilité de se faire entendre à l'enquête sur les faits, dans la mesure de son intérêt, s'il est d'avis qu'elle ne pourrait pas y participer sans cette indemnisation.

Dans ma décision, j'ai recommandé une indemnisation permettant à M. Arar de retenir les services de deux avocats-conseils et de deux avocats adjoints rémunérés conformément aux lignes directrices du gouvernement du Canada. Les avocats ont pris l'engagement de faire de leur mieux pour éviter les

doubles-emplois et les chevauchements, et je constate qu'ils l'ont respecté. Durant les travaux de la Commission, les avocats de M. Arar ont, à l'occasion, demandé une indemnisation pour d'autres questions que les lignes directrices ne couvraient pas spécifiquement ou qui n'étaient pas envisagées dans ma première décision. Par conséquent, j'ai recommandé au gouvernement du Canada d'accorder une indemnisation supplémentaire aux avocats de M. Arar.

Dans ma décision, j'ai également recommandé une indemnisation limitée pour les organismes à qui j'avais accordé qualité d'intervenant. En janvier 2005, les groupes d'intervenants ont formé ce qui était, de fait, une coalition visant à assurer un suivi du progrès des travaux de la Commission. Il s'agissait d'une mesure logique et positive, et j'ai subséquemment recommandé l'octroi d'une indemnisation supplémentaire pour faciliter cette approche coordonnée.

Je suis heureux de constater que le gouvernement canadien a donné suite à toutes mes recommandations en matière d'indemnisation.

3.5

LA QUESTION DU LIEN DE CAUSALITÉ

Au chapitre I, j'ai exposé le point de vue des avocats du gouvernement et de ceux de certains officiers de la GRC selon lequel je ne devrais pas tirer de conclusions critiques ou négatives à l'égard de leurs clients à moins que je puisse conclure que leurs actions « ont effectivement causé ce qui est arrivé à M. Arar ou y ont contribué ». Pour appuyer leur point de vue, ils renvoient à l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire du sang contaminé¹⁶.

Comme je l'ai déjà mentionné, je n'accepte pas cette thèse. Selon moi, l'argument dit « du lien de causalité » est fondé sur une interprétation indûment restrictive de ce que la Cour suprême a dit à propos de la portée des enquêtes publiques dans l'affaire du sang contaminé. Dans cette arrêt, la Cour suprême a clairement statué que le commissaire d'une enquête publique pouvait exprimer des jugements de valeur, même critiques à l'égard de certaines personnes, s'ils s'avéraient nécessaires pour produire un rapport complet sur les questions soulevées par le mandat ou utiles pour formuler les recommandations.

Dans le présent rapport, par exemple, j'ai indiqué qu'une partie de l'information que la GRC a fournie aux organismes américains était inexacte et injuste envers M. Arar et que la GRC n'a pas suivi ses propres politiques en matière de partage d'information. Pour remettre un rapport adéquat sur ces actions, j'ai indiqué comment et pourquoi elles avaient eu lieu et, ce qui est plus important, pourquoi elles étaient inacceptables parce que créant des risques injustes pour M. Arar. À mon avis, il est important de remettre un rapport

complet sur ces actions et sur les difficultés qui pourraient survenir si l'on agit de façon semblable à l'avenir.

De plus, le chapitre IX contient des recommandations qui découlent directement des actions des responsables canadiens relativement à M. Arar. Comme je l'indique dans ce chapitre, j'ai limité mes recommandations aux questions qui ressortent de la preuve présentée lors de l'Enquête sur les faits. Les commentaires qui suivent une recommandation donnée s'appuient souvent sur des conclusions dans le rapport. Certaines de ces conclusions pourraient, à n'en pas douter, être considérées critiques ou négatives. Toutefois, elles étaient nécessaires pour que je puisse formuler les recommandations et en exposer les motifs. J'estime que le juge Cory a employé les mots justes dans l'affaire du sang contaminé lorsqu'il a dit : « [...] il est clair que les commissaires doivent avoir le pouvoir de tirer des conclusions de fait qui sont pertinentes pour expliquer et appuyer leurs recommandations, même si elles peuvent nuire à la réputation de certaines personnes¹⁷. »

J'ai deux autres observations à faire à propos de l'argument dit « du lien de causalité ». Comme je l'ai déjà mentionné, selon mon interprétation du mandat je ne suis pas tenu de présenter un rapport uniquement sur les actions qui ont causé ce qui est arrivé à Mr. Arar. À plusieurs endroits dans le rapport, je formule des observations sur les actions des responsables canadiens qui ont, soit créé, soit accru, le risque que M. Arar soit soumis à un traitement inacceptable. Bien que le fait de créer ou d'accroître un risque inacceptable ne suffise pas toujours à établir un lien de causalité, au sens strictement juridique de l'expression, créer un risque inacceptable demeure une chose qui devrait être évitée. À mon avis, faire état de la création de risques inacceptables s'inscrit dans les paramètres du mandat établi dans le décret et correspond à ce que la population du Canada attend de moi. Il vaut la peine de répéter que je ne tire aucune conclusion de responsabilité civile ou criminelle qui pourraient exiger la preuve d'un lien de causalité. Je présente un rapport sur « les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar » et rien de plus.

Finalement, je doit mentionner que l'argument dit « du lien de causalité » visait en grande partie les décisions des Américains de détenir M. Arar à New York et de le renvoyer vers la Syrie. Ceux qui ont formulé cet argument ont fait valoir que je ne devrais pas critiquer les actions des responsables canadiens à moins de pouvoir démontrer que les actions de leurs clients ont « causé les décisions des Américains ou y ont contribué ». Dans le présent rapport, j'ai conclu que l'information fournie par la GRC a très vraisemblablement joué un rôle dans la décision des Américains de détenir et de renvoyer Mr. Arar vers la Syrie. En ce sens, ces actions ont « causé ce qui est

arrivé à M. Arar ou y ont contribué ». Cette conclusion, il me semble, offre une autre réponse à l'argument dit « du lien de causalité », du moins dans la mesure où il s'applique aux décisions des Américains.

3.6

LES AVIS EN VERTU DE L'ARTICLE 13

La *Loi sur les enquêtes* accorde une protection particulière aux personnes qu'une commission d'enquête peut considérer avoir commis une faute. L'article 13 de la Loi prévoit précisément ce qui suit :

La rédaction d'un rapport défavorable ne saurait intervenir sans qu'auparavant la personne incriminée ait été informée par un préavis de la faute qui lui est imputée et qu'elle ait eu la possibilité de se faire entendre en personne ou par le ministère d'un avocat¹⁸.

La Commission a délivré des avis de faute en conformité avec l'article 13, aussi connus comme des « avis en vertu de l'article 13 »¹⁹, à certaines personnes et institutions. Ceux qui ont reçu de tels avis se sont vus accorder des droits procéduraux pour qu'ils puissent être informés des allégations de faute et y répondre. Ils avaient le droit d'être représentés par avocat et de recevoir tous les documents concernant les questions ayant une incidence sur leurs intérêts.

Toutes les personnes qui ont reçu des avis en vertu de l'article 13 étaient des responsables à l'emploi de ministères ou organismes fédéraux. Il va de soi qu'aucun avis en vertu de l'article 13 n'a été délivré à M. Arar. La Commission d'enquête avait comme objet d'examiner les actions des responsables canadiens à l'égard de Maher Arar, et non la conduite de M. Arar.

Tous ceux qui ont reçu des avis en vertu de l'article 13 et les avocats qui les représentaient avaient des attestations de sécurité ou ont été en mesure de les obtenir. Par conséquent, ils ont pu participer aux audiences à huis clos. Il n'a donc pas été nécessaire de résoudre la question de savoir si le « préavis » requis par l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* aurait été fourni si, pour des raisons de sécurité, un de ceux ayant reçu l'avis en vertu de l'article 13 n'avait pu avoir accès à l'information ayant des répercussions sur ses intérêts.

En outre, ceux qui ont reçu l'avis en vertu de l'article 13 avaient le droit de participer aux audiences dans la mesure nécessaire pour répondre aux allégations de faute, de présenter de la preuve et de contre-interroger les témoins sur les questions pertinentes. Ils avaient aussi le droit de faire des représentations finales.

Certaines des personnes qui ont reçu des avis en vertu de l'article 13 ont présenté des requêtes en annulation. Comme les arguments à l'appui de ces

requêtes reposaient en partie sur de l'information à l'égard de laquelle le gouvernement avait formulé des réclamations CSN, les requêtes ont été entendues à huis clos. Parmi les motifs allégués à l'appui des requêtes, on trouve : la livraison tardive de l'avis; l'absence de détails ou de normes dans l'avis; la possibilité que je conclue à une responsabilité criminelle ou civile; et l'affirmation selon laquelle les questions soulevées dans l'avis excédaient le mandat. J'ai rejeté toutes ces requêtes dans une décision datée du 17 août 2005²⁰.

3.7

LA COLLECTE DES DOCUMENTS

En mars 2004, la Commission a adressé à divers ministères et organismes ayant un lien avec son mandat la première de ce qui deviendrait une importante série de demandes de documents²¹. Avec le temps, le gouvernement a répondu à toutes les demandes de la Commission et produit les documents que les avocats de la Commission et moi considérons pertinents au mandat²². La Commission a reçu au total plus de 21 500 documents gouvernementaux, dont certains étaient volumineux.

Le gouvernement et la Commission ont établi un réseau sécurisé doté d'un logiciel sécurisé de gestion des documents (Ringtail). Sur réception, les documents ont été téléchargés électroniquement vers le réseau sécurisé de la Commission, pour qu'ils puissent être organisés et examinés plus rapidement. La Commission a aussi mis sur pied un dépôt sécurisé de documents, répondant aux normes gouvernementales de sécurité, pour la gestion de l'entreposage des copies papier de documents gouvernementaux.

La Commission a reçu le texte complet de tous les documents gouvernementaux, avant toute expurgation²³ pour tenir compte des réclamations CSN du gouvernement (sous réserve, dans quelques cas, de réclamations relatives au secret professionnel de l'avocat ou aux confidences du Cabinet). Les avocats du gouvernement ont également indiqué quels documents ou quelles parties des documents faisaient l'objet de réclamations CSN. Ils ont utilisé un système de codage en couleurs. Les parties des documents en question étaient surlignées de différentes couleurs, chaque couleur représentant le genre de réclamation invoquée.

Les avocats et les membres du personnel de la Commission ayant accès à l'information gouvernementale avaient tous l'attestation de sécurité requise pour traiter l'information très secrète. En préparant les audiences à huis clos et les audiences publiques, les avocats de la Commission ont examiné les documents et déterminé lesquels devraient être versés en preuve. En tout, plus de 6 500 documents gouvernementaux ont été produits comme pièces devant la

Commission. Avant chaque audience, le personnel de la Commission préparait des classeurs contenant les documents qui seraient produits comme pièces. Ces classeurs étaient remis aux parties et aux témoins qui allaient comparaître aux audiences.

Les avocats et le personnel de la Commission qui ont géré la quantité considérable de documents reçus, et organisé, préparé et distribué les documents devant être déposés en preuve, ont accompli un travail remarquable.

3.8

LES AVOCATS DE LA COMMISSION

Les avocats de la Commission ont joué un rôle crucial tout au long des travaux de la Commission. Bien que la responsabilité générale de déterminer les domaines de la preuve qui devraient être explorés m'ait incombé, les avocats de la Commission ont examiné les milliers de documents gouvernementaux reçus, interviewé les personnes susceptibles d'être appelées à témoigner et présenté la preuve lors des audiences.

Durant l'Enquête sur les faits, les avocats de la Commission qui présentaient la preuve étaient confrontés à un défi inhabituel. Une bonne partie de la preuve, provenant toute de témoins gouvernementaux, a été entendue à huis clos. Les seules parties autres que le gouvernement à participer aux audiences à huis clos étaient les personnes qui avaient reçu un avis en vertu de l'article 13 et, occasionnellement, la PPO et le SPO. La plupart du temps, les personnes qui comparaissaient aux audiences avaient des intérêts identiques ou semblables à ceux du gouvernement. Pour moi, il était évident que les avocats des personnes qui avaient reçu un avis en vertu de l'article 13 coordonnaient souvent leur approche à l'égard de la preuve avec les avocats du gouvernement.

Cette situation a été exacerbée par le fait que le gouvernement a décidé de confier la représentation de tous les ministères et organismes gouvernementaux ayant un lien avec l'affaire Arar à un seul groupe d'avocats. Par conséquent, lorsque les ministères et les organismes avaient des divergences d'opinion, les avocats du gouvernement ne les examinaient pas.

Étant donné ces circonstances, j'ai donné instruction aux avocats de la Commission de vérifier la preuve entendue à huis clos par contre-interrogatoire, lorsque nécessaire. Ainsi, lorsqu'ils se préparaient à interroger les témoins à huis clos, les avocats de la Commission ont, entre autres, rencontré périodiquement l'avocat de M. Arar et ceux des intervenants pour recevoir leurs suggestions quant aux domaines sur lesquels le contre-interrogatoire devrait porter. Lors des audiences à huis clos, si les avocats de la Commission l'estimaient nécessaire, les témoins cités par la Commission étaient contre-interrogés, avec ou sans

l'accord du gouvernement. Les avocats de la Commission ont contre-interrogé de nombreux témoins, parfois vigoureusement, et ils l'ont fait avec une efficacité considérable.

À mon avis, il convenait et était nécessaire qu'ils exercent cette fonction. Lors d'enquêtes publiques, le commissaire est souvent assisté par les avocats des parties à qui il a accordé qualité pour agir et qui défendent divers intérêts et points de vue. Bien qu'une enquête publique ne soit pas, à proprement parler, un processus contradictoire, le commissaire a l'avantage d'entendre la preuve vérifiée par le contre-interrogatoire de ceux qui défendent d'autres points de vue. Toutefois, lorsque les parties concernées par les procédures ne sont pas là pour contre-interroger, il est extrêmement utile, je dirais même essentiel, qu'une personne indépendante soit en mesure de le faire. Le fait que les avocats de la Commission aient incorporé dans l'interrogatoire des témoins les points de vue de ceux qui avaient un intérêt, mais ne pouvaient participer aux procédures, a aidé à compenser les lacunes importantes dans le processus résultant de l'exclusion de ces parties.

Lorsque je réfléchis à la nature des questions soulevées par le mandat de la Commission et au genre de preuve que j'ai entendue, je reconnais que je n'aurais pas été à l'aise d'écrire mon rapport si les témoins entendus à huis clos n'avaient pas été contre-interrogés. Je pense que les observations du P^r Wigmore sur la valeur du contre-interrogatoire sont particulièrement pertinentes :

[TRADUCTION]

Depuis deux siècles, il est de règle, dans le système anglo-américain de preuve, de considérer l'obligation d'éprouver une déposition par contre-interrogatoire comme un élément essentiel du droit. La certitude qu'il n'existe pas de moyen plus sûr d'éprouver la validité du témoignage d'une personne que le contre-interrogatoire et la conviction qu'aucune déposition (à moins d'exception expresse) ne devrait être admise comme témoignage a moins d'avoir été éprouvée et vérifiée par ce critère sont raffermis par l'expérience.

[...] De toute façon, c'est sans doute le meilleur mécanisme juridique qu'on ait jamais imaginé pour découvrir la vérité. [...] Quelque difficile qu'il soit pour le profane, le scientifique ou le juriste étranger de comprendre cela, son pouvoir merveilleux, il n'y a probablement jamais eu un moment de doute à ce sujet dans l'esprit d'un avocat d'expérience. Ce pouvoir unique et irrésistible perdure et il est la raison pour laquelle nous croyons à sa valeur. Exception faite des principes politiques plus importants, c'est le contre-interrogatoire, et non le procès par jury,

qui constitue l'apport permanent le plus important du système judiciaire anglo-américain à l'amélioration de la procédure judiciaire²⁴.

On dit souvent que le rôle des avocats d'une Commission d'enquête publique consiste à présenter la preuve d'une manière indépendante et équitable, et que les avocats de la Commission ne devraient ni appuyer une position en particulier ni chercher à prouver quelque chose. J'accepte ces énoncés. Le fait que les avocats de la Commission soient, dans certaines circonstances, tenus de contre-interroger des témoins ne compromet ni l'indépendance ni le caractère équitable de leur position. Les contre-interrogatoires, même rigoureux, peuvent être effectués équitablement et de façon impartiale, et ils ne transforment pas les avocats de la Commission en adversaires ou poursuivants.

Le fait qu'un avocat indépendant prête son assistance lorsqu'un tribunal entend la preuve en l'absence de ceux qui sont concernés par les procédures peut également aider à réduire les préoccupations compréhensibles à propos du processus de prise de décisions à huis clos, à la fois chez les parties en cause et les membres du public. La présence d'un avocat indépendant a ainsi beaucoup de sens lorsque la totalité ou une partie des travaux sont effectués à huis clos.

J'ajouterais que pour que les avocats indépendants, tels que ceux de la Commission d'enquête, puissent efficacement vérifier la preuve et contre-interroger les témoins, ils doivent avoir les ressources nécessaires. Ils doivent également avoir accès à tous les documents pertinents et disposer du temps et des installations requises pour se préparer adéquatement.

3.9

AMICI CURIAE

Les Règles de pratique et de procédure prévoyaient la nomination d'un avocat indépendant comme *amicus curiae* pour vérifier les réclamations CSN du gouvernement²⁵. On visait ainsi à nommer une personne indépendante du gouvernement, possédant une vaste expérience dans les questions de sécurité nationale, qui m'aiderait à veiller à ce que les réclamations du gouvernement fassent l'objet d'un examen rigoureux. J'ai confié la tâche d'*amicus curiae* à Ron Atkey, C.P., c.r. M^e Atkey a eu une carrière distinguée et il est reconnu comme ayant une expertise importante dans le domaine. M^e Atkey a non seulement été ministre fédéral de l'Emploi et de l'Immigration, mais il a également été le premier président – pour un mandat de cinq ans – du Comité de surveillance

des activités de renseignement de sécurité (CSARS), où il a dû traiter des questions liées à la CSN.

En décembre 2004, M^e Atkey a nommé M^e Gordon Cameron pour l'aider dans son rôle d'*amicus curiae*. M^e Cameron a également une expérience considérable dans les questions touchant la CSN, puisqu'il a agi pendant dix ans à titre d'avocat-conseil du CSARS.

M^{es} Atkey et Cameron ont tous les deux apporté d'importantes et valables contributions lorsque des questions se soulevaient en matière de CSN. Ils ont eu accès à tous les documents reçus par la Commission, ainsi qu'aux transcriptions de tous les témoignages entendus à huis clos. Ils ont parfois fait des représentations sur la substance des réclamations CSN du gouvernement. Ils ont également fait des commentaires sur le processus de réception de la preuve faisant l'objet d'allégations CSN, lorsque la chose était appropriée.

Dans une décision datée du 9 mai 2005²⁶, j'ai expliqué le rôle de l'*amicus curiae*. À la demande de M. Arar, et avec l'assentiment de M^e Atkey, j'ai demandé que M^e Atkey ou M^e Cameron assiste aux audiences publiques tenues de mai à août 2005. Lors de la présentation des représentations finales, ils ont exposé les questions qui, selon eux, devraient faire l'objet d'une discussion dans le rapport de la Commission, sans prendre eux-mêmes position. J'ai également demandé à M^e Atkey et M^e Cameron de faire des représentations quant à quelles parties du présent rapport pouvaient être divulguées au public. Au point 3.16 ci-après, je décris le processus relatif à la publication du présent rapport.

Je désire remercier M^e Atkey et M^e Cameron pour la façon exemplaire dont ils se sont acquittés de leurs devoirs. Tout au long des travaux de la Commission, ils ont agi de façon responsable, prudente et très minutieuse et ils ont fait valoir leur expérience lorsqu'il a fallu aborder des questions complexes. Le processus de la Commission d'enquête a été amélioré grâce à leurs efforts et je leur en suis reconnaissant.

3.10

LES AUDIENCES

À la fin de juin 2004, j'ai tenu cinq jours d'audiences publiques pour recevoir la preuve sur le contexte. Des témoins du SCRS, de la GRC et du MAECI ont décrit comment ces institutions sont organisées et comment elles fonctionnent dans les domaines pertinents à la Commission.

On s'est demandé dans quel ordre les audiences à huis clos et publiques devraient être tenues pour recevoir la preuve sur les faits. Après avoir entendu les représentations des parties, j'ai décidé d'entendre d'abord à huis clos toute la preuve du SCRS et de la GRC sur les faits²⁷. Le gouvernement faisait alors

valoir des réclamations CSN à l'égard d'une quantité importante de cette preuve, et il m'a semblé important de l'entendre au complet de façon ininterrompue, plutôt que de tenir tantôt des audiences à huis clos et tantôt des audiences publiques.

Dans cette décision, j'avais prévu deux mesures procédurales qui, en bout de ligne, ont dû être abandonnées. Premièrement, après avoir entendu toute la preuve à huis clos, je rendrais une décision globale relativement aux réclamations CSN du gouvernement, ce qui ne me permettrait de divulguer, avant les audiences publiques, la partie de la preuve qui, selon moi, pouvait être divulguée.

Deuxièmement, je faisais part de mon intention de rédiger un résumé de la preuve à huis clos, dans lequel j'indiquerais quelle preuve faisait l'objet de réclamations CSN du gouvernement. Je n'écartais pas la possibilité de rendre des décisions sur les réclamations CSN ou de présenter des résumés de la preuve à huis clos avant que les audiences à huis clos ne soient terminées.

La Commission a entendu la preuve à huis clos entre le 13 septembre 2004 et le 27 avril 2005. Quarante-neuf témoins ont été entendus, principalement des responsables du SCRS, de la GRC et de Douanes Canada. J'ai entendu sept autres jours de preuve à huis clos au mois d'août 2005 et deux autres jours en novembre 2005.

Les audiences publiques ont commencé le 11 mai 2005 et se sont terminées le 31 août 2005. En octobre et en novembre 2005, j'ai tenu trois autres jours d'audiences publiques.

Au total, j'ai entendu 83 témoins²⁸ au cours de 75 jours d'audiences à huis clos et de 45 jours d'audiences publiques.

3.11

LE RÉSUMÉ DES TÉMOIGNAGES DU SCRS

Entre le 13 septembre et le 29 septembre 2004, neuf témoins du SCRS ont été entendus. Leur témoignage a constitué la majeure partie de la preuve concernant l'implication du SCRS dans les événements visés par le mandat. Cette preuve terminée, il était apparent que les audiences à huis clos, particulièrement sur la preuve de la GRC, dureraient longtemps. Puisqu'il m'apparaissait important de divulguer à point nommé autant d'information que possible sur les travaux de la Commission, j'ai décidé de rédiger un résumé des témoignages à huis clos du SCRS qui, à mon avis, pouvait être divulgué. Au cours du mois suivant, les avocats de la Commission et ceux du gouvernement se sont rencontrés à de nombreuses reprises pour tenter de s'entendre sur le contenu de ce résumé. Le gouvernement ne voulait pas divulguer autant d'information que les avocats de

la Commission. M^e Atkey est intervenu dans le processus à titre d'*amicus curiae* et il s'est dit d'accord avec la position des avocats de la Commission.

Le 29 octobre 2004, j'ai tenu une audience à huis clos pour entendre la preuve ainsi que les représentations du gouvernement concernant ses réclamations CSN à propos de l'information contestée dans le résumé. Le 20 décembre 2004, j'ai rendu ma décision²⁹. Dans cette décision, j'indiquais les parties du résumé qui pouvaient être divulguées et j'exposais mes motifs, y compris ceux pour lesquels je rejetais certaines réclamations CSN du gouvernement.

Le gouvernement a réagi en contestant devant la Cour fédérale la divulgation d'une partie de l'information qui, selon moi, pouvait être rendue publique conformément à l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*.

3.12

LE PROCESSUS RÉVISÉ

Le gouvernement ayant contesté ma décision relative au résumé des témoignages à huis clos du SCRS, j'ai dû repenser certaines parties du processus que j'avais établi pour l'Enquête sur les faits. La nature des désaccords sur ce qui pouvait être divulgué était telle que, selon moi, tenter de les résoudre, vraisemblablement par des procédures judiciaires, aurait considérablement retardé et gravement mis en péril, sinon complètement arrêté, les travaux de la Commission. Voilà pourquoi j'ai demandé aux parties de me faire des représentations sur la façon dont je devrais procéder.

Dans une décision datée du 7 avril 2005³⁰, j'ai modifié le processus de l'Enquête sur les faits, en discontinuant la production de résumés de la preuve entendue à huis clos. J'ai également décidé de reporter mes autres décisions sur les réclamations CSN du gouvernement jusqu'à ce que j'aie fini d'entendre tant la preuve à huis clos que celle qui devait être entendue en public. Après avoir entendu la preuve, je produirais un rapport contenant mes conclusions et indiquant les parties du rapport qui, selon moi, pouvaient être rendues publiques. En cas de désaccord avec le gouvernement à propos de ses réclamations CSN, il m'apparaissait préférable d'en discuter dans le contexte d'un rapport plutôt que dans une suite de requêtes interlocutoires très longues et coûteuses. Cette nouvelle approche signifiait que les audiences publiques seraient tenues en tenant pour acquis que l'information faisant l'objet de réclamations CSN par le gouvernement ne serait pas divulguée, même lorsque je n'étais pas d'accord avec ces réclamations.

J'ai aussi indiqué que je ne chercherais plus à publier un résumé des témoignages à huis clos du SCRS qui, selon moi, pouvaient être divulgués, même

si je continuais de croire qu'il était approprié de le faire. Le gouvernement s'est désisté de sa contestation, et la Commission a poursuivi des travaux.

3.13

LA TRANSITION AUX AUDIENCES PUBLIQUES

La transition des audiences à huis clos aux audiences publiques a soulevé certaines questions de procédure, et je me suis prononcé sur certaines d'entre elles dans des décisions publiées les 9 et 12 mai 2005³¹. J'aborde les trois plus importantes questions ci-après.

3.13.1

Le témoignage de M. Arar

La question de savoir si M. Arar devait ou non témoigner devant la Commission a été soulevée. Aux termes de mon mandat, je dois examiner les actions des responsables canadiens relativement à M. Arar. Ayant examiné toute la preuve, je suis convaincu qu'il n'était pas nécessaire que M. Arar témoigne pour que je puisse répondre aux questions soulevées par le mandat. Cela dit, les travaux de la Commission auront des répercussions importantes sur la réputation de M. Arar. Il n'a toutefois pas eu accès à un bon nombre des documents déposés ni à une grande partie de la preuve entendue à huis clos concernant les questions sur lesquelles il pourrait témoigner. J'ai par conséquent ordonné que la décision de M. Arar quant à savoir s'il désire ou non témoigner soit reportée après la divulgation du présent rapport, alors qu'il aura alors probablement autant d'information qu'il n'en aura jamais sur les questions à propos desquelles il pourrait témoigner. Si M. Arar désire témoigner, il pourra présenter une requête et j'entendrai son témoignage, si je le juge approprié.

3.13.2

L'enquêteur

Ayant reporté le moment où M. Arar déciderait s'il voulait témoigner, je voulais tout de même savoir comment M. Arar avait été traité en Jordanie et en Syrie. J'ai entendu une quantité considérable de preuve sur la façon dont il avait été maltraité. Bien qu'il y ait eu très peu de contestation, sinon aucune, à propos des mauvais traitements subis par M. Arar, j'étais d'avis que la Commission aurait avantage à avoir dans ses dossiers un récit de ces expériences directement de M. Arar. En conséquence, j'ai nommé un enquêteur.

J'ai demandé au P^r Stephen Toope, qui possède une expérience internationale en matière d'enquêtes sur des allégations de torture, d'examiner les allégations de M. Arar au sujet de mauvais traitements et de remettre un

rapport qui ferait partie du dossier. J'ai demandé également au P^r Toope d'interviewer trois autres Canadiens, MM. Almalki, El Maati et Nureddin, qui alléguaient avoir subi des mauvais traitements alors qu'ils étaient détenus en Syrie à peu près à la même époque que M. Arar. J'ai clairement indiqué que le rapport de l'enquêteur serait utilisé aux seules fins de décrire le traitement de M. Arar en Jordanie et en Syrie. J'ai mentionné, en particulier, que le rapport ne servirait pas de fondement à des conclusions de faits quant aux actions des responsables canadiens. Il n'aurait pas été équitable d'utiliser le rapport du P^r Toope comme fondement de telles conclusions, puisque que les responsables canadiens n'auraient pas eu la possibilité de contre-interroger le P^r Toope ou MM. Arar, Almalki, El Maati et Nureddin.

Le P^r Toope a remis son rapport le 27 octobre 2005. Le rapport m'est apparu complet et très instructif. J'en résume les conclusions au chapitre II. Je désire remercier le P^r Toope pour la façon approfondie et rapide avec laquelle il a accompli cette tâche délicate et difficile.

3.13.3

Les témoignages de la GRC

Le gouvernement et le surintendant Michel Cabana, l'officier principal auprès du Projet A-O Canada de la GRC, ont tous les deux fait valoir qu'on ne devrait pas demander à la GRC de témoigner durant les audiences publiques au vu des préoccupations d'équité envers la GRC et ses membres. Ils ont fait valoir que les réclamations CSN du gouvernement empêcheraient les témoins de dire tout ce qu'ils savaient et que la preuve entendue en public serait, par conséquent, incomplète. Ils ont également avancé que la preuve des témoins de la GRC pourrait induire le public en erreur.

Je n'ai pas accepté ces arguments. La GRC a joué un rôle crucial dans les événements qui ont mené à la création de la Commission, et il était essentiel que des membres de la GRC témoignent pour que les audiences publiques aient un sens. Une quantité importante de preuve de la GRC pouvait être présentée, même en acceptant les réclamations CSN du gouvernement. J'ai décidé que si la GRC ne pouvait répondre équitablement à des questions en particulier, en raison des réclamations CSN, ces questions ne seraient plus posées.

Cinq témoins de la GRC ont témoigné au cours de 10 jours d'audiences publiques. Bien qu'il n'ait pas été possible d'explorer certains domaines à cause des réclamations CSN du gouvernement, j'estime que le processus a généralement bien fonctionné. Le risque d'un manque d'équité envers les témoins ou de confusion du public ne s'est pas matérialisé.

3.14

LES AUDIENCES PUBLIQUES

Comme je l'ai mentionné ci-dessus, les audiences publiques ont eu lieu entre le 11 mai 2005 et le 31 août 2005, et pendant quelques autres jours en octobre et en novembre 2005.

M. Arar a participé à toutes les audiences, avec l'aide de ses avocats. Certains groupes d'intervenants assistaient aux audiences périodiquement. Bien qu'ils n'interrogeaient pas les témoins, ils ont suggéré des questions aux avocats de M. Arar et à ceux de la Commission. Ils ont également fait des représentations sur certaines questions de procédure. Comme je l'ai indiqué ci-dessus, les avocats du gouvernement représentaient tous les ministères et organismes gouvernementaux visés par les travaux de la Commission ainsi qu'un bon nombre des responsables du gouvernement cités à témoigner. Certains témoins avaient leur propre avocat, qui étaient présents aux audiences et qui ont pu interroger les témoins lorsque leur témoignage avait des répercussions sur les intérêts de leur client. Les avocats de MM. Almalki et El Maati se sont vu accorder qualité restreinte pour agir et ils ont eu le droit de participer au processus de présentation de la preuve aux fins de protéger la réputation de leurs clients.

Le personnel de la Commission a préparé des classeurs de tous les documents qui seraient déposés en preuve, expurgés pour tenir compte des réclamations CSN du gouvernement. Les parties, les intervenants et les avocats des particuliers pouvaient, si c'était approprié, obtenir des copies des classeurs. Tous ceux qui ont examiné des documents ont signé des engagements concernant la confidentialité³². Les avocats de la Commission ont également préparé et distribué les déclarations des témoins avant leur témoignage.

Je veux faire certaines observations à propos des audiences publiques. Premièrement, ce processus risquait de sérieusement dérailler. Tenir des audiences publiques sur des questions qui ne peuvent être intégralement divulguées peut poser problème lorsqu'il s'agit de présenter un portrait cohérent et de veiller à ce que ceux sur lesquels la preuve a des répercussions soient traités équitablement. On s'attendait également à une suite ininterrompue d'objections et d'arguments à propos de ce qui pouvait et ne pouvait pas être dit et du caractère équitable des questions. Il me fait plaisir de mentionner que les avocats de toutes les parties ont collaboré à rendre le processus d'audiences publiques aussi utile qu'il pouvait l'être dans les circonstances. Les travaux de la Commission n'ont pas été interrompus par des objections or des prises de positions uniquement tactiques. Les avocats se sont comportés en professionnels, ce qui a profité à la Commission et au public.

Il est important de mentionner qu'au cours des audiences publiques, le gouvernement a graduellement assoupli sa position quant à un bon nombre de ses réclamations CSN. Comme je l'ai indiqué ci-dessus, le gouvernement et moi n'étions pas d'accord sur l'information qui pourrait ou devrait être divulguée. Le gouvernement a transmis des milliers de documents à la Commission avant le début des audiences publiques. Bien que la Commission ait vu tout le texte de chaque document, sous réserve du secret professionnel des avocats ou des confidences du Cabinet, le gouvernement a expurgé les parties des documents qui faisaient l'objet de réclamations CSN. Lors des audiences publiques, seuls les documents expurgés pouvaient être rendus publics et déposés en preuve.

En juin 2005, après le début des audiences publiques, le gouvernement a commencé à ré-expurger un bon nombre des documents et, dans certains cas, il a réduit de façon importante l'information à l'égard de laquelle il réclamait la CSN. En conséquence, le processus d'audiences publiques s'en est trouvé amélioré.

Par là, je ne veux pas laisser entendre qu'en adoptant une approche plus libérale à l'égard des réclamations CSN le gouvernement soit allé assez loin. Le gouvernement a continué de réclamer la CSN à l'égard de certaines parties de la preuve qui, selon moi, pouvaient être divulguées. J'explique ci-après le processus que j'ai suivi avant de me prononcer sur les domaines faisant toujours l'objet d'une contestation après la fin des audiences publiques.

Finalement, je veux mentionner que, durant les audiences publiques, j'ai entendu le témoignage de certains témoins experts, y compris de spécialistes dans les domaines tels que la double citoyenneté, le droit de l'immigration aux É.-U., les pratiques en matière de restitution et de restitution extraordinaire, les obligations du Canada en vertu des instruments juridiques internationaux, les effets de la torture sur les victimes et les fausses confessions. J'ai également reçu de la preuve sur les répercussions des événements du 11 septembre 2001, sur leurs séquelles sur les communautés musulmane et arabe au Canada et sur comment les membres de ces communautés ont perçu ces événements. Reconnus dans ces domaines, tant au plan international que national, ces experts ont fourni une grande quantité d'information utile à la Commission.

3.15

LES ATTESTATIONS DE PRODUCTION DE DOCUMENTS

Les avocats de la Commission ont été consciencieux et persévérants dans leurs démarches pour s'assurer que tous les documents pertinents avaient été obtenus des divers ministères et organismes gouvernementaux ayant un lien avec l'Enquête sur les faits. En fin de compte, toutefois, la Commission a dû accepter

l'assurance des ces ministères et organismes que tous les documents pertinents avaient été produits. Sur ce point, la Commission a obtenu du procureur général du Canada une attestation de production au nom de chaque ministère et organisme indiquant notamment que tous les documents pertinents à l'objet de la Commission avaient été produits.

3.16

LES REPRÉSENTATIONS FINALES

J'ai entendu les représentations finales en public les 12 et 13 septembre 2005 et à huis clos le 14 septembre 2005³³. Les avocats de M. Arar, du gouvernement, de six des intervenants et du SPO, ainsi que les *amici curiae*, ont fait des représentations finales lors des audiences publiques. Le gouvernement a été le seul à en faire également à huis clos.

Ceux qui avaient reçu des avis en vertu de l'article 13 ont décidé de faire des représentations écrites plutôt qu'orales. Une fois expurgées par le gouvernement au vu de ses réclamations CSN, les parties de ces représentations fondées sur la preuve publique ont été publiées sur le site Web de la Commission. Les avocats des personnes qui avaient reçu des avis en vertu de l'article 13 et ceux de M. Arar ont pu faire des observations sur leurs préoccupations d'équité face à la publication de ces représentations. Toutes les parties ont eu la possibilité de répondre par écrit aux représentations finales des autres parties.

Vers la fin des audiences, l'avocat de l'ambassadeur Franco Pillarella, dont les services avaient été retenus après que son client eut témoigné lors des audiences publiques, a demandé l'autorisation de contre-interroger un témoin qui avait témoigné antérieurement et de faire comparaître deux témoins pour répondre aux questions soulevées durant le témoignage de son client. Lorsque cette demande a été reçue, le calendrier des représentations finales était déjà établi. Toutefois, comme je tenais la demande comme recevable, j'ai réservé le 24 octobre ainsi que les 8 et 9 novembre 2005 pour entendre la preuve supplémentaire. Après que cette preuve eut été entendue, l'ambassadeur Pillarella a eu la possibilité de faire des représentations finales, et les autres parties ont eu la possibilité d'y répondre.

3.17

LES RAPPORTS

Comme je l'ai indiqué ci-dessus, je suis à rédiger un rapport distinct sur le volet « Examen de la politique » de mon mandat.

En ce qui a trait à l'Enquête sur les faits, j'ai préparé un rapport détaillé résumant tous les faits, sans tenir compte des préoccupations CSN, ainsi qu'un résumé des faits distinct et plus court, intitulé *Les faits*, fondé sur le rapport détaillé, mais omettant l'information qui, à mon avis, ne peut être divulguée en conformité avec le paragraphe (k) du mandat. J'ai également rédigé le présent volume distinct contenant mon analyse des questions, mes conclusions et mes recommandations découlant de l'Enquête sur les faits. Dans ce volume, j'ai évité soigneusement de faire référence à l'information faisant l'objet de la CSN. Ainsi, je suis d'avis que le présent volume devrait être divulgué dans son intégralité.

Je me suis appuyé sur divers facteurs pour déterminer l'information qui pouvait être divulguée dans mon rapport. Premièrement, j'ai pris en compte toute la preuve présentée par le gouvernement visant à établir les motifs de ses réclamations CSN. À cet égard, j'ai entendu à huis clos les justifications de certains témoins pour les réclamations CSN à l'égard d'information en particulier. J'ai bénéficié, en outre, de l'assistance fournie par les *amici curiae* tout au long des travaux de la Commission.

De plus, j'ai retenu les services de Reid Morden à titre de conseiller et de témoin expert pour m'assister dans les décisions sur la divulgation. M. Morden possède une vaste expérience en matière de questions concernant la CSN, en tant qu'ancien directeur du SCRS et sous-ministre des Affaires étrangères.

M. Morden a examiné l'information à l'égard de laquelle le gouvernement avait formulé des réclamations CSN, ainsi que les motifs du gouvernement. Il y a eu de nombreuses discussions entre les avocats de la Commission et le gouvernement à propos des questions CSN. M. Morden a conseillé les avocats de la Commission durant ces discussions. Des ébauches de certaines parties du rapport ont été fournies au gouvernement dans le seul but de discuter des questions CSN et de les résoudre. Lors des discussions, les avocats de la Commission n'ont pas insisté sur la divulgation de certaines informations qui faisaient toujours l'objet de controverse dans le cadre des réclamations CSN du gouvernement. Ceci s'est produit lorsque l'information en cause a été jugée peu importante pour le public et non pertinente à une relation équitable des faits dans mon rapport.

Après les discussions entre les avocats, j'ai convoqué deux audiences à huis clos pour traiter des questions qui n'avaient pas été réglées. M. Morden a témoigné à titre d'expert sur les domaines à propos desquels les parties risquaient de ne pas s'entendre, et les avocats du gouvernement l'ont contre-interrogé. Le gouvernement a, de plus, présenté de la preuve sur certaines des questions en cause. Dans leurs représentations à l'audience, les *amici curiae* ont également indiqué quelle information pouvait, à leur avis, être divulguée.

Après ces audiences à huis clos, je me suis fait une idée de l'information qui pouvait être divulguée dans mon rapport public. J'ai rendu deux brèves décisions exposant mes motifs. Le témoignage de M. Morden lors de l'audience à huis clos, ainsi que les représentations de M^{es} Atkey et Cameron à titre d'*amici curiae*, appuyaient la divulgation de l'information énoncée dans mon rapport public³⁴.

3.18

OBSERVATIONS FINALES

Quand je réfléchis au processus de la Commission, je suis convaincu qu'il a fonctionné aussi bien que l'on pouvait s'y attendre, étant donné la portée et la nature des réclamations CSN du gouvernement. Toutefois, la partie publique des travaux de la Commission aurait pu être plus complète si, pendant un an, le gouvernement n'avait pas formulé des réclamations CSN à l'égard d'une bonne partie de l'information qui, en fin de compte, a été rendue publique, soit par suite de la décision du gouvernement de ré-expurger certains documents à partir du début de juin 2005, soit par l'intermédiaire de ce rapport. Tout au long des audiences à huis clos, qui ont pris fin en avril 2005, et durant le premier mois des audiences publiques, en mai 2005, le gouvernement a continué de faire valoir des réclamations CSN à propos d'information qu'il a depuis reconnu pouvoir être divulguée. Cette multiplication des revendications CSN du gouvernement ne respectait pas l'assurance qu'il avait donnée au début des travaux de la Commission, selon laquelle ses premières réclamations CSN refléteraient sa position réfléchie et viseraient à maximiser la divulgation. Les premières revendications CSN du gouvernement n'étaient pas censées représenter une position de négociation de départ.

En toute justice pour les responsables gouvernementaux concernés, le processus établi par la Commission représentait une tâche intimidante. Des milliers de documents devaient être examinés et passés au crible. En outre, personne n'avait abordé une telle tâche dans le contexte d'une enquête publique. Il peut-être compréhensible que les responsables aient, au départ, choisi d'agir avec prudence dans la formulation des réclamations CSN. Avec le temps, toutefois, les répercussions sur les travaux de la Commission de la multiplication des réclamations CSN sont devenues évidentes. Je soulève cette question pour faire ressortir que la multiplication des réclamations aggrave les problèmes de transparence et d'équité procédurale accompagnant inévitablement toute enquête qui ne peut être totalement publique en raison des préoccupations CSN. En conséquence, le grand public n'en est que plus soupçonneux et cynique à l'égard des réclamations de confidentialité légitimes du gouvernement liées à la

sécurité nationale. Au début de ce genre d'enquêtes, il importe de déployer tous les efforts possibles pour éviter la multiplication des réclamations.

Comme je l'ai mentionné ci-dessus, le gouvernement a contesté devant les tribunaux ma première décision relative à l'information qui, selon moi, devait être divulguée dans le cadre du processus de la Commission. La possibilité d'une procédure judiciaire à cette étape des travaux de la Commission était particulièrement troublante. Il apparaissait évident que le fait de demander aux tribunaux de se prononcer sur les réclamations CSN du gouvernement à la pièce, chaque fois qu'une décision était rendue, causerait au mieux des délais considérables et pouvait en fait arrêter complètement et définitivement les travaux de la Commission. Faire avorter une enquête portant sur les activités du gouvernement relatives à la sécurité nationale à cause de conflits sur la confidentialité liée à la sécurité nationale n'aurait pas été dans l'intérêt du public.

En conséquence, j'ai modifié le processus de la Commission. Les audiences publiques tenues par la suite ont porté uniquement sur la preuve à l'égard de laquelle le gouvernement n'avait pas formulé de réclamation CSN. J'ai toutefois indiqué qu'une fois les audiences terminées, je rédigerais un rapport contenant l'information qui, selon moi, pouvait être divulguée. Les conflits concernant ce qui pouvait être rendu public seraient résolus dans le contexte d'un rapport, plutôt que par une série de décisions interlocutoires.

Le gouvernement a considérablement réduit ses allégations CSN depuis juin 2005, alors qu'il a commencé à re-expurger les documents³⁵. Deux exemples illustreront mon propos.

Dans le premier cas, le gouvernement alléguait que l'information relative à la demande du Projet A-O Canada d'avis de surveillance à la frontière au Canada et aux États-Unis concernant M. Arar et M^{me} Mazigh ne pouvait être divulguée. L'information en question incluait une lettre aux autorités des É.-U. contenant la description hautement incendiaire et non fondée de M. Arar et de son épouse comme des extrémistes islamistes. Le gouvernement n'a retiré cette allégation que lorsque les audiences publiques étaient pratiquement terminées³⁶.

Dans le second cas, la GRC avait, par l'intermédiaire de l'ambassadeur du Canada en Syrie, transmis une lettre au Renseignement militaire syrien (RMS) lui offrant de partager de l'information sur son enquête, laquelle visait évidemment M. Arar. À la lettre, la GRC avait annexé des questions à poser à M. Almalki, qui était alors détenu par le RMS comme M. Arar. Cette information était pertinente en ce sens qu'elle permettait de comprendre la relation entre les responsables canadiens et les autorités syriennes à un moment crucial alors que le Canada cherchait à obtenir la libération de M. Arar. Étant donné la réputation des Syriens de torturer les détenus qu'ils interrogent, ces événements soulevaient beaucoup

d'inquiétudes. Le gouvernement n'a modifié sa position selon laquelle cette information justifiait une réclamation CSN qu'après que les audiences furent terminées³⁷.

Je cite ces exemples pour démontrer que le processus d'audiences publiques aurait dû couvrir ces domaines ainsi que d'autres à l'égard desquels le gouvernement ne formule plus de réclamations CSN. Je reconnais que certaines réclamations CSN ont été retirées au cours des audiences publiques et, lorsque cela s'est produit, les témoins ont pu parler en public de l'information en question. Toutefois, plusieurs domaines importants qui sont maintenant divulgués dans le présent rapport, sans que le gouvernement ne s'y oppose, n'ont pas été abordés lors des audiences publiques.

Je félicite le gouvernement d'avoir ré-examiné son point de vue en cours de route. Toutefois, il aurait mieux valu que toute l'information maintenant rendue publique soit divulguée avant les audiences publiques. Dans la mesure où cela ne s'est pas produit, cela a été au détriment du processus d'audiences publiques. Bien que je sois convaincu que les avocats de la Commission ont, lors des audiences à huis clos, adéquatement exploré les domaines non divulgués, une enquête publique vise notamment à mettre la preuve au grand jour. En outre, il était important que M. Arar, en sa qualité de personne concernée par les travaux de la Commission, soit en mesure d'y participer autant que possible. Cela ne pouvait se produire que lors des audiences publiques.

La Commission d'enquête a maintenant terminé ses travaux et je suis confiant d'avoir été en mesure d'aller au fond des questions soulevées par le mandat, puisque j'ai eu accès à tous les documents pertinents malgré les réclamations CSN. Dans le présent rapport, j'ai divulgué de l'information qui n'était pas disponible lors des audiences publiques. Il ne serait toutefois pas pratique, à ce moment-ci, de revenir en arrière et de tenir d'autres audiences. Les travaux de la Commission ont déjà duré plus longtemps qu'ils auraient dû.

Je soulève la question de la trop grande portée des réclamations CSN du gouvernement dans l'espoir que l'expérience acquise dans la cadre de la présente Commission orientera, en quelque sorte, d'autres procédures. Lorsque le gouvernement formule des réclamations CSN à l'égard d'une certaine information dans une procédure judiciaire ou administrative, et que l'on vise la reddition de comptes du secteur public et l'équité, le facteur le plus important consiste, pour le gouvernement, à limiter dès le départ la portée de ces réclamations à ce qui est vraiment nécessaire. S'adresser aux tribunaux pour résoudre les réclamations CSN contestables ne profite à personne. Bien que les organismes gouvernementaux puissent être tentés de formuler des réclamations CSN pour soustraire certaines informations à l'examen du public et

éviter une situation potentiellement embarrassante, ils devraient toujours résister à cette tentation³⁸.

Dans le présent chapitre, je décris certaines des mesures prises par la Commission pour résoudre les difficultés découlant d'un processus aux termes duquel certaines informations ne pouvaient être rendues publiques, la plus importante demeurant l'intervention d'avocats indépendants lors des audiences à huis clos. Je ne laisse pas entendre, toutefois, que des mesures telles que celle-là se substituent adéquatement à des audiences publiques, où le grand public est en mesure d'examiner soigneusement la preuve de première main et où les parties concernées peuvent participer. S'il est possible de tenir des audiences publiques, cela devrait toujours être la première option.

Les audiences publiques et la transparence sont les caractéristiques essentielles des procédures judiciaires dans notre système de justice. L'exposition à l'examen du public est, sans contredit, l'outil le plus efficace pour obliger ceux dont les actions font l'objet d'un examen à rendre compte et pour gagner la confiance du grand public à l'égard du processus et des décisions rendues. Comme l'a si bien dit le juge Fish dans l'arrêt *Toronto Star* : « Dans tout environnement constitutionnel, l'administration de la justice s'épanouit au grand jour – et s'étiole sous le voile du secret³⁹. »

4. LA SUITE DU PROCESSUS

J'ai, à l'occasion, mentionné que ce rapport était un « rapport intérimaire. » Je l'ai fait pour deux raisons.

Premièrement, comme je l'ai indiqué ci-dessus, j'ai prévu la possibilité que M. Arar puisse vouloir témoigner devant la Commission. Je répète qu'il n'est pas nécessaire qu'il le fasse aux fins de l'exécution de mon mandat, étant donné que j'ai pu tirer des conclusions sur les actions des responsables gouvernementaux sans son témoignage. En outre, j'ai le rapport du P^r Toope sur les mauvais traitements subis par M. Arar quand il était en Jordanie et en Syrie. Toutefois, comme je l'ai déjà dit, si M. Arar veut témoigner, il peut présenter une requête à cet effet et, si je le juge approprié, j'entendrai son témoignage et remettrai un rapport supplémentaire traitant de sa preuve.

La seconde raison pour laquelle j'ai mentionné que le présent rapport était un rapport intérimaire a trait aux réclamations CSN du gouvernement. Ce rapport ne peut être publié que par le gouvernement. Le gouvernement a présenté des allégations CSN à l'égard de certaines parties de la version publique du rapport, donnant instruction que celles-ci soient supprimées et remplacées par des astérisques. J'ai pris les dispositions voulues pour que la version du rapport

devant être publiée soit imprimée suivant ces directives. Il est possible que certaines allégations CSN fassent l'objet de litiges. Cela étant, le rapport qui sera en définitive publié pourrait dans une certaine mesure être différent du rapport public que j'ai préparé.

5. LES AVOCATS QUI ONT COMPARU DEVANT LA COMMISSION

Avocats de la Commission

M^e Paul J.J. Cavalluzzo
M^e Marc David
M^e Brian Gover
M^e Danielle Barot
M^e Veena Verma
M^e Adela Mall
M^e Lara Tessaro

Amici curiae

M^e Ronald G. Atkey, C.P., c.r.
M^e Gordon Cameron

Avocats de Maher Arar

M^e Marlys Edwardh
M^e Lorne Waldman
M^e Breese Davies
M^e Brena Parnes

Avocats du procureur général du Canada

M^e Barbara A. McIsaac, c.r.
M^e Simon Fothergill
M^e Colin Baxter
M^e Gregory S. Tzemenakis
M^e Helen J. Gray

Avocats du ministère du Procureur général et de la Police provinciale de l'Ontario

M^e Leslie McIntosh
M^e Darrell Kloeze

Avocat du Service de police d'Ottawa

M^e Vincent Westwick

Avocats de Michel Cabana

M^e Donald B. Bayne
M^e Norman Boxall

Avocat de Jack Hooper

M^e Leonard Shore

Avocat de l'ambassadeur Franco Pillarella

M^e Michel Décary, c.r.

Avocat de Léo Martel

M^e Michel Décary, c.r.

Avocate de Maureen Girvan

M^e Sylvie Roussel

Avocat de Dawson Hovey

M^e Richard Bell

Avocat de Kevin Corcoran

M^e Allan R. O'Brien

Avocat de Pat Callaghan

M^e James O'Grady

Avocat de Antoine Couture

M^e W. Mark Wallace

Avocat de Garry Clement

M^e Bernard F. O'Brien

Avocate d'Ahmad Abou El Maati et de Muayyed Nureddin

M^e Barbara Jackman

Avocat d'Abdullah Almalki

M^e Paul Copeland

**Avocate de la Chambre
des communes**

M^e Catherine Beagan Flood

**Avocats du Canadian Council on
American-Islamic Relations**

M^e Riad Saloojee

M^e Khalid I. Baksh

**Avocat du Congrès islamique
canadien**

M^e Faisal Joseph

**Avocate du Conseil national
des relations canado-arabes**

M^e Marie Henein

**Avocate du Congrès musulman
canadien**

M^e Amina Sherazee

**Avocat de la Fédération
canado-arabe**

M^e Mel Green

**Avocat du Muslim Community
Council of Ottawa-Gatineau**

M^e Michel W. Drapeau

Avocat d'Amnistie Internationale

M^e Alex Neve

**Avocat de l'International Coalition
Against Torture**

M^e David Matas

**Avocats de Redress Trust,
de l'Association pour la prévention
de la torture et de l'Organisation
mondiale contre la torture**

M^e Kevin Woodall

M^e David Crossin

**Avocat du Congrès du travail
du Canada**

M^e David Onyalo

**Avocat du Conseil des Canadiens
et de l'Institut Polaris**

M^e Steven Shrybman

**Avocat du Conseil de revendication
des droits des minorités**

M^e Emilio Binavince

**Avocat de la British Columbia
Civil Liberties Association**

M^e Joseph Arvay

Avocate de la Law Union of Ontario

M^e Irina Ceric

**Avocat de la Coalition pour la
surveillance des libertés civiles**

M^e Denis Barrette

**Avocate du Centre for
Constitutional Rights**

M^e Barbara Olshansky

6.

REMERCIEMENTS

L'Enquête sur les faits s'est avérée difficile pour toutes les personnes concernées. Elle a été beaucoup plus complexe et exigé beaucoup plus de travail que prévu. Il a fallu relever des défis, particulièrement procédurax, qui ne s'étaient pas présentés dans d'autres enquêtes publiques. Par conséquent, il a fallu beaucoup plus de temps qu'il n'aurait fallu normalement pour terminer les travaux.

La Commission a terminé ses travaux grâce aux efforts concertés d'un groupe de personnes très dévouées, dont certaines ont consacré plus de deux ans au processus.

Je dois énormément de reconnaissance à chaque personne qui a aidé à faire en sorte que la Commission atteigne ce stade. Je veux reconnaître officiellement ici ceux qui ont participé le plus aux audiences et à la rédaction du présent rapport⁴⁰. Je veux d'abord remercier les avocats de la Commission : M^e Paul J.J. Cavalluzzo, M^e Marc David (maintenant le juge Marc David), M^e Danielle Barot, M^e Brian Gover, M^e Veena Verma, M^e Adela Mall et M^e Lara Tessaro. Ils ont été extraordinaires. Ils ont rempli leurs devoirs avec beaucoup d'habileté, de professionnalisme et, ce qui est important, en respectant l'équilibre essentiel au rôle de l'avocat d'une Commission effectuant une enquête publique. Ils ont travaillé de nombreuses heures et consenti de grands sacrifices personnels. Je leur en suis profondément reconnaissant.

Je veux également remercier l'équipe de talentueux avocats qui ont travaillé de près avec moi à la résolution des questions juridiques soulevées durant les travaux de la Commission ou la rédaction du rapport : M^e Gus Van Harten, M^e Tanya Bowes, M^e Nigel Marshman et M^e Alexandra Dosman. Ils ont fait preuve d'un grand dévouement.

Je suis également reconnaissant envers ceux qui se sont occupés de l'administration de la Commission. Nicole Viau-Cheney, directrice, Finances et administration, a géré de façon remarquable les complexités de l'organisme et s'est révélée une sage et joyeuse conseillère. Elle était habilement secondée par Céline Lalonde, directrice adjointe, Finances et administration. Mes remerciements également aux membres du personnel du bureau qui ont notamment dû gérer une énorme quantité de documents très secrets. Je veux reconnaître l'appui exceptionnel d'Isabelle Dumas, de Gisèle Malette, de Gilles Desjardins et de Daniel Carroll. Ils ont fait un excellent travail et ont souvent été confrontés à une pression considérable. Mary O'Farrell était mon adjointe particulière et elle m'a beaucoup appuyé dans la rédaction de mon rapport. La qualité de son travail et sa joyeuse patience m'ont énormément aidé.

Je dois reconnaître le Conseil privé pour ses conseils et son appui en ce qui concerne la sécurité, la technologie de l'information et les questions administratives et financières, ainsi que le ministère de la Justice pour son aide dans l'utilisation d'un système de base de données électroniques spécialisée.

Au plan des relations avec les médias, la Commission a dû relever des défis particuliers. Francine Bastien, consultante en communications, a joué un rôle inestimable dans l'organisation des audiences publiques et elle a facilité la participation des médias. Gilles Brisson, greffier de la Commission, a accompli ses devoirs avec soin et efficacité, en faisant le suivi de centaines de pièces et en veillant à ce que le « train soit à l'heure ».

Je désire également remercier M^e Ron Atkey et M^e Gordon Cameron, les *amici curiae*, qui ont joué leur rôle avec habileté et pondération. Je veux également reconnaître la contribution de l'enquêteur de la Commission, le P^r Stephen Toope, qui a remis un excellent rapport. Mes remerciements vont également à Harry Swain, qui, aux stades avancés des travaux de la Commission, m'a conseillé judicieusement en s'appuyant sur son expérience considérable.

Lors de la préparation de la version finale du présent rapport, j'ai été appuyé par un groupe de rédacteurs aguerris, dirigés par Brian Cameron pour la version anglaise et par Alphonse Morissette pour la version française. Je veux remercier sincèrement tous les rédacteurs et traducteurs, dont la liste se trouve à l'appendice 8.

Je voudrais aussi remercier les divers experts qui ont témoigné durant l'Enquête sur les faits à la demande de la Commission : Reid Morden, Craig Forcese, Maurice Copithorne, Stephen Yale-Loehr, Julia Hall, Peter Burns, Donald Payne, Richard Ofshe, Sheema Khan, Rachad Antonius et Reem Bahdi.

Je désire également remercier le personnel de l'étude d'avocats Cavalluzzo Hayes Shilton McIntyre and Cornish LLP pour l'aide fournie à Toronto pendant que je travaillais sur le rapport.

Finalement, je désire aussi remercier tous les avocats qui ont comparu tout au long des travaux de la Commission et dont le nom est indiqué ci-dessus. Je veux souligner la contribution de deux groupes d'avocats. Les avocats du gouvernement, dirigés par M^e Barbara McIsaac et M^e Simon Fothergill, ont travaillé de nombreuses heures et effectué un travail complet et compétent. Ils avaient un dossier complexe entre les mains, et, bien qu'il y ait eu certaines difficultés entre le gouvernement et la Commission, elles ont en fin de compte été résolues et la Commission a pu terminer ses travaux.

Les avocats de M. Arar, dirigés par M^e Marlys Edwardh et M^e Lorne Waldman, devaient également piloter un dossier complexe et ils ont représenté les intérêts de M. Arar et ceux du public avec habileté et dévouement. J'apprécie l'aide qu'ils m'ont fournie et la façon professionnelle et responsable dont ils ont rempli leur rôle tout au long des travaux de la Commission. Pour la Commission, leur participation a constitué un atout.

NOTES

- ¹ L'information ne pouvait être divulguée si le tort qu'elle causerait aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité nationale l'emportait sur l'intérêt public relatif à sa divulgation.
- ² J'utilise les mots « gouvernement » et « procureur général » indifféremment.
- ³ Parmi ces instances, les mieux connues sont celles ayant trait aux certificats de sécurité engagées aux termes de *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (L.C. 2001, ch. 27), mais, parmi les autres instances où les éléments de preuve ne peuvent être divulgués aux parties visées, il y a notamment celles concernant l'inscription des groupes terroristes et la perte du statut d'organisme de bienfaisance aux termes de la *Loi anti-terroriste* (L.C. 2001, ch. 41).
- ⁴ Décret C. P. 2004-48, appendice 1(A).
- ⁵ L.R.C. 1985, ch. I-11.
- ⁶ Ontario, *Rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton, Première partie* (Toronto : Imprimeur de la reine pour l'Ontario, 2002), p. 472-474 (commissaire : l'honorable Dennis R. O'Connor).
- ⁷ *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97, par. 175.
- ⁸ L.R.C. 1985, ch. C-5.
- ⁹ Voir, par exemple, la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité de l'ONU, [en ligne] <http://un.org/french/docs/sc/2001/res1373f.pdf>.
- ¹⁰ La version finale des Règles a été publiée en juin 2004. Voir l'appendice 2(A) vol. II, *Les faits*.
- ¹¹ Voir les paragraphes 43 à 56 des Règles.
- ¹² Dans le présent rapport, j'utilise les mots « Commission d'enquête » et « Commission » indifféremment.
- ¹³ L'avis d'audience et mes décisions relatives à la qualité pour agir et à l'indemnisation et la liste complète des parties et des intervenants qui se sont vus accorder la qualité pour agir dans le cadre de la Commission sont annexés au rapport comme appendice 3, vol. II, *Les faits*.
- ¹⁴ Les personnes et les organismes ayant reçu le préavis prévu à l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* avaient également le droit de participer, dans la mesure où la preuve pouvait toucher leurs intérêts.
- ¹⁵ *Vancouver Sun (Re)*, [2004] 2 R.C.S. 332, par. 49.
- ¹⁶ *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 R.C.S. 440
- ¹⁷ *Ibid.*
- ¹⁸ L.R.C. (1985), ch. I-11, art. 13.
- ¹⁹ Voir l'appendice 5(A) pour un exemple d'avis en vertu de l'article 13.
- ²⁰ Voir cette décision aux appendices 5(A) et 5(B).
- ²¹ À l'appendice 6(A), on trouve la première demande de documents adressée au gouvernement.
- ²² Le gouvernement n'a produit certains des documents que je considérais pertinents qu'après les audiences. Vu ce retard, d'autres audiences à huis clos ont été nécessaires en novembre 2005.
- ²³ « Expurgation » dans le présent contexte réfère au processus consistant à supprimer l'information faisant l'objet de réclamations CSN avant la divulgation du document.
- ²⁴ John Henry Wigmore, *Evidence in Trials at Common Law*, vol. 5, James H. Chadbourne rev. (Boston : Little, Brown and Co., 1974), 1367, 32.

- ²⁵ J'utilise l'expression *amicus curiae* pour décrire le rôle de l'avocat indépendant. Toutefois, la présente Commission d'enquête n'étant pas un tribunal, et le rôle de l'*amicus curiae* consistant non seulement à faire des représentations, mais également à faire appel à son expérience en matière de sécurité nationale en faisant ces représentations, il serait peut-être préférable d'utiliser l'appellation « avocat indépendant chargé des questions relatives à la confidentialité liée à la sécurité nationale ».
- ²⁶ Voir l'appendice 6(I).
- ²⁷ Voir la décision à l'appendice 6(D).
- ²⁸ La liste des témoins aux audiences publiques se trouve à l'appendice 4.
- ²⁹ Voir l'appendice 6(F).
- ³⁰ Voir l'appendice 6(H).
- ³¹ Les décisions se trouvent aux appendices 6(I) et 6(J) respectivement.
- ³² Des exemples de l'engagement concernant la confidentialité se trouvent à l'appendice 6(B).
- ³³ Mes instructions concernant les représentations finales se trouvent à l'appendice 6(L).
- ³⁴ D'autres décisions rendues durant le cours de la Commission d'enquête, mais qui ne sont pas citées dans le présent chapitre, sont également en appendices au rapport.
- ³⁵ Dans certains cas, les changements étaient dus à la publication accidentelle d'un document faisant l'objet d'une réclamation CSN de la part du gouvernement. Toutefois, plusieurs autres résultaient d'une ré-évaluation de la position originale du gouvernement.
- ³⁶ Je me dois d'indiquer que si les avis de surveillance à la frontière n'ont pas été divulgués lorsque le gouvernement a retiré sa réclamation CSN en septembre 2005, c'est surtout par suite de préoccupations quant à l'équité procédurale due à un témoin de la GRC qui avait témoigné à huis clos et qui devait témoigner à nouveau en public. Toutefois, le gouvernement a maintenu sa réclamation CSN au sujet de ces documents très importants et potentiellement embarrassants pendant toute une année. Si le gouvernement n'avait pas présenté une telle réclamation, qu'il a retirée par la suite, la question de l'équité procédurale aurait pu être examinée et probablement réglée à une étape antérieure des travaux de la Commission.
- ³⁷ Durant tout le processus, le gouvernement a soutenu que les questions à poser à M. Almalki n'étaient pas pertinentes à mon mandat. Je ne partage pas cet avis, pour les motifs que je viens d'exposer. Ce qu'il faut noter toutefois, c'est que le motif pour lequel l'information au sujet de ces questions n'a pas été divulguée ne tient pas à sa pertinence, mais bien au fait que le gouvernement a déposé une réclamation CSN – qu'il a retirée par la suite.
- ³⁸ Le Manuel d'administration de la GRC, Chapitre XI.I, Sécurité organisationnelle et administrative (pièce P-12, onglet 26, J.5), prévoit particulièrement que « [l]a protection ou la classification de sécurité ne peut pas servir . . . à empêcher de causer de l'embarras à une personne, à un ministère, à un service ou à un organisme [...] »
- ³⁹ *Toronto Star Newspapers Ltd. c. Ontario*, [2005] 2 R.C.S. 188, par. 1.
- ⁴⁰ Une liste du personnel et des conseillers de la Commission se trouve à l'appendice 8.

IX

RECOMMANDATIONS

Ce chapitre contient mes recommandations découlant des éléments de preuve que j'ai recueillis durant l'Enquête sur les faits. Les recommandations sont d'une nature opérationnelle et viennent compléter celles présentées dans le rapport sur l'examen de la politique, lesquelles visent à assurer la présence d'un solide mécanisme indépendant d'examen des activités de la GRC liées à la sécurité nationale. Un tel mécanisme est essentiel pour garantir que ces activités respectent les valeurs et principes de la société canadienne¹. Les recommandations issues de l'enquête sur les faits, si elles sont adoptées, apporteront des critères que l'organisme indépendant d'examen des activités de la GRC liées à la sécurité nationale pourra utiliser pour jauger ces activités.

Dans le présent rapport, je formule 23 recommandations regroupées par sujet :

- I. les activités de la GRC liées à la sécurité nationale (recommandations 1 à 10);
- II. les pratiques de partage d'information avec d'autres organismes (11);
- III. la violation des réserves (12);
- IV. l'interaction, dans le cadre d'enquêtes, avec des pays ayant des antécédents douteux en matière de droits de la personne (13 à 15);
- V. les Canadiens détenus dans d'autres pays (16 à 18);
- VI. le profilage (19 et 20);
- VII. le recours aux avis de surveillance à la frontière (21); et
- VIII. Maher Arar (22 et 23).

Le lecteur notera que la majorité de mes recommandations sont axées sur la GRC. La raison en est que les éléments de preuve recueillis dans l'enquête sur les faits avaient en très grande partie trait à une enquête de la GRC; les recommandations découlent de ces éléments de preuve.

I. LES ACTIVITÉS DE LA GRC LIÉES À LA SÉCURITÉ NATIONALE

Recommandation 1

La GRC devrait s'assurer que ses activités dans les affaires relatives à la sécurité nationale demeurent dans les limites de son mandat d'organisme d'application de la loi.

A) LE MANDAT DE LA GRC

La GRC devrait prendre des mesures actives pour s'assurer de demeurer en deçà des limites de son mandat de service policier d'exécuter les fonctions d'agents de la paix de façon à prévenir les crimes et à poursuivre ceux qui les commettent. Elle devrait s'assurer de respecter le rôle distinct du SCRS visant à recueillir et analyser des informations et du renseignement ayant trait aux menaces envers la sécurité du Canada.

Cette recommandation veut renforcer la division du travail entre la GRC et le SCRS précisée dans le deuxième rapport de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (rapport de la Commission McDonald)². Les principes de base sous-tendant ce rapport restent d'application aujourd'hui, même si le besoin de coopérer et de partager l'information entre les deux organismes a augmenté depuis les événements du 11 septembre 2001.

Certains ont soutenu que la réaction du Canada aux événements du 11 septembre 2001, y compris l'adoption de la *Loi antiterroriste* et la mise en œuvre de nouvelles formes de services policiers intégrés et fondés sur le renseignement, a brouillé la distinction entre les rôles respectifs de la GRC et du SCRS. Si tel est le cas, je crois fermement que la distinction entre le travail policier et le renseignement de sécurité doit être rétablie, respectée et préservée. Je suis convaincu que les Canadiens seront mieux servis si la GRC et le SCRS œuvrent tous deux dans le cadre de leurs mandats et domaines de compétence distincts, tout en partageant de l'information s'il y a lieu et en travaillant ensemble d'une façon coopérative et intégrée.

Dans son « Discours de 2003 à la mémoire de John Tait », Ward Elcock, qui était alors directeur du SCRS, a fait la réflexion suivante sur les différences entre application de la loi et renseignement de sécurité :

L'exécution de la loi est généralement réactive; essentiellement, elle s'effectue après la perpétration d'une infraction criminelle donnée. Les policiers veulent des résultats, veulent que les malfaiteurs soient poursuivis en justice. Ils utilisent un cadre « fermé » défini par le *Code criminel*, d'autres lois et les tribunaux. Et dans ce cadre, ils ont souvent tendance à agir de façon hautement décentralisée. Les preuves recueillies par les policiers servent à obtenir une condamnation au criminel devant des tribunaux où les témoins sont tenus de comparaître. Les procès sont des événements publics dont les médias parlent beaucoup.

En revanche, le travail des services de renseignements est préventif et axé sur l'information. Au mieux, il s'effectue avant que ne survienne un événement violent afin que la police et les autres autorités puissent intervenir. Les informations sont recueillies auprès de gens qui ne sont pas tenus par la loi de les communiquer. Les agents de renseignements jouent un rôle nettement plus vague, rôle dont ils s'acquittent le mieux au sein d'une structure de gestion hautement centralisée. Ils s'intéressent à des personnes qui ne commettront peut-être jamais un acte criminel, mais qui fréquentent des gens qui, eux, font peut-être peser une menace directe sur les intérêts de l'État...³

Je suis d'accord avec l'analyse de M. Elcock, bien que j'ajouterais que la GRC a aussi un mandat de prévention. J'y reviens ci-après.

Le mandat confié à la GRC par l'article 18 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (Loi sur la GRC)* vise le maintien de la paix, la prévention des crimes et des infractions aux lois du Canada et l'exercice des fonctions des agents de la paix⁴. En exécutant son mandat d'application de la loi, la GRC recueille des éléments de preuve et exerce des pouvoirs spéciaux dont plusieurs sont intrusifs, comme les pouvoirs de perquisition et d'arrestation. C'est en raison de ces pouvoirs intrusifs, nécessaires à un organisme d'application de la loi, qu'il importe que la GRC limite ses activités à celles qui justifient leur utilisation. L'élément déclencheur pour de nombreux pouvoirs d'application de la loi est la violation réelle ou prévue d'une loi. Ainsi, le mandat de la GRC vise à prévenir les infractions criminelles ou autres, y compris les nombreux nouveaux crimes définis par la *Loi antiterroriste*, et à poursuivre ceux qui les commettent. À moins qu'il y ait un lien à une activité illégale ou criminelle, un organisme d'application de la loi comme la GRC ne devrait pas participer à une enquête.

Il ne faudrait toutefois pas conclure que le respect de son mandat institutionnel impose à la GRC d'attendre qu'un acte de terrorisme se soit produit avant d'intervenir. Le mandat de la GRC comprend la prévention du crime et non seulement les enquêtes a posteriori. En outre, de nombreux crimes liés au terrorisme sont commis bien avant qu'un acte terroriste ne cause un préjudice

réel. Le mandat de la GRC a toujours compris les enquêtes sur les complots, tentatives et incitations aux crimes graves. Depuis l'adoption de la *Loi antiterroriste*, il comprend aussi les enquêtes sur une vaste gamme d'agissements liés à d'éventuelles activités terroristes, comme le financement du terrorisme et l'incitation au terrorisme, la participation aux activités de groupes terroristes ainsi que les tentatives, complots et menaces connexes.

On peut mieux comprendre le mandat de la GRC en le comparant à celui du SCRS. Le SCRS est un organisme de renseignement. Il a le mandat de recueillir et analyser l'information et d'en faire rapport au gouvernement, de sorte à l'aider à élaborer sa politique à l'égard de la sécurité nationale du Canada. Le SCRS peut être chargé par le ministre de la Défense nationale et le ministre des Affaires étrangères de recueillir des informations et des renseignements utiles à la défense nationale et à la conduite des affaires internationales du Canada⁵; il est soumis à l'exigence spéciale que son directeur et un inspecteur général fassent rapport régulièrement au ministre responsable au sujet des « activités opérationnelles du Service »⁶. Ainsi, le législateur entendait que le SCRS fournisse au gouvernement des services essentiellement axés sur la collecte et l'analyse d'informations. Au contraire des agents de la GRC, les membres du personnel du SCRS ne sont pas des agents de la paix et n'exercent pas de pouvoirs d'application de la loi en vue de recueillir des éléments de preuve et de procéder à des arrestations. Par ailleurs, la relation entre le ministre responsable et le SCRS n'est pas teintée par des préoccupations particulières quant à la protection de l'indépendance policière, comme c'est le cas pour la GRC⁷.

Certains pourraient soutenir que le fait d'avoir à veiller à ce que les activités de la GRC liées à la sécurité nationale, y compris la collecte d'informations et de renseignements, aient toujours trait à ses activités policières et à son mandat axé sur la criminalité pourrait entraîner des risques pour la sécurité nationale. Étant donné l'ampleur du préjudice que peut causer le terrorisme, comme on l'a vu dans des tragédies comme l'explosion du vol 182 d'Air India et les attentats du 11 septembre 2001, ils pourraient arguer que la GRC ne peut plus se limiter à des préoccupations liées à l'application de la loi. Je rejette cet argument, à la fois par principe et pour des raisons pratiques.

Le principe de la primauté du droit et une longue tradition démocratique sont en jeu. Tous les organismes du gouvernement doivent respecter les mandats que leur confèrent les lois. Le cadre juridique actuel confère à juste titre à la GRC les pouvoirs associés et nécessaires à l'application des lois. La *Loi antiterroriste* ajoute certes aux infractions et aux pouvoirs à la disposition de la GRC, mais elle impose aussi une variété de moyens de protection comme les approbations requises des procureurs généraux et des tribunaux. Du reste,

conformément à une longue tradition dans une démocratie, la police devrait se soucier d'abord de l'application de la loi, et ce, même dans le contexte de la sécurité nationale. Elle devrait respecter ces restrictions à ses pouvoirs et prévoir que la légalité de son action puisse être soumise à examen.

Même abstraction faite des obligations imposées par la loi, le respect des mandats distincts de la GRC et du SCRS est logique au plan pratique. Le SCRS possède des compétences et aptitudes spéciales en matière de collecte d'informations et il sait appliquer ses capacités analytiques à ces informations de façon à produire les renseignements nécessaires pour informer le gouvernement des menaces envers la sécurité nationale du Canada. Il faut pour cela un savoir-faire différent et une relation différente avec le gouvernement par rapport à ce qui est nécessaire à la GRC pour ses activités d'application de la loi. Les deux organismes font des enquêtes et recueillent des informations, mais le contexte et le but dans lesquels ils le font ainsi que les fins auxquelles les informations serviront sont très différents.

Si la GRC ne reçoit pas du SCRS des renseignements adéquats sur les menaces envers la sécurité du Canada, la solution consiste à améliorer les relations entre les deux organismes et non à reformuler leurs mandats respectifs ou à retourner à l'époque d'avant le SCRS en créant au sein de la GRC une capacité en matière de renseignement qui n'est pas rattachée à son mandat et ses compétences en matière de criminalité.

B) L'APPLICATION DE LA LOI AXÉE SUR LE RENSEIGNEMENT

La GRC devrait continuer de développer sa capacité d'action en matière d'application de la loi axée sur le renseignement, tout en veillant à demeurer dans les limites de son mandat d'application de la loi.

Ces dernières années, la GRC a sensiblement augmenté ses aptitudes et ses activités d'application de la loi axée sur le renseignement. Ceci constitue un élément important et précieux d'adaptation face aux activités criminelles de plus en plus complexes et sophistiquées sur lesquelles la GRC doit faire enquête. Le fait de veiller à ce que la GRC respecte les limites de son mandat d'application de la loi ne suppose pas que l'on freine son recours à l'application de la loi axée sur le renseignement.

Du point de vue de la GRC, le renseignement peut être considéré comme de l'information mise au point en vue d'orienter l'action policière. En ce sens, il n'est pas l'équivalent de ce que produit le SCRS ou d'autres entités de collecte du renseignement. Plutôt, il s'agit d'information stratégique, tactique et

contextuelle, de la nature de celle dont toute grande organisation a besoin pour orienter son action et ses ressources limitées d'une façon judicieuse et ciblée.

Le *Guide de mise en œuvre, Programme de renseignements criminels* que la GRC a mis en circulation en juin 1991 reconnaissait que « l'absence de capacités améliorées dans le domaine du renseignement stratégique et tactique au sein de la GRC a influé grandement sur l'aptitude de la GRC à évaluer correctement et à prévenir la criminalité organisée, les crimes graves ou reliés à la sécurité nationale du Canada, ou encore les crimes à l'étranger qui touchent le Canada »⁸. En même temps, le Guide souligne qu'il est important que toute information recueillie par la GRC le soit en vertu de son mandat d'application de la loi⁹.

Le *Guide du programme des renseignements criminels* que la GRC a publié en mai 2001 considère la collecte de renseignements criminels dans le contexte de l'évaluation des menaces, de la sélection des cibles et de l'observation des cibles. En ce qui concerne les cibles individuelles, l'enquête est menée en vue « de confirmer ou d'infirmer leur participation à des activités criminelles »¹⁰. L'accent ainsi mis sur l'activité criminelle traduit convenablement le mandat de la GRC axé sur la criminalité.

La nouvelle orientation de la GRC dans le sens de l'application de la loi axée sur le renseignement ne signifie pas que les fonctions de la GRC dépassent ou devraient dépasser les limites de son mandat d'application de la loi. Toute information recueillie par la GRC devrait servir à orienter l'action policière légitime visant le maintien de la paix, la prévention du crime, l'enquête sur les crimes et la poursuite de ceux qui les commettent.

C) LES CONTRÔLES INTERNES

La GRC devrait mettre en place des contrôles internes pour toutes les enquêtes relatives à la sécurité nationale, de façon à s'assurer qu'en entamant ou en exécutant des enquêtes et en recueillant de l'information, elle demeure dans les limites de son mandat d'application de la loi consistant à prévenir le crime, enquêter sur les crimes et poursuivre ceux qui les commettent.

Les contrôles internes suivants aideront à garantir que la GRC respecte les limites de son mandat durant les enquêtes relatives à la sécurité nationale.

En premier lieu, la GRC devrait prendre des mesures pour s'assurer que l'information sur les personnes qui lui est transmise par le SCRS et d'autres sources est pertinente à son mandat d'application de la loi et qu'elle est classifiée correctement.

En outre, la GRC devrait s'assurer que les personnes visées par une enquête puissent l'être en vertu de son mandat axé sur la criminalité. Dans les premiers stades d'une enquête concernant la sécurité nationale, il est parfois difficile de déterminer si les activités d'une personne sont de nature criminelle, mais la GRC doit néanmoins en arriver à une conclusion. Si elle conclut que son mandat axé sur la criminalité n'entre pas en jeu, mais qu'elle se préoccupe d'un lien entre la personne en cause et des menaces envers la sécurité du Canada, la GRC devrait communiquer l'information pertinente au SCRS pour qu'il puisse effectuer sa propre enquête. La GRC ne devrait pas avoir de réticence à transmettre ou renvoyer au SCRS des enquêtes qui ne relèvent pas de son mandat axé sur la criminalité¹¹.

La GRC devrait aussi examiner ses enquêtes périodiquement pour s'assurer qu'à la fois l'enquête et les cibles de l'enquête demeurent pertinentes à son mandat axé sur la criminalité. Des contrôles conçus pour s'assurer que les activités de la GRC respectent les limites de son mandat d'application de la loi sont nécessaires pour garantir le respect de la primauté du droit et la division institutionnelle adéquate des fonctions entre la GRC et les organismes de renseignement comme le SCRS. Dans le rapport sur l'examen de la politique, je recommande que l'organisme chargé d'examiner les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale vise particulièrement à s'assurer que ces activités demeurent dans les limites du mandat de la GRC comme organisme d'application de la loi.

Recommandation 2

La GRC devrait continuer de participer à des opérations intégrées et coopératives dans les enquêtes relatives à la sécurité nationale, mais les accords ou ententes à cet égard devraient être consignés par écrit.

A) LA COOPÉRATION AVEC D'AUTRES SERVICES POLICIERS CANADIENS

Les initiatives de la GRC en matière de services policiers intégrés avec d'autres services policiers canadiens sont nécessaires et profitables, et devraient continuer.

Les services policiers intégrés¹² sont une réaction légitime et compréhensible à la complexité du crime de nos jours. Dans ses représentations à l'enquête sur les faits, le Service de police d'Ottawa a souligné à juste titre les dangers des enquêtes « cloisonnées »¹³ qui peuvent survenir lorsque des services de police travaillent indépendamment les uns des autres. On y fait remarquer que le

rapport du juge Fred Kaufman sur l'affaire Guy Paul Morin, tout comme l'examen du juge Archie Campbell des enquêtes Bernardo, révèlent les dangers inhérents à l'absence de coopération et de partage d'information entre services de police. Le président de la Commission pour les plaintes du public contre la GRC Paul Kennedy a aussi fait remarquer, aux audiences consacrées à l'examen de la politique, qu'il est évident « qu'il faut que la police combine ses ressources, humaines et financières, et qu'elle maximise ses compétences uniques »¹⁴. Je suis du même avis, et j'ai élaboré mes recommandations dans le présent rapport aussi bien que dans le rapport sur l'examen de la politique en vue de permettre à la GRC de respecter et maintenir son sain degré d'intégration avec les autres services policiers canadiens.

Même si les services policiers intégrés sont une composante importante des services policiers au Canada, ils le sont tout spécialement dans le contexte de la sécurité nationale. Bien que la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* confère à la GRC la responsabilité première des enquêtes et de la prévention quant aux infractions constituant une menace envers la sécurité du Canada, d'autres services policiers ont aussi un rôle à jouer dans les enquêtes relatives à la sécurité nationale.

Par exemple, les autres services policiers peuvent apporter une grande contribution au plan de la connaissance des collectivités locales. Comme l'a affirmé le Service de police d'Ottawa : « Personne ne connaît mieux sa collectivité que la police de l'autorité locale. [...] Cette relation de travail quotidienne contribue à forger la confiance mutuelle sur laquelle mise la police et la collectivité à l'occasion de certaines situations telles qu'une enquête sur la sécurité nationale¹⁵. » Ce point de vue se retrouve aussi dans le témoignage de l'ancien sous-commissaire de la GRC Garry Loeppky, selon lequel [TRADUCTION] « la police municipale et provinciale [...] a des points de contact [...] au sein des collectivités [...] que nous n'avons certainement pas ici parce que nous ne sommes pas le service de police de première ligne »¹⁶.

Par l'entremise de ses équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN) à Vancouver, Toronto, Ottawa et Montréal, la GRC mène des enquêtes relatives à la sécurité nationale d'une façon intégrée en s'assurant la participation des services de police de ces quatre villes, des services policiers provinciaux de l'Ontario et du Québec, du SCRS et d'autres organismes fédéraux. Ce genre d'intégration est logique. Même si elle présente quelques défis à relever en ce qui concerne l'examen, ceux-ci ne sont pas insurmontables. J'examine ces défis dans mon rapport sur l'examen de la politique.

B) LA COOPÉRATION ENTRE LA GRC ET LE SCRS

Tout en respectant leurs mandats distincts, la GRC et le SCRS devraient continuer de coopérer entre eux et trouver des moyens supplémentaires d'assurer cette coopération.

Lorsque le SCRS a été créé en 1984 avec pour mandat de recueillir et d'analyser des informations concernant les menaces envers la sécurité du Canada, on a confié à la GRC la responsabilité première des enquêtes sur les infractions criminelles associées à de telles menaces¹⁷. D'emblée, on s'attendait à ce que le SCRS et la GRC travaillent en coopération en matière de sécurité nationale. Les deux organismes ont conclu un protocole d'entente (PE) prévoyant le cadre d'une coopération dans l'exécution de leurs mandats respectifs. Depuis le 11 septembre 2001, la coopération entre les deux organismes est devenue encore plus importante.

La *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (Loi sur le SCRS)* ne suppose pas l'existence d'un mur ou de compartiments étanches séparant le SCRS et la GRC. Le SCRS peut divulguer à la GRC et à d'autres services de police des informations qui « peuvent servir dans le cadre d'une enquête ou de poursuites relatives à une infraction présumée à une loi fédérale ou provinciale »¹⁸. Y seraient comprises les informations sur d'éventuels complots, incitations ou tentatives visant des actes de terrorisme et autres infractions aux lois relatives à la sécurité nationale, comme la *Loi sur la protection de l'information*. Aujourd'hui, la disposition viserait aussi des informations sur une vaste gamme de crimes terroristes ayant trait à la préparation et au financement d'actes terroristes, en vertu de la *Loi antiterroriste*. L'élargissement du domaine du droit criminel à l'égard du terrorisme, en même temps que l'urgence du mandat de la police en ce qui concerne la prévention du terrorisme, peut de fait exiger que le SCRS communique davantage d'informations à la GRC que ce n'a été le cas dans le passé.

Dans son récent rapport, Bob Rae, le conseiller indépendant de la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada sur les questions en suspens relatives à l'explosion survenue à bord du vol 182 d'Air India, a fait remarquer qu'au moment de cet attentat en 1985, un PE entre la GRC et le SCRS prévoyait que les organismes devaient « se consulter et collaborer ensemble pour la tenue d'enquêtes de sécurité ». Il a aussi souligné le fait qu'en 1984, le solliciteur général Robert Kaplan avait fait valoir au commissaire de la GRC et au directeur du SCRS qu'aucun des deux organismes « ne peut atteindre pleinement ou de manière efficace ses objectifs en matière de sécurité nationale sans la collaboration et l'aide de l'autre »¹⁹. Parmi les questions que M. Rae a

estimé qu'il serait opportun d'examiner figurent la possibilité que des problèmes dans la relation entre le SCRS et la GRC aient été un facteur dans l'incapacité de prévenir l'attentat contre le vol d'Air India et l'opportunité que des « changements [soient] apportés aux pratiques et/ou aux dispositions législatives pour assurer une coopération efficace »²⁰ entre la GRC et le SCRS.

Les événements du 11 septembre 2001 ont encore souligné la nécessité d'un partage d'information et d'une intégration entre la GRC et le SCRS. La réponse institutionnelle de la GRC à cette nouvelle situation a été de prendre la mesure très importante de créer les équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN), comprenant des représentants du SCRS. La GRC et le SCRS devraient examiner d'autres moyens de rehausser le niveau de coopération entre eux. La différence entre les mandats, comme entre les cultures, ne doit pas faire obstacle à des opérations intégrées. Le rapport de la U.S. National Commission on Terrorist Attacks upon the United States (la commission sur les événements du 11 septembre 2001) et les événements de la tragédie Air India soulignent l'importance d'une coopération institutionnelle entre enquêteurs des domaines du renseignement et de l'application de la loi. Il y a lieu de retenir les leçons apprises dans ces deux expériences et de les mettre à profit.

Durant les travaux de la Commission, j'ai eu l'occasion de recevoir des témoignages d'une variété de témoins de la GRC et du SCRS, dont une bonne partie portait sur l'interaction entre les deux organismes. Même si des mesures utiles ont été prises et continuent d'être prises, surtout au niveau de la direction, pour assurer une plus grande coopération et une plus grande compréhension entre les deux organismes, l'intégration est compliquée par les cultures organisationnelles différentes. Ces différences sont en grande partie une conséquence légitime et compréhensible des différents mandats des deux organismes. Cependant, il est impératif que tout le personnel de chacun s'efforce de mieux comprendre et reconnaître le mandat et le rôle de l'autre. Le PE entre la GRC et le SCRS est actuellement en révision. Des affectations de personnel en détachement et des programmes communs de formation et d'information seraient des moyens de favoriser une plus grande compréhension et une plus grande coopération.

Le cadre qui sera en dernier ressort mis au point pour la relation entre les deux organismes devrait préciser clairement leurs mandats distincts et prévoir des moyens précis de favoriser la coopération. Les deux organismes devraient ensuite effectuer des examens périodiques pour s'assurer que les objectifs du PE sont réalisés.

C) LA COOPÉRATION AVEC D'AUTRES ORGANISMES ET MINISTÈRES DU GOUVERNEMENT

La GRC devrait continuer de respecter et de raffiner sa politique de coopération avec les autres organismes et ministères fédéraux s'intéressant aux enquêtes relatives à la sécurité nationale.

Depuis le 11 septembre 2001, il y a eu une intégration croissante de diverses instances gouvernementales s'intéressant aux affaires de sécurité nationale, au Canada comme ailleurs. Les initiatives de la GRC visant l'intégration à l'égard des affaires de sécurité nationale ne se limitent pas aux autres services de police, mais concernent aussi une vaste gamme d'autres ministères et organismes fédéraux. Par exemple, les EISN comprennent des représentants d'organismes comme l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), le SCRS, Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) et l'Agence du revenu du Canada (ARC). En outre, une quantité croissante d'information a été partagée entre une vaste gamme de ministères et organismes fédéraux à l'égard des enquêtes de ce type. Une telle intégration est logique compte tenu de la complexité des activités liées à la sécurité nationale et de la participation de nombreuses instances du gouvernement au programme national en matière de sécurité. Des organismes comme le SCRS et le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) sont expressément chargés par la loi de communiquer à la GRC les informations qui sont pertinentes à son mandat de prévention du crime et d'enquête.

En raison de l'accroissement de l'activité intégrée, il devient essentiel de l'encadrer d'une façon clairement définie. Je n'ai pas entendu suffisamment de témoignages pour examiner les détails d'un tel cadre. Cependant, il est évident que les agents de la GRC et les représentants d'autres organismes devraient recevoir des directives précises sur chaque aspect de leur interaction. Il devrait y avoir des formalités claires en ce qui concerne le partage d'information et la création d'une documentation écrite au sujet des interactions²¹. Ainsi, l'activité intégrée pourra être observée et examinée en regard de normes prédéfinies. La documentation n'a pas à être excessivement élaborée ou légaliste. Dans de nombreux cas, un échange de correspondance pourra suffire. Ce qui importe toutefois est que les règles de base de l'intégration nécessaire soient claires.

D) LA COOPÉRATION AVEC LES ORGANISMES ÉTRANGERS

La GRC devrait continuer de coopérer avec des organismes étrangers aux fins de l'exécution de son mandat d'application de la loi dans les enquêtes relatives à la sécurité nationale.

La coopération avec les organismes étrangers est essentielle dans le contexte de l'après-11 septembre 2001. À juste titre, il y a eu une importante augmentation de l'interaction entre les enquêteurs de la GRC s'occupant de sécurité nationale et leurs homologues d'autres pays. Par exemple, des équipes intégrées de la police des frontières ont été créées pour permettre aux représentants de la GRC, de l'ASFC, de la Garde côtière américaine et du U.S. Immigration and Customs Enforcement de travailler ensemble. L'enquête dont il est question dans le présent rapport est un autre exemple. Une grande partie des témoignages reçus dans l'enquête sur les faits porte sur une enquête conjointe de la GRC et d'organismes américains.

Les enquêtes menées en coopération entre des organismes canadiens et étrangers sont une réponse compréhensible au terrorisme international et autres formes de criminalité transnationale. En même temps, il est encore plus important dans un contexte strictement intérieur de prévoir d'avance des règles de base aussi claires que possible pour la coopération avec des organismes étrangers dans des enquêtes relatives à la sécurité nationale; en outre ces règles devraient dans la mesure du possible être consignées par écrit. Une fois que de l'information se trouve entre des mains étrangères, elle sera utilisée selon les lois du pays en cause, qui peuvent être différentes des lois canadiennes²². Le fait de consigner les accords par écrit, ne serait-ce que par un échange de correspondance, aide grandement à garantir la responsabilité pour les prises de décisions et à assurer l'examen des activités intégrées, y compris le partage d'information.

Les ententes avec des organismes étrangers devraient aussi être examinées périodiquement. Les accords de coopération peuvent avoir à être reconsidérés et clarifiés, s'il se pose des problèmes comme ceux examinés par la Commission.

Comme l'a révélé mon analyse de l'enquête du Projet A-O Canada de la GRC et de la façon dont le Projet a partagé de l'information avec des organismes américains, il peut être dangereux de s'en remettre à des ententes implicites ou verbales. En effet, en traitant avec des organismes étrangers, il y a souvent davantage d'imprévisibilité et moins de responsabilité que dans les interactions entre organismes canadiens. En outre, comme j'en discute ci-après, le respect des droits de la personne ne peut pas toujours être tenu pour acquis. Les réserves sont ainsi particulièrement importantes pour limiter l'utilisation et la dissémination d'information partagée avec des organismes étrangers.

E) LES ACCORDS ÉCRITS

Les accords ou ententes conclus par la GRC avec d'autres entités à l'égard d'opérations intégrées relatives à la sécurité nationale devraient être consignés par écrit.

Le 5 avril 2002, le solliciteur général a donné une directive ministérielle au sujet des accords conclus par la GRC sur l'information et l'aide à échanger avec « les ministères, les organismes, les établissements », que ce soit au pays ou à l'étranger²³. La directive reconnaissait à juste titre l'intégration accrue de la GRC avec d'autres organismes fédéraux, nationaux et étrangers dans le contexte de l'après-11 septembre 2001, et tentait d'énoncer une orientation et des modalités qui pourraient régir de tels accords.

La directive prévoyait que tous les accords soient consignés par écrit et appuyés par un avis juridique et, dans le cas d'accords avec des entités étrangères, par un avis informé en matière d'affaires étrangères. Chaque accord devait contenir un énoncé de ses objectifs et des obligations de chaque partie à l'accord, et devait désigner les personnes ou les postes responsables de l'exécution de ces obligations. La directive définissait les accords en termes larges, précisant que leur sens « inclut les termes “arrangement”, “entente”, ou tout autre terme similaire, et exclut les contrats et les accords de licence de type commercial ou autre »²⁴. La directive reconnaissait aussi le caractère dynamique de tels accords en prévoyant leur examen, vérification, évaluation, modification et abrogation. Elle exigeait que la GRC conserve un inventaire des accords, y compris la correspondance, les rapports de vérification et les modifications connexes. En outre, elle prévoyait que le commissaire de la GRC consulte le ministre à l'égard de certains accords, y compris lorsqu'il y avait une possibilité qu'un accord suscite de l'attention au Parlement ou dans les médias. Je partage l'avis que tous les accords ou ententes concernant les opérations intégrées devraient être consignés par écrit.

Dans son témoignage public, le sous-commissaire Loepky de la GRC a affirmé que cette directive [TRADUCTION] « n'est pas axée sur les échanges au jour le jour d'information aux fins de l'application du droit criminel »; plutôt, elle « est axée sur la conclusion d'ententes qui imposeraient des obligations au gouvernement du Canada, d'où certaines exigences, notamment en matière d'avis juridiques »²⁵. Il était d'avis que les « échanges d'information » évoqués renvoyaient « aux banques de données, aux échanges d'information en dehors des contacts policiers opérationnels quotidiens le long des quelque 8 000 km de frontière »²⁶.

À mon avis, il est préférable de donner à la directive au sens large, surtout vu que sa définition des accords comprend accords et ententes, et vu la nécessité de prévoir des règles de base claires pour le partage d'information et d'autres formes d'intégration. Si la directive de 2002 avait été appliquée aux accords et ententes du Projet A-O Canada, on aurait obtenu des avis juridiques et des avis en matière d'affaires étrangères, lesquels auraient bien pu avoir un effet bénéfique²⁷. L'accord ou entente d'ordre général aurait pu être consigné par écrit, précisant les obligations de chaque partie. Un tel procédé aurait bien pu augmenter la sensibilisation aux obligations, comme celle de respecter les réserves, et aux implications du partage d'information sur les droits de la personne. Cela étant dit, je ne crois pas que la démarche envisagée par la directive ministérielle d'avril 2002 sur les accords écrits doive être excessivement formaliste ou longue, ou s'appliquer à chaque échange d'information. Plutôt, des accords écrits devraient préciser une démarche générale régissant les échanges au quotidien. La justification sous-jacente de cette conclusion est qu'il y a toujours un avantage à la consignation des ententes par écrit. Tel est bien mon avis. Cette instruction est exactement du type pouvant faire l'objet d'une directive ministérielle. En effet, la directive ministérielle d'avril 2002 prévoit que les accords « peuvent prendre n'importe quelle forme écrite, y compris un échange de lettres »²⁸.

Recommandation 3

La GRC devrait veiller à ce que ceux qui participent à des enquêtes relatives à la sécurité nationale ont reçu une formation adéquate sur les caractéristiques particulières de ces enquêtes.

A) LA NÉCESSITÉ D'UNE FORMATION SUPPLÉMENTAIRE

Les enquêteurs dans le domaine de la sécurité nationale ont besoin de toutes les compétences et de tout le savoir-faire des enquêteurs spécialisés dans d'autres affaires criminelles, mais ils devraient aussi recevoir une formation portant expressément sur les aspects liés à la sécurité nationale.

Les enquêtes relatives à la sécurité nationale portent sur des sujets qui ne correspondent pas aux connaissances ou à l'expérience habituelles des responsables d'enquêtes criminelles. Les agents doivent non seulement se familiariser avec un ensemble de lois complexes relatives à la sécurité nationale, y compris la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, la *Loi antiterroriste* et la *Loi sur la protection de l'information*, ils doivent aussi comprendre le contexte plus vaste de la sécurité nationale, tant au Canada qu'à l'étranger. Ce contexte

comprend : des personnes, des organisations et des nations qui présentent une menace envers la sécurité du Canada; l'histoire de divers pays, régions et mouvements politiques qui peuvent produire des menaces envers la sécurité du Canada et des Canadiens à l'étranger; et les méthodes employées par d'autres pays dans les affaires mettant en cause la sécurité nationale. Les responsables d'enquêtes relatives à la sécurité nationale doivent aussi comprendre le terrorisme mondial, la nature des renseignements tactiques et stratégiques et la différence entre eux, les modalités du partage de l'information et la nécessité d'être attentif aux droits de la personne lorsque l'on traite avec des gouvernements qui ont des antécédents douteux en la matière. Le SCRS peut disposer de compétences pertinentes et jouer un rôle particulier pour ce qui est d'aider les agents de la GRC s'occupant d'affaires liées à la sécurité nationale à mieux comprendre le contexte plus vaste des enquêtes relatives à la sécurité nationale tant au Canada qu'à l'étranger.

Comme je l'indique au chapitre III, certains des problèmes dans le cadre de l'enquête du Projet A-O Canada ont découlé d'un manque, chez les enquêteurs qui travaillaient sur le terrain, de la compétence et de la formation nécessaires en matière d'enquêtes relatives à la sécurité nationale. Je reconnais que d'importantes pressions s'exerçaient sur la GRC dans la foulée immédiate du 11 septembre 2001. Il aurait été difficile de lancer une formation intensive dans l'environnement très volatil du moment aux plans du droit, de la politique et de l'orientation de l'action. Malgré tout, la formation ne devrait pas être reportée indéfiniment. Le temps et les ressources consacrées à une formation adéquate peuvent assurer d'importants dividendes en prévenant l'apparition de problèmes et en produisant des enquêteurs compétents. Comme moins de 300 membres de la GRC sont actuellement affectés à temps complet à des enquêtes relatives à la sécurité nationale, il devrait être possible de veiller à ce que chaque enquêteur reçoive une formation adéquate au début de son affectation.

Comme j'en discute en plus ample détail dans le rapport sur l'examen de la politique, les enquêtes relatives à la sécurité nationale peuvent menacer les libertés individuelles et les droits de la personne de façon plus marquée que la plupart des autres enquêtes criminelles. Par exemple, ces enquêtes peuvent supposer la collecte de grandes quantités d'informations personnelles dans le cadre de menaces éventuelles et du mandat de la GRC de prévenir le crime. Ceci peut empiéter sur le respect de la vie privée et d'autres valeurs, sans la plupart du temps que les personnes en cause puissent exercer de recours accusatoires ou bénéficier d'un arbitrage indépendant en raison du secret entourant les activités liées à la sécurité nationale et du fait que les poursuites sont relativement rares dans ce domaine.

Vu la tendance jusqu'à présent à concentrer les enquêtes relatives à la sécurité nationale sur des membres des communautés arabe et musulmane, le risque d'empiètement sur les droits fondamentaux de Canadiens innocents appartenant à ces groupes est plus élevé. Un enquêteur expert doit aussi être sensible à ce genre de préoccupations en matière de droits de la personne.

B) L'ANALYSE DE L'INFORMATION

La GRC devrait s'assurer que les types précis d'information qui sous-tendent les enquêtes relatives à la sécurité nationale sont analysés avec exactitude, précision et une profonde compréhension du contexte d'où provient l'information, le tout en vue de dégager du renseignement qui pourra mener au succès de la prévention des crimes et des poursuites contre ceux qui les commettent.

Même si la GRC peut utiliser l'information et l'analyse fournies par le SCRS et d'autres organismes du renseignement, elle devrait aussi s'assurer que ses membres participant à des enquêtes relatives à la sécurité nationale possèdent la formation et la compétence voulues pour effectuer leur propre analyse de l'information au vu du mandat de la GRC en matière d'application de la loi.

Le *Guide du programme des renseignements criminels* (2001) de la GRC insiste à bon escient sur le fait que « l'information doit être précise, crédible, complète et à jour » et qu'avant d'être versé dans une base de données comme le Système de renseignements protégés sur la criminalité (SRPC), une ressource centralisée de la GRC servant au renseignement pour la sécurité nationale, une information ou un renseignement doit « avoir subi un examen de la pertinence et une évaluation de la source et de la validité de l'information »²⁹. Dans cette optique, le Guide prévoit une exigence que les sources et l'information soient toutes deux classées selon les catégories suivantes : digne de confiance; considéré digne de confiance; fiabilité non reconnue; ou fiabilité discutable. Les enquêteurs de la sécurité nationale doivent donc pouvoir jauger l'exactitude et la fiabilité d'une information, y compris lorsqu'elle provient de sources étrangères, dans le contexte de la sécurité nationale.

Dans le chapitre III, je souligne plusieurs cas où les enquêteurs de la GRC ont donné de l'information inexacte sur Maher Arar à des organismes américains et à des officiers supérieurs de la GRC. Il est important que la formation assurée par la GRC permette à ses agents de comprendre la nécessité de l'exactitude et de jauger les conséquences possibles d'une analyse et d'une présentation de l'information qui dresse un bilan trompeur.

Il faut éviter les analyses inexactes de l'information et les suppositions non justifiées, puisqu'elles peuvent déclencher une suite d'événements imprévisibles et causer de graves préjudices. Une analyse inexacte de l'information peut faire en sorte qu'on négligera de l'information qui, si on l'avait analysée adéquatement, aurait pu aider à prévenir des crimes qui menaceraient la sécurité nationale.

Le *Guide du programme des renseignements criminels* souligne à bon droit une importante distinction entre l'information, décrite comme une donnée non traitée de toute nature, et le renseignement, défini comme le résultat du traitement de l'information. Le renseignement peut encore être soit un renseignement tactique, un « outil d'enquête » qui permet dans des opérations en cours « d'établir les priorités, de maximiser le rendement des opérations de lutte contre le crime et d'utiliser les ressources en matière d'enquête le plus efficacement possible », soit un renseignement stratégique, « principalement un outil de gestion » qui complète le renseignement tactique en considérant les situations « de façon plus globale »³⁰. Les agents de la GRC chargés des enquêtes relatives à la sécurité nationale devraient recevoir une formation et devenir hautement compétents dans l'application de ces importantes distinctions. Par exemple, le fait qu'une enquête soit guidée par des renseignements stratégiques sur Al-Qaïda ou une autre menace envers la sécurité nationale ne signifie pas nécessairement que chaque personne d'intérêt dans cette enquête soit associée à Al-Qaïda ou au terrorisme.

C) LES PROGRAMMES DE FORMATION ET L'EXAMEN

Le programme du cours de la GRC sur l'application de la loi dans le domaine de la sécurité nationale devrait être ré-examiné à la lumière des conclusions et recommandations de la Commission. À l'avenir, les programmes de formation devraient être revus périodiquement par la GRC et par l'organisme d'examen indépendant proposé.

J'ai tenu compte de documents présentés par la GRC au sujet du cours sur la sécurité nationale prévu sur 10 jours et comportant à la fois de l'enseignement direct et un volet apprentissage en groupe axé sur des problèmes précis³¹. Bien que le cours semble passer en revue les éléments de base du renseignement criminel, y compris les distinctions entre information et renseignement ainsi qu'entre renseignement tactique et stratégique, je constate qu'il ne contient pas de sections sur des sujets importants comme le partage d'information avec des organismes canadiens et étrangers, y compris le recours aux réserves, et la nécessité d'une grande prudence lors du partage d'information avec des

organismes étrangers. Il semble aussi qu'il ne comprenne pas de formation sur les droits de la personne ou sur l'interaction avec les pays étrangers ayant de piètres antécédents en matière de droits de la personne, dans le contexte des enquêtes sur le terrorisme. La formation à l'égard des questions de droits de la personne tant au pays qu'à l'étranger est particulièrement importante vu qu'une si grande partie des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale sont menées en secret et échappent au contrôle judiciaire.

Je recommande aussi que le programme du cours soit périodiquement revu par la GRC, peut-être en consultation avec le SCRS et d'autres partenaires œuvrant pour la sécurité nationale ainsi qu'avec des groupes communautaires intéressés. En particulier, le contenu de ce cours et de cours connexes qui portent sur des groupes ethnoculturels précis devrait pouvoir être soumis à l'examen de groupes communautaires intéressés et au groupe consultatif de la GRC sur les questions ethnoculturelles. Dans ce domaine délicat, il y a toujours le risque que certains types de formation causent plus de tort que de bien³². L'examen et l'évaluation périodiques du programme de formation pourraient être utiles à cet égard.

Bien que certaines études de cas du programme sur la sécurité nationale puissent être classifiées, la GRC devrait en général faire preuve de transparence au sujet de la formation qu'elle fournit à ses responsables des enquêtes relatives à la sécurité nationale. Selon le cas, elle devrait solliciter des personnes compétentes de l'extérieur de la GRC pour participer à l'examen et la prestation de la formation.

Je recommande aussi que l'organisme d'examen indépendant recommandé dans mon rapport sur l'examen de la politique évalue périodiquement le caractère adéquat de la formation des enquêteurs de la GRC affectés aux affaires de sécurité nationale, à la lumière de ses examens et des plaintes reçues. Ce faisant, il devrait s'intéresser non seulement au contenu de la formation, mais aussi à la façon dont elle est prodiguée.

L'examen indépendant des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale peut jouer un rôle important dans le repérage des problèmes potentiels, mais avec une formation adéquate des enquêteurs chargés des affaires de sécurité nationale la plupart des problèmes devraient être évités.

D) LA FORMATION SUR LE PARTAGE D'INFORMATION

La formation des enquêteurs chargés des affaires de sécurité nationale devrait comprendre un volet consacré aux pratiques de partage d'information avec la vaste gamme d'organismes et de pays qui peuvent entrer en ligne de compte dans une enquête relative à la sécurité nationale.

Comme j'en discute au titre de ma recommandation 2, les enquêtes relatives à la sécurité nationale ont ceci de particulier qu'une grande quantité d'information est reçue d'autres organismes – canadiens, étrangers ou internationaux – ou leur est communiquée. Il est important que les membres de la GRC participant à des enquêtes relatives à la sécurité nationale connaissent bien les pratiques exemplaires servant à évaluer la fiabilité et la pertinence de l'information qu'ils reçoivent. Ceci est essentiel pour déterminer quelle information peut être reçue et partagée, et quels genres de restrictions et réserves il faut lui appliquer. J'aborde la substance de ces questions sous les recommandations 6 à 10.

E) LE CONTEXTE SOCIAL

La GRC devrait continuer de fournir une formation sur le contexte social en élargissant sa portée, ce qui est nécessaire pour effectuer des enquêtes efficaces tout en assurant l'équité envers les particuliers et les communautés.

Dans l'environnement de l'après-11 septembre 2001, une grande partie des efforts stratégiques ont été axés sur les éventuelles menaces terroristes qui pourraient provenir de la communauté musulmane du Canada, qui est vaste et diversifiée, et de Canadiens ou autres ayant des liens avec des pays arabes et musulmans. Il importe que les responsables des enquêtes relatives à la sécurité nationale reçoivent une formation sur le contexte social des communautés qui reçoivent de l'attention par suite de menaces soupçonnées. Une meilleure compréhension de la communauté permettra aux enquêteurs d'évaluer plus efficacement l'information, de déterminer ce qui est important et ce qui ne l'est pas et de comprendre la signification de certaines actions ou liens. Ils pourront ainsi mieux éviter d'étayer leurs enquêtes sur des stéréotypes au sujet de la race, la religion ou l'origine ethnique. En conséquence, les enquêteurs pourront distinguer entre les personnes qui représentent une menace dans le sens de la perpétration de crimes et celles qui sont simplement favorables à des opinions politiques ou religieuses ou à des buts idéologiques. Ainsi, les ressources peuvent être concentrées sur les véritables menaces envers la sécurité du Canada.

Comme exemple pratique, il importe de faire la distinction entre une personne qui a passé du temps en Afghanistan au début des années 90, lorsque de nombreux jeunes musulmans du monde entier se sont rendus dans ce pays en raison des conséquences du conflit avec l'Union soviétique, et une personne qui y a passé du temps plus tard dans la décennie, lorsque Al-Qaïda y était retourné.

La formation sur le contexte social peut aussi avoir comme avantage pratique de faciliter la tâche des enquêteurs pour ce qui est de conduire des entrevues, d'obtenir de l'information de diverses communautés minoritaires et de s'assurer une coopération et un appui. Le fait de rehausser l'efficacité du dialogue avec les personnes de la communauté qui peuvent aider la GRC dans ses enquêtes peut faciliter l'exécution de son mandat relatif à la sécurité nationale.

J'aborde à la recommandation 20 la question de l'importance de la formation sur le contexte social pour assurer un traitement équitable des personnes et des communautés.

Recommandation 4

La GRC devrait maintenir sa pratique actuelle de surveillance centralisée des enquêtes relatives à la sécurité nationale.

La GRC et le solliciteur général, ministre responsable de la GRC, ont pris ces dernières années d'importantes mesures – que je décris dans le rapport sur l'examen de la politique – pour améliorer la centralisation et la surveillance des enquêtes de la GRC relatives à la sécurité nationale. Je parle ici à dessein de surveillance, ce qui suppose un lien aux enquêtes pendant qu'elles se déroulent, plutôt que de l'examen indépendant dont il est question dans le rapport sur l'examen de la politique.

La surveillance suppose une information et des pouvoirs de coordination ainsi que, s'il y a lieu, de contrôle et d'orientation, dont ne disposera pas un organisme d'examen. Les détenteurs du pouvoir de surveillance deviennent aussi responsables des décisions prises par les gens qu'ils surveillent. De fait, la surveillance centralisée des enquêtes relatives à la sécurité nationale est conçue en grande partie comme moyen de rehausser la responsabilisation et l'obligation de rendre des comptes du commissaire et du ministre à l'égard des enquêtes relatives à la sécurité nationale.

Les fondements d'une surveillance centralisée des enquêtes relatives à la sécurité nationale se trouvent dans des instructions ministérielles de novembre 2003. Une de ces instructions prévoit qu'il incombe au commissaire de veiller à ce que toutes les enquêtes relatives à la sécurité nationale soient coordonnées à la Direction générale de la GRC, en comptant que cela « renforcera la responsabilité opérationnelle du commissaire » et, par conséquent, « renforcera la responsabilité ministérielle en facilitant l'obligation de rendre compte du commissaire au ministre », surtout à l'égard des « enquêtes en vue de la GRC ou celles qui soulèvent la controverse »³³. Une autre instruction ministérielle exige

que la personne au sommet de la structure des enquêtes relatives à la sécurité nationale, le commissaire adjoint de la Direction des renseignements criminels à la Direction générale, approuve toutes les enquêtes de la GRC dans des secteurs délicats comme les domaines universitaire, politique, religieux, médiatique et syndical³⁴.

Cette dernière instruction reconnaît à juste titre que dans une grande organisation comme la GRC ou le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, la centralisation est la clé d'une responsabilisation efficace.

Même si une grande partie du travail d'enquête sur des questions de sécurité nationale se fait au niveau divisionnaire, par l'entremise des sections du renseignement pour la sécurité nationale (SRSN) ou des équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN) à Montréal, Ottawa, Toronto et Vancouver, le tout est coordonné par la Direction générale de la GRC en conséquence de l'exigence de faire rapport à la Sous-direction des opérations de sécurité (SDOS) et à la Sous-direction du renseignement pour la sécurité nationale (SDRSN). Comme on le voit en plus ample détail dans le rapport sur l'examen de la politique, la SDOS est chargée de donner l'approbation de la Direction générale à toutes les enquêtes relatives à la sécurité nationale entreprises au niveau divisionnaire par les EISN ou les SRSN. La SDOS assure aussi la fonction vitale de veiller à ce que les enquêtes soient conformes au mandat de la GRC axé sur la criminalité. Si une affaire ne relève pas de ce mandat, elle a le pouvoir de la renvoyer au SCRS. En outre, la SDOS surveille l'échange d'information avec d'autres services de police, tandis que la SDRSN approuve les échanges d'information avec les organismes étrangers du renseignement. Le pouvoir de surveillance à l'égard du partage d'information devrait aussi comprendre le pouvoir de veiller à ce que l'information soit communiquée convenablement, conformément à la politique de la GRC, et de prendre des mesures correctrices lorsque les échanges d'information ne respectent pas les normes.

Depuis 2003, toutes ces opérations de la Direction générale ont été supervisées par le directeur général, Sécurité nationale, qui relève du commissaire adjoint de la Direction des renseignements criminels. Je souligne que l'organisme d'examen indépendant dont il est question dans le rapport sur l'examen de la politique verra sa tâche facilitée du fait d'avoir un interlocuteur du niveau de directeur général investi de la responsabilité globale des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale. Comme on l'a vu plus haut, la centralisation devrait faciliter un examen indépendant efficace. La combinaison de la centralisation au sein de la GRC et de l'examen indépendant devrait aider à améliorer l'action policière relative à la sécurité nationale.

Le type de supervision centralisée dont il est question ici aide à assurer à la fois l'efficacité et la convenance des enquêtes relatives à la sécurité nationale. En matière d'efficacité, la supervision centralisée permet à la Direction générale de coordonner les enquêtes, de veiller à ce que l'information pertinente soit partagée à l'interne, de discerner les tendances et, comme le prévoit l'instruction ministérielle de novembre 2003 susmentionnée, d'informer le ministre responsable des enquêtes suscitant un grand intérêt ou donnant lieu à controverse. En ce qui concerne la convenance, la supervision centralisée permet à la Direction générale de veiller à ce que les enquêtes ne s'écartent pas du mandat de la GRC lié à la criminalité, à ce que les menaces envers les libertés individuelles soient surveillées, à ce que l'information soit toujours partagée de façon appropriée et à ce que les politiques de la GRC soient respectées. La centralisation devrait aussi faciliter l'examen indépendant de la convenance des mesures prises dans le cadre des enquêtes.

Recommandation 5

Le ministre responsable de la GRC devrait continuer de donner des directives ministérielles à la GRC sur l'orientation à donner aux enquêtes relatives à la sécurité nationale, compte tenu des implications possibles de ces enquêtes.

Les directives ministérielles et instructions du ministre (regroupées ci-après sous le terme « directives ») sont des politiques écrites transmises à la GRC par le solliciteur général, ministre responsable de la GRC. Un document de 1984 sur le régime des directives souligne à juste titre que les directives « constituent l'un des principaux moyens par lesquels le Ministre exerce sa responsabilité à l'égard de la Gendarmerie royale du Canada »³⁵ en application de l'article 5 de la *Loi sur la GRC*, qui prévoit que le commissaire de la GRC est soumis à la direction du ministre.

Comme je l'ai indiqué, les enquêtes relatives à la sécurité nationale présentent diverses caractéristiques qui les distinguent des autres enquêtes criminelles. Il y a un besoin accru d'intégration avec d'autres organismes, tant au pays qu'à l'étranger; il y a un plus grand partage d'information, visant souvent des éléments délicats; il y a un plus grand besoin de supervision centralisée au sein de la GRC; et il y a de plus grandes préoccupations en matière de libertés individuelles. Les directives ministérielles constituent un outil utile pour s'assurer que la GRC gère ses enquêtes relatives à la sécurité nationale d'une façon conforme à la responsabilité ministérielle.

Le ministre a donné des directives pertinentes aux activités de la GRC relatives à la sécurité nationale depuis 2002. C'est une indication positive de la

responsabilité ministérielle croissante envers ces activités. La transparence et la responsabilisation peuvent être améliorées par une communication et un examen plus fréquents de telles directives.

L'utilisation à bon escient de ces directives n'entrave pas l'indépendance de la GRC comme organisme d'application de la loi, puisque leur but se limite à donner une orientation générale à l'égard des activités globales de la GRC. Il n'y a aucune tentative d'empiéter sur la prise de décisions en matière d'application de la loi dans des affaires individuelles, qui appartient légitimement au domaine de l'indépendance policière.

Je crois aussi que les directives ministérielles devraient être aisément accessibles au public, sous réserve de préoccupations valables en matière de confidentialité pour des raisons de sécurité nationale. Par exemple, l'instruction ministérielle de novembre 2003 sur la nécessité de faire preuve de prudence et d'obtenir une approbation préalable de haut niveau avant de mener une enquête à l'égard de secteurs délicats comme les domaines universitaire, religieux, politique ou syndical est une question d'intérêt public. En fait, la diffusion au public de cette instruction ministérielle pourrait lui inspirer une plus grande confiance envers les enquêtes de la GRC qui pourraient toucher ces secteurs délicats.

Compte tenu du rôle important des directives ministérielles en ce qui concerne les enquêtes relatives à la sécurité nationale et la nécessité d'accords régissant la façon dont la GRC interagit avec des organismes traitant d'affaires de sécurité nationale au pays ou à l'étranger, je prévois que la surveillance du respect des directives ministérielles – assortie, selon le cas, de la recommandation d'améliorations et de mises à jour – sera une tâche importante pour l'organisme indépendant d'examen dont la création est recommandée dans le rapport.

Recommandation 6

La GRC devrait maintenir sa politique préconisant le partage avec d'autres organismes et services de police, tant au pays qu'à l'étranger, d'information obtenue dans le cadre d'enquêtes relatives à la sécurité nationale, conformément aux principes évoqués dans les présentes recommandations.

Il est clair que la pratique de partager l'information au sujet des menaces envers la sécurité nationale avec les organismes et services de police devrait être maintenue.

Je suis d'accord avec le Service de police d'Ottawa qui, dans sa présentation à la Commission, a affirmé que « la mise en commun de l'information entre les

divers services de police est *essentielle* à la réussite de n'importe quelle enquête de police d'envergure, notamment une enquête sur la sécurité nationale », et « [a]fin d'offrir des services de prévention et de protection au sein de leurs collectivités, les organismes d'application de la loi doivent *communiquer, unir leurs efforts, collaborer* et mettre en commun l'information »³⁶.

Deux rapports récents ont souligné l'importance du partage de l'information. Le rapport de Bob Rae sur l'attentat terroriste à la bombe contre le vol 182 d'Air India et le rapport de la U.S. 9/11 Commission font tous deux état de la nécessité que tous les organismes participant à des enquêtes relatives à la sécurité nationale coopèrent et mettent l'information en commun entre eux.

Le partage d'information est vital, mais il doit se faire d'une façon fiable et responsable. La nécessité de partager l'information ne signifie pas que l'information doive être partagée sans contrôles, et en particulier sans le recours à des réserves. Elle ne signifie pas non plus qu'il faille échanger de l'information sans égard à sa pertinence, à sa fiabilité ou à son exactitude, ou sans égard aux lois protégeant les renseignements personnels ou les droits de la personne. Je reviendrai plus loin sur la nécessité de certains contrôles, mais je veux faire remarquer ici que les contrôles doivent faciliter et encourager la circulation ordonnée d'information, et non l'entraver ou y mettre fin.

Comme il en est question ci-après, les politiques actuelles de la GRC en matière de partage d'information sont foncièrement judicieuses. Il importe toutefois qu'elles soient respectées et que les agents participant au partage d'information comprennent non seulement les politiques en cette matière, mais aussi les raisons qui les sous-tendent. La compréhension de la justification des politiques est la meilleure assurance que les agents les respecteront.

Je note avec satisfaction que la GRC est à préparer une procédure pour le partage d'information criminelle. Je recommande que cette procédure soit expressément adaptée en fonction de certaines des circonstances propres aux enquêtes relatives à la sécurité nationale. Par exemple, celles-ci peuvent entraîner un partage d'information avec des organismes qui ne sont pas des organismes d'application de la loi et, dans certains cas, avec des pays qui ont un piètre dossier en matière de droits de la personne. Elles peuvent aussi entraîner le partage d'information exigeant une évaluation du degré auquel une personne est associée à certaines autres, ou une évaluation de la gravité ou de l'imminence d'une menace. La GRC peut recevoir des renseignements de sécurité non pertinents à son mandat d'application de la loi ou, à l'inverse, communiquer de l'information à des organismes de renseignement de sécurité qui ont un mandat différent et à certains égards plus vaste que le sien. La GRC

devrait déterminer quels sont les aspects propres aux enquêtes relatives à la sécurité nationale et en tenir compte dans sa procédure.

Une procédure de la GRC pour le partage de l'information devrait aussi affirmer l'importance du recours aux réserves lors du partage d'information avec d'autres organismes, et tenir compte de la fiabilité, de la pertinence et de l'exactitude de l'information, et de la pertinence des lois protégeant les renseignements personnels et les droits de la personne.

Recommandation 7

La Direction des renseignements criminels (DRC) de la GRC, ou une autre unité centrale dotée de compétences en matière d'enquêtes relatives à la sécurité nationale, devrait être chargée de superviser le partage d'information relative à la sécurité nationale avec d'autres ministères et organismes du pays et de l'étranger.

Un aspect important de la supervision centralisée des enquêtes de la GRC relatives à la sécurité nationale sera la supervision des pratiques de partage d'information, tant la communication que la réception d'information. Comme je le précise au chapitre III, le Projet A-O Canada a partagé de l'information avec des organismes américains sans supervision ou contrôle adéquats de la part de la Direction générale.

Dans mon rapport sur l'examen de la politique, j'examine les mesures administratives prises par la GRC pour assurer une plus grande supervision par la DRC du partage d'information touchant des enquêtes relatives à la sécurité nationale, surtout de la communication d'information par la GRC à d'autres organismes. La SDOS de la DRC surveille le partage de l'information avec les services de police du pays tandis que la SDRSN est chargée de répondre aux demandes d'information d'autres organismes du pays et de l'étranger. La nature intégrée de l'action policière signifie que certains échanges d'information se feront au niveau du terrain. Le cas échéant, la pratique de la GRC veut que la SDOS en soit informée.

En cette ère de communications électroniques instantanées, la centralisation ne doit pas nécessairement limiter ou ralentir le partage d'information, ou compromettre l'indépendance opérationnelle. Elle exige toutefois que l'unité pertinente de la Direction générale soit informée de l'information qui est partagée. J'ai été impressionné par les témoignages indiquant que l'administration centrale du SCRS exerce un contrôle serré du partage de l'information. Le contrôle centralisé du partage de l'information peut aider à garantir que les politiques de la GRC concernant le filtrage et le recours aux réserves sont respectées et à assurer un niveau adéquat de responsabilisation,

ce qui facilitera l'examen. En outre, la centralisation des décisions sur le partage de l'information devrait aider à répondre aux demandes ultérieures des destinataires d'information visant la modification des réserves.

Dans le rapport sur l'examen de la politique, je prends note du fait que le partage de l'information entre la GRC et d'autres organismes au pays et à l'étranger est souvent régi par des accords informels qui ne sont pas consignés par écrit. Voilà qui est quelque peu surprenant, puisque la GRC a conclu à divers sujets plus d'un millier de PE avec d'autres organismes. En outre, une directive ministérielle d'avril 2002 dont il a été question plus haut semble exiger que les accords et ententes conclus avec d'autres organismes au sujet d'activités intégrées soient consignés par écrit. Un accord écrit, même s'il s'agit d'un accord cadre relativement simple, ou un échange de correspondance peut faciliter des pratiques exemplaires de partage d'information.

La surveillance centralisée du partage d'information au sein de la DRC peut aussi être utile comme outil de gestion, permettant de coordonner les enquêtes et de veiller à la cohérence de l'information partagée. Il est évidemment logique de partager de l'information avec d'autres organismes ou ministères de façon cohérente et respectueuse des principes applicables. Cela ne signifie pas que la même information doive être communiquée à tous les organismes, mais plutôt que les principes applicables au partage de l'information devraient être les mêmes d'une enquête à l'autre. La centralisation peut atténuer les éventuelles différences entre les pratiques de différentes divisions, voire au sein d'une même division.

La surveillance centralisée du partage de l'information peut aussi assurer un filtrage utile de l'information relative à la sécurité nationale reçue d'organismes étrangers. L'obtention d'information d'organismes étrangers est un élément vital des enquêtes relatives à la sécurité nationale, mais le partage d'information se fait nécessairement en secret et peut compromettre les droits et libertés des personnes. C'est pourquoi il importe que la DRC, ou une autre unité centrale de la GRC, sache quelle information a été reçue d'organismes étrangers et s'assure qu'on évalue convenablement sa fiabilité et qu'on prenne en compte comme il se doit des éventuelles préoccupations quant à la manière dont elle a été obtenue.

Le contrôle centralisé du partage de l'information devrait aussi augmenter la responsabilisation au sein de la GRC en matière de pratiques de partage d'information. L'organisme d'examen indépendant que je recommande dans le rapport sur l'examen de la politique pourra beaucoup mieux se décharger de son mandat s'il peut examiner le partage d'information auprès de la direction

responsable à la Direction générale plutôt que de s'intéresser aux pratiques de chaque projet.

La centralisation du partage de l'information dans le cadre des enquêtes relatives à la sécurité nationale ne sera efficace que si la GRC dispose de ressources suffisantes pour affecter le personnel voulu à l'exécution de cette responsabilité. Dans les enquêtes relatives à la sécurité nationale, la communication rapide d'information à d'autres organismes est souvent essentielle. Il ne faudrait pas permettre que l'étape supplémentaire d'acheminer l'information via la Direction générale fasse obstacle à un partage à point nommé. Si des ressources supplémentaires sont nécessaires pour exercer cette importante fonction, elles devraient être disponibles.

Recommandation 8

La GRC devrait s'assurer que quand elle communique de l'information à d'autres ministères ou organismes, qu'ils soient étrangers ou canadiens, elle le fait conformément aux politiques clairement établies au sujet du filtrage visant la pertinence, la fiabilité et l'exactitude, et en respectant la législation pertinente sur les renseignements personnels et les droits de la personne.

A) LE FILTRAGE AU PLAN DE LA PERTINENCE

La GRC devrait maintenir sa politique prescrivant le filtrage au plan de la pertinence de l'information avant de la partager.

Le filtrage peut se faire soit au niveau opérationnel, soit au niveau central, selon l'information à partager. Le processus de filtrage de l'information devrait être coordonné de façon à en assurer l'efficacité et à éviter les doubles emplois.

Aux États-Unis, la 9/11 Commission a conclu qu'après le 11 septembre 2001, l'élément qui a le plus fait obstacle à [TRADUCTION] « la probabilité accrue de relier des informations éparses [...] est la résistance humaine ou systémique au partage de l'information ». Elle a critiqué le principe du partage de l'information limité au « besoin de savoir », au motif que :

[TRADUCTION]

[...] il suppose qu'il est possible de savoir d'avance qui aura besoin d'utiliser l'information. Un tel système suppose implicitement que le risque d'une divulgation par inadvertance surpasse les avantages d'un partage plus répandu. Ces hypothèses héritées de la Guerre froide ne conviennent plus. [...] Les organismes défendent une culture de la protection de l'information axée sur le « besoin de savoir » plutôt que de promouvoir une culture d'intégration axée sur le « besoin de partager³⁷. »

Dans son récent rapport sur l'attentat contre le vol 182 d'Air India, Bob Rae a aussi souligné les dangers associés aux hypothèses de la Guerre froide sur le principe du « besoin de savoir »³⁸. Je suis d'accord que l'on peut abuser de ce principe. Je note aussi qu'en 1981, la Commission McDonald a effectivement critiqué comme étant dangereuse l'application trop large de ce principe relativement à l'intégration aussi bien qu'à l'examen des activités relatives à la sécurité nationale³⁹.

Comme la Commission s'est concentrée sur un seul cas, je n'ai pas reçu suffisamment de témoignages sur l'opportunité de remplacer le principe du « besoin de savoir » par le principe du « besoin de partager » pour en arriver à une conclusion définitive à ce sujet. Je constate toutefois que le fait d'invoquer systématiquement l'un ou l'autre n'est pas susceptible de permettre de trouver des solutions judicieuses aux questions difficiles entourant le partage de l'information. De fait, il pourrait y avoir une tendance à invoquer le « besoin de savoir » comme conclusion justifiant de refuser l'accès à l'information et le « besoin de partager » comme conclusion justifiant le partage automatique de toute l'information, quelle que soit sa pertinence. Il faut avoir une politique claire sur le partage judicieux de l'information, pour ensuite l'appliquer au cas par cas. L'accent devrait être mis sur les raisons justifiant de partager ou de ne pas partager de l'information, et non sur les conclusions.

Je précise que les dossiers ne devraient pas simplement être mis à la disposition d'autres organismes sans discrimination, comme cela s'est produit dans l'enquête du Projet A-O Canada. Il doit y avoir un examen pour déterminer le « besoin ». La politique actuelle de la GRC définit un critère de pertinence et, à mon avis, ce critère est adéquat. Dans ce contexte, la « pertinence » ne s'entend pas au même sens qu'à l'égard de la preuve, savoir en fonction de l'admissibilité dans une procédure judiciaire. Plutôt, il faut qu'il y ait un lien entre l'information qui serait communiquée et une enquête en cours. Les personnes filtrant l'information devraient être convaincues que l'information qui serait communiquée a un lien à l'enquête de l'organisme destinataire et aux fins auxquelles elle serait utilisée. En outre, dans certains cas, l'information peut être jugée pertinente s'il s'agit de la communiquer à un autre organisme en vue de demander son aide dans le cadre d'une enquête de la GRC.

Cela étant dit, je ne crois pas que le critère de la pertinence doive être assorti d'un seuil élevé, pourvu que l'on respecte les autres lignes directrices que je recommande au sujet de la fiabilité, de l'exactitude, du respect de la vie privée et des droits de la personne ainsi que du recours adéquat aux réserves.

Je suggère que la politique actuelle de la GRC à l'égard du filtrage au plan de la pertinence soit étoffée au vu de ces recommandations, de façon à mieux orienter les personnes appelées à la mettre en œuvre.

B) LE FILTRAGE AUX PLANS DE LA FIABILITÉ ET DE L'EXACTITUDE

La GRC devrait s'assurer que l'information communiquée à d'autres pays est fiable et exacte, et elle devrait modifier son manuel des opérations en ce sens.

Le fait de partager de l'information non fiable ou inexacte ne permet guère de repérer les menaces réelles et graves envers la sécurité nationale et d'y parer, et peut causer un préjudice irréparable à des particuliers.

La fiabilité a trait principalement à la source de l'information. Comme j'en ai déjà fait état, le *Guide du programme des renseignements criminels* (2001) de la GRC prévoit que les sources et l'information doivent être classées selon les catégories suivantes : digne de confiance; considéré digne de confiance; fiabilité non reconnue; ou fiabilité discutable. Le guide favorise, à juste titre à mon avis, la classification dans la catégorie fiabilité discutable. Il affirme que la plus haute catégorie devrait être choisie uniquement après avoir tenté de confirmer l'information et lorsqu'il y a à la fois « véracité établie de l'information » et « fiabilité reconnue d'une personne »; la catégorie la plus basse s'applique « lorsqu'il existe des doutes au sujet de la source ou de l'information »⁴⁰.

La GRC, comme tous les organismes impliqués dans le partage d'information, doit faire preuve de vigilance quant à l'exactitude et la précision d'une information décrivant des faits ou des événements, ou qui contient une évaluation ou un jugement sur une personne ou sur le statut d'une personne dans une enquête.

Au chapitre III, j'examine la façon dont la GRC a plusieurs fois communiqué de l'information inexacte sur M. Arar à des organismes américains. Par exemple, elle n'a pas toujours soigneusement respecté la distinction entre un « suspect » et une « personne d'intérêt » dans ses descriptions de M. Arar. Malheureusement, par suite de ce manque de précision, elle a quelquefois exagéré le statut de M. Arar dans l'enquête. Même si la nécessité de l'exactitude et de la précision est évidente, elle n'est pas soulignée dans la politique existante sur le partage d'information. Le *Guide du programme des renseignements criminels* indique que l'information inscrite dans les bases de données de la GRC doit être précise, crédible, complète et à jour. Le manuel des opérations pertinent de la GRC traitant du partage d'information devrait être modifié de façon à préciser que

l'exactitude et la précision sont essentielles au moment de placer de l'information ou des personnes dans une catégorie donnée lors d'une enquête. Pour favoriser la précision des termes choisis, je suggère aussi que le manuel révisé définisse au moins deux des expressions couramment utilisées dans les enquêtes relatives à la sécurité nationale, savoir « suspect » et « personne d'intérêt ».

Lorsque l'on parle d'un « suspect », il devrait s'agir d'une personne qui est la « cible » ou l'« objet d'une enquête relative à la sécurité nationale ». Une telle personne serait normalement soupçonnée de participation à des infractions de terrorisme ou entraînant des menaces envers la sécurité du Canada, au sens de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*⁴¹.

Les suspects devraient toujours être distingués des « personnes d'intérêt », qui peuvent posséder de l'information pertinente à une enquête ou être en relation avec des suspects. L'information disponible sur des « personnes d'intérêt » ne suffit pas à justifier des soupçons qu'elles auraient commis une infraction ou risqueraient de le faire. Les relations de suspects ne devraient pas automatiquement devenir elles-mêmes des suspects. Le danger de culpabilité par association est particulièrement grand dans les enquêtes relatives à la sécurité nationale, car la police a souvent un intérêt légitime à recueillir de l'information sur toute personne en relation avec un suspect.

Pour déterminer si une personne est ou non un suspect, il faut considérer sa conduite en regard d'une infraction définie par les lois du Canada et non en fonction de relations qui peuvent être inoffensives. Une réflexion méticuleuse s'impose avant de faire passer une personne de la catégorie de « personne d'intérêt » à celle de « suspect ».

La prudence est aussi de mise face à l'utilisation d'expressions qui peuvent avoir un contenu émotif ou incendiaire. Affirmer qu'une personne est un « extrémiste islamiste » ou un « djihadiste » peut ouvrir la voie à une conclusion négligente et désinvolte de culpabilité par association. De telles étiquettes chargées d'émotivité peuvent aussi brouiller la distinction entre suspect et personne d'intérêt. Les enquêteurs doivent tout faire pour être précis et exacts en tout temps. L'utilisation de formules approximatives ou imprécises au sujet d'une personne ou d'un événement peut avoir des conséquences graves et involontaires. Souvent, même inexacts les étiquettes ont tendance à coller à la peau.

L'importance d'étiquettes exactes et précises est encore plus grande lorsque de l'information est partagée à l'extérieur de la GRC. Dans ce cas, il est essentiel non seulement que l'information soit filtrée aux plans de l'exactitude et de la précision, mais aussi que l'on tienne compte de la façon dont l'organisme destinataire peut interpréter l'évaluation ou l'étiquette rattachée par la GRC.

Même une classification de « personne d'intérêt » peut avoir une connotation plus grave que prévu aux yeux d'autres organismes. Par exemple, à l'égard des étrangers susceptibles d'être arrêtés pour infractions relevant de l'immigration dans le cadre de l'enquête du gouvernement américain sur les attentats du 11 septembre 2001, les États-Unis ont adopté les étiquettes « de grand intérêt », « d'intérêt » et « d'intérêt indéterminé »⁴². En avril 2003, le bureau de l'inspecteur général du département de la Justice des États-Unis a conclu qu'il y avait très peu de cohérence ou de précision dans le processus de classification, et que le FBI aurait dû faire preuve d'une plus grande prudence à cet égard, compte tenu des importantes répercussions sur la liberté de mouvement et les droits des détenus⁴³. Un observateur bien renseigné a récemment fait le commentaire suivant :

[TRADUCTION]

Le prix à payer est démesuré lorsque des renseignements qui ne sont pas entièrement précis sont utilisés par des organismes étatiques, que ce soit dans le domaine du renseignement de sécurité ou celui de l'application de la loi. Les vies et la sécurité peuvent être exposées à des risques de façon déraisonnable et négligente, de même que des vies peuvent être gâchées et des réputations anéanties par la communication ou l'utilisation irréfléchie d'informations personnelles erronées ou trompeuses⁴⁴.

C) LE FILTRAGE AU PLAN DE LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

La GRC devrait aussi filtrer l'information à partager au vu des dispositions législatives pertinentes sur les renseignements personnels.

La politique actuelle de la GRC prévoit que la communication de renseignements personnels doit se faire conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui interdit la communication de renseignements personnels sans le consentement de la personne en cause, sauf certaines exceptions. Parmi ces exceptions figurent la communication pour des usages compatibles, la communication aux fins de l'application des lois et la communication dans l'intérêt public⁴⁵.

L'exception de l'usage compatible prévue à l'alinéa 8(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* permet la communication de renseignements personnels « aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins »⁴⁶. Même

si c'est là une des exceptions les plus souvent invoquées de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*,

[TRADUCTION]

[...] la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne définit pas l'expression « usage compatible ». La jurisprudence ne le fait pas non plus. Pour éclairer leur démarche, les institutions gouvernementales consultent le *Manuel du Conseil du Trésor – Protection des renseignements personnels*, qui prévoit qu'un usage compatible « doit avoir un lien pertinent et direct avec les fins premières pour lesquelles ces renseignements ont été recueillis ou consignés »⁴⁷.

La jurisprudence relative à l'article 8 de la Charte peut aussi être instructive quant à la portée de la politique sur les usages compatibles⁴⁸.

L'alinéa 8(2)e) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit l'exception relative à l'application des lois. On y autorise la communication « à un organisme d'enquête déterminé par règlement et qui en fait la demande par écrit, en vue de faire respecter les lois fédérales ou provinciales ou pour la tenue d'enquêtes licites, pourvu que la demande précise les fins auxquelles les renseignements sont destinés et la nature des renseignements demandés »⁴⁹. Le fait que cette exception exige une demande écrite devrait favoriser la responsabilisation⁵⁰. En outre, le fait que le demandeur doive décrire l'information à communiquer devrait aider à garantir que seules des informations pertinentes sont communiquées et qu'on tient correctement compte de la protection des renseignements personnels et des autres considérations relatives aux droits de la personne.

Enfin, en ce qui nous concerne, il y a une exception relative à l'intérêt public prévue à l'alinéa 8(2)m) de la Loi. Selon la politique de la GRC, la communication au titre de l'intérêt public exige l'autorisation préalable du commandant et la notification au commissaire à la protection de la vie privée. Les membres de la GRC sont aussi tenus de prendre en compte une longue liste de facteurs détaillés, y compris les diverses incidences négatives pour les personnes touchées, avant de communiquer des renseignements personnels. Ils doivent aussi communiquer le moins de détails possible.

La politique de la GRC précise aussi ceci : « On n'est pas tenu de communiquer des renseignements personnels en vertu de cette disposition : les communications doivent se limiter à la partie voulue du dossier et les renseignements doivent être résumés dans la mesure du possible⁵¹. » Cette politique établit clairement que la communication d'information selon cette disposition est discrétionnaire et devrait être décidée en tenant compte des

préoccupations de pertinence et de la volonté de minimiser l'empiètement sur la vie privée et les droits de la personne. Je répète que tout résumé devrait aussi être exact et précis.

Outre la protection des renseignements personnels, un certain nombre d'autres implications ayant trait aux droits de la personne doivent être pris en considération au moment de communiquer de l'information. Je les aborde aux recommandations 12 à 14 ci-après.

Recommandation 9

La GRC ne devrait jamais partager de l'information dans le cadre d'une enquête relative à la sécurité nationale sans y rattacher des réserves écrites conformément à la politique existante. La GRC devrait examiner les réserves existantes pour s'assurer que chacune précise exactement quelles institutions peuvent avoir accès à l'information visée par la réserve et quelle utilisation elles peuvent faire de l'information. Les réserves devraient aussi, de façon générale, préciser des modalités efficaces permettant aux destinataires de demander un changement à la diffusion et à l'utilisation autorisées de l'information.

A) L'IMPORTANCE DES RÉSERVES

La politique actuelle de la GRC exigeant que des réserves soient ajoutées à tous les documents fournis à d'autres organismes est judicieuse et elle devrait être strictement respectée.

Une des grandes lacunes dans l'enquête du Projet A-O Canada est que le Projet a omis d'assortir de réserves l'information qu'il a partagée avec les organismes américains. L'omission de réserves est inacceptable, parce qu'elle augmente le risque que l'information soit transmise par le destinataire à des organismes qui n'étaient pas visés ou qu'elle soit utilisée à des fins non prévues et peut-être inacceptables. L'ajout de réserves adéquates est une question administrative de routine, qui est essentielle pour garantir que toute information partagée dans des enquêtes relatives à la sécurité nationale est communiquée à des institutions précises pour des fins précises. Les réserves garantissent la responsabilisation et la reddition de comptes dans le partage d'information.

Il est faux de croire qu'il faut que les réserves « ne tiennent plus », comme l'ont indiqué plusieurs témoins devant la Commission, pour que l'information soit partagée efficacement. Les réserves ne devraient pas être considérées comme un obstacle au partage de l'information, surtout lorsqu'il s'agit de partage d'information dépassant les limites de ce qui est de prime abord envisagé. Elles peuvent aisément être assorties de modalités claires permettant de demander la

modification ou l'assouplissement des restrictions imposées à l'utilisation et à la dissémination de l'information lorsque les circonstances le justifient. La procédure n'a pas à être longue ou complexe. Grâce aux communications modernes et à la surveillance centralisée du partage de l'information au sein de la GRC, les demandes des destinataires devraient pouvoir être traitées d'une façon diligente et efficace.

La politique existante de la GRC sur les réserves ne prévoit pas d'exceptions ou d'écarts, que ce soit dans les enquêtes de routine ou les celles relatives à la sécurité nationale. À mon avis, le caractère absolu de la politique de la GRC sur les réserves est justifié. Les réserves devraient être utilisées dans tous les cas. Si le fait de les utiliser ne garantit pas qu'un destinataire n'utilisera pas l'information à des fins non autorisées, il en réduit le risque. Les réserves peuvent ne pas être exécutoires en droit dans la plupart des cas, mais le fait de préciser par écrit les restrictions à l'utilisation rehausse à tout le moins l'obligation morale de les respecter. Par ailleurs, comme j'en discute sous la recommandation 12, les violations des réserves exigent que l'on prenne des mesures correctives sans tarder.

B) LA FORMULATION DES RÉSERVES EXISTANTES

La GRC devrait examiner la formulation de ses réserves existantes pour s'assurer qu'elles communiquent clairement les restrictions voulues à l'utilisation de l'information partagée. Les réserves devraient indiquer clairement qui peut utiliser l'information, quelles restrictions s'appliquent à cette utilisation et à qui le destinataire peut s'adresser s'il souhaite obtenir qu'on modifie ces restrictions.

Bien que la politique existante de la GRC exige à juste titre l'utilisation de réserves dans tous les cas où de l'information est partagée, j'ai certaines inquiétudes quant à la clarté, la portée et la précision des réserves normalisées contenues dans les lignes directrices existantes de la GRC. De façon générale, les réserves devraient préciser aussi clairement que possible quelles institutions peuvent avoir accès à l'information fournie par la GRC, et à quelles fins. Le besoin de clarté est devenu plus grand depuis le 11 septembre 2001, en raison de l'importance accrue des institutions s'occupant de sécurité nationale et de l'augmentation des utilisations faites de l'information, y compris des utilisations incompatibles avec les droits de la personne.

La réserve normale pour le partage d'informations protégées⁵² par la GRC prévoit ceci :

Le présent document appartient au gouvernement du Canada. Celui-ci prête le document à votre service à condition qu'il ne le diffuse pas sans le consentement de l'expéditeur. Le document ne doit être distribué au sein de votre service que s'il existe un besoin-de-savoir. On doit protéger le document conformément aux mesures de sécurité habituelles concernant les renseignements relatifs à l'application de la loi⁵³.

La politique de la GRC sur la communication d'information classifiée⁵⁴ à des organismes ou services d'application de la loi canadiens ou étrangers prévoit l'apposition des réserves suivantes :

Le présent document appartient à la GRC. Il vous est prêté en confiance et il ne doit pas être reclassifié ou diffusé sans le consentement de l'expéditeur.

Ce document appartient au gouvernement du Canada. Il est fourni à condition qu'il ne serve qu'à la communauté du renseignement du gouvernement de destination et qu'il ne soit pas déclassifié sans la permission explicite du gouvernement du Canada⁵⁵.

La politique de la GRC sur les enquêtes relatives à la sécurité nationale prévoit aussi des réserves identiques pour l'information envoyée à des organismes ou services d'application de la loi canadiens ou étrangers⁵⁶.

Des témoins ont indiqué qu'il y a parmi les organismes de police et du renseignement de sécurité un vaste consensus quant au sens des réserves : sans autorisation de l'expéditeur, le destinataire ne peut diffuser l'information à aucun autre organisme et elle ne peut servir dans une procédure judiciaire. Même s'il peut être réconfortant d'entendre que le but et le sens des réserves sont bien compris par les organismes tant canadiens qu'étrangers, il est à mon avis très important que les réserves énoncent clairement ce que la plupart des témoins à la Commission semblent comprendre.

Je formule donc trois recommandations précises sur la formulation des réserves.

Premièrement, les réserves devraient être aussi claires que possible en ce qui concerne les institutions qui peuvent obtenir l'information. Des expressions telles que « la communauté du renseignement du gouvernement de destination » sont vagues. Dans le cadre du processus d'examen de la politique, le gouvernement du Canada a indiqué que plus de 20 organismes et ministères du pays ont quelque chose à voir avec la sécurité nationale. Le développement de

la communauté du renseignement au Canada et ailleurs est la conséquence de changements survenus dans la sécurité et le renseignement dans de nombreux pays depuis le 11 septembre 2001. Le fait qu'une réserve venant du Canada évoque le partage d'information avec « la communauté du renseignement » d'un gouvernement étranger pourrait être interprété comme une autorisation de disséminer l'information à des organismes autres que ceux prévus par la GRC lorsqu'elle a communiqué l'information. De façon générale, une réserve devrait limiter l'utilisation de l'information à l'organisme même qui la reçoit. Si une diffusion plus vaste est justifiée dans un cas précis, une formulation plus large peut être utilisée, ou la réserve peut être modifiée.

Deuxièmement, les réserves devraient être tout aussi claires sur l'utilisation qui peut être faite de l'information. De façon générale, l'information partagée devrait servir uniquement à des fins de renseignement et les réserves devraient contenir des restrictions précises à l'utilisation de l'information dans une procédure judiciaire. Par le passé, on se préoccupait de limiter l'utilisation de l'information dans une poursuite criminelle. Avant que l'information puisse servir à cette fin, il fallait selon le cas passer par le Traité d'entraide juridique (TEJ). Cependant, en raison de l'accent mis sur le terrorisme international depuis le 11 septembre 2001, il est nécessaire que les réserves interdisent clairement l'utilisation de l'information sans consentement dans d'autres procédures judiciaires, par exemple en matière d'immigration ou d'extradition. La Cour suprême du Canada a souligné l'importance pratique de ces autres instances lorsqu'elle a conclu que les restrictions à l'utilisation de l'information obtenue dans les investigations devraient s'appliquer aux procédures ultérieures en matière d'immigration et d'extradition⁵⁷. Les réserves de la GRC devraient clairement interdire l'utilisation de l'information dans toutes les procédures judiciaires sans son consentement. Ainsi, la GRC peut contrôler l'information qu'elle fournit pour s'assurer qu'elle ne sert pas à des fins dont elle n'approuve pas.

Le cas de M. Arar souligne l'importance de restreindre l'utilisation de l'information dans tous les genres de procédures judiciaires. Comme j'en ai discuté au chapitre IV, il est probable que de l'information fournie par la GRC a été utilisée à l'encontre de M. Arar dans les procédures américaines d'immigration qui ont mené à son renvoi en Syrie. Une grande part de l'information avait été fournie sans être assortie de réserves. Des réserves auraient dû être utilisées, et elles auraient dû préciser clairement que l'information ne devait servir à aucune procédure judiciaire. Si de telles réserves avaient été rattachées à l'information, les organismes américains auraient dû

demander l'autorisation de la GRC pour utiliser l'information dans une procédure d'immigration. Je présume que si l'on avait demandé à la GRC l'autorisation d'utiliser son information dans une procédure qui risquait de faire renvoyer M. Arar en Syrie, la GRC aurait refusé au vu des antécédents de la Syrie en matière de droits de la personne ainsi que de la nature sommaire de la procédure de renvoi accéléré prévue par la législation américaine sur l'immigration⁵⁸. Les réserves ne garantissent pas qu'un destinataire n'utilisera pas l'information sans demander l'autorisation, mais elles sont le meilleur moyen disponible pour réduire le risque d'abus.

Troisièmement, les réserves devraient indiquer à qui le destinataire de l'information devrait s'adresser pour demander l'autorisation de diffuser l'information ou de l'utiliser à des fins autres que celles permises par la réserve. Une réserve peut servir à préciser les voies de communications pertinentes pour toute clarification sur l'utilisation et la diffusion de l'information visée. Dans cette optique, la réserve devrait habituellement préciser la personne ou le poste qui a le pouvoir de la modifier. Les renvois généraux au gouvernement du Canada ne sont guère utiles pour aider un autre organisme à demander une modification de la réserve ou pour assurer la responsabilisation à l'égard de toute décision de modifier une réserve.

Recommandation 10

Les pratiques et ententes de la GRC en matière de partage d'information devraient être sujettes à examen par un organisme indépendant.

Je présente cette même recommandation dans le rapport sur l'examen de la politique.

La Commission McDonald a recommandé que la relation entre l'organisme du renseignement de sécurité et les organismes étrangers soit assujettie à un « examen constant, de la part de l'organe de révision indépendant »⁵⁹. Son rapport affirmait aussi que l'organisme devrait examiner « les opérations d'échanges de renseignements avec les services étrangers, afin de vérifier si elles respectent les normes établies dans les lignes directrices émanant du gouvernement »⁶⁰. La *Loi sur le SCRS* a mis en œuvre cette recommandation, conférant au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) de vastes pouvoirs d'examen et prévoyant expressément que le CSARS reçoive copie des divers accords conclus entre le SCRS et des gouvernements étrangers ou des organisations internationales⁶¹. Le raisonnement qui a conduit la Commission McDonald à formuler cette recommandation demeure d'actualité aujourd'hui à l'égard des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale.

Aussi bien la directive ministérielle d'avril 2002 que l'instruction ministérielle de novembre 2003 fournissent d'importantes lignes directrices quant aux accords sur le partage d'information et d'autres services que peuvent conclure la GRC avec d'autres entités – y compris des services de police canadiens et étrangers. Une des instructions de novembre 2003⁶² attache une attention particulière aux dispositions écrites et orales prises avec des organismes de sécurité et de renseignement d'autres pays. Un des rôles importants de l'organisme indépendant d'examen sera de faire rapport au ministre et, par son entremise, au Parlement et au public canadien sur les problèmes soulevés par le partage d'information de la GRC, plus particulièrement sur l'interprétation des directives et instructions ministérielles et sur leur application.

II. LES PRATIQUES DE PARTAGE D'INFORMATION D'AUTRES ORGANISMES

Recommandation 11

Les organismes canadiens autres que la GRC qui partagent de l'information ayant trait à la sécurité nationale devraient passer en revue les recommandations 6 à 10 ci-dessus pour s'assurer que leurs politiques en matière de partage d'information sont conformes, dans la mesure pertinente, aux normes que je préconise pour la GRC.

Je n'ai pas entendu suffisamment de témoignages dans l'enquête sur les faits pour formuler des recommandations précises sur les politiques et pratiques de partage d'information d'autres organismes canadiens ayant des activités relatives à la sécurité nationale. Dans la plupart des cas toutefois, le raisonnement sous-tendant les recommandations 6 à 10 visant la GRC est applicable aux autres organismes.

Je recommande donc que ces organismes examinent leurs politiques pour s'assurer de leur conformité au raisonnement qui sous-tend les recommandations ci-dessus.

III. LA VIOLATION DES RÉSERVES

Recommandation 12

Lorsque des organismes canadiens apprennent que des organismes étrangers ont utilisé à mauvais escient de l'information fournie par un organisme canadien, une plainte formelle devrait être déposée auprès de l'organisme étranger et du ministre des Affaires étrangères du pays destinataire.

Rien ne garantit que les réserves seront respectées ou que les organismes canadiens seront même informés des violations des réserves par des organismes étrangers, mais il est important que les organismes canadiens manifestent leur opposition lorsqu'ils apprennent qu'il y a eu violation d'une réserve canadienne. Selon le cas, les oppositions ne devraient pas être signifiées uniquement à l'organisme étranger en cause, mais aussi au ministre étranger responsable de cet organisme. Ces oppositions sont nécessaires pour amener les organismes étrangers à respecter les réserves.

Les oppositions aux violations des réserves peuvent aussi donner aux organismes canadiens l'occasion de se renseigner sur l'utilisation que les organismes étrangers ont faite de l'information et de rectifier toute méprise quant à la pertinence, à la fiabilité et à l'exactitude de l'information communiquée par le Canada. Il peut aussi que ce soit l'occasion de s'opposer aux utilisations de l'information qui violeraient les droits de la personne.

Les oppositions aux violations des réserves peuvent engendrer des discussions productives sur les méprises entourant les accords de partage d'information avec les organismes étrangers et la portée des réserves. Elles peuvent mener à de saines mesures correctives clarifiant les réserves et les accords de partage d'information et les rendant plus efficaces.

IV. L'INTERACTION AVEC DES PAYS AYANT DES ANTÉCÉDENTS DOUTEUX EN MATIÈRE DE DROITS DE LA PERSONNE

Recommandation 13

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECD) devrait transmettre ses rapports annuels évaluant la situation des droits de la personne dans divers pays à la GRC, au SCRS et aux autres ministères et

organismes du gouvernement du Canada qui peuvent avoir des interactions avec ces pays dans le cadre d'enquêtes.

Chaque année, le MAECI prépare une évaluation de la situation des droits de la personne de pays avec lesquels la GRC, le SCRS et peut-être d'autres organismes d'enquête du gouvernement du Canada peuvent avoir des interactions. Certains de ces pays peuvent avoir des dossiers douteux ou peu reluisants en matière de droits de la personne. Au contraire du département d'État des États-Unis, le MAECI considère ces rapports confidentiels. Dans le passé, elle ne les a même pas mis à la disposition d'autres organismes du gouvernement canadien.

Que les rapports doivent ou non être rendus publics, il est important à tout le moins que le MAECI les fournisse aux organismes d'enquête canadiens afin de leur donner une base commune et, idéalement, exacte sur laquelle prendre des décisions sur le genre de relations qu'ils sont prêts à entretenir, le cas échéant, avec ces pays.

Si ces rapports doivent demeurer confidentiels, des mesures peuvent être prises en conséquence.

Je crois savoir qu'à l'occasion, le SCRS produit maintenant des évaluations de ce genre, du moins pour certains pays. Lorsque c'est le cas, il devrait y avoir une coordination entre le MAECI et le SCRS de sorte qu'en fin de compte, il y ait une seule évaluation canadienne qui fasse autorité en ce qui concerne le dossier des droits de la personne des pays avec lesquels les organismes d'enquête canadiens peuvent interagir.

Recommandation 14

La GRC et le SCRS devraient examiner leurs politiques quant aux circonstances dans lesquelles elles communiquent de l'information à des gouvernements étrangers ayant un dossier douteux en matière de droits de la personne. On ne devrait jamais communiquer d'information à un pays où il y a un risque crédible qu'elle entraînerait un recours à la torture ou y contribuerait. Les politiques devraient comprendre des directives visant expressément à éliminer toute possibilité de complicité du Canada dans la torture, à éviter le risque d'autres transgressions des droits de la personne et à assurer la responsabilisation.

La politique actuelle de la GRC est inadéquate. Une politique intitulée « Demandes de gouvernements étrangers violant les droits de la personne »⁶³ semble prévoir deux ensembles de critères pour déterminer quand de l'information peut être partagée. Elle précise que la GRC ne doit participer ou sembler participer à aucune activité qui pourrait être considérée comme une

violation des droits d'une personne, sauf en cas d'obligation par suite d'une des cinq conventions internationales désignées, signées par le Canada et visant diverses formes de terrorisme. En outre, la politique indique ceci :

On peut envisager la divulgation de renseignements à un service d'un gouvernement étranger qui ne partage pas le respect du Canada pour les droits démocratiques ou de la personne dans les conditions suivantes :

1. cette divulgation est justifiée par la sécurité canadienne ou pour des raisons d'application de la loi;
2. elle peut être contrôlée par des conditions particulières; et
3. elle n'a aucune connotation négative relativement aux droits de la personne⁶⁴.

Cette politique préconise à juste titre la prudence dans la communication d'information à des pays ayant des antécédents douteux en matière de droits de la personne. Elle indique aussi qu'aucune information ne doit être partagée si elle aura une « connotation négative relativement aux droits de la personne ». Malgré tout, j'ai de grandes réserves quant à savoir si elle est adéquate, surtout qu'elle semble indiquer que la nécessité de respecter certaines conventions internationales sur le terrorisme est en soi une raison suffisante pour que la GRC participe à des activités qui violent les droits individuels.

La nécessité de faire enquête sur le terrorisme et d'observer les conventions internationales ayant trait au terrorisme ne justifient pas en soi la violation des droits de la personne. Les conventions internationales désignées dans la politique de la GRC (dont je constate qu'elle ne contient qu'une liste partielle et dépassée des conventions signées par le Canada) n'autorisent pas des transgressions des critères de respect des droits de la personne dictés par divers autres instruments internationaux que le Canada s'est engagé à respecter, comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Convention contre la torture).

Le paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention contre la torture⁶⁵ prévoit ceci : « Aucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse de l'état de guerre ou de menace de guerre, d'instabilité politique intérieure ou de tout autre état d'exception, ne peut être invoquée pour justifier la torture. » Le paragraphe 1 de l'article 4 exige en outre qu'un État partie à la Convention « veille à ce que tous les actes de torture constituent des infractions au regard de son droit pénal », y compris « la tentative de pratiquer la torture » et « tout acte commis par n'importe quelle personne qui constitue une complicité ou une participation à l'acte de torture ». Enfin, selon le paragraphe 1 de l'article 3,

aucun État partie n'enverra une personne dans un pays « où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture ». De toute évidence, l'interdiction de la torture figurant dans la Convention contre la torture est absolue. Le Canada ne devrait pas infliger de la torture, ni être complice de la torture infligée par d'autres.

La politique actuelle de la GRC s'appliquant uniquement aux demandes de « gouvernements étrangers violant les droits de la personne »⁶⁶, elle semble exiger une connaissance réelle de violations de droits de la personne. La plupart des gouvernements qui violent les droits de la personne, par exemple en se livrant à la torture, n'admettent pas se livrer à de telles pratiques. En outre, tous les agents de la GRC n'ont pas nécessairement accès à des sources d'information classifiées qui révèlent les violations des droits de la personne – bien que, comme je le recommande plus haut, les évaluations annuelles produites par le MAECI devraient être mises à la disposition de la GRC. Quoi qu'il en soit, l'application de lignes directrices ne devrait pas être tributaire du fait que les agents aient ou non une connaissance réelle de violations des droits de la personne dans un pays donné. Chaque fois qu'il y a des motifs raisonnables de mettre en doute le dossier d'un pays en matière de droits de la personne, les agents devraient pécher par excès de prudence. Selon le paragraphe 2 de l'article 3 de la Convention contre la torture, « l'existence, [...] d'un ensemble de violations systématiques des droits de l'homme, graves, flagrantes ou massives » figure parmi les considérations pertinentes pour déterminer s'il existe des motifs de croire qu'il y a risque de torture⁶⁷. Des comptes rendus publics de violations systématiques des droits de la personne dans un pays doivent être pris en considération pour déterminer s'il y a, ou s'il y a eu, un risque crédible de torture. Les responsables canadiens ne devraient pas attendre une vérification ou une preuve sans équivoque de torture dans un cas particulier avant de conclure à la probabilité de la torture.

Lorsqu'ils communiquent de l'information à un pays qui a un dossier douteux à l'égard des droits de la personne, les responsables canadiens devraient toujours se demander si la coopération est véritablement justifiée au nom des intérêts du Canada en matière de sécurité et d'application de la loi.

Dans tous les cas, y compris ceux concernant des enquêtes liées au terrorisme, les autorités canadiennes devraient étudier les justifications et la proportionnalité de tout échange potentiel avec des gouvernements étrangers qui pourrait mener à des violations des droits de la personne. Il ne devrait y avoir aucune exception générale pour les enquêtes liées au terrorisme.

Même lorsqu'on décide que la coopération avec un pays ayant des antécédents douteux en matière de droits de la personne est justifiée, les

responsables canadiens devraient tenir compte du risque de violation des droits de la personne et chercher des moyens de l'atténuer, y compris en assortissant de conditions la communication d'information à ce pays. Ils devraient aussi s'efforcer de surveiller l'utilisation qui est faite de cette information.

Toute décision de partager de l'information avec un pays ayant des antécédents douteux en matière de droits de la personne devrait être prise d'une façon qui assure une pleine reddition de comptes au sein de l'organisme canadien fournissant l'information, et étayée par des documents écrits précisant le motif de la décision. De plus, le ministre responsable de l'organisme devrait selon le cas être informé. La centralisation du processus décisionnel dans les organismes canadiens fournissant de l'information devrait fournir un mécanisme adéquat pour la reddition de comptes.

Je note que la politique actuelle de la GRC semble s'appliquer uniquement aux « demandes », ce qui est trop restrictif. Elle devrait s'appliquer à tous les échanges avec de tels gouvernements.

Je n'ai pas reçu durant l'Enquête sur les faits suffisamment de témoignages sur les politiques et pratiques du SCRS pour déterminer si des améliorations sont nécessaires dans ce domaine. Cependant, le SCRS devrait examiner ses politiques et pratiques pour s'assurer qu'elles sont conformes à l'approche préconisée ici. Il importe que les pratiques de la GRC et du SCRS à cet égard s'appuient sur les mêmes principes fondamentaux. En outre, comme je l'ai suggéré plus haut, elles devraient s'appuyer sur la même évaluation du dossier du pays en matière de droits de la personne.

Recommandation 15

Les organismes canadiens ne devraient accepter de l'information de pays ayant des antécédents douteux en matière de droits de la personne qu'après avoir convenablement examiné les implications pour les droits de la personne. Une information provenant de ces pays devrait être identifiée en tant que telle et des mesures adéquates prises pour évaluer sa fiabilité.

Les organismes canadiens doivent faire preuve de prudence en acceptant de l'information de pays ayant des antécédents douteux en matière de droits de la personne. Il est important que ce faisant, ils ne semblent pas encourager ou de quelque façon que ce soit admettre la violation des droits de la personne ou le recours à la torture.

Il y a des cas où il est nécessaire et utile, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de recevoir de l'information de pays ayant un dossier douteux en matière de droits de la personne. Il faut donc évaluer l'importance de

l'information et les implications sur les obligations du Canada en matière de droits de la personne du fait de la recevoir. En pratique, de telles évaluations se font au cas par cas, mais elles devraient toujours se faire d'une façon éclairée, fondée sur des principes et assurant la reddition de comptes.

En ce qui concerne la reddition de comptes, il importe que le processus décisionnel soit clairement précisé par écrit et que les personnes responsables des décisions soient identifiées. En outre, les décisions de recevoir de l'information de pays ayant des antécédents douteux en matière de droits de la personne devraient être examinées par l'organisme d'examen concerné – le CSARS pour le SCRS et l'organisme d'examen que je recommande pour la GRC.

Il est essentiel qu'il y ait une évaluation adéquate et professionnelle de la fiabilité de l'information relative à la sécurité nationale que des organismes canadiens reçoivent de pays ayant des antécédents douteux en matière de droits de la personne.

Tous les organismes canadiens doivent se doter d'une politique régissant la réception d'information de tels pays, mettant plus spécialement l'accent sur la fiabilité et l'exactitude de l'information. Il sera nécessaire d'évaluer ce genre d'information par rapport à tout ce que l'on sait, au sein du gouvernement, sur les antécédents du pays en cause en matière de droits de la personne, les conditions de détention et d'interrogation des détenus, s'il y a lieu, et le risque que le pays puisse faire de la désinformation ou fournir de faux aveux qui sont le fruit de la torture, de violences ou de menaces en ce sens. À la lumière du critère prévu dans la Convention contre la torture, cette évaluation devrait comprendre la prise en compte des pratiques systématiques du pays et non se limiter à des témoignages directs de torture dans des cas précis. Le cas de Maher Arar souligne la nécessité d'effectuer une évaluation appropriée et professionnelle de la fiabilité de l'information.

Les consultations entre entités gouvernementales possédant de l'information pertinente, y compris la GRC, le SCRS et le MAECI, aideront aussi à assurer une évaluation cohérente de la fiabilité de l'information pour tous les organismes canadiens. La nécessité que les organismes canadiens participant à des activités relatives à la sécurité nationale partagent l'information pour lutter efficacement contre les menaces terroristes renforce l'importance d'une analyse et d'une évaluation cohérentes. Il serait insensé que différents organismes s'appuient sur des évaluations différentes de l'information reçue d'un gouvernement étranger. Par ailleurs, une fois que l'information a été évaluée, de nouvelles informations peuvent venir modifier ou renforcer l'évaluation faite. Les mises à jour des évaluations devraient être partagées à point nommé.

Si de l'information reçue d'un gouvernement étranger est partagée avec des organismes d'autres pays étrangers, il importe que les organismes canadiens communiquent cette information de façon appropriée. De toute évidence, les réserves que le pays d'origine a ajoutées à l'information doivent être respectées. En outre, si ce pays accepte une dissémination plus large de son information, l'organisme canadien qui la communique devrait y rattacher sa propre évaluation de sa fiabilité et de son exactitude, et souligner toute préoccupation au sujet de violations des droits de la personne qui pourraient avoir une incidence sur la fiabilité de l'information partagée.

Enfin, je note que le fait que des organismes canadiens reçoivent de l'information d'autres pays à des fins de renseignement ne signifie pas nécessairement que l'information sera admissible aux fins de la preuve dans une procédure judiciaire.

V.

LES CANADIENS DÉTENUS DANS D'AUTRES PAYS

Recommandation 16

Le gouvernement du Canada devrait élaborer un protocole assurant la coordination et la cohérence entre toutes les instances gouvernementales face aux questions survenant lorsqu'un Canadien est détenu dans un autre pays relativement à une activité liée au terrorisme. Ce protocole devrait prévoir, entre autres éléments essentiels, des consultations parmi les organismes canadiens pertinents, une démarche cohérente et unifiée face à la problématique et une reddition de comptes politique à l'égard des mesures adoptées.

Le cas de Maher Arar est une excellente illustration de la nécessité d'une démarche coordonnée et cohérente de la part des responsables canadiens lorsque des Canadiens sont détenus dans d'autres pays pour activités liées au terrorisme. Les responsables consulaires signalent que les affaires de « terrorisme » présentent souvent des problèmes particuliers. Selon le pays en cause, les détenus dans de telles affaires sont plus susceptibles d'être soumis à un traitement différent et plus rude. Les empiètements sur les libertés individuelles et les droits de la personne sont en général plus fréquents lorsque des Canadiens sont détenus à l'étranger dans le cadre d'une enquête liée au terrorisme, par rapport à la plupart des autres enquêtes criminelles.

Dans de tels cas, surtout lorsque le pays détenant des Canadiens a un piètre dossier en matière de droits de la personne, les organismes canadiens risquent

de diverger d'opinion quant aux mesures qui devraient ou même pourraient être prises. Les organismes d'enquête peuvent souhaiter s'orienter dans une direction, et les responsables consulaires dans une autre. Par exemple, les organismes d'enquête peuvent souhaiter transmettre au pays en question de l'information sur un détenu ou des questions à lui poser, interroger le détenu ou recevoir les résultats d'interrogations menées par des responsables du pays le détenant. Dans les pays où le mauvais traitement ou la torture est une réelle possibilité, les communications entre les enquêteurs canadiens et les responsables du pays peuvent entraver les efforts déployés par les responsables consulaires pour obtenir l'accès au détenu, veiller à ce qu'il soit traité convenablement ou obtenir sa libération.

Outre la règle interdisant de contribuer à la torture ou de l'admettre, on ne peut formuler de règles absolues sur ce qui devrait être permis ou non. Les situations peuvent être très différentes, selon les pratiques du pays de détention, sa relation avec le Canada, la nature de l'enquête et les faits concernant le détenu.

Malgré tout, il y a trois éléments essentiels dans la façon dont le Canada devrait réagir à la détention d'un Canadien à l'étranger dans le cadre d'une enquête liée au terrorisme : 1) des consultations franches et à point nommé entre les organismes canadiens qui peuvent avoir un rôle à jouer dans le dossier; 2) une démarche cohérente et unifiée face à l'affaire, le MAECI faisant office d'organisme principal; et 3) la reddition de comptes à l'égard des mesures adoptées – tout désaccord entre le ministre des Affaires étrangères et le ministre de la Sécurité publique étant réglé par le premier ministre.

Lorsqu'un organisme canadien constate qu'un Canadien est détenu dans un autre pays dans le cadre d'une enquête liée au terrorisme, il devrait immédiatement en informer le MAECI. Celui-ci devrait prendre l'initiative en vue de déterminer quels autres organismes canadiens, y compris des organismes d'enquête, sont ou ont été mêlés à l'affaire. Les organismes en cause devraient alors partager, à titre confidentiel, l'information nécessaire à la coordination de toutes les activités canadiennes à l'égard du détenu pendant toute la période de détention. L'information devrait être partagée d'une façon qui reconnaisse les différents mandats et responsabilités des organismes apportant de l'information, et en particulier les distinctions entre les mandats visant l'application de la loi et le renseignement de sécurité, dont il a été question plus tôt dans ce chapitre.

La désignation du MAECI comme chef de file dans les cas de Canadiens détenus à l'étranger relativement à des activités liées au terrorisme devrait aussi aider à garantir que les obligations du Canada en matière de services consulaires et de défense des droits de la personne à l'égard de ces détenus reçoivent toute

l'attention voulue et ne sont pas occultées par les mandats d'enquête d'organismes de renseignement de sécurité ou d'application de la loi. Cela étant dit, les organismes de renseignement de sécurité et d'application de la loi ont eux-mêmes des obligations de prudence dans leurs interactions avec des pays ayant des antécédents douteux en matière de droits de la personne, comme il en est question sous les recommandations 13 et 14.

Comme je l'envisage, ce processus réglerait le genre de préoccupations que j'ai soulignées quant à la manière dont les responsables canadiens ont réagi à la situation de M. Arar pendant qu'il était emprisonné en Syrie. Par exemple, une décision d'envoyer des questions à poser à un détenu tel qu'Abdullah Almalki ou de partager des rapports consulaires avec des organismes d'enquête ne serait prise qu'après des consultations adéquates et d'une façon assurant la reddition de comptes au plan politique, comme le seraient les décisions sur les communications entre organismes d'enquête et autorités gouvernementales du pays de détention et sur les stratégies face aux médias.

Les conflits entre les intérêts du Canada liés à une enquête et la nécessité de respecter les droits consulaires et les droits de la personne des Canadiens détenus à l'étranger doivent être réglés au cas par cas, mais je croirais que les responsables s'efforceraient d'assurer le plus grand respect possible des droits de la personne et qu'ils tiendraient compte de la fiabilité douteuse de toute déclaration faite par un Canadien détenu dans un pays ayant des antécédents de violation des droits de la personne et de torture.

Dans le cas de M. Arar, un processus tel celui qui est envisagé dans cette recommandation a été entrepris lorsque M. Pardy a tenté d'obtenir une déclaration commune du ministre des Affaires étrangères et du solliciteur général. Le désaccord sur les termes de la lettre a en fin de compte été réglé par l'intervention du premier ministre. Cependant, lorsque la GRC et le SCRS ont déconseillé à leur ministre de signer une lettre commune, ils n'ont pas discuté avec lui de la fiabilité douteuse de l'information sur M. Arar reçue de Syrie ou des violations des droits de la personne auxquelles M. Arar était soumis ou risquait d'être soumis.

Il sera nécessaire de renseigner convenablement les personnes responsables des décisions sur l'aspect enquête et l'aspect diplomatique des cas de Canadiens détenus à l'étranger relativement à des activités liées au terrorisme. De telles séances d'information devraient évidemment être exactes et équilibrées. En outre, pour garantir que la démarche soit cohérente et qu'elle favorise la reddition de comptes, on devrait toujours savoir qui est responsable de quoi.

Compte tenu de l'importance de telles affaires, des cadres supérieurs et, au besoin, les ministres concernés devraient être impliqués. La participation de

responsables de haut niveau devrait favoriser la cohérence, la coordination et la reddition de comptes. Comme on l'a vu plus haut, une instruction ministérielle de novembre 2003 précise que le ministre responsable de la GRC devrait être informé des enquêtes liées à la sécurité nationale qui attirent une grande attention. Des principes semblables pourraient être appliqués dans d'autres organismes, à l'égard des Canadiens détenus à l'étranger relativement à des activités liées au terrorisme. En cas de désaccord qui ne peut être réglé au niveau des ministres, il peut être nécessaire que le premier ministre prenne la décision finale sur ce qui est permis ou non.

J'ai reçu des témoignages selon lesquels l'ambassadeur canadien dans un pays détenant un Canadien est le représentant de tous les ministères et organismes canadiens face à ce pays. Ce rôle peut très bien placer l'ambassadeur dans un difficile conflit d'intérêts. Je recommande que lorsqu'un Canadien est détenu dans une affaire liée au terrorisme, l'ambassadeur renvoie toute question sur ce qui devrait ou non être fait à l'égard du détenu au processus de consultation décrit dans cette section. De cette façon, les décisions peuvent être prises à la lumière des points de vue de tous les ministères et organismes intéressés, d'une façon qui assure la reddition de comptes à un niveau approprié. En même temps, le fait de laisser le MAECI prendre l'initiative dans de telles circonstances devrait favoriser les communications rapides entre le MAECI et l'ambassadeur et atténuer tout conflit auquel l'ambassadeur peut être confronté. Il devrait aussi faire en sorte que l'ambassadeur et son personnel puissent représenter promptement et adéquatement les intérêts du Canada et des Canadiens détenus à l'étranger.

Comme je l'indique plus haut, un processus semblable à celui qui est décrit ici a été plus ou moins déclenché dans le cas de M. Arar. Le but de cette recommandation est de garantir que le processus soit officialisé et devienne systématique dans tous les cas de Canadiens détenus à l'étranger relativement à des activités liées au terrorisme.

Recommandation 17

Le gouvernement canadien devrait élaborer des politiques et une formation précises sur la situation des Canadiens détenus dans des pays où il y a un risque crédible de torture ou de mauvais traitement.

A) LA FORMATION

Les responsables consulaires en poste dans des pays ayant la réputation de violer les droits de la personne devraient recevoir de la formation sur la

conduite d'entrevues dans une prison, afin de pouvoir le mieux possible déterminer s'il y a eu torture ou mauvais traitement.

Dans certains pays, les responsables consulaires ne sont pas autorisés à voir les détenus canadiens en privé. Tel était le cas quand M. Arar était emprisonné en Syrie. Le fait que le pays de détention autorise les responsables consulaires à voir un détenu uniquement en présence de ses responsables soulève en soi des préoccupations quant au traitement auquel le détenu peut avoir été soumis. Comme le détenu peut être empêché de parler librement, il importe que les responsables consulaires chargés de gérer son cas soient capables de déceler les signes d'abus ou de torture, dans la mesure du possible.

Même lorsqu'il y a eu torture ou mauvais traitement, il peut n'y en avoir aucun signe physique. J'ai reçu des témoignages selon lesquels des pays comme la Syrie ont des moyens d'infliger de grandes douleurs sans laisser aucune trace physique, ou du moins aucune qui soit visible tant que le détenu est vêtu. En effet, il est invraisemblable qu'un pays infligeant la torture ou des mauvais traitements autoriserait un accès consulaire lorsque des signes physiques d'abus peuvent être constatés.

Dans le cas de M. Arar, le consul canadien n'avait aucune formation pour reconnaître les signes de torture ou d'abus. Je crois savoir que le MAECI a mis en œuvre ou envisage de mettre en œuvre un programme de formation. Je crois que c'est une initiative d'importance.

Par surcroît, une fois établi qu'il y a un risque crédible qu'un détenu canadien est ou a été torturé, il est essentiel que les enquêteurs canadiens en soient informés et qu'on leur donne les instructions appropriées quant aux interactions, s'il en est, qui peuvent se poursuivre avec le pays de détention. L'information sur un risque crédible de torture devrait aussi être prise en considération par les organismes d'application de la loi et de renseignement de sécurité au moment d'évaluer la fiabilité des déclarations faites ou soi-disant faites par le détenu. Le seuil servant à déterminer s'il y a un risque crédible de torture est examiné sous les recommandations 14 et 15.

B) LE MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

S'il existe de l'information crédible qu'un Canadien détenu à l'étranger est ou a été torturé, le ministre des Affaires étrangères devrait être informé et il devrait participer aux décisions concernant la réaction du Canada.

La torture est une violation grave des droits de la personne. Les décisions sur le moyen de réagir en cas de soupçons sérieux qu'un Canadien est soumis à la torture doivent être prises d'une façon qui assure le plus possible de

transparence et de reddition de comptes politique. Selon moi, le ministre des Affaires étrangères est la personne indiquée dans tous les cas où il y a de l'information crédible qu'un Canadien détenu à l'étranger est ou a été soumis à la torture.

Je constate qu'après la première visite consulaire auprès de M. Arar en Syrie, les responsables du MAECI n'ont pas informé le ministre Graham qu'il était probable que M. Arar avait été torturé. Ils ne l'ont pas non plus informé en août 2002 qu'Ahmad El Maati avait dit avoir été torturé pendant qu'il était détenu en Syrie. Une fois établi qu'il y a probablement eu torture, un certain nombre de décisions s'imposent. D'abord, il faut décider s'il y a lieu d'exprimer ses préoccupations au pays de détention. À mon avis, sauf circonstances exceptionnelles, le ministre devrait exprimer les préoccupations du Canada au sujet du possible mauvais traitement du détenu et de possibles violations des droits de la personne reconnus sur le plan international. J'admets qu'il y a des arguments pour et contre une telle mesure, et que chaque cas doit être examiné à la lumière de ses propres circonstances. Cependant, dans la plupart des cas, lorsque l'on craint qu'il y a eu torture ou abus grave, on ne peut passer sous silence de tels comportements.

C) LES DROITS CONSULAIRES

Les responsables canadiens devraient normalement insister sur le respect de tous les droits consulaires d'un détenu.

Les responsables consulaires devraient demander de voir en privé les Canadiens détenus à l'étranger, et on devrait leur donner instruction d'insister sur le respect de la gamme complète des droits des détenus, y compris l'accès à des soins médicaux et à un avocat.

Il y a un avantage à exprimer de telles demandes et exigences, même si elles risquent fort d'être rejetées : en général, elles communiquent le message que le Canada désapprouve de tout manquement au plein respect des droits des détenus. Il faut toujours faire preuve de jugement parce qu'il peut y avoir des cas exceptionnels où une telle réaction risquerait en fait de nuire au détenu, mais de tels cas restent très rares.

Recommandation 18

Les responsables consulaires devraient clairement indiquer aux personnes détenues à l'étranger les circonstances dans lesquelles l'information obtenue auprès des détenus peut être communiquée à d'autres personnes à l'extérieur de la Direction générale des affaires consulaires, avant de recueillir l'information.

Le MAECI publie un fascicule intitulé *Guide à l'intention des Canadiens emprisonnés à l'étranger*. Sous la rubrique « Protection, aide et conseils », il assure les détenus que s'ils choisissent de parler à des responsables canadiens, toute information donnée demeurera confidentielle sous réserve des dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* du Canada. Cette loi interdit la divulgation sans consentement d'information personnelle détenue par le gouvernement, sauf dans des circonstances précises. Les exceptions permettent la communication de l'information à des fins compatibles avec celles auxquelles elle a été recueillie, à des fins d'application de la loi et à des fins relevant de l'intérêt public.

Dans le cas de M. Arar, les responsables consulaires ont communiqué de l'information obtenue de M. Arar à la GRC et au SCRS en partie sur la foi d'un consentement perçu et en partie au titre d'une des exceptions à l'interdiction de communication prévue par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. J'examine cette communication d'information au chapitre V. L'essentiel ici est que l'information personnelle de M. Arar a été communiquée sans son consentement et même sans qu'il le sache. Il s'agit à l'évidence d'une situation inacceptable.

Si les responsables consulaires envisagent de communiquer de l'information à d'autres parties avec le consentement du détenu, ce dernier devrait être pleinement renseigné sur ce qui va se produire. En outre, s'il est envisagé que cette information puisse être communiquée en vertu des exceptions prévues dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ces exceptions devraient être expliquées au détenu. Le guide actuel mentionne la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, mais elle le fait de façon accessoire et peu de détenus comprendront que cette mention vise l'autorisation de la communication d'information plutôt que la protection de sa confidentialité. Cependant, je note que si le détenu se trouve dans une situation qui viole ses droits de la personne, il peut être difficile de conclure au consentement volontaire à la communication à des organismes d'enquête d'information obtenue par les responsables consulaires.

Par ailleurs, quand des responsables consulaires possèdent de l'information qui pourrait aider un détenu à préparer une défense ou une réponse à une procédure judiciaire entreprise dans le pays de détention, je recommande qu'ils discutent de cette information avec le détenu, si possible, et, s'ils en reçoivent l'instruction, la communiquent à son avocat. S'il n'est pas possible de discuter de l'information avec le détenu en raison des circonstances de sa détention, les responsables consulaires devraient se demander s'il y a des raisons pour lesquelles cette information ne devrait pas être mise à la disposition de l'avocat

du détenu. En formulant cette recommandation, je sais qu'il est possible, quoique peu probable, que les responsables consulaires possèdent de l'information qui ne pourrait pas être communiquée en raison de la nécessité de protéger la sécurité nationale ou les relations internationales.

VI. LE PROFILAGE

Recommandation 19

Les organismes canadiens menant des enquêtes relatives à la sécurité nationale, y compris le SCRS, la GRC et l'ASFC, devraient se doter de politiques écrites claires indiquant que de telles enquêtes ne doivent pas être fondées sur un profilage racial, religieux ou ethnique.

La GRC possède une politique de services de police sans préjugés, mais de nombreux intervenants devant la Commission ont exprimé des inquiétudes qu'elle fasse du profilage racial. Plusieurs officiers supérieurs de la GRC qui ont témoigné devant la Commission ont affirmé clairement que le profilage racial, ethnique ou religieux n'est pas permis. La présente recommandation adopte ce principe.

Dans des documents remis à la Commission, la GRC décrit une approche exhaustive des services de police sans préjugés, qui se définit de diverses façons. Une des définitions est rédigée comme suit : « Toute action policière non fondée sur la race, l'origine ethnique ou nationale, la couleur de peau, la religion, le sexe ou l'orientation sexuelle, l'état matrimonial, l'âge ou un handicap mental ou physique. L'action policière est plutôt fondée sur le comportement ou sur des renseignements qui portent la police à croire qu'une personne, un groupe ou une organisation se livre, s'est livrée ou pourrait se livrer à des activités illégales⁶⁸. » Un autre énoncé décrit dans les documents comme une « définition possible » des services de police sans préjugés, parle : « [d'] un engagement visant à fournir des services de police de qualité à toutes personnes d'une manière respectueuse, professionnelle, équitable et impartiale indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, le statut socio-économique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques »⁶⁹.

La politique de la GRC sur les services de police sans préjugés revêt un intérêt certain, et je reconnais que la GRC possède en outre une politique non écrite interdisant le profilage racial, religieux ou ethnique. Cependant, il y a un

avantage à énoncer clairement en quoi consiste le profilage racial, religieux ou ethnique et en réitérant qu'il est interdit. Assurément, l'existence d'une politique écrite définissant et interdisant ce profilage aiderait grandement à atténuer les préoccupations de ceux qui, à tort ou à raison, perçoivent qu'il y a eu profilage discriminatoire dans certains cas. Une politique clairement articulée sera davantage respectée qu'une convention non écrite. En consultation avec d'autres intéressés, y compris des personnes des communautés musulmanes et arabes du Canada, la GRC devrait élaborer une définition précise du profilage racial, religieux et ethnique qu'elle interdit. En outre, sa politique à ce sujet devrait être largement diffusée dans ses rangs et communiquée à l'organisme d'examen indépendant et au public.

Je n'ai pas reçu suffisamment de témoignages sur les politiques d'autres organismes en matière de profilage pour formuler des recommandations précises. Néanmoins, je recommande que tous les organismes participant à des enquêtes relatives à la sécurité nationale examinent leurs politiques existantes pour assurer leur conformité à la présente recommandation.

Bien que ceci puisse changer à l'avenir, les enquêtes antiterroristes visent actuellement en grande partie des membres des communautés musulmane et arabe. Il y a donc un risque accru de profilage racial, religieux ou ethnique, en ce sens que la race, la religion ou l'origine ethnique d'une personne peut l'exposer à une enquête. Un tel profilage irait à l'encontre d'une application de la loi sans discrimination et du principe du multiculturalisme auquel souscrit le Canada. Le profilage qui s'appuie sur des stéréotypes va aussi à l'encontre du besoin, discuté plus haut, d'une information pertinente, fiable, exacte et précise dans les enquêtes relatives à la sécurité nationale. Le profilage racial, religieux ou ethnique est l'antithèse d'un bon travail policier ou de renseignement de sécurité.

Comme les enquêtes liées au terrorisme sont aujourd'hui centrées sur des communautés particulières, il y a une préoccupation compréhensible que des personnes et des groupes puissent estimer être injustement ciblés. Les perceptions sont importantes. En effet, l'expérience révèle que les perceptions de traitement inéquitable, qu'elles soient fondées ou non, peuvent avoir un impact important sur le niveau de coopération que les membres d'une communauté peuvent offrir aux enquêteurs. De toute évidence, la coopération de ceux qui connaissent les personnes ou les activités visées par une enquête est importante. La diffusion publique de politiques écrites claires contre le profilage racial, religieux et ethnique pourrait corriger les perceptions erronées et peut-être améliorer la coopération entre la GRC et certaines communautés.

Recommandation 20

Les organismes canadiens participant à des enquêtes antiterroristes, et surtout la GRC, le SCRS et l'ASFC, devraient poursuivre et bonifier la formation qu'ils donnent à leurs membres et employés sur les questions entourant le profilage racial, religieux et ethnique et sur l'interaction avec les communautés musulmane et arabe du Canada.

À la recommandation 3 e), j'indique pourquoi, sur un plan pratique, les spécialistes des enquêtes relatives à la sécurité nationale doivent comprendre les normes, pratiques et valeurs des communautés dans lesquelles ils peuvent être appelés à faire enquête.

Il y a de grandes possibilités de faire participer des membres des communautés arabe et musulmane du Canada à des programmes de formation visant à renseigner les enquêteurs sur leur culture, leurs valeurs et leur histoire. Certains intervenants devant la Commission ont suggéré la mise au point d'un programme de formation cohérent en partenariat avec les communautés musulmane et arabe du Canada.

Des documents produits par des groupes communautaires intéressés peuvent être utiles à cet égard. Par exemple, un dépliant du Conseil sur les relations américano-islamiques du Canada, *Islam and Muslims: What Police Officers Need to Know* (l'Islam et les musulmans : ce que les policiers doivent savoir), explique comment des termes tels que *djihad* et *fatwa* sont souvent mal compris et peuvent avoir un sens innocent n'ayant aucun rapport avec une conduite criminelle. Le dépliant note aussi que si une personne [TRADUCTION] « évite le regard d'un agent de police, ce peut être un signe de respect et non de culpabilité »⁷⁰. Une telle information de référence peut être pertinente pour déterminer la fiabilité et la pertinence d'informations.

D'autres initiatives de rayonnement pourraient aussi être utiles. Dans des documents présentés à la Commission, la GRC décrit un certain nombre d'initiatives précises réalisées avec les communautés arabe et musulmane du Canada. Il y a par exemple le discours majeur prononcé par le commissaire de la GRC à la conférence « Reviving the Islamic Spirit » (ranimer l'esprit islamique), tenue en janvier 2004, le recrutement par l'EISN de Montréal d'un agent à plein temps des relations communautaires et l'établissement par l'EISN de Vancouver d'une liaison avec la B.C. Muslim Association⁷¹. Des cadres supérieurs de la GRC et du SCRS devraient continuer de rencontrer des chefs de file de la communauté pour solliciter leur aide et prendre connaissance de leurs préoccupations sur la façon dont les enquêtes touchent les communautés et, plus encore, comment elles y sont perçues.

Le SCRS et la GRC devraient étudier l'opportunité de créer une base de données de personnes ressources fiables au sein des communautés musulmane et arabe du Canada qui pourraient aider à traiter de questions sur l'Islam ou la culture arabe ou musulmane susceptibles de survenir dans les enquêtes. Les membres des communautés concernées devraient être consultés sur cette initiative.

Le SCRS et la GRC devraient poursuivre leurs efforts de recrutement dans les communautés arabe et musulmane du Canada en vue de rehausser la diversité parmi leur personnel. En outre, ils devraient encourager une plus grande sensibilité et sensibilisation dans leurs politiques et opérations en matière de sécurité nationale.

Je reconnais que la GRC et le SCRS prennent déjà des mesures pour rehausser leur interaction avec les communautés musulmane et arabe du Canada, qui sont vastes et diversifiées. Il serait possible et souhaitable d'augmenter les efforts en ce sens, pour garantir qu'il n'y ait pas de discrimination et pour améliorer les relations et la coopération avec ces communautés.

VII. L'UTILISATION D'AVIS DE SURVEILLANCE À LA FRONTIÈRE

Recommandation 21

Les organismes canadiens devraient avoir des politiques claires sur le recours aux avis de surveillance à la frontière.

A) LES DEMANDES

La GRC et le SCRS devraient élaborer des lignes directrices sur les circonstances dans lesquelles on peut demander des avis de surveillance à la frontière, au Canada ou dans d'autres pays.

Les avis de surveillance à la frontière peuvent être de précieux outils dans les enquêtes relatives à la sécurité nationale. Ils ne constituent pas la technique d'enquête la plus intrusive, mais comme ils supposent malgré tout un certain empiètement sur la vie privée, on ne devrait les demander qu'en présence de motifs de supposer que l'information obtenue fera progresser une enquête. En conséquence, il devrait y avoir des raisons de croire qu'il y a un lien entre la personne visée par l'avis de surveillance et l'activité ou la personne faisant l'objet d'une enquête.

Les faits du cas Arar illustrent mon propos. M. Arar était à juste titre une personne d'intérêt dans l'enquête pertinente de la GRC, puisqu'il était en relation avec des suspects faisant l'objet d'une enquête. Même si la GRC ne considérait pas M. Arar comme un suspect, il était légitime qu'elle cherche à en savoir plus à son sujet à cause de ces relations. Cependant, aucune information ne liait l'épouse de M. Arar, Monia Mazigh, à aucun suspect ou aucune activité faisant l'objet d'une enquête. En conséquence, il n'y avait pas de motif de demander un avis de surveillance à son égard.

En outre, lorsqu'un avis de surveillance à la frontière est demandé dans un autre pays, il importe de tenir compte des implications de la demande pour la liberté et les droits de la personne visée. Il ne faut pas supposer que tous les autres pays traiteront une demande d'avis de surveillance comme un simple exercice de collecte d'information. Dans le contexte de l'après-11 septembre 2001 et de l'appréhension accrue des menaces posées par le terrorisme, certains autres pays peuvent réagir à l'information liée à des enquêtes antiterroristes d'une façon beaucoup plus radicale que les autorités canadiennes ne le voudraient. Par exemple, j'ai reçu dans l'enquête sur les faits des témoignages selon lesquels un pays avait refusé de retirer le nom d'une personne d'une liste de sujets d'avis de surveillance, même après que les responsables canadiens ont indiqué qu'il y avait eu une erreur dans certaines informations que le Canada lui avait communiquées. La nécessité de soupeser soigneusement les implications possibles de la présentation à un pays tiers de demandes d'avis de surveillance dans le cadre d'enquêtes antiterroristes est devenue sensiblement plus grande depuis le 11 septembre 2001. Il importe que des responsables ayant l'expérience et la compréhension voulues des procédés et de la culture d'autres pays participent aux décisions sur les demandes d'avis de surveillance adressées à des pays étrangers.

Enfin, il est essentiel, en présentant une demande d'avis de surveillance, de veiller à ce que toute information communiquée dans la requête soit exacte et précise et que, si la demande contient de l'information sur une personne en particulier, elle soit assortie des réserves qui s'imposent. De façon générale, mes commentaires sur le partage d'information s'appliquent également aux demandes d'avis de surveillance.

B) L'ÉTABLISSEMENT D'AVIS DE SURVEILLANCE À LA FRONTIÈRE

L'ASFC devrait consigner par écrit des critères clairs sur l'établissement d'un avis de surveillance à l'égard d'une personne donnée.

Pour des raisons de confidentialité liée à la sécurité nationale, je ne peux discuter de la nature des avis de surveillance ou de certains des critères qui peuvent être appliqués dans les décisions en la matière. Il y a un avantage évident à énoncer clairement les critères, de façon à aider le plus possible le décideurs à en arriver à une conclusion. Cela étant dit, il n'est pas possible de prescrire les décisions puisque toutes les éventualités ne peuvent être prévues. Il serait logique d'inclure le « caractère raisonnable » dans les critères d'établissement d'avis de surveillance, et utile de le détailler et de fournir des exemples précis de ce qui peut ou non être un motif « raisonnable » pour l'établissement d'un avis.

Les faits du cas Arar illustrent la limite que je fixerais à ce qui devrait être considéré comme « raisonnable ». Je n'ai pas reçu de témoignages traitant de la vaste gamme de circonstances qui doivent être prises en compte lorsqu'un avis de surveillance à la frontière est demandé. Je ne peux donc faire de suggestions plus précises.

C) L'EXAMEN DES DOCUMENTS

L'ASFC devrait élaborer des politiques ou lignes directrices claires au sujet des critères permettant d'examiner et photocopier des documents et d'extraire de l'information d'ordinateurs et autres dispositifs électroniques lorsque des personnes cherchent à entrer au Canada.

Les politiques ou lignes directrices existantes en la matière sont mal rédigées et constituent une grande source de confusion. Dans certaines situations, il serait très difficile pour des responsables canadiens de première ligne de déterminer ce qui est autorisé. Des instructions claires sont essentielles.

En préparant des directives générales, l'ASFC devrait s'assurer que les examens à la frontière ne sont pas inutilement intrusifs. Les directives devraient préciser les types d'examens qui sont autorisés et ceux qui ne le sont pas, en donnant des exemples précis de chacun. De telles directives devraient être formulées dans un langage clair et simple, et être regroupées dans un seul document présentant des rubriques aisément compréhensibles.

D) M^{me} MAZIGH

Douanes Canada devrait expurger l'information sur M^{me} Mazigh et ses enfants de son Système de gestion du renseignement.

L'information sur M^{me} Mazigh et ses enfants n'aurait jamais dû être inscrite dans le système. Elle devrait donc être expurgée si ce n'est pas déjà fait.

VIII. MAHER ARAR

Recommandation 22

Le gouvernement du Canada devrait présenter aux gouvernements des États-Unis et de la Syrie une plainte officielle sur la façon dont ils ont traité M. Arar et les responsables canadiens qui sont intervenus dans son cas.

Les autorités américaines qui ont géré le cas de M. Arar ont traité ce dernier d'une façon véritablement déplorable. Ils l'ont renvoyé en Syrie contre son gré et malgré ses protestations qu'il y serait torturé. En outre, ils ont traité avec les responsables canadiens qui sont intervenus dans le cas de M. Arar d'une façon guère avenante. Ils n'ont du reste pas annoncé franchement leurs intentions ou le processus qui a mené au renvoi de M. Arar, ni aux agents de la GRC avec lesquels ils coopéraient à l'enquête dans laquelle M. Arar était une personne d'intérêt, ni aux responsables consulaires canadiens qui voulaient aider M. Arar.

Le Canada devrait déposer une plainte officielle quant à ce qui est arrivé à M. Arar et quant à la façon dont les responsables américains ont traité les responsables canadiens.

Le fait de porter plainte est essentiellement symbolique. Indiscutablement, le Canada devrait continuer de coopérer pleinement avec les autorités américaines dans la lutte mondiale contre le terrorisme. La coopération entre les deux pays est vitale. Cependant, le Canada est en droit de s'attendre à ce que les autorités américaines traitent le Canada et les citoyens canadiens d'une façon cohérente avec notre coopération. Ce n'est pas ce qui s'est produit dans le cas de M. Arar.

En ce qui concerne la détention de M. Arar aux États-Unis, je note qu'en vertu de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, un État partie est tenu d'informer un ressortissant étranger de son droit de communiquer avec des responsables consulaires et de faciliter cette communication, et ce, sans délai. Le 3 octobre 2002, M. Arar a dit à la consul canadienne Maureen Girvan que pendant sa détention à l'aéroport international John F. Kennedy, à New York, il avait demandé à rencontrer quelqu'un du consulat canadien. Les responsables américains n'ont pas communiqué avec le consulat général à New York, et M. Arar a été détenu aux États-Unis pendant quatre jours sans accès à un avocat ou à sa famille. En somme, personne ne savait où il se trouvait.

On ne devrait pas admettre les violations de la Convention de Vienne sans protester. À un moment donné, les responsables canadiens ont envisagé

d'envoyer aux États-Unis une note diplomatique sur le fait que les responsables consulaires canadiens n'avaient pas été informés rapidement de la détention de M. Arar. À mon avis, une telle mesure est justifiée dans les circonstances.

En outre, la GRC devrait informer les autorités américaines avec lesquelles elle partageait de l'information sur M. Arar que cette information était ou aurait dû être assujettie à des réserves limitant sa communication à d'autres organismes ainsi que son utilisation, surtout dans des procédures judiciaires comme la procédure d'immigration qui a visé M. Arar alors qu'il était à New York. En outre, la GRC devrait rectifier toute information inexacte au sujet de M. Arar qui a été communiquée à des organismes américains. M. Arar s'inquiète sérieusement du sort qui l'attend s'il se retrouvait aux États-Unis. Il a dit à l'enquêteur indépendant qu'il craint de prendre l'avion même au Canada, en raison de la possibilité qu'un vol soit détourné vers un aéroport américain⁷². Nous ne pouvons pas savoir quelle information les responsables américains possèdent sur M. Arar, mais le Canada a le devoir de rectifier toute information inexacte à son sujet qu'il peut avoir transmise aux autorités américaines. Le dossier doit être mis à jour. J'examine longuement dans ce rapport les problèmes qui peuvent découler d'une information inexacte et du partage d'information sans réserves. Il n'est pas utile d'y revenir ici. Cependant, je répète que les inexactitudes devraient être corrigées et que des réserves devraient être rattachées à l'information.

En ce qui concerne la Syrie, je conclus que les autorités syriennes ont torturé M. Arar lorsqu'elles l'interrogeaient et qu'elles l'ont détenu environ un an dans des conditions inhumaines et dégradantes. En outre, je conclus qu'elles ont induit les responsables canadiens en erreur au sujet de la présence de M. Arar en Syrie après son arrivée. Si le Canada ne l'a pas déjà fait, il devrait envoyer une plainte officielle aux Syriens.

Recommandation 23

Le gouvernement du Canada devrait évaluer la demande de dédommagement de M. Arar à la lumière des constatations de ce rapport, et y répondre en conséquence.

On m'a demandé de recommander que le gouvernement du Canada dédommage M. Arar pour l'épreuve qu'il a subie. Cependant, mon mandat m'interdit expressément de formuler toute conclusion (ou même une évaluation) quant à la responsabilité civile du gouvernement du Canada à l'égard de M. Arar. En outre, les actions d'autres parties – les États-Unis et la Syrie – ont joué un rôle significatif dans ce qui est arrivé à M. Arar. J'ai été informé que M. Arar poursuit

le gouvernement canadien, ainsi que les gouvernements des États-Unis, de la Syrie et de la Jordanie, à la fois ici et aux États-Unis. Les tribunaux sont saisis de ces poursuites et peuvent examiner adéquatement les questions de responsabilité civile, bien qu'un tribunal américain ait récemment statué que M. Arar ne peut poursuivre le gouvernement américain à l'égard de sa restitution en Syrie, en raison de questions de sécurité nationale et de politique étrangère⁷³. Même si cette décision est portée en appel, il semble que M. Arar devra surmonter d'importants obstacles dans ses poursuites à l'encontre des États-Unis et des autres gouvernements étrangers.

Je souhaite formuler deux commentaires au sujet de la demande de dédommagement de M. Arar. Tout d'abord, en étudiant la question d'un dédommagement, le gouvernement devrait éviter d'effectuer une évaluation légaliste de sa responsabilité potentielle. Il devrait reconnaître la souffrance que M. Arar a vécue, même après son retour au Canada. Entre autres, après son retour, il a fait l'objet de plusieurs fuites d'information très déplacées et inéquitables qui ont entaché sa réputation, lui ont causé d'énormes souffrances personnelles et peuvent avoir contribué aux difficultés qu'il a connues, pour un Canadien jouissant d'une solide instruction, à trouver un emploi dans son domaine de prédilection qu'est le génie informatique. Le fait que M. Arar ne puisse retrouver un emploi a eu des répercussions économiques et psychologiques dévastatrices pour lui et pour sa famille⁷⁴. En outre, au fil des travaux de la Commission, une partie des souffrances morales que M. Arar a vécues en Syrie sont revenues à la surface. En supposant que la tenue d'une enquête publique a servi l'intérêt public, le rôle qu'y a joué M. Arar et les souffrances supplémentaires qu'il a connues en raison d'elle devraient être reconnus comme un facteur pertinent pour déterminer si un dédommagement est justifié.

La seule autre observation que je souhaite formuler est que si le gouvernement du Canada choisit de négocier avec M. Arar, les arrangements négociés peuvent être plus créatifs qu'un jugement en dommages-intérêts. Une entente de dédommagement pourrait impliquer aussi bien des excuses qu'une offre d'emploi ou de l'aide à obtenir un emploi.

Enfin, on m'a demandé de recommander que des mesures disciplinaires appropriées soient entreprises à l'égard de responsables canadiens qui ont été mêlés au cas de M. Arar. Cependant, je n'ai pas examiné la preuve dans cette optique. Les responsables des mesures disciplinaires disposeront de mon rapport et ils pourront examiner mes conclusions et décider des mesures à prendre, s'il en est.

LISTE SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS DÉCOULANT DE L'ENQUÊTE SUR LES FAITS

Recommandation 1

La GRC devrait s'assurer que ses activités dans les affaires relatives à la sécurité nationale demeurent dans les limites de son mandat d'organisme d'application de la loi.

- (a) La GRC devrait prendre des mesures actives pour s'assurer de demeurer en deçà des limites de son mandat de service policier d'exécuter les fonctions d'agents de la paix de façon à prévenir les crimes et à poursuivre ceux qui les commettent. Elle devrait s'assurer de respecter le rôle distinct du SCRS visant à recueillir et analyser des informations et du renseignement ayant trait aux menaces envers la sécurité du Canada.
- (b) La GRC devrait continuer de développer sa capacité d'action en matière d'application de la loi axée sur le renseignement, tout en veillant à demeurer dans les limites de son mandat d'application de la loi.
- (c) La GRC devrait mettre en place des contrôles internes pour toutes les enquêtes relatives à la sécurité nationale, de façon à s'assurer qu'en entamant ou en exécutant des enquêtes et en recueillant de l'information, elle demeure dans les limites de son mandat d'application de la loi consistant à prévenir le crime, enquêter sur les crimes et poursuivre ceux qui les commettent.

Recommandation 2

La GRC devrait continuer de participer à des opérations intégrées et coopératives dans les enquêtes relatives à la sécurité nationale, mais les accords ou ententes à cet égard devraient être consignés par écrit.

- a) Les initiatives de la GRC en matière de services policiers intégrés avec d'autres services policiers canadiens sont nécessaires et profitables, et devraient continuer.
- b) Tout en respectant leurs mandats distincts, la GRC et le SCRS devraient continuer de coopérer entre eux et trouver des moyens supplémentaires d'assurer cette coopération.

- c) La GRC devrait continuer de respecter et de raffiner sa politique de coopération avec les autres organismes et ministères fédéraux s'intéressant aux enquêtes relatives à la sécurité nationale.
- d) La GRC devrait continuer de coopérer avec des organismes étrangers aux fins de l'exécution de son mandat d'application de la loi dans les enquêtes relatives à la sécurité nationale.
- e) Les accords ou ententes conclus par la GRC avec d'autres entités à l'égard d'opérations intégrées relatives à la sécurité nationale devraient être consignés par écrit.

Recommandation 3

La GRC devrait veiller à ce que ceux qui participent à des enquêtes relatives à la sécurité nationale ont reçu une formation adéquate sur les caractéristiques particulières de ces enquêtes.

- a) Les enquêteurs dans le domaine de la sécurité nationale ont besoin de toutes les compétences et de tout le savoir-faire des enquêteurs spécialisés dans d'autres affaires criminelles, mais ils devraient aussi recevoir une formation portant expressément sur les aspects liés à la sécurité nationale.
- b) La GRC devrait s'assurer que les types précis d'information qui sous-tendent les enquêtes relatives à la sécurité nationale sont analysés avec exactitude, précision et une profonde compréhension du contexte d'où provient l'information, le tout en vue de dégager du renseignement qui pourra mener au succès de la prévention des crimes et des poursuites contre ceux qui les commettent.
- c) Le programme du cours de la GRC sur l'application de la loi dans le domaine de la sécurité nationale devrait être ré-examiné à la lumière des conclusions et recommandations de la Commission. À l'avenir, les programmes de formation devraient être revus périodiquement par la GRC et par l'organisme d'examen indépendant proposé.
- d) La formation des enquêteurs chargés des affaires de sécurité nationale devrait comprendre un volet consacré aux pratiques de partage d'information avec la vaste gamme d'organismes et de pays qui peuvent entrer en ligne de compte dans une enquête relative à la sécurité nationale.

- e) La GRC devrait continuer de fournir une formation sur le contexte social en élargissant sa portée, ce qui est nécessaire pour effectuer des enquêtes efficaces tout en assurant l'équité envers les particuliers et les communautés.

Recommandation 4

La GRC devrait maintenir sa pratique actuelle de surveillance centralisée des enquêtes relatives à la sécurité nationale.

Recommandation 5

Le ministre responsable de la GRC devrait continuer de donner des directives ministérielles à la GRC sur l'orientation à donner aux enquêtes relatives à la sécurité nationale, compte tenu des implications possibles de ces enquêtes.

Recommandation 6

La GRC devrait maintenir sa politique préconisant le partage avec d'autres organismes et services de police, tant au pays qu'à l'étranger, d'information obtenue dans le cadre d'enquêtes relatives à la sécurité nationale, conformément aux principes évoqués dans les présentes recommandations.

Recommandation 7

La Direction des renseignements criminels (DRC) de la GRC, ou une autre unité centrale dotée de compétences en matière d'enquêtes relatives à la sécurité nationale, devrait être chargée de superviser le partage d'information relative à la sécurité nationale avec d'autres ministères et organismes du pays et de l'étranger.

Recommandation 8

La GRC devrait s'assurer que quand elle communique de l'information à d'autres ministères ou organismes, qu'ils soient étrangers ou canadiens, elle le fait conformément aux politiques clairement établies au sujet du filtrage visant pertinence, la fiabilité et l'exactitude, et en respectant la législation pertinente sur les renseignements personnels et les droits de la personne.

- a) La GRC devrait maintenir sa politique prescrivant le filtrage au plan de la pertinence de l'information avant de la partager.

- b) La GRC devrait s'assurer que l'information communiquée à d'autres pays est fiable et exacte, et elle devrait modifier son manuel des opérations en ce sens.
- c) La GRC devrait aussi filtrer l'information à partager au plan des dispositions législatives pertinentes sur les renseignements personnels.

Recommandation 9

La GRC ne devrait jamais partager de l'information dans le cadre d'une enquête relative à la sécurité nationale sans y rattacher des réserves écrites conformément à la politique existante. La GRC devrait examiner les réserves existantes pour s'assurer que chacune précise exactement quelles institutions peuvent avoir accès à l'information visée par la réserve et quelle utilisation elles peuvent faire de l'information. Les réserves devraient aussi, de façon générale, préciser des modalités efficaces permettant aux destinataires de demander un changement à la diffusion et à l'utilisation autorisées de l'information.

- a) La politique actuelle de la GRC exigeant que des réserves soient ajoutées à tous les documents fournis à d'autres organismes est judicieuse et elle devrait être strictement respectée.
- b) La GRC devrait examiner la formulation de ses réserves existantes pour s'assurer qu'elles communiquent clairement les restrictions voulues à l'utilisation de l'information partagée. Les réserves devraient indiquer clairement qui peut utiliser l'information, quelles restrictions s'appliquent à cette utilisation et à qui le destinataire peut s'adresser s'il souhaite obtenir qu'on modifie ces restrictions.

Recommandation 10

Les pratiques et ententes de la GRC en matière de partage d'information devraient être sujettes à examen par un organisme indépendant.

Recommandation 11

Les organismes canadiens autres que la GRC qui partagent de l'information ayant trait à la sécurité nationale devraient passer en revue les recommandations 6 à 10 ci-dessus pour s'assurer que leurs politiques en matière de partage d'information sont conformes, dans la mesure pertinente, aux normes que je préconise pour la GRC.

Recommandation 12

Lorsque des organismes canadiens apprennent que des organismes étrangers ont utilisé à mauvais escient de l'information fournie par un organisme canadien, une plainte formelle devrait être déposée auprès de l'organisme étranger et du ministre des Affaires étrangères du pays destinataire.

Recommandation 13

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) devrait transmettre ses rapports annuels évaluant la situation des droits de la personne dans divers pays à la GRC, au SCRS et aux autres ministères et organismes du gouvernement du Canada qui peuvent avoir des interactions avec ces pays dans le cadre d'enquêtes.

Recommandation 14

La GRC et le SCRS devraient examiner leurs politiques quant aux circonstances dans lesquelles elles communiquent de l'information à des gouvernements étrangers ayant un dossier douteux en matière de droits de la personne. On ne devrait jamais communiquer d'information à un pays où il y a un risque crédible qu'elle entraînerait un recours à la torture ou y contribuerait. Les politiques devraient comprendre des directives visant expressément à éliminer toute possibilité de complicité du Canada dans la torture, à éviter le risque d'autres transgressions des droits de la personne et à assurer la responsabilisation.

Recommandation 15

Les organismes canadiens ne devraient accepter de l'information de pays ayant des antécédents douteux en matière de droits de la personne qu'après avoir convenablement examiné les implications pour les droits de la personne. Une information provenant de ces pays devrait être identifiée en tant que telle et des mesures adéquates prises pour évaluer sa fiabilité.

Recommandation 16

Le gouvernement du Canada devrait élaborer un protocole assurant la coordination et la cohérence entre toutes les instances gouvernementales face aux questions survenant lorsqu'un Canadien est détenu dans un autre pays relativement à une activité liée au terrorisme. Ce protocole devrait prévoir, entre autres éléments essentiels, des consultations parmi les organismes canadiens pertinents, une démarche cohérente et unifiée face à la problématique et une reddition de comptes politique à l'égard des mesures adoptées.

Recommandation 17

Le gouvernement canadien devrait élaborer des politiques et une formation précises sur la situation des Canadiens détenus dans des pays où il y a un risque crédible de torture ou de mauvais traitement.

- a) Les responsables consulaires en poste dans des pays ayant la réputation de violer les droits de la personne devraient recevoir de la formation sur la conduite d'entrevues dans une prison, afin de pouvoir le mieux possible déterminer s'il y a eu torture ou mauvais traitement.
- b) S'il existe de l'information crédible qu'un Canadien détenu à l'étranger est ou a été torturé, le ministre des Affaires étrangères devrait être informé et il devrait participer aux décisions concernant la réaction du Canada.
- c) Les responsables canadiens devraient normalement insister sur le respect de tous les droits consulaires d'un détenu.

Recommandation 18

Les responsables consulaires devraient clairement indiquer aux personnes détenues à l'étranger les circonstances dans lesquelles l'information obtenue auprès des détenus peut être communiquée à d'autres personnes à l'extérieur de la Direction générale des affaires consulaires, avant de recueillir l'information.

Recommandation 19

Les organismes canadiens menant des enquêtes relatives à la sécurité nationale, y compris le SCRS, la GRC et l'ASFC, devraient se doter de politiques écrites claires indiquant que de telles enquêtes ne doivent pas être fondées sur un profilage racial, religieux ou ethnique.

Recommandation 20

Les organismes canadiens participant à des enquêtes antiterroristes, et surtout la GRC, le SCRS et l'ASFC, devraient poursuivre et bonifier la formation qu'ils donnent à leurs membres et employés sur les questions entourant le profilage racial, religieux et ethnique et sur l'interaction avec les communautés musulmane et arabe du Canada.

Recommandation 21

Les organismes canadiens devraient avoir des politiques claires sur le recours aux avis de surveillance à la frontière.

- a) La GRC et le SCRS devraient élaborer des lignes directrices sur les circonstances dans lesquelles on peut demander des avis de surveillance à la frontière, au Canada ou dans d'autres pays.
- b) L'ASFC devrait consigner par écrit des critères clairs sur l'établissement d'un avis de surveillance à l'égard d'une personne donnée.
- c) L'ASFC devrait élaborer des politiques ou lignes directrices claires au sujet des critères permettant d'examiner et photocopier des documents et d'extraire de l'information d'ordinateurs et autres dispositifs électroniques lorsque des personnes cherchent à entrer au Canada.
- d) Douanes Canada devrait expurger l'information sur M^{me} Mazigh et ses enfants de son Système de gestion du renseignement.

Recommandation 22

Le gouvernement du Canada devrait présenter aux gouvernements des États-Unis et de la Syrie une plainte officielle sur la façon dont ils ont traité M. Arar et les responsables canadiens qui sont intervenus dans son cas.

Recommandation 23

Le gouvernement du Canada devrait évaluer la demande de dédommagement de M. Arar à la lumière des constatations de ce rapport, et y répondre en conséquence.

NOTES

- 1 Dans le rapport sur l'examen de la politique, j'examine aussi des moyens dont le mécanisme d'examen de la GRC peut interagir avec les mécanismes d'autres instances de reddition de comptes de façon à assurer un examen cohérent et exhaustif.
- 2 Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *La liberté et la sécurité devant la loi*, deuxième rapport – volume 2, (Ottawa, Approvisionnement et Services, 1981) [rapport de la Commission McDonald].
- 3 Conférence de l'ACESR, 16-18 octobre 2003, Vancouver (Colombie-Britannique) [en ligne] www.csis-scrs.gc.ca/fr/newsroom/speeches/speech17102003.asp [consulté le 8 février 2006].

- ⁴ L.R.C. 1985, ch. R-10. L'article 18 de la Loi est rédigé comme suit :
 Sous réserve des ordres du commissaire, les membres qui ont qualité d'agent de la paix sont tenus :
- a) de remplir toutes les fonctions des agents de la paix en ce qui concerne le maintien de la paix, la prévention du crime et des infractions aux lois fédérales et à celles en vigueur dans la province où ils peuvent être employés, ainsi que l'arrestation des criminels, des contrevenants et des autres personnes pouvant être légalement mises sous garde;
 - b) d'exécuter tous les mandats – ainsi que les obligations et services s'y rattachant – qui peuvent, aux termes de la présente loi, des autres lois fédérales ou de celles en vigueur dans une province, légalement l'être par des agents de la paix;
 - c) de remplir toutes les fonctions qui peuvent être légalement exercées par des agents de la paix en matière d'escorte ou de transfèrement de condamnés, ou d'autres personnes sous garde, à destination ou à partir de quelque lieu que ce soit : tribunal, asile, lieu de punition ou de détention, ou autre;
 - d) d'exercer les autres attributions déterminées par le gouverneur en conseil ou le commissaire.
- ⁵ [P] Témoignage Hooper (22 juin 2004), p. 415.
- ⁶ *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. 1985, ch. C-23, art. 33 [*Loi sur le SCRS*].
- ⁷ [IC] Témoignage Hooper (23 septembre 2004), p. 1923 et 1924.
- ⁸ Pièce P-12, onglet 42, p. 1.
- ⁹ *Ibid.*, p. 5.
- ¹⁰ *Ibid.*, onglet 44, p. 19.
- ¹¹ Pour un examen des différences entre les échanges « ascendants », depuis les organismes d'application de la loi vers les organismes de renseignement de sécurité, et les échanges « descendants », dans le sens contraire, voir Stanley A. Cohen, *Privacy, Crime and Terror: Legal Rights and Security in a Time of Peril* (Toronto, LexisNexis Butterworths, 2005), p. 396-407.
- ¹² L'intégration vise la gamme complète d'activités coopératives, aussi bien l'intégration officielle (comme dans le cas des équipes intégrées de la sécurité nationale ou EISN) que les opérations communes et les échanges d'information.
- ¹³ [P] Présentation du Service de police d'Ottawa (8 septembre 2005), paragraphe 15.
- ¹⁴ [P] Transcription des audiences consacrées à l'examen de la politique (17 novembre 2005), p. 349 (présentations).
- ¹⁵ [P] Présentation du Service de police d'Ottawa (8 septembre 2005), paragraphe 5.
- ¹⁶ [P] Témoignage Loeppky (28 juillet 2005), p. 8920.
- ¹⁷ *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, L.R.C. 1985, ch. S-7, paragraphe 6(1).
- ¹⁸ *Loi sur le SCRS*, alinéa 19(2)a).
- ¹⁹ L'honorable Bob Rae, *Leçons à retenir* (Ottawa, Secrétariat pour l'examen d'Air India, 2005), p. 15 [Leçons à retenir].
- ²⁰ *Ibid.*, p. 25.
- ²¹ En ce qui concerne les avantages d'une démarche assurant la documentation des activités, voir Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité* – deuxième rapport (Ottawa, Approvisionnement et Services, 2006), p. 138-139, qui préconise l'imposition d'obligations en matière de tenue de dossiers.
- ²² *R. c. Terry*, [1996] 2 R.C.S. 207, à la p. 216.
- ²³ Pièce P-12, onglet 23.
- ²⁴ *Ibid.*
- ²⁵ [P] Témoignage Loeppky (30 juin 2004), p. 871.

- ²⁶ *Ibid.*, p. 873.
- ²⁷ Je note que le Projet A-O Canada a obtenu des conseils juridiques de temps à autre, mais ceux-ci n'ont pas mené à la consignation écrite d'un accord ou arrangement régissant la circulation de l'information.
- ²⁸ Pièce P-12, onglet 23.
- ²⁹ Pièce P-12, onglet 44, p. 7.
- ³⁰ *Ibid.*, p. 1.
- ³¹ *Ibid.*, onglet 45, p. 9-14. Le programme comprend les sujets suivants : vue d'ensemble du programme national de sécurité; renseignement criminel et processus d'évaluation des menaces; mouvements de protestation antimondialisation / criminels; psychologie du terrorisme; cultures : perspectives du Moyen-Orient et de l'Islam; racines du terrorisme; menaces terroristes; plan national antiterrorisme; financement du terrorisme; études de cas du FBI; cyberterrorisme; lien avec les opérations; immigration et examen de documents; utilisation par les terroristes de matériaux chimiques, biologiques et nucléaires; recrutement de sources humaines.
- ³² Human Sector Resources, *Challenge, Choice and Change: A Report on Evidence-based Practice in the Provision of Policing Services to Aboriginal Peoples* (défi, choix et changement : rapport sur la pratique fondée sur les données probantes dans l'offre de services policiers à l'intention des peuples autochtones), p. 12 et 13 [en ligne] www.ipperwashington.ca/policy-part/policing/pdf/Human_Sector_Resources_Report.pdf.
- ³³ Pièce P-12, onglet 24, « Instruction du ministre – La sécurité nationale : responsabilité et obligation de rendre compte », p. 2 et 3.
- ³⁴ *Ibid.*, 24, « Instruction du ministre – Enquêtes liées à la sécurité nationale dans les secteurs exigeant des précautions spéciales ».
- ³⁵ *Ibid.*, onglet 21.
- ³⁶ [P] Présentation du Service de police d'Ottawa (8 septembre 2005), paragraphes 12 et 15 (passages soulignés dans le texte).
- ³⁷ National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, *The 9/11 Commission Report*, art. 13.3 [en ligne] <http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>.
- ³⁸ *Leçons à retenir*, précité, note 19, p. 22 et 23.
- ³⁹ Rapport de la Commission McDonald, précité, note 2, p. 745-746. La Commission McDonald a souligné les dangers d'une classification excessive et la façon dont le principe du besoin de savoir peut entraver le travail d'équipe et la coopération entre organismes, réduire la qualité de la formation et du perfectionnement dans un organisme, réduire la qualité des décisions et s'opposer à une surveillance et une inspection efficaces.
- ⁴⁰ Pièce P-12, onglet 44, p. 7.
- ⁴¹ L.R.C. 1985, ch. C-23.
- ⁴² Pièce P-64, U.S. Department of Justice, Office of the Inspector General, *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* (avril 2003), p. 111.
La Commission a aussi reçu un témoignage d'expert de la représentante de Human Rights Watch, Julia Hall, décrivant la façon dont, immédiatement après le 11 septembre 2001, des centaines de personnes classées comme « personnes d'intérêt » ou « personnes de grand intérêt » ont été arrêtées pour diverses infractions liées à l'immigration. Voir [P] témoignage Hall (7 juin 2005), p. 5583, 5584 et 5863.
- ⁴³ Pièce P-64, p. 158. Aux États-Unis, le Bureau de l'inspecteur général a constaté que l'évaluation initiale qu'a faite le FBI de son intérêt envers des personnes détenues à la suite du 11 septembre 2001 a directement influé sur les conditions de détention de ces personnes ainsi que sur leur accès au téléphone, à un avocat et à leur famille (p. 111). À titre liminaire, l'OIG a questionné les critères utilisés – ou non – par le FBI pour en arriver à sa désignation initiale du risque posé

par les détenus du 11 septembre 2001. L'agent du FBI procédant à l'arrestation faisait habituellement cette évaluation sans aide, selon l'information initialement accessible sur le détenu au moment de l'arrestation (p. 158). L'OIG a reconnu les incertitudes et la confusion entourant les politiques initiales et le traitement réservé aux détenus du 11 septembre 2001. Le FBI a appliqué libéralement une évaluation de ces détenus comme étant « d'intérêt » pour l'enquête antiterroriste (p. 159).

- ⁴⁴ Stanley A. Cohen, *Privacy, Crime and Terror*, précité, p. 116.
- ⁴⁵ Pièce P-12, onglet 27, *Manuel des opérations*, I.3 Assistance, L. Divulgence de renseignements.
- ⁴⁶ L.R.C. 1985, ch. P-21.
- ⁴⁷ *Privacy, Crime and Terror*, précité, note 48, p. 149, citant le *Manuel du Conseil du Trésor*, chapitre 2, « Usage et communication de renseignements personnels » (1^{er} décembre 1993), paragraphe 5 [en ligne] http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/gospubs/TBM_128/CHAP2_4-2_f.asp#cons.
- ⁴⁸ Voir par exemple *R. c. Arp*, [1998] 3 R.C.S. 339; *R. v. D'Amour*, (2002) 4 C.R. (6th) 275 (C.A. Ont.); *R. v. Dore*, (2002) 4 C.R. (6th) 81 (C.A. Ont.).
- ⁴⁹ L.R.C. 1985, ch. P-21.
- ⁵⁰ Les lignes directrices du Conseil du Trésor à l'égard de cette dispositions prévoient ceci : « Les divulgations aux termes de cet alinéa doivent être faites en vertu d'un accord ou d'une entente écrits. » En outre, les divulgations doivent faire l'objet d'une documentation convenable. *Manuel du Conseil du Trésor*, chapitre 2, « Usage et communication de renseignements personnels » (1^{er} décembre 1993), paragraphe 6.6 [en ligne] http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/gospubs/TBM_128/CHAP2_4-2_f.asp#cons.
- ⁵¹ Pièce P-12, onglet 27, *Manuel des opérations*, I.3 Assistance, L. Divulgence de renseignements.
- ⁵² L'information « protégée » est de l'information importante ou de valeur qui nécessite une protection, *Manuel d'administration de la GRC*, XI.1 Sécurité organisationnelle et administrative. Pièce P-12, onglet 26, p. 4 de 11.
- ⁵³ *Ibid.*, annexe XI.1-5.
- ⁵⁴ L'information « classifiée » est de l'information jugée délicate dans l'intérêt national. *Ibid.*, p. 3 de 11.
- ⁵⁵ *Ibid.*, annexe XI.1-5 [Pièce P-12, onglet 26].
- ⁵⁶ *Ibid.*, onglet 27, *Manuel des opérations*, I.3 Assistance, annexes 1, 3 et 8.
- ⁵⁷ *Demande fondée sur l'article 83.28 du Code criminel (Re)*, [2004] 2 R.C.S. 248; 2004 CSC 42, paragraphes 74 à 79.
- ⁵⁸ Pièce P-120, onglet 4, Stephen Yale-Loehr et Jeffrey O'Neill, « The Legality of Maher Arar's Treatment Under U.S. Immigration Law » (16 mai 2005).
- ⁵⁹ Rapport de la Commission McDonald, précité, note 2, p. 1144.
- ⁶⁰ *Ibid.*, p. 936.
- ⁶¹ *Loi sur le SCRS*, art. 17(2).
- ⁶² Pièce P-12, onglet 24, « Instruction du ministre – Les accords et coopération reliées à la sécurité nationale ».
- ⁶³ *Ibid.*, onglet 31, M.3.
- ⁶⁴ *Ibid.*, s. M.3.b.
- ⁶⁵ Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants [en ligne] <http://www.ohchr.org/french/law/cat.htm>.
- ⁶⁶ Pièce P-12, onglet 31, M.3.
- ⁶⁷ *Ibid.*

- ⁶⁸ Pièce P-130, « Formation à la diversité culturelle à la GRC », onglet B, annexe B.
- ⁶⁹ *Ibid.*, onglet B, annexe A.
- ⁷⁰ Pièce P-12, onglet 47.
- ⁷¹ Pièce P-130, onglet J, p. 48-52.
- ⁷² Rapport du P^r Stephen J. Toope, enquêteur, le 14 octobre 2005, Appendice 7, p. 21.
- ⁷³ *Arar v. Ashcroft et al.*, [2006] U.S. Dist. LEXIS 5803.
- ⁷⁴ Rapport du P^r Stephen J. Toope, enquêteur, le 14 octobre 2005, p. 23-25.

